

Dawid Sześciło

Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych

Zarządzanie Publiczne nr 31 (1), 13-21

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dawid Sześciło

Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych

Idea koprodukcji odzwierciedla postulaty koncepcji współzarządzania w dziedzinie organizacji systemu usług publicznych. Niniejszy artykuł przedstawia genezę koncepcji koprodukcji usług publicznych oraz ilustruje na podstawie przeglądu międzynarodowej literatury aktualny stan debaty na temat korzyści wynikających z zastosowania tego modelu usług publicznych, czynników stymulujących jego rozwój oraz ograniczeń, wyzwań i potencjalnych zagrożeń związanych z jego upowszechnianiem. W podsumowaniu autor podejmuje próbę skonstruowania kompleksowej definicji koprodukcji, zwracając szczególną uwagę na elementy odróżniające ją od dwóch głównych modeli zarządzania usługami publicznymi – etatystycznego i rynkowego.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, nowe zarządzanie publiczne, koprodukcja, usługi publiczne.

1. Wprowadzenie

W klasycznym, etatystycznym modelu państwa dobrobytu państwo i jego agendy odpowiadały za realizację wszystkich funkcji składających się na proces zapewnienia usług publicznych. W pewnym zakresie państwo było ociążane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, kościoły czy związki zawodowe. Świadczyły one usługi państwa dobrobytu na zasadach niekomercyjnych i nierynkowych. Upaństwowione i nierynkowe *welfare state* w krajach Zachodu miało się dobrze przez dwie pierwsze dekady po II wojnie światowej. Lata siedemdziesiąte przyniosły jednak wraz z globalnym załamaniem gospodarczym rozczarowanie efektywnością i sprawnością państwowej biurokracji w zarządzaniu systemem usług publicznych. Powszechne stało się przekonanie o potrzebie radykalnej przebudowy *welfare state*. Zbiegło się ono ze wzbierającą falą neoliberalizmu, który zaoferował proste i nośne odpowiedzi na pytania o źródła kryzysu państwa opiekuńczego i drogi wyjścia z niego. Gdy neoliberalna wizja zarządzania publicznego (nowe zarządzanie publiczne – NPM) stała się programem reform o globalnym oddziaływaniu,

okazało się, że klasyczne państwo dobrobytu musiało się poddać zjawisku, które Hemerijck nazwał „instytucjonalną rekalkibracją” (Hemerijck 2013, s. 108–109).

Neoliberalna wizja systemu usług publicznych zdobyła pozycję dominującego paradygmatu, obiecując bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych obywateli poprzez urynkowanie, komercjalizację i częściową prywatyzację systemu usług publicznych (Sześciło 2014). Jakkolwiek rynkowy model systemu usług publicznych zachowuje wciąż wpływowy charakter w praktyce zarządzania publicznego, w dyskursie teoretycznym nasilają się próby wypracowania modeli alternatywnych, odpowiadających zwłaszcza na coraz lepiej rozpoznane ułomności i zagrożenia związane z podejściem rynkowym. Współzarządzanie jako postrynkowy paradygmat zarządzania publicznego oferuje koncepcję obywatelskiej koprodukcji (współwytwarzania) usług publicznych jako co najmniej uzupełnienie repertuaru dostępnych metod i form realizacji zadań administracji dobrobytu. Niniejszy artykuł ilustruje główne założenia teoretyczne idei koprodukcji oraz główne korzyści z nią związane. W podsumowaniu podejmuję próbę wypracowania kompleksowej definicji koprodukcji, zwracając szczególną uwagę na elementy odróżniające ją od dwóch głównych modeli zarządzania usługami publicznymi – etatystycznego i rynkowego.

2. Próby zdefiniowania koprodukcji. Przegląd literatury

Z ideą koprodukcji stykamy się w naszym życiu bardzo często, choć z reguły nieświadomie. Współczesne systemy społeczne są zbudowane w taki sposób, że każdy z nas jest koproducentem pewnych usług publicznych w najszerszym możliwym rozumieniu tego słowa. Jeżeli bowiem edukacja jest usługą publiczną, to współtworzymy ją już od najmłodszych lat naszego życia, chodząc do szkoły i ucząc się. Jesteśmy dla systemu edukacyjnego nie tylko twórczym, ale i twórcą. Ostateczny produkt tego systemu w postaci określonego poziomu edukacji publicznej jest wspólnym dziełem państwa, nauczycieli, rodziców i uczniów, nie wspominając o wszystkich innych osobach, które dokładają swoją cegiełkę do funkcjonowania szkolnictwa. Bez nas, jako uczniów, ten produkt nigdy nie osiągnie pożądanego poziomu (Flynn 2012, s. 161).

Idea koprodukcji jako kompleksowego modelu usług publicznych zaczęła się krystalizować głównie za sprawą grupy badaczy z Uniwersytetu Indiana skupionych wokół Elinor Ostrom. Dowiedli oni, że zaangażowanie samych beneficjentów usług publicznych w proces ich produkcji przyczynia się do bardziej efektywnej produkcji dóbr publicznych, a co za tym idzie, administracja winna stymulować obywatelską partycypację i budować publiczno-społeczne partnerstwa w systemie usług publicznych (Ostrom 1996).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat badacze ze sfery zarządzania publicznego znacząco przyczynili się do konceptualizacji idei koprodukcji usług publicznych. Wedle jednego z głównych teoretyków koprodukcji, Johna Alforda, pod pojęciem tym kryją się

wszelkie aktywne zachowania podmiotów nie należących do aparatu administracji publicznej, które są podejmowane wspólnie z instytucjami publicznymi albo przynajmniej są przez te instytucje stymulowane, są przynajmniej częściowo dobrowolne i prowadzą w sposób zamierzony, choć także nieplanowany, do wytworzenia wartości publicznej (Alford 2009, s. 23).

Koprodukcja opiera się zatem na poszukiwaniu synergii między działaniami administracji i obywateli (Pestoff 2012a, s. 1103).

Z kolei Pestoff, Osborne i Brandsen rozróżniają trzy pojęcia:

- współrządzenie (*co-governance*) – udział trzeciego sektora w planowaniu i zapewnieniu usług publicznych;
- współzarządzanie (*co-management*) – współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną przy wytwarzaniu usług publicznych;
- koprodukcja (*co-production*) – wytwarzanie przez samych obywateli usług publicznych przynajmniej w pewnym zakresie lub zapewnianie przez nich usług w sposób niezależny od państwa, ale przy zachowaniu publicznego finansowania i publicznoprawnej regulacji (Pestoff, Osborne i Brandsen 2006, s. 592–594).

Dla Joshi i Moore'a nieodzownym elementem koprodukcji jest trwałość współpracy między administracją a obywatelami. Ich zdaniem koprodukcja polega bowiem na „zapewnieniu usług publicznych (obejmujących także regulację) poprzez regularne, długoterminowe zależności między instytucjami publicznymi i zorganizowanymi grupami obywateli, które wymagają istotnego wkładu obu stron” (Joshi, Moore 2004, s. 30–40).

Bovaird i Löffler trafnie identyfikują zmianę, jaka dokonuje się za sprawą koprodukcji. Obywatele w tym modelu nie są już biernymi odbiorcami usług zapewnianych przez administrację. Ich zaangażowanie jest uzasadnione i konieczne, ponieważ warunkuje dostarczenie im usług spełniających ich oczekiwania. Obywatele jako odbiorcy usług w wielu wypadkach mają nad urzędnikami przewagę informacyjną – wiedzą o rzeczach, których administracja nie zauważa. Mają czas, energię i zdolności, które chcą spżytkować dla wspólnego dobra zamiast czekać, aż zostaną obsłużeni przez administrację. Wreszcie, zaangażowani obywatele są najlepszymi piarowcami usług publicznych, czyli pokazują innym, że warto się włączyć (Bovaird, Löffler 2012, s. 1122).

Koprodukcja jest zaprzeczeniem konsumeryzmu, czyli idei rządzącej relacjami państwo-obywatel w sferze usług publicznych w ramach doktryny nowego zarządzania publicznego. Jung w swojej krytyce konsumeryzmu wymienia powody, dla których podejście to nie mogło się sprawdzić w obszarze usług publicznych. Podobnie jak w wypadku innych postulatów NPM, również tutaj bezrefleksyjne przenoszenie wzorców rynkowych do zarządzania publicznego nie mogło

się powieść. Relacja między klientem i dostawcą usług na rynku opiera się na dobrowolności, a celem usługodawców jest maksymalizacja zysku. Tymczasem wiele usług publicznych ma charakter obowiązkowy (choćby edukacja), a ich świadczenie z definicji nie jest działalnością komercyjną (Jung 2010, s. 442). Nie pomoże przyjazna klientowi retoryka, skoro główne założenia systemu usług publicznych są zupełnie inne niż w relacjach rynkowych. Poza tym złudne jest promowanie w odniesieniu do usług publicznych wyboru konsumenckiego opartego na założeniu, że obywatel zawsze wybierze najbardziej korzystne dla siebie rozwiązanie. Lekceważymy w ten sposób problem ograniczonego dostępu do informacji o jakości usług czy zróżnicowania zdolności konsumentów do dokonywania racjonalnych wyborów, tak bardzo zależnych od społeczno-kulturowego kapitału (Jung 2010, s. 442–443).

3. Korzyści z koprodukcji. Jak je stymulować?

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej ogólnym celem koprodukcji jest lepsze wykorzystywanie przez administrację i obywateli swoich zasobów w celu podniesienia wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych (Bovaird, Löffler 2012, s. 1121). Intuicyjnie sięgamy po argument, że dzięki koprodukcji można wytworzyć więcej dóbr publicznych przy niezmiennych wydatkach publicznych, a to dzięki zaangażowaniu zasobów samych odbiorców usług publicznych.

Równocześnie wpływ koprodukcji na koszt zapewnienia usług publicznych jest jednym z bardziej zawiłych aspektów tej idei. Przejęcie przez obywateli przynajmniej części zadań związanych z produkcją usług powinno prowadzić bezpośrednio do ograniczenia wydatków publicznych albo zwiększenia ilości usług zapewnianych w ramach stałego budżetu. Źródłem oszczędności może być zwłaszcza rezygnacja z części personelu pracującego w sektorze usług publicznych. Tak czy owak produktywność systemu usług publicznych powinna wzrosnąć. Efekt wydajnościowy ma jednak swoje ograniczenia. Nie wszędzie można zastąpić profesjonalnych pracowników obywatelami, ponieważ świadczenie niektórych usług wymaga szczególnych kwalifikacji. Co

jeszcze ważniejsze, redukcja kosztów ponoszonych z publicznego budżetu nie oznacza, że koszty te rozplywają się w czasoprzestrzeni. Są po prostu przenoszone na obywateli (Pestoff 2006, s. 507).

W dyskusji na temat korzyści płynących z koprodukcji pojawiają się jednak także argumenty wykraczające poza kwestie efektywnościowe. Needham widzi w koprodukcji szansę na odbudowę solidarnościowych postaw społecznych (Needham 2008, s. 12). Boyle przytacza opowieść nowojorskiej urbanistki Jane Jacobs sprzed czterdziestu lat, która na co dzień obserwowała działalność właścicieli osiedlowego sklepu. Oprócz prowadzenia sklepu pilnowali oni też dzieci przechodzących nieopodal przez ulicę, komuś pożyczili parasol, a komuś innemu jednego dolara, przyjęli na przechowanie paczkę adresowaną do nieobecnych sąsiadów, pouczyli nastolatków, którzy usiłovali kupić papierosy itd. (Boyle 2007, s. 4). Ta pozornie banalna i pozbawiona waloru naukowego obserwacja dowodzi jednak, że zaangażowanie w koprodukcję nie jest motywowane wyłącznie chłodną kalkulacją nakładów i korzyści materialnych, ale ma też głęboki wymiar moralny i psychologiczny. Umożliwia nam realizację potrzeby działania na rzecz innych czy dobra wspólnego.

Jednym z głównych problemów poruszanych dziś w dyskursie teoretycznym poświęconym koprodukcji jest poszukiwanie metod stymulowania obywatelskiego zaangażowania we współwytwarzanie usług publicznych. Powszechnie przyjmuje się, że naszą gotowość do udziału w koprodukcji determinuje korzyść, jaką możemy z niej wynieść. Jak precyzują Verschuere, Brandsen i Pestoff, korzyść ta może przybierać formę pieniężną, np. bon na towar czy usługę jako wynagrodzenie za pracę wolontaryjną, lub niematerialną, np. większe poczucie bezpieczeństwa jako swoista nagroda za udział w sąsiedzkich patrolach. Wspomniani badacze podkreślają jednak, że motywatorem do angażowania się w koprodukcję mogą też być wartości takie jak altruizm czy potrzeba przynależności do danej wspólnoty (Verschuere, Brandsen, Pestoff 2012, s. 1086–1087).

W takim podejściu wyraża się myśl, że udział w koprodukcji jest przede wszystkim uprawnieniem obywatelskim, ewentualnie miękkim, niezabezpieczonym przymusem państwowym, obowiązkiem. Samodzielnie ważymy, czy się

zaangażować, biorąc pod uwagę potencjalne korzyści i realizację własnych potrzeb. Jeżeli nie spożytkujemy możliwości włączenia się w koprodukcję, tracimy szansę na osiągnięcie tych korzyści, ale nie grożą nam z tego tytułu żadne sankcje administracyjne czy karne. Z pokusą, by koprodukcję stymulować poprzez sankcje, rozprawia się Alford, przytaczając przykład australijskiego programu adresowanego do osób bezrobotnych, który opierał się na mechanizmie znanym również w polskiej polityce rynku pracy. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne mogły korzystać z państwowego wsparcia w postaci zasiłków czy innych form pomocy tylko wtedy, gdy wykazywały wystarczające starania o uzyskanie zatrudnienia. Niezaliczenie „testu aktywności” skutkowało utratą wszelkich świadczeń. Wedle przeprowadzonych po pewnym czasie badań ewaluacyjnych, mechanizm ten nie miał wpływu na zachowania osób bezrobotnych, w szczególności nie zmotywował ich do większej aktywności. Obserwowano za to przypadki ilustrujące *moral hazard*, np. osoby bezrobotne pozyskiwały od potencjalnych pracodawców fikcyjne zaświadczenia dokumentujące ich starania o uzyskanie zatrudnienia (Alford 2002, s. 41–42). Bezrobotni podejmowali w ten sposób grę z systemem, który – jak mieli prawo sądzić – czyhał tylko, by odebrać im świadczenia.

W pewnych warunkach inteligentne, uzupełniające wykorzystanie sankcji czy *quasi*-sankcji może dać rezultat w postaci zwiększenia koprodukcji. Sankcja ta powinna się wyrażać zwłaszcza w postaci utraconych korzyści, a nie kary administracyjnej czy – tym bardziej – kary w rozumieniu prawnokarnym. Przykładowo, mieszkańcy, którzy nie segregują odpadów, powinni w związku z tym uiszczać wyższe opłaty za odbiór odpadów, ale unikać należy nakładania na nich dodatkowo kar, czyli wymuszania koprodukcji przez represję.

Strategia koprodukcji oparta w zasadniczej części na sankcjach wydaje się krótkowzroczna, obarczona licznymi efektami ubocznymi i sprzeczna z samą istotą koprodukcji. Dlatego też koprodukcja powinna zasadzać się na dobrowolności, ewentualnie dopuszczać przymus wewnętrzny wynikający z wolontariackiego etosu, a nie regulacji prawnej (Petukienė 2010, s. 139).

Naturalnym obszarem ekspansji dla koprodukcji wydają się społeczności lokalne (Ryan 2012,

s. 317). Samorząd lokalny (głównie gminny) jest dziś odpowiedzialny za zapewnienie zdecydowanej większości usług publicznych. W polskiej tradycji dodatkowo silny jest nurt upatrujący w gminie nie tyle formę sprawowania władzy czy organ administracji terenowej, ile, jak to określał Krzeczkowski, „samoistną instytucję społeczną” (Krzeczkowski 1938, s. 6). Gmina w tym ujęciu jest wspólnotą mieszkańców określonego terytorium, która wytworzyła się na drodze naturalnej, niewymuszonej ewolucji jako formuła zaspokajania zbiorowych potrzeb, a nie instytucja władzy. Jak powiada przywołany klasyk,

(...) gmina spełnia funkcje o charakterze gospodarczym. Powstają one jako zaspokojenie elementarnych potrzeb współobywateli, służyć się starają interesom jednostek i cel swój osiągają przez pełne, całkowite i powszechne ich zaspokojenie. Zaspokajanie potrzeb zbiorowości dokonywa się przez zaspokojenie potrzeb wszystkich jednostek, składających daną zbiorowość – gmina w tym sposobie działania występuje jako współrzędna obywatelowi instytucja działająca zgoła odwrotnymi środkami niż państwo dla osiągnięcia swych celów lokalnych. Główną metodą działalności gminy jest dobrovolność stosowanych środków (Krzeczkowski 1938, s. 14).

Przyjmując tę optykę, można powiedzieć, że koprodukcja to powrót do źródeł gminy jako wspólnoty mieszkańców zaspokajających potrzeby zbiorowe, a nie instytucji władzy. Jasne, że ze względu na rozległy zakres zadań gminy, ich często specjalistyczny charakter, nie ma powrotu do idei gminy jako komuny, w której nie występują: hierarchia, aparat administracyjny czy stosunki władzy. Rozszerzając obszar koprodukcji, odświeżamy jednak naturalistyczną wizję samorządu lokalnego. Na swój sposób historia samorządu zatacza koło – przez koprodukcję wracamy do pierwotnej idei gminy. Pamiętajmy, że ustawa o samorządzie gminnym deklaruje, iż gmina jest wspólnotą mieszkańców określonego terytorium. Z punktu widzenia tzw. przeciętnego obywatela ta formuła niewiele jednak znaczy, ponieważ postrzega on gminę jako instytucję administracyjną, powołaną do obsługi obywatela. Powielane w Polsce lokalnej reformy w duchu nowego zarządzania publicznego tylko tę percepcję gminy umocniły. Koprodukcja stwarza

szansę, by ustawowa definicja gminy znalazła społeczny oddźwięk.

Zarazem bez aktywnego zaangażowania władzy centralnej koprodukcja nie stanie się we wspólnotach lokalnych istotną alternatywą dla etatystycznego i rynkowego modelu państwa dobrobytu. Koprodukcja zasługuje na pakiet stymulacyjny, jaki otrzyływały i otrzymują od państwa dwa główne modele usług publicznych. Elementem tego pakietu powinny być regulacje prawne, instrumenty finansowe oraz *know-how*. Prawo należy potraktować jako narzędzie upowszechnienia konkretnych form koprodukcji oraz jako zabezpieczenie przed najpoważniejszymi nieprawidłowościami w ich stosowaniu. Pamiętajmy, że niezależnie od głoszonego w ostatnich dekadach odejścia od prawnego paradygmatu funkcjonowania administracji, zasada legalizmu determinuje reformowanie administracji poprzez prawo (Ongaro 2009, s. 233). Formuła regulacji koprodukcji nie może jednak prowadzić do narzucenia obligatoryjnego i zuniformizowanego modelu koprodukcji. Ustawa powinna wskazywać kierunek, wyznaczać ramy i chronić koprodukcję przed deformacjami, pozostawiając społecznościom lokalnym możliwie najszerszy zakres swobody w dostosowywaniu regulacji ogólnej do specyfiki lokalnej i stwarzając pole dla innowacji.

Prawo traktuję nie tylko jako instrument regulacji, lecz także jako najbardziej efektywną metodę dotarcia do adresatów z podstawową informacją na temat poszczególnych instrumentów koprodukcji. Apologeci nowego zarządzania publicznego wychodzili z założenia, że do wyzwolenia zmiany wystarczy upowszechnienie dobrych praktyk czy promowanie najlepszych rozwiązań poprzez *soft law*, tj. rozmaite formalnie niewiążące wytyczne, rekomendacje czy kodeksy dobrych praktyk. Programowy odwrót od sterowania zmianami z wykorzystaniem instrumentów prawnych nie mógł się powieść, ponieważ prawo jest, i zapewne jeszcze długo będzie, filarem europejskiej kultury administracyjnej. Pozostanie głównym instrumentem kształtowania zachowań podmiotów realizujących zadania publiczne tak długo, jak długo będą oni rozliczani w pierwszej kolejności z legalności swoich działań. Nie sądzę, by w tej materii cokolwiek się miało zmienić,

niezależnie od nieustannie głoszonych hasel o potrzebie rozliczania administracji z efektów, a nie z formalnej poprawności działań. Zarazem prawo kształtujące ramy systemu zarządzania publicznego musi ewoluować. Zmiana polega na odejściu od detalicznej, ustawowej regulacji działania wszystkich podmiotów zarządzania publicznego w kierunku regulacji ramowych, wyrażających cele oraz wyznaczających minimalny standard. Więcej tu norm zadaniowych niż proceduralnych – językiem norm prawnych opisujemy stan pożądany, ale nie narzucamy szczegółowego przepisu na jego osiągnięcie.

Ucieczka od prawnej regulacji utrudniałaby systemowy zwrot w stronę koprodukcji również dlatego, że prawo może się okazać najskuteczniejszym nośnikiem informacji o konkretnych instrumentach koprodukcji. W Polsce, w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet „Dobre Rządzenie”), przeżywamy w ostatnich latach zalew modeli, zbiorów dobrych praktyk czy podręczników oferujących receptę na reformowanie administracji. Można tę inflację pomysłów oceniać pozytywnie, zgodnie z hasłem: „Niech wyrasta tysiąc kwiatów...”. Mniej optymistyczna perspektywa nakazuje jednak widzieć to zjawisko jako doskonałą receptę na chaos, z którego raczej nie wyłoni się żaden nowy porządek, jeżeli zabraknie przełożenia przynajmniej niektórych propozycji na prawo. Trudno zakładać, że przy tak potężnej produkcji koncepcji modernizacji administracji uda się – całkowicie oddolnie i bez wskazywania drogi ustawą – nadać zmianom spójny kierunek. Prawo jawi się jako najpewniejsza formuła wyjścia z chaosu.

Stymulowanie koprodukcji poprzez prawo jednak nie wystarczy. Od władzy centralnej należy oczekiwać także zachęt finansowych oraz wsparcia wdrożeniowego. W ramach wyodrębnionego funduszu samorządy lokalne mogłyby, przykładowo, ubiegać się o zwrot z budżetu państwa części wydatków ponoszonych na świadczenie usług publicznych w formule koprodukcji. Ważne jest także zapewnienie społecznościom lokalnym doradztwa przy wdrażaniu instrumentów koprodukcji.

4. Wyzwania i ograniczenia

Naiwnością byłoby traktowanie koprodukcji jako modelu dostarczającego wyłącznie korzyści, zarówno obywatelom, jak i administracji. Jakkolwiek sfera problemów czy skutków ubocznych związanych z koprodukcją jest jeszcze słabo zdiagnozowana, pewne wątpliwości zostały już wyartykułowane. Wyzwaniem numer jeden dla koprodukcji jest uniknięcie eskalacji społecznych nierówności. Ilustracji skutków społecznych koprodukcji może dostarczyć edukacja. Zamożniejsi rodzice są w stanie sfinansować swoim dzieciom dodatkowe korepetycje, co można potraktować jako formę koprodukcji edukacji, prowadzącą z dużą dozą prawdopodobieństwa do zwiększenia różnic w poziomie wykształcenia między bogatszymi i biedniejszymi (Andrews, Boyne, Enticott 2006, s. 276). Poza tym udział w koprodukcji wymaga od uczestników określonego poziomu kapitału społecznego i intelektualnego, a w niektórych wypadkach także twardych zasobów finansowych czy rzeczowych. Koprodukcja ma sens i przynosi korzyści wówczas, gdy każdy z uczestników tego procesu może zapewnić na jego rzecz określony wkład.

Może się okazać, że wdrażanie koprodukcji bez strategii przeciwdziałania tym problemom spowoduje swoisty efekt mnożnikowy rozwarstwienia społecznego. Zamożni staną się jeszcze zamożniejsi, ponieważ będą mieli większe możliwości udziału w koprodukcji, a co za tym idzie, będą w stanie wyprodukować dla siebie więcej usług lepszej jakości. Posiadane przez nich zasoby łatwiej przyciągną zasoby publiczne. Może się okazać, że lokalna administracja skieruje szerszy strumień pieniędzy do bogatszych dzielnic miasta, gdzie za sprawą współfinansowania przez zasobniejszych mieszkańców będzie można zrealizować więcej inwestycji (czytaj: zwiększyć wydajność administracji) niż tam, gdzie na wkład samych zainteresowanych liczyć nie można. Efektem może być zatem drastyczne pogłębienie różnic w jakości życia zbiorowego oraz otwarcie nowego obszaru wykluczenia społecznego – wykluczenia z udziału w tworzeniu usług publicznych, spowodowanego brakiem kapitału niezbędnego do partycypacji, a nie suwerenną, niewymuszoną „deklaracją niezaangażowania”.

Czy zatem koprodukcja to przepis na społeczną katastrofę i kolejny neoliberalny wilk w owczej skórce? Wśród badaczy i promotorów koprodukcji ten problem jest dostrzegany, ale raczej na marginesie i bez formułowania kompleksowych rozwiązań. To jeden z najbardziej niedopracowanych elementów tego modelu. W dodatku brakujące danych empirycznych obrazujących społeczne skutki koprodukcji. Spróbujmy jednak zmierzyć się z problemem, opierając się na dwóch założeniach wyjściowych. Po pierwsze, przeciwdziałanie wykluczeniu powinno być centralnym i horyzontalnym elementem strategii koprodukcji. Po drugie, konkretne mechanizmy zapobiegania wykluczeniu należy dopasować do poszczególnych instrumentów koprodukcji.

Wdrażaniu każdej z form koprodukcji musi zatem towarzyszyć refleksja na temat jej społecznych skutków oraz zagrożeń związanych z wykluczeniem. Największa odpowiedzialność spoczywa na administracji, która nie może ulec pokusie współpracy wyłącznie z silnymi czy gotowymi do działania. Niezbędne ze strony władzy lokalnej są zwłaszcza działania na rzecz tzw. *empowerment* grup wykluczonych, czyli budowania ich zdolności do udziału w koprodukcji. Nie można oczekiwać, że osoby czy grupy dotychczas niezaangażowane w działalność społeczną albo z jakichś przyczyn nastawione do niej nieufnie pozytywnie zareagują na ofertę włączenia się w koprodukcję usług publicznych, wymagającą od nich znaczącej i trwałej aktywności. Partycypacja nie jest też sama w sobie antidotum na strukturalne podziały i nierównowagę sił, która jest nieodłącznym elementem kapitalistycznego porządku (Entwistle 2010, s. 176).

Drugim obowiązkiem administracji jest sterowanie koprodukcją, a zwłaszcza strumieniem środków publicznych wydatkowanych w formule koprodukcji, w sposób minimalizujący negatywny efekt społeczny. Trudno tu mówić o uniwersalnych receptach, należy szukać rozwiązań adekwatnych do specyfiki danego instrumentu koprodukcji. Zasadą ogólną powinno być zachowanie równowagi między projektami wymagającymi finansowego zaangażowania obywateli a projektami, w których wkład obywateli polega na pracy społecznej. Ponadto władze lokalne powinny stosować holistyczną perspektywę w zarządzaniu koprodukcją, tzn. dbać o zrównoważony rozwój

inicjatyw koprodukcyjnych, zwracając szczególną uwagę na ich wspieranie w słabiej rozwiniętych dzielnicach.

Wrażliwość administracji na wykluczenie społeczne nie gwarantuje, że w koprodukcję uda się włączyć znaczącą grupę osób zagrożonych tym problemem. W wielu wypadkach proces ten będzie wymagał czasu i uwzględnienia ryzyka przynajmniej częściowego niepowodzenia. To jednak nie może osłabiać determinacji w prowadzeniu działań włączających. Jeżeli władzy lokalnej brakuje zrozumienia wagi tego wyzwania, albo też ta władza świadomie je lekceważy, z dużym prawdopodobieństwem skutki koprodukcji można będzie opisać metaforą o leczeniu dżumy cholera. Koprodukcja, tak jak rynek, musi podlegać regulacji i korektom ze strony administracji. W przeciwnym razie jej beneficjentami będą wyłącznie ci, którzy już na starcie znaleźli się na uprzywilejowanej pozycji ze względu na wyższy kapitał materialny, społeczny czy intelektualny.

Nie trzeba wielkiej wyobraźni, by dostrzec zagrożenie pogłębieniem społecznego wykluczenia poprzez ekspansję koprodukcji. Mniej oczywisty, a być może jeszcze poważniejszy, jest problem wychodzenia z systemu usług publicznych osób, które korzystając z możliwości finansowych, zapewniają sobie usługi publiczne za pośrednictwem rynku.

Optymistyczne spojrzenie na ten proces nakazywałoby stwierdzić, że dopóki zamożniejsza część społeczeństwa z niektórych usług publicznych nie korzysta, ale poprzez podatki i inne daniny łoży na ich świadczenie, system usług publicznych nie może ucierpieć. Co więcej, można nawet cynicznie zauważyć, że dla państwa idealna jest sytuacja, w której ktoś za usługę płaci, ale z niej nie korzysta. Takie myślenie jest jednak krótkowzroczne. W interesie systemu usług publicznych leży utrzymywanie w nim jak największej części społeczeństwa. Im większa jest rzesza beneficjentów systemu usług publicznych, tym większą widzę szansę na jego zachowanie. W krótkiej perspektywie rzeczywiście opłaca się państwu być gapowiczem, tzn. czerpać od obywateli niekorzystających z *welfare state* środki na jego utrzymanie. Na dłuższą metę ryzykujemy jednak rewoltą przeciwko państwu dobrobytu, i to ze strony wpływowych grup społecznych.

Innym, również słabo zbadanym, ryzykiem związanym z koprodukcją jest pokusa nadużycia (*moral hazard*) po stronie władzy. Można sobie wyobrazić, że administracja ideę koprodukcji wykorzysta instrumentalnie do faktycznego zmuszenia obywateli do ponoszenia większej części kosztów zapewniania usług publicznych, finansowanych do tej pory w całości lub w znacznej części z lokalnego budżetu. Przykładowo, samorząd zdecyduje o cofnięciu dotacji na dodatkowe patrole policji, oczekując od obywateli, że ich rolę będą spełniać patrole sąsiedzkie. Inny przykład: lokalne władze rezygnują z zaplanowanej już wymiany oświetlenia ulicznego, domagając się – pod hasłem koprodukcji – finansowego wkładu zainteresowanych mieszkańców w realizację tej inwestycji.

Trudno znaleźć lepsze antidotum na to zagrożenie niż budowanie trwałej współpracy między lokalną administracją i mieszkańcami, opartej na wzajemnym zaufaniu. W takich warunkach ewidentnie nielojalne zachowanie nie będzie z perspektywy władzy opłacalne, bo jego wykrycie spowoduje załamanie relacji administracja–obywatele. Problem zaufania nie tylko ogniskuje jeden z istotniejszych nurtów w dyskusji nad ideą koprodukcji, ale przyprawia też o ból głowy całą rzeszę teoretyków i praktyków zarządzania publicznego. Liczne grono badaczy podkreśla, że zaufanie jest nieodzownym warunkiem skutecznej współpracy, czy to między jednostkami, czy to organizacjami (McQuaid 2010, s. 139; Osborne, McLaughlin, Chew 2010, s. 192). Jest ono postrzegane jako rdzeń procesu koordynacji działań w sieciowym modelu zarządzania (Klijn 2010, s. 305).

5. Podsumowanie. W kierunku kompleksowej definicji koprodukcji

Koprodukcja to partycypacyjny (uspołeczniony) model zapewnienia usług publicznych, alternatywny względem etatystycznego i rynkowego paradygmatu tych usług. Koprodukcja może występować na każdym z etapów procesu zapewnienia usług publicznych – od organizowania i zapewnienia finansowania systemu usług, poprzez ich bezpośrednie świadczenie, na kontroli

ich jakości czy dostępności skończywszy. Oto trzy filary, na których wspiera się idea koprodukcji:

- **Istotna partycypacja.** Najpełniej ideę koprodukcji realizuje taki model partycypacji, w którym obywatel współdecyduje – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także przez własną pracę uczestniczy w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych.
- **Wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych.** W koprodukcji zacierą się sztywny podział na administrację, jako świadczeniodawcę, oraz obywatela, jako odbiorcę i klienta systemu usług publicznych. Koprodukcja oznacza interakcję między administracją i zorganizowanymi grupami obywateli lub, rzadziej, indywidualnymi obywatelami.
- **Brak nastawienia na zysk po stronie uczestników.** Niekomercyjny charakter koprodukcji wyróżnia ten model szczególnie na tle paradygmatu rynkowego. Brak nastawienia na zysk uczestników koprodukcji nie oznacza przy tym, że nie mogą oni wynosić jakichkolwiek korzyści z tego procesu. Korzyść ta nie ma jednak charakteru osobistego przysporzenia majątkowego. Polega na uzyskaniu dostępu do większej ilości usług publicznych albo do usług lepszej jakości czy też na zaspokojeniu potrzeb wewnętrznych, takich jak uznanie wśród członków danej społeczności.

Tak pojętą koprodukcję usług publicznych trudno uznać za model, który może i powinien wyrugować wszelkie inne formy zapewnienia usług publicznych i zyskać status dominującego paradygmatu administracji dobrobytu. Wedle Alforda, koprodukcja przede wszystkim poszerza repertuar rozwiązań, po które można sięgnąć w celu wykonywania zadań publicznych (Alford 2009, s. 10). Nie ograniczamy się już do zapewnienia usług publicznych przez samą administrację, jak w klasycznym modelu administracji świadczącej. Nie traktujemy też urynkowienia i prywatyzacji jako uniwersalnej odpowiedzi na pytanie o to, jak zorganizować system usług publicznych – co głosili wyznawcy nowego zarządzania publicznego. Zamiast, śladem neoliberalistów czy skrajnych etatystów, narzucać *one best way*, kładziemy nacisk na różnorodność wzorców instytucjonalnych, wśród których koprodukcja powinna zyskać należne zainteresowanie (Alford 2009, s. 222).

Bibliografia

- Alford J. (2002). „Why do public sector clients co-produce? Toward a contingency theory”, *Administration & Society*, t. 34, nr 1, s. 32–56.
- Alford J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-Production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andrews R., Boyne G.A., Enticott G. (2006). „Performance failure in the public sector”, *Public Management Review*, t. 8, nr 2, s. 273–296.
- Bason C. (2013). „Designing co-production: Discovering new business models for public services”, online: http://www.mind-lab.dk/assets/842/Designing_co-production_Bason.pdf [dostęp: 1.02.2015].
- Bovaird T., Löffler E. (2012). „From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1119–1138.
- Boyle D. (2007). „The co-production principle and time dollars”, online: <http://timebanks.org/wp-content/uploads/2014/01/Co-ProductionPrinciple.pdf> [dostęp: 1.02.2015].
- Boyle D., Harris M. (2009). „The challenge of co-production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services”, online: http://b3cdn.net/nefoundation/312ac8ce93a00d5973_3im6i6t0e.pdf [dostęp: 1.02.2015].
- Clark B.Y., Brudney J.L., Jang S. (2013). „Co-production of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases”, *Public Administration Review*, t. 73, nr 5, s. 687–701.
- Entwistle T. (2010). „Partnerships, networks, and alliances in collaborative public service delivery”, w: R.E. Ashworth, G.A. Boyne, T. Entwistle (red.), *Public Service Improvement: Theories and Evidence*. Oxford: Oxford University Press.
- Fledderus J., Brandsen T., Honingh M. (2013). „Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration”, *Public Management Review*, t. 16, nr 3, s. 424–443.
- Flynn N. (2012). *Public Sector Management*. London: Sage.
- Hemerijck A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Joshi A., Moore M. (2004). „Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments”, *The Journal of Development Studies*, t. 40, nr 4, s. 31–49.

Jung T. (2010). „Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services”, *Public Management Review*, t. 12, nr 3, s. 439–446.

Każmierczak T. (2014). „Koprodukcja usług publicznych (konceptcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)”, online: http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertryza_TK.pdf [dostęp: 1.02.2015].

Klijn E.H., Edelenbos J., Steijn B. (2010). „Trust in governance networks: Its impacts on outcomes”, *Administration & Society*, t. 42, nr 2, s. 193–221.

Krzeczkowski K. (1938). *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*. Warszawa: Drukarnia Samorządowego Instytutu Wydawniczego.

Löffler E. (2010). „Why co-production is an important topic for local government”, online: http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf [dostęp: 1.02.2015].

McQuaid R. (2010). „Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors”, online: <http://dspace.stir.ac.uk/handle/1893/16959#VUzOk0LjGYQ> [data dostępu: 1.05.2015].

Needham C. (2008). „Citizens, consumers and co-producers”, *Kurswechsel*, nr 2, s. 7–16.

OECD (2011). *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing.

Ongaro E. (2009). *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.

Osborne S.P., McLaughlin K., Chew C. (2010). „Relationship marketing, relational capital and the

governance of public services delivery”, w: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Ostrom E. (1996). „Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development”, *World Development*, t. 24, nr 6, s. 1073–1087.

Pestoff V. (2006). „Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 503–514.

Pestoff V. (2012a). „Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1102–1118.

Pestoff V. (2012b). „Co-production and third sector social services in Europe: Some crucial conceptual issues”, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Abingdon: Routledge.

Pestoff V., Osborne S.P., Brandsen T. (2006). „Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts”, *Public Management Review*, t. 8, s. 591–599.

Petukienė E. (2010). „Coproduction of public services: individual versus collective customer participation”, *Public Policy and Administration*, nr 32, s. 137–147.

Ryan B. (2012). „Co-production: Option or obligation?”, *Australian Journal of Public Administration*, t. 71, nr 3, s. 314–324.

Sześciło D. (2014). *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012). „Co-production: The state of the art in research and the future agenda”, *Voluntas*, t. 23, nr 4, s. 1083–1101.

Governance as co-production of public services

The idea of co-production is the result of the application of governance theory to the organization of public service delivery. This paper presents the genesis of the concept of co-production of public services, and, on the basis of a review of international literature, it describes the current state of the debate on the benefits of co-production, factors stimulating its development, as well as constraints, challenges and potential risks associated with its dissemination. In summary, the author attempts to construct a comprehensive definition of co-production, paying special attention to the elements distinguishing it from the two dominant paradigms of public service delivery – the statist and the market-based model.

Keywords: co-governance, New Public Governance, co-production, public services.