

Tomasz Kaźmierczak

IPSiR UW

Koprodukcja usług publicznych

(koncepcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)



Ekspertyza została przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Podstawowym celem niniejszej ekspertyzy jest wyjaśnienie fenomenu koprodukcji – jej natury oraz jej potencjału dla konstrukcji nowego modelu dostarczania usług publicznych. W opracowaniu omawiam „naturalną historię” koprodukcji, jej pierwotną i ciągle podstawową konceptualizację oraz współczesne jej rozumienie, relacjonuję najważniejsze wyniki prowadzonych nad zjawiskiem koprodukcji badań empirycznych, wskazuję na szczególny sens i znaczenie koprodukcji dla usług społecznych (służb społecznych). Na zakończenie poruszam kwestię barier i wyzwań, których „pokonanie” jest warunkiem wprowadzenia opartego na koprodukcji modelu dostarczania usług publicznych (przede wszystkim społecznych) do praktyki.

Koprodukcja – krótka historia

Zdaniem współczesnych badaczy usługi, w tym usługi publiczne, charakteryzują cztery podstawowe własności odróżniające je od towarów:

- nienamagalność – usługi zasadniczo są procesem, a nie dobrem materialnym;
- nierozdzielność – produkcja i konsumpcja usług odbywa się jednocześnie i nie można ich rozdzielić;
- nieprzechowywalność – usługa musi być skonsumowana w momencie jej produkcji, nie można jej przechować i konsumować później;
- koprodukcja – usługa, ze swej natury, jest produkowana w toku interakcji pomiędzy producentem usługi i jej konsumentem, przy czym rola konsumenta obejmuje także aktywne uczestnictwo w procesie produkcji.¹

Charakterystykę tę przywołuję po to, by pokazać, iż współcześnie koprodukcję traktuje się jako immanentną cechę usług. Zauważmy jednak, że jest to stanowisko względnie nowe. O ile „na gruncie teorii” trzeba by je pewnie uznać za już obowiązujące, o tyle praktyka społeczna w swych podstawowych, „standardowych”, działaniach, jak do tej pory, nie bierze go pod uwagę. Funkcjonujące obecnie procesy świadczenia usług publicznych (produkcja i zarządzanie) zaprojektowane i realizowane są w sposób, który zasadniczo nie przewiduje i nie uwzględnia aktywnej roli ich konsumentów. Powiedzieć by jednak można: jeszcze nie uwzględnia. Są bowiem podstawy, by prognozować, iż wprowadzenie odwołujących się do

¹ S. Osborne, L. Brown, *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?* Public Administration Vol. 89, No. 4, 2011.

partycypacji obywateli zmian w zakresie dostarczania usług publicznych, i zarządzania nimi, jest przede wszystkim kwestią czasu. Rzecz w tym, że, z jednej strony, epoka dominacji *new public management* zdaje się powoli dobiegać końca – jego ograniczenia i mankamenty zwłaszcza w odniesieniu do usług publicznych są już dość dobrze rozpoznane – zatem prędzej czy później zmiany muszą nastąpić. Z drugiej – dotychczasowe doświadczenia z koprodukcją są co najmniej obiecujące. W opinii OECD koprodukcja, choć jako nowy sposób świadczenia usług publicznych znajduje się w bardzo wczesnej fazie rozwojowej, zdaje się pokazywać, iż świadomie stosowana prowadzi do poprawy jakości usług publicznych i większej satysfakcji ich użytkowników przy jednoczesnej redukcji kosztów². W tej sytuacji, by zmiany zaszyły, potrzebny jest przede wszystkim czas. Po pierwsze, jest on niezbędny do zbadania i zrozumienia natury koprodukcji, by wiedzieć, w jakich obszarach życia publicznego i w jakim zakresie może ona być wprowadzana do praktyki społecznej. Po drugie, wymaga czasu zmiana sposobu myślenia o roli państwa i obywateli (społeczeństwa obywatelskiego) w procesach prowadzenia i regulowania spraw publicznych. Ten drugi warunek jest pewnie trudniejszy i bardziej czasochłonny niż pierwszy, tym nie mniej, jak sądzę, i on będzie w końcu spełniony. W chwili obecnej bowiem innej niż koprodukcja względnie realnej alternatywy dla *new public management*, jak się zdaje, nie ma.

Koprodukcja „odkryta”

Fakt, iż fenomen koprodukcji rozumianej jako (świadomy i celowy) współudział obywateli lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego w świadczeniu usług publicznych jest znany w tylko relatywnie wąskim kręgu ekspertów lub społecznych innowatorów nie oznacza, że jest ona pojęciem/zjawiskiem całkiem nowym. W gruncie rzeczy jako pierwsza dostrzegła je – i skonceptualizowała – grupa amerykańskich ekonomistów z Indiana University (wśród których była przyszła laureatka Nagrody Nobla, Elinor Ostrom) ponad 30 lat temu, tj. pod koniec lat 70. ubiegłego wieku. Za znamienne trzeba uznać okoliczności, w jakich to „odkrycie” nastąpiło. Działający w USA zgodnie z Weberowskim modelem profesjonalnej biurokracji sektor publiczny stawiał opór partycypacyjnym aspiracjom obywateli, które narastały od lat 60. W konsekwencji jego społeczna legitymizacja ulegała erozji, co osłabiało szanse na pozyskiwanie większych środków finansowych niezbędnych dla utrzymania jakości

² *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011.

świadczonych usług. Poszukiwania dróg wyjścia z kryzysu szły w różnych kierunkach. Wśród rozważanych opcji znalazły się m. in. *new public management* i koprodukcja.³ Vincent Ostrom, a później Elinor Ostrom oraz badacze z ich kręgu uznawali, że ta druga łącznie z odpowiednią skalą organizacji terytorialnej (nie za dużą) są czynnikami wspierającymi efektywność i skuteczność usług publicznych.⁴

Koprodukcja „odłożona na półkę”

Mimo nadziei pokładanych w koprodukcji przez jej wczesnych badaczy i analityków – stanowiła ona bowiem atrakcyjną obietnicę odbudowania zerwanej więzi pomiędzy państwem/sektorem publicznym a obywatelami – od połowy lat 80. zainteresowanie nią jednak osłabło. Zarządzanie publiczne na kilka dekad zdominował model *new public management*, koprodukcja zaś stała się „drogą mniej uczęszczaną”.⁵ Być może stało się tak dlatego, iż było jeszcze zbyt wcześnie na spełnienie podstawowych dla jej implementacji warunków – gotowości /1/ do zmiany praktykowanych przez lata formuł współdziałania obywateli i przedstawicieli władz i instytucji publicznych w zakresie metod podejmowania decyzji jak i metod dostarczania usług publicznych oraz /2/ do przełamania charakterystycznej dla pracowników administracji publicznej postawy dystansu wobec obywateli⁶.

Dostrzeżona i doceniona w USA idea koprodukcji do Europy trafiła pod koniec lat 80.⁷ Europejskim ekspertom była wówczas ona znana, ale bardziej na poziomie pewnej ogólnej idei niż ustrukturalizowanej koncepcji, postrzegano ją też odmiennie niż w pragmatycznych USA – bardziej w kontekście praw obywatelskich i polityki społecznej niż zarządzania

3 C.H. Levine, *Citizenship and Service Delivery. The Promise of Coproduction*, w: N.C. Roberts (red.) *The Age of Direct Citizen Participation*, M.E. Sharp, Armonk, New York, 2008. Cytowana praca po raz pierwszy została opublikowana w 1984 r.

4 Zob. D. M. McGinnis, *Introduction*, w: M. D. McGinnis (red.), *Polycentricity and Local Public Economies*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999.

5 J. Alford, *A Public Management Road Less Travelled: Clients as Coproducers of Public Services*, Australian Journal of Public Administration, vol. 57, 1998.

6 C.H. Levine, *Citizenship and Service Delivery...*

7 *Clients or co-producers? The changing role of citizens in social services*, The National Board of Social Welfare in Finland, Helsinki, 1989; seminarium, z którego pochodzą zawarte w tym tomie opracowania zostało zorganizowane w 1987 r. przez fińską National Board of Social Welfare oraz działający w Wiedniu European Centre for Social Welfare Training and Research.

publicznego. Wydaje się jednak, iż w Europie zainteresowanie problematyką koprodukcji było wówczas małe.

Koprodukcja „zrewitalizowana”

Sytuacja zaczęła się zasadniczo zmieniać na przełomie wieku. Wówczas bowiem kwestia uczestnictwa i roli obywateli w dostarczaniu usług publicznych zaczęła nabierać na znaczeniu. Stało się tak dlatego, że – z jednej strony – rosła gotowość obywateli do wywierania większego wpływu na procesy zarządzania publicznego, w tym świadczenie usług publicznych. Była ona wyrazem coraz silniejszej potrzeby obywatelskiej podmiotowości, która m. in. wyrastała z nieufności wobec sprawności i skuteczności państwa. Z drugiej strony rzeczywiste procesy transformacji modelu *welfare state*, polegające na ograniczaniu odpowiedzialności państwa za prowadzenie spraw publicznych, coraz mocniej uświadamiały konieczność dzielenia się tą odpowiedzialnością z obywatelami i ich organizacjami.⁸ Nastąpił zatem bardzo zdecydowany wzrost zainteresowanie koprodukcją. Był on wyraźnie widoczny na poziomie aktywności organizacji międzynarodowych, i to zarówno zrzeszających organizacje pozarządowe (International Council on Social Welfare⁹), jak i państwa (Rada Europy¹⁰, OECD¹¹). Być może jednak ważniejsze było zainteresowanie – trwające po dziś dzień

8 „Stan ducha” leżący u podstaw rosnącego zainteresowania koprodukcją dobrze wyrażają słowa otwierające publikację zatytułowaną *Participation Nation. Reconnecting Citizens to the Public Realm*, a przygotowaną przez dwie wpływowe brytyjskie niezależne organizacje: *Poprzez wołanie o demokrację bezpośrednią, o partycypacyjny budżet, „podwójną decentralizację”, o wybór i głos w zakresie dostarczania usług wyraża się nacisk, którego nigdy przedtem nie było, by oferować obywatelom tak wiele intensywnych czasowo możliwości wpływania na usługi publiczne. (...) ...w przestrzeni publicznej istnieje narastająca zgoda co do tego, iż państwo nie jest już dłużej w stanie kierować działaniami obywateli, nie można też polegać na samym rynku, że sprosta wyzwaniom współczesnego życia. Czy to w odniesieniu do zmian klimatycznych, zdrowia publicznego, międzynarodowego terroryzmu czy promowania prospołecznych zachowań wchodzimy w erę, w której postęp może być osiągnięty tylko w społeczeństwie, w którym każdy - jednostki, społeczności i służby publiczne – będzie w stanie i będzie chciał odgrywać swoją własną rolę. Aby to się stało partycypacja publiczna musi stać się rdzeniem przyszłej służby publicznej, zarówno w zakresie podejmowania decyzji jak i dostarczania usług. Czas na władzę ludu nadszedł.* (S. Creasy (ed.), *Participation Nation. Reconnecting Citizens to the Public Realm*, Involve, Institute for Insight in the Public Services, Londyn, 2007, s.1)

9 Np. raport *Users in Social Services. From Client to Customer?* przygotowany w 1999 r. przez Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge dla ICSW Europe.

10 Np. *Users' Involvement in Social Services*, Final report of the activity carried on in 2003-2004, CDCS, Council of Europe, www.coe.int, 2004.

11 Np. seria publikacji promujących i dokumentujących włączanie obywateli w produkcję usług publicznych: *Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD 2001; *Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD 2001; *Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD 2009.

– przejawiane „na dole” przez badaczy uniwersyteckich czy ekspertów działających w niezależnych think-tankach przejawiane w postaci różnego typu analiz i studiów, w tym badań empirycznych. Chodzi w nich o to, by poprzez przyglądanie się koprodukcji w praktyce społecznej testować, jak i gdzie się sprawdza, jakie może przynosić rezultaty, spełnienia jakich warunków wymaga.

Koprodukcja w kręgu zainteresowania rządów?

W 2011 r. OECD opublikowała raport *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*¹² wprost dotyczący koprodukcji. W raporcie koprodukcja oznacza *innowacyjne podejścia do dostarczania usług bazujące na formowanym przez rządy partnerstwie z obywatelami, użytkownikami usług i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego*. We wstępie do raportu ujawniono leżące u jego podstaw przesłanki. Otóż przedstawiciele państw członkowskich OECD uznali, że w czasach fiskalnych ograniczeń trzeba szukać takich rozwiązań, które poprawią usługi świadczone przez sektor publiczny i uczynią go bardziej skutecznym, efektywnym i innowacyjnym, ale – warunek, jak można przypuszczać, pewnie zasadniczy - bez podnoszenia kosztów. Uznano w związku z tym, że warto docenić zasoby wiedzy eksperckiej i kreatywności, jakie w tym zakresie posiadają obywatele i społeczeństwo obywatelskie. Stąd zwrócenie uwagi na koprodukcję. Zauważmy, iż zainteresowanie koprodukcją przejawiają także rządy (przynajmniej niektórych) krajów, m. in. Francji¹³ i W. Brytanii¹⁴, zlecając badania lub ekspertyzy dla własnych potrzeb. Może to oznaczać, iż koprodukcja przestaje już być jedynie – nazwijmy to – społeczno-ekonomicznym eksperymentem, stając się zagadnieniem o znaczeniu politycznym – rozwiązaniem branym pod uwagę przez sfery decydenckie. Kryzys ekonomiczny dał impuls, by zacząć ją traktować poważnie jako – potencjalnie – alternatywny sposób zarządzania publicznego i świadczenia/produkcowania usług publicznych.

12 *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011.

13 E. Loffer i in., *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far walk together: citizens and the coproduction of public services*, Ministry of Budget, Public Finance and Public Services, Paris, 2008.

14 M. Horne, T. Shirley, *Co-production in public services: a new partnership with citizens*, Cabinet Office, London. 2009.

Koprodukcja – konceptualizacja

Podstawowa – i w gruncie rzeczy obowiązująca do dziś – konceptualizacja koprodukcji została przeprowadzona w kilku pracach opublikowanych w pierwszej połowie lat 80. Zdaniem Brudney’a i Englanda, którzy podjęli wówczas próbę zrekapitulowania stanu refleksji nad zjawiskiem koprodukcji, prace koncepcyjne przebiegały dwoma nurtami; pierwszy stanowiły analizy ekonomiczne, drugi prowadzony był w środowisku politologów zajmujących się administracją publiczną¹⁵. Rezultaty tych prac zachowują swoją wartość po dziś dzień – tworząc fundament dla studiów prowadzonych w późniejszych latach, także współcześnie. Szczególnie ważne wydają się być przygotowane wówczas przez ekonomistów z Indiana University podstawy ekonomicznej teorii koprodukcji¹⁶. Oto najważniejsze jej tezy:

1. O ile w przypadku dóbr materialnych produkcja i konsumpcja są procesami całkowicie rozłącznymi, a role producenta i konsumenta od siebie całkowicie niezależne, o tyle w przypadku usług rzecz ma się inaczej. Konsument usługi w sposób naturalny staje się częścią procesu jej produkcji, bowiem wartość efektu końcowego usługi jest zawsze pewną funkcją wkładu (motywacji, umiejętności, czasu, energii i in. zasobów) jej konsumenta. Dla przykładu - na skuteczność leczenia (powrót do zdrowia) wpływa zarówno praca lekarza (i/lub innych pracowników służby zdrowia) jak i postawa pacjenta. Spostrzeżenie to prowadzi do następującego ogólnego wniosku: w społeczeństwie opartym na podziale pracy każdy jest jednocześnie „**regularnym**” **producentem** dóbr ub usług (produkując je w ramach swojej „normalnej” aktywności zawodowej) oraz **konsumentem** wyprodukowanych przez innych dóbr i usług, przy czym – w przypadku usług – jest on nie tylko konsumentem, ale **konsumentem-producentem** ponieważ działając poza swoimi „regularnymi” rolami produkcyjnymi przyczynia się on do ich produkcji. Realne znaczenie wkładu konsumenta-producenta dla końcowej wartości usługi różni się w zależności od jej rodzaju, wiele jest jednak takich usług, w przypadku których wkład ten jest

15 J. L. Brudney, R. E. England, *Toward a Definition of the Coproduction Concept*, Public Administration Review, vol.43, 1983

16 R. B. Parks, P. C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom, V. Ostrom, S.L. Percy, M.B. Vandivort, G.P. Whitaker, R.Wilson, *Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional consideration*, Policy Studies Journal, vol. 9, 1981

kluczowym dopełnieniem wysiłków „regularnego” producenta. Bez wkładu konsumenta-producenta usługa pozbawiona byłaby wartości.

2. Usługi powstają zatem zawsze w wyniku koprodukcji – tj. nakładania się wysiłków „regularnych” producentów i konsumentów-producentów. Następuje ono spontanicznie, ale może być także rezultatem skoordynowanych działań. By jednak do koprodukcji doszło (zarówno „spontanicznej” jak i „skoordynowanej”) konieczne jest równoczesne spełnienie trzech rodzajów warunków: technicznych, ekonomicznych i instytucjonalnych.

Warunki techniczne wymagają, aby finalna wielkość produktu była funkcją wkładu wniesionego przez „regularnego” producenta i konsumenta-producenta, co oznacza, że zmiana wielkości któregoś z wkładów wpływa na wielkość finalną. Są tutaj możliwe dwie idealne sytuacje:

- koprodukcja substytucyjna – oba wkłady są wzajemnie zastępowalne, np. śmieci na wysypisko mogą wywozić służby komunalne albo sami mieszkańcy;
- koprodukcja oparta na współzależności – oba wkłady są wzajemnie powiązane – w tym wypadku bez wkładu jednej ze stron żaden rezultat nie może być osiągnięty, np. pożar strawi dom oddalony od siedziby straży pożarnej, jeśli nie zostanie ona o nim powiadomiona.
- z kolei warunki ekonomiczne są spełnione, kiedy koprodukcja jest dla „regularnego” producenta i konsumenta-producenta opłacalna. Opłacalność ta zależy od:
 - zakresu współzależności i substytucyjności wkładów,
 - relatywnych zysków i kosztów po stronie obu typów producentów.

Mimo możliwości wniesienia opłacalnych dla producenta i producenta-konsumenta niezbędnych wkładów do koprodukcji nie dojdzie bez spełnienia warunków instytucjonalnych. Nie będzie więc ona miała miejsca lub będzie ograniczona w przypadku jej zakazu lub istnienia okoliczności, które do niej zniechęcają. Może jednak zdarzać się i tak, że rozwiązania instytucjonalne ją stymulują. Tak naprawdę to właśnie czynniki instytucjonalne dla praktykowania koprodukcji – wdrażania jej tam, gdzie może być ona szczególnie efektywna, i unikania jej w tych obszarach, gdzie na efektywność szans nie ma – mają podstawowe znaczenie.

„Skoordynowana” koprodukcja ma potencjał stania się skuteczną alternatywą dla „regularnej” produkcji usług publicznych i może okazać się pomocna w zaspokajaniu rosnącego na nie popytu, wymaga jednak znalezienia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. W wypadku koprodukcji substytucyjnej skuteczne w zachęcaniu lub zniechęcaniu do jej stosowania mogą być mechanizmy rynkowe (cena za usługi), jednak w wypadku koprodukcji opartej na współzależności wkładów skuteczność mechanizmów rynkowych jest ograniczona. Wdrożenie koprodukcji tego typu wymaga w gruncie rzeczy takich rozwiązań instytucjonalnych (np. organizacyjnych), które będą minimalizować prawdopodobieństwo redukcji zaangażowania producentów (lub nawet unikania go). Spełnienie tego warunku nastroczać może szczególnie dużo trudności.

Do powyższych tez warto dopisać jeszcze jedną, sformułowaną w połowie lat 90. przez E. Ostrom. Dowiodła ona mianowicie, że współpraca „regularnych” producentów i producentów-konsumentów, innymi słowy współpraca sektora publicznego z obywatelami, w procesie świadczenia usług publicznych, podnosi finalną wartość tych usług w sposób niewspółmierny do wielkości wkładu obu stron, tj. daje efekt synergii. Ta własność koprodukcji jest szczególnie ważna dla społeczności/społeczeństw o ograniczonych zasobach, bowiem podnosi ich produktywność i pozwala osiągać większą dynamikę rozwoju¹⁷.

Politolodzy, Brudney i England, w swoich studiach nad koprodukcją skupiali się przede wszystkim na kwestii aktywnego włączania w proces dostarczania usług publicznych obywateli, w szczególności tych, którzy mieliby być bezpośrednimi ich beneficjentami. Jakkolwiek zakładano, iż koprodukcja może mieć zastosowanie w odniesieniu do każdego typu usług publicznych, to jednak szczególnie atrakcyjna wydawała się być dla „miękkich” usług, tj. takich, które w taki czy inny sposób mają wpływać na użytkowników – zmieniać ich samych lub coś w ich życiu¹⁸. W gruncie rzeczy chodzi tu więc o usługi, w przypadku których koprodukcja oparta jest na współzależności wkładów producenta i producenta- konsumenta. Współcześnie tę kategorię tworzą przede wszystkim usługi określane mianem usług użyteczności publicznej (*services of general interest*) – obejmuje ona nie tylko klasyczne w tym przypadku usługi społeczne (opieki i pomocy społecznej, w tym usługi opiekuńczo-

17 E. Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, World Development, Vol. 24. No.6. 1996.

18 G.P. Whitaker, *Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery*, Public Administration Review, vol.40, 1980.

wychowawcze oraz, zainicjowane relatywnie niedawno, usługi (re)integracji społecznej i zawodowej), ale także zdrowotne, edukacyjne i kulturalne i in.

Sens koprodukcji „miękkich” usług, na przykładzie usług pomocy społecznej (*human services*) analizował G.P. Whitaker w artykule opublikowanym w 1980 r.¹⁹ Usługi pomocy społecznej są świadczone po to, by wywołać głęboką zmianę w zachowaniach klientów. W tym celu „regularny” producent może dostarczać usługobiorcy zachętę, doradzać mu, wspierać i instruować, ale z punktu widzenia końcowej skuteczności podstawowe znaczenie ma udział i zaangażowanie klienta, bo zmiany dokonuje tylko on sam. Usługodawca nie może mu jej zaoferować jako „ukończonego produktu” – współudział usługobiorcy jest warunkiem koniecznym do skutecznego przeprowadzenia pożądanego transformacji. Zdaniem Whitakera obywatele mogą uczestniczyć w produkcji usług, z których sami korzystają – pomocy społecznej, ale i innych – na trzy podstawowe sposoby:

- wnosząc prośby o pomoc obywatele znacząco wpływają na rodzaje podejmowanych przez instytucje usługodawcze działań i sposoby udostępniania ich w społeczności;
- oferując usługodawcom swoją pomoc (lub jej odmawiając) obywatele odciążają (lub dociążają) służby publiczne otwierając im nowe możliwości działania (lub je ograniczając);
- uzgadniając wspólnie ze służbami publicznymi naturę doświadczanych problemów umożliwiają tym służbom stosowanie zindywidualizowanego podejście do zaspokajania ich potrzeb.

Podsumowując studia nad koprodukcją przeprowadzone na początku lat 80. Brudney i England doszli do wniosku, iż wyłania się z nich nowy model dostarczania usług publicznych²⁰. Konfrontując go z cechami „starego” modelu można by scharakteryzować go następująco:

1. o ile „stary” model zakłada całkowity rozdział sektora publicznego, ponoszącego pełną i wyłączną odpowiedzialność za podaż usług publicznych, od obywateli, którzy tworzą na nie popyt, o tyle „nowy” przyjmuje, iż obie „sfery aktywności” – służby i administracja publiczna z jednej strony, z drugiej obywatele – częściowo się pokrywają; koprodukcja odbywa się we wspólnej ich części;

19 G.P. Whitaker, *Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery*, *Public Administration Review*, vol.40, 1980.

20 J. L. Brudney, R. E. England, *Toward a Definition of the Coproduction Concept*, *op cit*

2. o ile „stary” model rolę obywateli sprowadza do konsumpcji oferowanych im usług oraz zgłaszania o nich opinii czy to pozytywnych (akceptacja), czy negatywnych poprzez komunikowanie różnego typu skarg i wniosków zgodnie z przewidzianymi procedurami albo też poprzez ich odrzucenie i tworzenie nowego popytu, o tyle „nowy” zakłada, iż wkład i *feedback* obywateli stanowi integralny, „wewnętrzny”, element procesu dostarczania usług;
3. o ile w „starym” modelu usługi są wyłącznym dziełem sektora publicznego, o tyle w „nowym” są koprodukowane przez służby publiczne i obywateli, przy czym to, w jakim stopniu są one wspólnym ich dziełem zależy od zakresu zażębiania się wkładów obu stron.

Ponadto koprodukcja, by mogła być stosowana w praktyce społecznej i miała sens, wymaga od służb publicznych rzeczywistej woli i gotowości do zachęcania obywateli do rozwijania ich koprodukcyjnego potencjału i wkładu, od obywateli zaś – aktywności, przy czym musi ona być dobrowolna, tj. niewymagana przez prawo. Obywatele mogą się angażować w koprodukcje bądź jako jednostki bądź zorganizowani w grupy lub kolektywy. W związku z tym można wyróżnić trzy jej typy:

- koprodukcja indywidualna dotyczy współdziałania służb publicznych i jednostek przy wytworzeniu usługi, którą owe jednostki dla własnego pożytku konsumują;
- koprodukcja grupowa ma miejsce wówczas, gdy grupa obywateli organizuje się po to, by zwiększyć ilość lub jakość usług, z których korzystają (ten typ koprodukcji może wymagać już wprowadzenia mechanizmów koordynacji działań podejmowanych przez członków grupy i służby publiczne, co nie zawsze jest proste; ponadto zagrożeniem dla efektywności koprodukcji grupowej jest sytuacja, gdy rzeczywistymi beneficjentami nie są wszyscy członkowie grupy, tylko niektórzy i to w dodatku ci już skądinąd uprzywilejowani);
- koprodukcja kolektywna angażuje całe wspólnoty i dotyczy usług, których użytkownikami mogą być wszyscy ich członkowie, mają one bowiem charakter dóbr publicznych.

Zauważmy, iż powyższe rozróżnienie na koprodukcje indywidualną, grupową i kolektywną dowodzi, iż może ona mieć zastosowanie przy produkcji zarówno dóbr prywatnych jak

i publicznych. Z tego względu, zdaniem Brudenya i Englanda, koprodukcja kolektywna może być uznana za najbardziej społecznie wartościową.

Koprodukcja – rozwój pojęcia

Następstwem obserwowanego od ok. 15 lat wzrostu zainteresowania koprodukcją stało się pewne – chyba wobec takiego obrotu rzeczy nieuniknione – „rozmycie” znaczenia tego pojęcia. Pierwotny sens nadała mu grupa ekonomistów z Indiana University – w ich ujęciu pojęcie koprodukcji odnosi się do „zwykłych” obywateli i ich bezpośredniego zaangażowania w proces produkowania usług. Zakres znaczeń przypisywanych koprodukcji w definicjach formułowanych w ostatnich latach jest znacznie szerszy. Jak zauważa V. Pestoff: *Definicje koprodukcji mieszczą się w granicach od „mikstu wkładów, które wnoszą w dostarczanie usług publicznych przedstawiciele służb publicznych i obywatele” po „partnerstwo pomiędzy obywatelami a dostawcami usług publicznych”. W różnicach między nimi – zdaniem Pestoffa – wyrażają się różnice kulturowe, różnice przedmiotu skupienia uwagi lub jedne i drugie.*²¹ Przede wszystkim jednak różnice w definiowaniu koprodukcji dowodzą przyjmowania przez jej badaczy i obserwatorów różnych punktów widzenia, co wszakże prowadzi do coraz lepszego rozumienia tego zjawiska oraz coraz pełniejszego dostrzegania jego zmienności i złożoności. Pole analiz i refleksji wyznaczają takie m. in. kwestie, jak: kto może być aktorem koprodukcji (tj. pełnić rolę „regularnego” producenta i konsumenta – konsumenta), na czym może polegać wkład producentów – konsumentów, jaki charakter może mieć relacja: „regularny” producent – konsument, w jakich fazach produkcji i na jakich poziomach zarządzania koprodukcja może mieć miejsce, jaką wartość koprodukcja tworzy, wyrazem jakich (szerszych) procesów koprodukcja jest. Dwa przykłady. Dla OECD koprodukcja to pewien obszar praktyki społecznej interesujący z czysto pragmatycznych względów – zawiera w sobie bowiem „obietnicę” poprawy jakości usług publicznych bez podnoszenia ich kosztów. Dlatego też autorzy przygotowanego dla tej organizacji raportu²² szukali jej definicji analitycznej, taka bowiem pozwoliłaby im możliwie

21 V. Pestoff, *Co-Production and the Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012, s.15

22 *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011; raport przygotował M. Daglio z OECD Directorate for Public Governance and Territorial Development, przy współpracy I. Payne.

adekwatnie określić zakres/obszar koprodukcji i jej granice. Przeanalizowali zatem definicje sformułowane przez innych i zauważyli, że na trzy zagadnienia zwraca się w nich uwagę:

- bezpośrednio zaangażowanie w usługi publiczne usługobiorców /obywateli, którzy przestają być jedynie ich odbiorcami stając się w większym stopniu współpracownikami profesjonalistów, co oznacza także podejmowanie przez nich niektórych czynności wcześniej przypisanych profesjonalistom;
- tworzenie wartości publicznej, poprzez m. in. podkreślanie znaczenia rezultatów (*outcomes*) usług, zwłaszcza tych, które bez koprodukcji nie mają szans być osiągnięte (np. edukacja) oraz znaczenia partnerstwa pomiędzy profesjonalistami i usługobiorcami/obywatelami;
- stałą relację, która wiąże usługobiorców /obywateli i profesjonalistów wnoszących w nią bezpośredni wkład (*input*); relacja ta może być długoterminowa i może opierać się na wspólnych wartościach lub odwoływać do zasad partnerstwa.

Pamiętając, iż w zależności od typu usług praktyki koprodukcyjne mogą się różnić tym, kto jest w nie zaangażowany, w jakiej fazie mają miejsce i jak głęboki jest w nie wkład obu stron/partnerów, autorzy raportu OECD przyjęli w końcu definicję koprodukcji, która mówi, iż jest to *taki sposób planowania, projektowania, dostarczania i ewaluowania usług publicznych, który wykorzystuje bezpośredni wkład wnoszony przez obywateli, usługobiorców i organizacje społeczeństwa obywatelskiego*²³. Z definicji tej, zdaniem jej autorów, wynika, iż:

- wchodzący w ramach koprodukcji w grę zakres czynności/wkładów odbiorców usług – obywateli jest bardzo szeroki i waha się od najprostszej czynności, jaką jest zwykła informacja zwrotna dotycząca usługi, po trwałe i bogate w treści relacje z profesjonalnymi usługodawcami;
- koprodukcja jest czymś innym niż kontraktowanie usług publicznych w sektorze prywatnym (np. poprzez *outsourcing*) – o ile koprodukcja opiera się na niezdefiniowanym/otwartym co do zakresu zaproszeniu obywateli do partycypacji, o tyle kontraktowanie usług wymaga formalnego porozumienia z jej dostawcą i precyzyjnej jego specyfikacji;
- podstawą praktyk koprodukcyjnych jest dobrowolność angażowania się obywateli, ale nie jedyną – inną są partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

23 *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society op. cit.*, s. 32

partnerstwa te dotyczą świadczenia usług przez te organizacje i mogą być regulowane porozumieniami o charakterze kontraktów.

Inny punkt widzenia przyjęli T. Boviard i E. Löffler – dla nich ważny jest głęboki sens koprodukcji, polegający na tym, iż przyznaje ona obywatelom podmiotową rolę w procesach organizacji życia publicznego. Autorzy ci wiążą mianowicie koprodukcję z procesem przechodzenia od „public service FOR the public” do „public service BY the public”²⁴. Patrząc z tej perspektywy okazało się, że żadna z bliskich im definicji koprodukcji nie dostatecznie dobra, by mogli ją w pełni zaakceptować. I tak:

- definicja zaproponowana przez NESTA, która mówi, iż koprodukcja to *dostarczanie usług publicznych w ramach równej i wzajemnej relacji pomiędzy profesjonalistami a osobami korzystającymi z usług, ich rodzinami i sąsiadami, co czyni zarówno usługi i społeczności bardziej efektywnymi agentami zmiany*²⁵ – zdaniem Boviarda i Löffler zbyt koncentruje się na samej usłudze ponadto owa *równa i wzajemna relacja* w praktyce rzadko jest spotykana;
- definicja Governance International²⁶, zgodnie z którą koprodukcja to *wprzęgnięcie aktywów i zasobów usługobiorców i społeczności dla osiągnięcia lepszych rezultatów lub zmniejszenia kosztów*²⁷ – podkreśla znaczenie wzajemności, ale – zdaniem Boviarda i Löffler – nie akcentuje równości, skupia się na kwestii rezultatów i kosztów pozostawiając jakby z boku kwestie usług jako takich;
- (wcześniejsza) definicja samego Boviarda, która przyjmuje, iż koprodukcja to sposób *dostarczania usług publicznych poprzez regularną i długoterminową relację pomiędzy profesjonalnymi usługodawcami (niezależnie od tego, dla jakiego sektora pracują) oraz użytkownikami usług lub innymi członkami społeczności, w ramach której*

24 T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012.

25 Cyt za: T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, op. cit s. 36.

26 Governance International - zarejestrowana w W. Brytanii organizacja pozarządowa o zasięgu międzynarodowym specjalizująca się w problematyce koprodukcji (konsulting, badania, szkolenia).

27 Cyt za: T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, op. cit s.36

wszystkie strony czynią wkład ze swoich zasobów²⁸ – niepotrzebnie do rangi definicyjnej podnosi kwestie długotrwałości relacji wiążącej obie strony koprodukcji oraz nie odnosi się do kwestii rezultatów usług.

W efekcie T. Boviard i E. Löffler odступują od podania w pełni odpowiadającej im definicji koprodukcji, za to wskazują na zawartą we wszystkich przytoczonych przez siebie definicjach – jako ich sedno (*at their core*) – pewną nową wizję usługobiorców, która jest zasadniczo odrębna od tego, jak tradycyjnie – w kontekście usług publicznych – postrzegano (i na ogół postrzega się nadal) członków społeczeństwa. Otóż o ile w „starej” wizji obywatele to bierni odbiorcy usług, o tyle „nowa” wizja przyjmuje, że odbiorcy usług²⁹:

- są w stanie sprostać warunkom obowiązującym w procesach dostarczania usług odgrywając rolę czynnika o znaczeniu krytycznym dla ich sukcesu (tj. sensowności usług, wartości ich rezultatów końcowych);
- myślą i mają wiedzę, której wielu profesjonalistów nie posiada;
- posiadają zasoby czasu i energii i są gotowi przeznaczać je na rzecz innych;
- dysponują wieloma różnymi zdolnościami, które potencjalnie mogą stanowić o ich wartościowym wkładzie dla społeczności;
- mogą wchodzić w niepaternalistyczne, oparte na współpracy, relacje z przedstawicielami służb publicznych, innymi usługobiorcami i członkami społeczeństwa;
- mogą promować wartość usług publicznych, z których korzystają, wzmacniając w oczach innych obywateli ich legitymizację (co przekłada się na lepszy stosunek obywateli do tych usług i zgodę na ich finansowanie).

Przedstawione powyżej podejścia – zaznaczmy to bardzo mocno – w żaden sposób się nie wykluczają, ujawniają natomiast inne oblicza tego samego fenomenu.

Mając pełną świadomość spotykanych w literaturze przedmiotu odmienności definicyjnych, ale i wielorakich praktyk określanych mianem koprodukcji, V. Pestoff, skądinąd jeden

28 T. Boviard, *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, *Public Administration Review*, vol. 2007 s. 847

29 T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, op. Cit

z najbardziej znanych i zasłużonych badaczy tego zjawiska, podjął próbę jej – nazwijmy to – dekonstrukcji, po to, by „odkryć” współczesny sens nadawany temu pojęciu³⁰.

- Ze względu na fakt, iż pojęciem koprodukcji obejmuje się partycypację obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, która ma miejsce na różnych poziomach zarządzania publicznego, Pestoff proponuje dokonać rozróżnienia na koprodukcję sensu stricto, *co-management* i *co-governance*. W wąskim rozumieniu pojęcie koprodukcji odnosiłoby się do tych praktyk, w toku których obywatele przynajmniej w pewnej części produkują usługi dla siebie samych. Należy dodać, iż formuła *produkcowania usług dla siebie* obejmuje także takie sytuacje, gdy udział sektora publicznego sprowadza się do „dostarczenia” regulacji prawnych i/lub przynajmniej częściowego finansowania owych usług, choćby w postaci ulg podatkowych przysługujących organizacjom typu *not-for-profit*. Pojęcie *co-management*’u dotyczyłoby praktyk dostarczania usług przez trzeci sektor razem z sektorem publicznym i sektorem *for profit*, pojęcie *co-governance* natomiast – udziału owych trzech sektorów w procesach planowania usług publicznych i podejmowania w tym zakresie decyzji. (Odnosząc te pojęcia do faz procesu polityki publicznej – *co-governance* miałoby miejsce w fazie planowania i programowania, a *co-management* i *co-production* – w fazie implementacji.)
- Koprodukcja zawsze wymaga zawiązania relacji pomiędzy profesjonalnymi usługodawcami a obywatelami-usługobiorcami, przy czym relacja ta może mieć różny charakter. Po pierwsze relacje może różnicować ich aspekt temporalny. I tak czasem wystarczy jednorazowe spotkanie, ale obecność obu stron jest konieczna, bowiem ich wkłady nie mogą być rozdzielone. W przypadku wielu jednak usług (np. usług pomocy społecznej) relacja jest rozciągnięta w czasie, zaś spotkania mogą mieć charakter bądź systematyczny i planowy bądź bardziej okazjonalny, przy czym to co najważniejsze dla skuteczności usługi może mieć miejsce w czasie między spotkaniami a niekoniecznie w ich trakcie. Po drugie, relacje mogą się różnić ze względu na wzajemny stosunek wkładów zawodowych usługodawców i obywateli. Zasadniczo są tu trzy możliwości: wkłady są współzależne, wkłady obywateli uzupełniają wkłady profesjonalistów, wkłady obywateli są wobec wkładów profesjonalistów komplementarne. O ile

30 V. Pestoff, *Co-Production and the Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues*, op.cit

w relacjach opartych na współzależności wkładów usługa nie może być zrealizowana bez udziału usługobiorcy, o tyle w dwóch pozostałych – może, bo podstawowa odpowiedzialność spoczywa na profesjonalnych usługodawcach, obywatelom natomiast przypadają zadania o charakterze raczej drugoplanowym, w tym substytucyjne.

- W przypadku koprodukcji – zwraca uwagę Pestoff – koprodukujący obywatel nie musi być jednocześnie głównym beneficjentem usługi (np. rodzice współpracują ze szkołą przede wszystkim po to, by korzyść odniosły ich dzieci), zatem kategoria uczestników koprodukcji powinna być definiowana szeroko i obejmować różnych jej interesariuszy. Wykraczając poza analizę Pestoffa warto w tym miejscu zauważyć, iż korzyści, jakie poszczególni interesariusze odnoszą z koprodukcji w sumie składają się na tworzoną w jej ramach wartość publiczną. Zasadniczo wartość publiczna usług powstaje z wartości cząstkowych:
 - wartości, którą odnosi bezpośrednio użytkownik usługi;
 - wartości, którą odnoszą osoby powiązane z bezpośrednim użytkownikiem (np. członkowie rodziny, przyjaciele i inni);
 - wartości społecznej, tj. wartości, którą odnosi społeczność/społeczeństwo (podnoszenie spójności społecznej, wzmocnienie więzi społecznych);
 - wartości środowiskowej, tj. wartości z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju;
 - wartości politycznej, tj. wartości z punktu widzenia przebiegu procesów demokratycznych³¹.
- Koprodukcja usług może być bądź aktem indywidualnym, bądź zorganizowanym kolektywnym działaniem bądź jednym i drugim jednocześnie – wystąpienie tego mikstu otwiera przed koprodukcją relatywnie największy potencjał możliwości, szczególnie ważny w przypadku usług społecznych. Obywatele wchodzą w praktyki koprodukcyjne – indywidualnie lub w kolektywie – z różnych powodów. Zawsze ważne są korzyści materialne, jakie mogą się wiązać z koprodukcją, ale być może ważniejszy jest układ motywacji wewnętrznych, czynników społecznych i apeli normatywnych. Gotowość obywateli do podejmowania praktyk koprodukcyjnych – zauważa Pestoff –

31 T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, op. cit.

należy także analizować rozważając dwie grupy czynników: relatywna wagę, jaką danej usłudze przypisuje obywatel i warunki instytucjonalne, w ramach których usługa jest świadczona – ważne jest, na ile warunki te zachęcają obywateli do angażowania się w proces jej dostarczania, a na ile zniechęcają. Skrzyżowanie obu kryteriów ujawnia interesującą, i – jak się wydaje – o dużej wartości heurystycznej, typologię.

Tab. 1. Warunki instytucjonalizacji usług publicznych a rola ich odbiorców

	Warunki instytucjonalne nie ułatwiają koprodukcji	Warunki instytucjonalne ułatwiają koprodukcję
Duże znaczenie przypisywane usłudze	aktywny konsument	aktywny koproducent
Małe znaczenie przypisywane usłudze	pasywny klient	uczestnik ad hoc

Źródło: V. Pestoff, *Co-Production and the Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012, s. 25.

Aktywny koproducent i *uczestnik ad hoc* to typy partycypacji obywateli w systemie świadczenia usług publicznych opartym na skoordynowanej koprodukcji. Dwa pozostałe typy dotyczą systemów nieprzewidujących koprodukcji: *pasywny klient* charakterystyczny jest dla tradycyjnego, opartego na Weberowskim modelu biurokracji, sposobu funkcjonowania służb publicznych, *aktywny konsument* to rola wyznaczona obywatelom przez *new public management*.

Konkludując swe rozważania Pestoff proponuje nadać pojęciu koprodukcji (przynajmniej w odniesieniu do usług społecznych) nieco szersze niż pierwotne (tj. nadane przez grupę ekonomistów z Indiana University) znaczenie; obejmowałoby zatem ono uczestnictwo w procesie dostarczania usług zarówno osób indywidualnych, jak i zorganizowanych kolektywów, zarówno bezpośrednich beneficjentów usług jak i rodzin, zarówno sektora publicznego jak i III sektora, o ile III sektor dostawałby na te cele znaczące środki publiczne.

Koprodukcja w badaniach

Zainteresowanie koprodukcją musiało z czasem doprowadzić do pytań o zakres zjawiska w skali makro i jego uwarunkowania. Odpowiedzi mogły dać tylko względnie duże badania empiryczne. Najważniejsze wyniki trzech takich badań zostaną poniżej przytoczone.

Badania OECD

W 2010 r. OECD przeprowadziło badanie sondażowe, które miało dać bardzo wstępne, empiryczne rozpoznanie występowania zjawiska koprodukcji przede wszystkim w krajach członkowskich, ale nie tylko³². Pod uwagę wzięto w sumie 58 rodzajów usług publicznych świadczonych w ramach 10 kategorii: ogólnych usług publicznych, obrony narodowej, ładu i bezpieczeństwa publicznego, spraw gospodarczych, ochrony środowiska, mieszkalnictwa z usługami komunalnymi, zdrowia, usług w zakresie rekreacji, kultury oraz religii, edukacji i opieki społecznej (*social protection*). W sondażu uczestniczyło w sumie 26 państw – głównie krajów członkowskich (22, w tym Polska). Zadanie „respondentów” polegało na wypełnieniu przesłanego im kwestionariusza oraz – dodatkowo – uzupełnieniu go opisami występujących w danym kraju przykładów koprodukcji. Oczywiście zastosowanie tej metodologii miało swoje naturalne konsekwencje – sondaż badał nie tyle praktyki koprodukcyjne, co wiedzę na ten temat i świadomość zjawiska posiadane przez rządy badanych krajów³³. Ograniczenie to w pewnym sensie osłabia wartość poznawczą danych zebranych w toku badań, mimo to mówią one o koprodukcji wiele rzeczy, o których wcześniej nie wiedzieliśmy. Szczególnie cenna jest skonstruowana na ich podstawie swoistej „mapa” praktyk koprodukcyjnych (Tab.2)

32 *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011

33 To może wyjaśnia, dlaczego w polskiej odpowiedzi na sondaż podano, iż praktyki koprodukcyjne występują tylko w przypadku opieki społecznej.

Tab.2 Główne zaobserwowane cechy koprodukcji usług publicznych

	TYP KOPRODUKCJI ZE WZGLĘDU NA RODZAJ WKŁADU		KOPRODUCENT				FAZA PROCESU ŚWIADCZENIA USŁUG			TYP WYWOŁANEJ PRZEZ KOPRODUKCJĘ ZMIANY		GŁĘBOKOŚĆ WYWOŁANEJ PRZEZ KOPRODUKCJĘ ZMIANY	
	uzupełnienie	substytucja	obywatel	usługobiorca	OSO*	OSP**	plano- wanie	dostar- czanie	monitoring	stopniowy rozwój	zmiana radykalna	początki	mainstream
USŁUGI OGÓLNE	++		++	+			++	+	+	++	+	++	+
OBRONA	++		++		++		++	++		++			++
ŁAD I BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE	++		++	+	+		+			++	+	+	++
ZDROWIE	++	++	++	++	+	+		++		++	+	+	++
OPIEKA SPOŁECZNA	++	+	++	++	+	+	+	++		+	++	+	++
SPRAWY GOSPODARCZE	++		++	+	+	+	++		+	++		++	
MIESZKALNICTWO I USŁUGI KOMUNALNE	++	+	++	+	+		++	++	+	++	+	+	++
OCHRONA ŚRODOWISKA	++	+	++		+	+	++		++	++	+	++	+
REKREACJA, KULTURA I RELIGIA	++		++					++		++		++	
EDUKACJA	++		++	++			+	++		++		+	++

Źródło: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011 s. 52

- + odnotowane przypadki
- ++ relatywnie najwyższa liczba odnotowanych przypadków
- * organizacje społeczeństwa obywatelskiego
- ** organizacje sektora prywatnego

Dane zawarte w Tab. 2 pokazują przede wszystkim, iż praktyki koprodukcyjne występują we wszystkich analizowanych kategoriach usług publicznych, choć w nie takim samym natężeniu:

- w przypadku każdego rodzaju usług wkład koproducentów uzupełnia wkład profesjonalnych usługodawców, ale są też usługi, jak usługi w zakresie zdrowia, opieki społecznej, mieszkalnictwa i ochrony środowiska, gdzie bywa on większy – koproducenci przejmują pewne czynności od zawodowych usługodawców;
- w przypadku każdego rodzaju usług w roli koproducentów występują obywatele, koprodukcyjna rola bezpośrednich użytkowników ma miejsce przede wszystkim w usługach z zakresu zdrowia, opieki społecznej i edukacji; w większości usług w roli koproducentów występują też organizacje społeczeństwa obywatelskiego;
- koprodukcja przede wszystkim występuje w fazie planowania i bezpośredniego dostarczania usług;
- zawsze koprodukcja rozwija usługi, ale może też stanowić o ich zasadniczej transformacji – tak zdarza się w przypadku ogólnych usług publicznych, usług w zakresie ładu i bezpieczeństwa publicznego, zdrowia, mieszkalnictwa i usług komunalnych oraz ochrony środowiska, ale przede wszystkim w przypadku usług opieki społecznej;
- w przypadku większości usług publicznych praktyki koprodukcyjne są niejako rutynowym elementem procesu ich świadczenia.

Sondaż OECD nie daje podstawy do oszacowania skali koprodukcji usług publicznych w kategoriach liczbowych, dostarcza za to silnego empirycznego dowodu, iż koprodukcja stanowi rzeczywiście integralny wymiar usług publicznych.

Badania Governance International³⁴

Badania *Governance International* przeprowadzone zostały w 2008 roku w pięciu krajach europejskich: Czechach, Danii, Francji, Niemczech i W. Brytanii³⁵. Podstawowym ich celem było określenie roli obywateli w dostarczaniu usług publicznych. Stąd metoda: badania sondażowe na próbie reprezentatywnej uzupełnione zogniskowanymi wywiadami grupowymi, w których uczestniczyli zawodowi usługodawcy i przedstawiciele organizacji

34 Patrz przy. 25

35 E. Loffer i in., *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far walk together: citizens and the coproduction of public services*, Ministry of Budget, Public Finance and Public Services, Paris, 2008

pozarządowych. Badania sondażowe objęły w sumie blisko 5 000 osób, przy czym próba losowa w każdym kraju liczyła ok. 1000 respondentów. Pod uwagę wzięto trzy kategorie usług: /1/ bezpieczeństwo (w społeczności) jako przykład działań, w których państwo dysponuje przymusem; /2/ środowisko (*environment*) lokalne jako przykład regulacyjnej funkcji państwa oraz /3/ zdrowie publiczne jako przykład działań państwa na rzecz poprawy dobrobytu.

Dla oceny roli obywateli w dostarczaniu powyższych kategorii usług skonstruowano specjalny indeks koprodukcji, który mógł przybierać wartość od 0 do 100: wartość 0 przyjąłby on wówczas, gdy na wszystkie pytania wskaźnikowe udzielona zostałaby odpowiedź „nigdy”; wartość 100 – gdy na wszystkie pytania wskaźnikowe udzielona zostałaby odpowiedź „często”³⁶. Na podstawie analizy zebranego materiału empirycznego ustalono, iż wartość indeksu koprodukcji wynosi:

- dla kategorii usług na rzecz środowiska – 61;
- dla kategorii usług na rzecz zdrowia – 52;
- dla kategorii usług na rzecz bezpieczeństwa w zakresie zapobiegania przestępczości – 45;
- dla kategorii usług na rzecz bezpieczeństwa w zakresie powiadamiania o przestępstwach – 33.

Ujawniony w badaniu poziom angażowania się obywateli w praktyki koprodukcyjne uznano, za wyższy niż można się było tego spodziewać, m. in. na podstawie dyskusji prowadzonych w grupach fokusowych. Okazało się, że relatywnie często i w sposób systematyczny respondenci podejmowali te czynności koprodukcyjne, które z ich strony nie wymagały jakiegoś specjalnego wysiłku ani też wchodzenia w kontakty z innymi osobami (prywatnymi lub przedstawicielami służb publicznych). Indywidualnie zatem respondenci koprodukowali chętnie, natomiast gotowość ta bardzo wyraźnie malała, gdy w grę wchodziła koprodukcja kolektywna (w grupie lub organizacji) – taką formę angażowania się w praktyki koprodukcyjne deklarowano najczęściej w przypadku usług na rzecz zdrowia (9,7%), rzadziej w przypadku usług na rzecz środowiska (7,9%), najrzadziej – usług na rzecz bezpieczeństwa (5,9%). Wypada też zaznaczyć, iż najbardziej uczestniczeniu w praktykach koprodukcyjnych

36 W sumie zastosowano 18 pytań wskaźnikowych; dla przykładu: „Próbuję poddawać recyklingowi domowe śmieci”; „Próbuję oszczędzać wodę i elektryczność”; „Próbuję uprawiać ćwiczenia”; „Opiekuję się chorymi członkami rodziny lub przyjaciółmi”; „Interweniuję, by powstrzymać antysocjalne zachowania”; „Informuję policję o przestępstwie”

sprzyjają trzy cechy społeczno-demograficzne: starszy wiek, płeć żeńska i nieaktywność zawodowa.

W badaniu próbowano też poznać postawy obywateli badanych krajów wobec koprodukcji. Okazało się, że akceptacja praktyk koprodukcyjnych i gotowość do zwiększania własnego zaangażowania w nie jest tym większa, im wyższy jest obecny poziom tego zaangażowania – innymi słowy aktywni koproducenci gotowi są swoją aktywność zwiększać. Autorzy badań szacują, że w zależności od rodzaju usług 70%-80% Europejczyków skłonnych byłoby włączyć się w działania prowadzące do poprawy jakości usług publicznych, w szczególności dotyczy to kwestii zdrowia.

Zebrane w toku badań informacje – i ich analiza – zdają się prowadzić do następującej konkluzji: zasadniczo obywatele są chętni i gotowi do koprodukcji przy dwóch zastrzeżeniach:

- angażują się nie we wszystkie rodzaje usług publicznych, ale tylko te, które są dla nich z jakiegoś powodu ważne;
- angażują się o tyle, o ile procedury, w które w związku z tym zaangażowaniem muszą się włączyć, są dla nich przyjazne, zachęcające, „zapraszające” a nie wymagające.

Badania Instytutu Spraw Publicznych

Problematyka koprodukcji stanowiła ważny aspekt badań Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie mieszkańców polskich gmin na przełomie lat 2011/2012³⁷. Ich podstawowym celem była diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce, przy czym – zgodnie z przyjętym przez autorów badań rozumieniem partycypacji publicznej – diagnoza ta obejmowała również uczestnictwo obywateli – mieszkańców gmin w procesach zarządzania gminnymi instytucjami świadczącymi usługi publiczne³⁸. Wypada zauważyć, iż w związku z takim a nie innym podstawowym profilem badań, zebrany w ich toku materiał empiryczny mógł dotyczyć tylko jednego aspektu koprodukcji – udziału obywateli w fazie planowania/zarządzania nimi i w zakresie zgłaszania opinii zwrotnej. Kwestia partycypacji mieszkańców gmin w pozostałych fazach procesu świadczenia usług publicznych, przede wszystkim w fazie dawania swego bezpośredniego wkładu, leżała już poza granicami badania.

37 Badania przeprowadzone zostały w ramach projektu systemowego „Decydujemy razem”, ich wyniki zawarte są w tomie: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. ISP, Warszawa, 2012.

38 T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.) *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. ISP, Warszawa, 2012.

Spośród usług publicznych świadczonych na poziomie gminy wybrano dziewięć: wywóz śmieci, transport publiczny, usługi medyczne świadczone przez publiczny ośrodek zdrowia/przychodnię, usługi rekreacyjne świadczone przez gminne skwery, parki i place zabaw, usługi w zakresie kultury fizycznej świadczone przez ośrodki sportu i rekreacji, usługi edukacyjne świadczone przez szkoły publiczne, usługi opiekuńcze świadczone przez publiczne żłobki i przedszkola, usługi w zakresie kultury świadczone przez gminne ośrodki kultury, biblioteki lub inne placówki kulturalne, usługi w zakresie pomocy społecznej świadczone przez ośrodki pomocy społecznej lub inne placówki działające w tej sferze. Wybrane usługi różniły się zatem typem oraz rodzajem potrzeb, które mają zaspokajać: były więc wśród są więc takie, które prawie każdemu mogą służyć, jak i takie, które ważne są tylko w określonej fazie życia lub sytuacji życiowej. Przyjęto, iż mieszkańcy gmin mogli wobec instytucji świadczących usługi publiczny występować w jeden z następujących ról: odbiorcy poinformowanego (istota roli: poszukiwanie informacji); odbiorcy zaangażowanego (istota roli: zgłaszanie opinii, w tym protestowanie); odbiorcy konsultującego (istota roli: uczestniczenie w konsultacjach); odbiorcy współplanującego (istota roli: wspólne z przedstawicielami instytucji usługowej ustalanie zasad świadczenia usług); odbiorcy planującego (istota roli: wspólne z innymi usługobiorcami ustalanie zasad świadczenia danego typu usług). Wydaje się zasadne, by uznać, iż praktyki koprodukcyjne wpisane są w każdą z ww. ról za wyjątkiem roli „odbiorcy poinformowanego” (ta rola odpowiadałaby wyróżnionej przez Pestoffa, i właściwej kulturze *new public management*, roli „aktywnego konsumenta”)

Tab. 3 Odsetek mieszkańców gmin deklarujących pełnienie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych

	Respondent rolę:	
	pełnił	nie pełnił
Odbiorca poinformowany (brak koprodukcji)	42,6%	54,7%
Koprodukcja – odbiorca zaangażowany	15,1%	75,3%
Koprodukcja – odbiorca zaangażowany (protestujący)	5,1%	86,8%
Koprodukcja – odbiorca konsultujący	14,6%	78,1%
Koprodukcja – odbiorca współplanujący	6,0%	87,9%
Koprodukcja - odbiorca planujący	2,7%	91,9%

Źródło: T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.) *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. ISP, Warszawa, 2012.

Przedstawione w powyższej tabeli dane dowodzą, że mieszkańcy polskich gmin w praktykach koprodukcyjnych uczestniczą. Inną jest sprawa, jak na podstawie uzyskanych danych szacować i oceniać ich skalę. Niezależnie wszakże, czy uznamy, że praktyk tych jest mało lub dużo, trzeba podkreślić występujące pod tym względem zróżnicowania. I tak koprodukcja występuje wyraźnie najczęściej w gminach wiejskich, a najrzadziej w gminach miejskich. Silniej niż wielkość gminy skalę koprodukcji różnicują społeczno-kulturowe odmienności regionalne: relatywnie najczęściej koprodukują mieszkańcy województw leżących na terenie dawnego zaboru austriackiego, najrzadziej – mieszkańcy województw leżących na terenie dawnego zaboru rosyjskiego. Dane empiryczne pokazują jednak, iż na angażowanie się w praktyki koprodukcyjne wpływa przede wszystkim na rodzaj usługi (inaczej: typ potrzeby, która usługa zaspokaja).

Tab. 4. Mieszkańcy gmin deklarujących pełnienie poszczególnych ról wobec gminnych instytucji usługowych wg. rodzaju usług

	Respondent pełnił rolę odbiorcy:											
	poinformowane		zaangażowanego		zaangażowanego (protest)		konsultującego		współplanującego		planującego	
	%	l.	%	l.	%	l.	%	l.	%	l.	%	l.
	Brak koprodukcji		Koprodukcja									
Lokalna komunikacja publiczna (liczba respondentów wskazujących usługę:197)	26,1	52	4,4	9	0,6	1	1,0	2	0,0	0	0,0	0
Wywóz śmieci (414)	15,8	65	4,4	18	1,2	5	14,8	61	2,7	11	1,2	5
Parki, skwery place zabaw (155)	9,7	15	4,0	6	4,0	6	5,7	9	2,5	4	3,0	5
Ośrodek zdrowia / przychodnia (706)	31,7	217	9,3	66	2,6	19	4,0	28	0,9	7	0,5	3
Szkoła publiczna (189)	40,4	76	17,3	33	4,3	8	20,0	38	10,3	19	2,9	6
Publiczne przedszkole lub	43,1	16	22,0	8	6,6	2	27,5	10	22,0	8	5,6	2

żłobek (37)												
Ośrodek kultury / biblioteka publiczna (100)	44,1	44	13,1	13	2,6	3	5,6	6	7,5	8	4,5	5
Ośrodek pomocy społecznej / placówka pomocy społecznej (50)	67,4	33	25,1	13	21,8	11	20,5	10	3,5	2	2,9	1
Ośrodek sportu i rekreacji (47)	61,8	29	19,0	9	0,0	0	18,3	9	13,3	6	7,1	3

Źródło: T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.) *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. ISP, Warszawa, 2012.

Należy zauważyć, iż brane pod uwagę w badaniu usługi tworzą jakby dwie kategorie: jedne mają charakter powszechny (np. usługi w zakresie transportu publicznego, wywozu śmieci oraz odpoczynku i rekreacji, które dają parki, skwery, place zabaw), drugie – selektywny, tj. zaspokajają czyjeś konkretne potrzeby, ważne ze względu na indywidualną sytuację życiową (fazę życia) lub indywidualne preferencje (np. usługi świadczone przez publiczne żłobki, przedszkola, szkoły, ośrodki kultury/biblioteki, ośrodki/placówki pomocy społecznej oraz ośrodki sportu i rekreacji). Dane zamieszczone w Tab. 4 dowodzą, iż korzystanie z usług należących do pierwszej z wyróżnionych kategorii nie motywuje do partycypacji. Inaczej rzecz się ma w przypadku usług należących do drugiej kategorii. Konkluzja jest tu jasna: koprodukujemy chętniej wówczas, gdy usługa ma dla nas osobiście większe znaczenie.

Oprócz zmiennych charakteryzujących społeczność, znaczenia przypisywanego usłudze indywidualnie, na podejmowanie praktyk koprodukcyjnych wpływają też cechy jednostek. Z danych zebranych w toku badań ISP wyłania się profil osób, które są bardziej niż inni chętne i gotowe do koprodukcji. Na profil ten składają się następujące cechy: wysoka pozycja społeczna; wysoki poziom kapitału społecznego i wsparcia; pozytywna ocena samorządu gminnego; gotowość pełnienia pochodzących z wyboru funkcji w organach samorządu; przekonanie o wpływie mieszkańców na jego działania i że sami mieszkańcy potrafią się organizować, by rozwiązywać własne problemy; regularne uczestniczenie w praktykach religijnych oraz pozytywny emocjonalny stosunek do własnej społeczności. Wydaje się, że wymienione cechy tworzą razem profil członka społeczności, o którym można powiedzieć, iż jest najlepiej przystosowany.

Bez wątpienia empiryczne badania zjawiska koprodukcji nie wyszły jeszcze z bardzo wstępnej, „rozpoznawczej” fazy, dalece niepełny w związku z tym jest stan rzetelnej wiedzy o, z jednej strony, jego skali, formach, uwarunkowaniach, z drugiej – o postawach wobec niego i ich determinantach. Przytoczone badania dowodzą przede wszystkim, że koprodukcja jest realnym, wysoce złożonym, faktem społecznym, na który /1/ oddziałuje wiele różnych czynników i procesów, który /2/ przybierać może różne formy i kształty i który /3/ ma wielorakie, często bardzo istotne, konsekwencje. Jest zatem co badać. Badania te uzmysławiają także, iż wdrażanie koprodukcji jako sposobu dostarczania usług publicznych z pewnością nie byłoby zadaniem prostym. Warto przy tym zauważyć, iż z zebranego w ich toku materiału empirycznego zdaje się wyłaniać być może najważniejsze w tym kontekście wyzwanie – jest nim kwestia instytucjonalnych warunków koprodukcji. To empiryczne ustalenie – w chwili obecnej nie może być ono traktowane inaczej niż jako wstępne – jednak nie zaskakuje, na znaczenie tego zagadnienia zwrócili bowiem już dawno uwagę amerykańscy „odkrywczy” koprodukcji.

[Koprodukcja usług społecznych](#)

Wartości tworzone w toku koprodukcji nie zawsze są takie same – usługi publiczne różnią się skalą korzyści, jakie stosowanie procedur koprodukcyjnych w ich przypadku może przynieść. Od samego początku zwracano uwagę, iż do koprodukcji szczególnie predestynowane są usługi społeczne. Opinia ta nie zmieniła się po dzień dzisiejszy. Zanim wskazane zostaną okoliczności uzasadniające ten punkt widzenia, konieczne jest krótkie wyjaśnienie, czym usługi społeczne są.

Usługi (służby) społeczne to szczególny rodzaj usług publicznych. Wyróżniają się tym, że z zasady mają charakter niepowszechny (selektywny) – nie są bowiem adresowane do każdego, tylko do osób, które, z rozmaitych powodów, przeżywają kłopoty i problemy osobiste lub rodzinne, doświadczają różnego typu trudności życiowych, takich np. jak bieda czy wykluczenie społeczne. Służby społeczne mają za zadanie przyczyniać się do zaspokajania ich (niezaspokojonych) potrzeb i/lub do rozwiązywania ich (nierozwiązanych) problemów (lub choćby minimalizować skutki tych problemów) i tą drogą poprawiać życiową sytuację tych osób. Wypada dodać, iż usługi społeczne są bardzo wewnątrznie zróżnicowane: są wśród nich usługi polegające na jednorazowym wykonaniu prostych czynności, ale jest też wiele takich,

które są złożone, świadczone nawet przez wiele lat i wymagające od profesjonalnych usługodawców wysokich kompetencji zawodowych. Charakter potrzeb, które usługi społeczne mają zaspokajać, dość dobrze pokazuje ich istotę; z jednej strony chodzi tu zatem o potrzeby osób (i ich rodzin) zależnych od innych z powodu swej ograniczonej sprawności, z drugiej – o potrzeby osób/rodzin dotkniętych problemami, uznanymi za społeczne, czy też przejawiającymi niepożądane społecznie zachowania czy style życia. W pierwszym przypadku wchodzące w grę usługi społeczne to w istocie cały asortyment usług opiekuńczych, w drugim – usługi służące szeroko rozumianej (re)integracji społecznej ich użytkowników³⁹.

Co sprawia, że warto w usługach społecznych stawiać na koprodukcję?

W świetle naszkicowanej wcześniej teorii koprodukcji, usługi społeczne ze swej natury przynależą do tej kategorii usług, w przypadku których koprodukcja oparta jest na współzależności wkładów „regularnego” producenta i konsumenta-producenta, a zatem udział konsumenta-producenta warunkuje ich finalną wartość. Gdy tego udziału nie ma, lub jest on mniejszy niżby mógł być, zakres osiągniętych rezultatów musi być ograniczony. W przypadku usług społecznych oznacza to, iż zakładana poprawa sytuacji życiowej usługobiorcy nie następuje w ogóle lub jest mniejsza, niż się oczekuje. Oznacza to także, iż z czysto ekonomicznego punktu widzenia działania nie są wystarczająco efektywne – przy danych kosztach można byłoby bowiem osiągnąć więcej. Wniosek w tej sytuacji może być tylko jeden: stosowanie praktyk koprodukcyjnych jest warunkiem koniecznym skuteczności i efektywności usług społecznych.

Problem w tym, że warunek ten – ogólnie rzecz biorąc – nie jest spełniony, i to od – sięgających czasów obowiązywania filozofii prawa ubogich – początków istnienia służb społecznych. Co więcej, w gruncie rzeczy ignorowanie faktu, iż osoby korzystające z usług społecznych mogłyby być nie tylko ich odbiorcami, ale także aktywnymi koproducentami, wpisane jest niejako w tożsamość służb społecznych, która wykształciła się w toku ich rozwoju i – jak się wydaje – w znacznej mierze jest aktualna do dziś. Otóż tożsamość ta oparta jest na założeniu, iż profesjonalni (zawodowi) usługodawcy mogą świadczyć swoim klientom skuteczną pomoc, opiekę, wsparcie, bo wiedzą lepiej, co owym klientom („podopiecznym”) potrzeba, wiedzą lepiej, jak zmienić ich życie. Sami klienci – ze względu na posiadane deficyty, nieumiejętności, mankamenty, rozmaite „patologiczne” cechy – do tego

39 I. Julkanen, M. Heikkilä, *User involvement in personal social services*, w: R. van Berkel, B. Valkenburg, *Making it personal. Individualising activation services in EU*, Policy Press, 2007.

zdolni nie są. Gdyby byli w stanie odpowiadać za zaspokajanie swoich potrzeb i rozwiązywanie problemów, nie mieliby powodów, by zwracać się do służb społecznych, ponieważ w takim stanie nie są – z usług korzystają. Tożsamość służb społecznych zbudowana jest zatem na opozycji: kompetentny usługodawca – niekompetentny usługobiorca, co wyklucza, jeśli nie całkowicie, to w bardzo dużym stopniu, koprodukcję. Zatem – stawiając sprawę dość kategorycznie – użytkownicy usług społecznych z racji tego, jacy są (tj. jak są społecznie „skonstruowani”) nawet nie mogą być brani pod uwagę jako osoby, które na aktywne włączanie w procesy świadczenia usług mających zmienić ich samych i poprawić ich sytuację życiową zasługują i które mają do tego legitymację.

Jeśli powyższa teza jest trafna tłumaczyłaby – rzecz jasna po części – dlaczego skuteczność działań służb społecznych wydaje się stale niesatysfakcjonująca i – mimo podejmowanych działań – takie problemy, jak bieda czy wykluczenie społeczne, ciągle się utrzymują. (Podkreślimy – nie znaczy to, że brak koprodukcji jest jedyną przeszkodą w eliminacji tych problemów.) Jednocześnie dowodzi ona, iż być może właśnie w przypadku usług społecznych koprodukcja może przynieść relatywnie największe korzyści. Tego zdania są też autorzy raportu przygotowanego dla rządu brytyjskiego⁴⁰, którzy wskazują, iż koprodukcja jest najbardziej uzasadniona wówczas, gdy w grę wchodzi rozwiązywanie chronicznych, złożonych i niejednoznacznych co do swej natury problemów, zaś niezbędne do ich regulowania (rozwiązywania, minimalizowania) zasoby są pod kontrolą obywateli. Kluczowe znaczenie ma przy tym fakt, iż zasoby te nie podlegają substytucji i nie mają charakteru dóbr rynkowych. Warunki te – zauważają – spełniają przede wszystkim służby społeczne funkcjonujące zarówno w tradycyjnym dla siebie obszarze pomocy i opieki społecznej, ale także innych, jak zatrudnienie, zdrowie czy przestępczość.

Zauważyć jednak należy, iż w ostatnich dekadach fundamenty tożsamości służb społecznych odmawiającej niejako ich klientom status koproducentów, zostały zakwestionowane. Chodzi tu w szczególności o swoisty „przewrót kopernikański”, który od blisko trzech dekad dokonuje się w podejściu do profesjonalnego pomagania (pracy socjalnej)⁴¹. Na przełomie lat 80. i 90. ukazały się mianowicie prace argumentujące na rzecz stanowiska, zgodnie z którym

40 M. Horne, T. Shirley, *Co-production in public services: a new partnership with citizens*, Cabinet Office, London. 2009.

41 Więcej na ten temat: T. Kaźmierczak, *Zasoby, a nie problemy: założenia nowej perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej*, w T. Kaźmierczak (red.) *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznych nr 4, Warszawa ISP/CAL 2014.

profesjonalne pomaganie to wiedza, umiejętności i praktyki zogniskowane nie na identyfikowaniu deficytów jednostek, rodzin i społeczności, a następnie ich kompensowaniu, ale na docieraniu do zasobów, jakie owe wymagające pomocy jednostki, rodziny i społeczności posiadają i spożytkowywaniu tych zasobów w procesie osiągnięcia właściwych pracy socjalnej celów⁴². Zmiana ta nie jest jedynie „pewnym przesunięciem akcentów” – jak chcą niektórzy⁴³ – ale w gruncie rzeczy nowym paradygmatem, bowiem „każe” w centrum zainteresowań i uwagi pracowników socjalnych lokować zasoby, siły, potencjały, sprawności osób/rodzin/ społeczności, którym służą, a nie ich niedostatki, braki, słabości, choroby, niepełnosprawności. Łatwo spostrzec, że ten nowy paradygmat profesjonalnego pomagania, którego istotą jest koncentracja na zasobach, a nie problemach, daje też zupełnie nowe konceptualne ramy dla myślenia o skuteczności pomagania i konstruowania opartych na tym myśleniu programów pomocy – w ich przypadku koprodukcyjny status klientów służb społecznych jest nie tylko „z góry” zapewniony, ale stanowi też najbardziej podstawową, „istotową”, własność oferowanych usług. Dodać należy, iż ów kopernikański przewrót obecny jest w obszarze mikropraktyki pracy socjalnej, ale przede wszystkim w pracy środowiskowej (tj. w obszarze organizowania społeczności).

Ramka I

Podstawowe cechy opartego na zasobach podejścia do pracy socjalnej wg. D. Saleebey'a*:

- każdy człowiek i każde środowisko, niezależnie od doświadczanych problemów życiowych, dysponuje siłami, które można wykorzystać dla poprawy ich sytuacji;
- konsekwentne akcentowanie sił klienta, tak jak on je definiuje, wzmacnia i rozwija jego motywację;
- docieranie do sił, które posiada klient, dokonuje się w toku współpracy między klientem i pracownikiem socjalnym, przy czym o swoich potrzebach decyduje klient;
- ogniskowanie uwagi na siłach klienta minimalizuje ryzyko traktowania go jako kogoś, po czyjej stronie leżą przyczyny doświadczanych trudności i maksymalizuje szanse ujawnienia jego zdolności do dawania sobie rady nawet w najtrudniejszych

42 A. Weick, C. Rapp, W.P. Sullivan, W. Kisthardt, *A Strength Perspective for Social Work Practice*, *Social Work*, vol. 34/4, 1989.; D. Saleebey, *The strength perspective in social work practice*, Longman, New York, 1992; J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, ACTA Publications, Chicago, 1993.

43 J. Curtis McMillen, L. Morris, M. Sherraden, *Ending Social Work's Grudge Match: Problems Versus Strengths*, "Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services" Vol. 85, No. 3, 2004.

okolicznościach;

- zasoby są w każdym środowisku, nawet najtrudniejszym i najuboższym

Podstawowe cechy opartego na zasobach podejścia do pracy ze społecznością wg J.P. Kretzmanna i J.L. McKnighta*

Praca ze społecznością:

- jest „oparta na zasobach”, co oznacza, iż zaczyna się ono od tego, co w społeczności jest, a nie od tego, czego w niej brak;
- skupia się na tym, co wewnątrz społeczności, a nie na tym co na zewnątrz – przede wszystkim na zdolnościach rozwiązywania problemów i osiągania celów rozwojowych przez członków społeczności, tworzonych przez nich stowarzyszeniach i lokalnych instytucjach. Żadną miarą nie oznacza to, że podejście oparte na zasobach ignoruje rolę i potrzebę sięgania po środki zewnętrzne – w społecznościach ubogich jest to w zasadzie nieuniknione. Chodzi o to, by zasoby wewnętrzne, i ich mobilizacja, miały prymat nad zewnętrznymi, głównie dlatego, że to od zasobów wewnętrznych zależy, z jakim pożytkiem dla społeczności uda się środki przychodzące spoza niej wykorzystać, jak duża i trwała okaże się wywołana zmiana;
- szczególne znaczenie przypisuje kwestii istniejących w społeczności relacji społecznych – stałe budowanie, przekształcanie, wzmacnianie wzajemnych relacji pomiędzy członkami społeczności, lokalnymi stowarzyszeniami i instytucjami stanowi kluczowe zadanie dla stosujących podejście oparte na zasobach praktyków.

* Opis cech zaczerpnięty z: T. Kaźmierczak, *Zasoby a nie problemy: założenia nowej perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej*. w: T. Kaźmierczak (red.) *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznych nr 4, Warszawa ISP/CAL 2014.

Bez wątpienia nowy paradygmat profesjonalnego pomagania leży u podstaw pewnych zmian, które w ostatnich latach daje się zaobserwować także w praktyce funkcjonowania służb społecznych – pracownicy tych służb w mniejszym lub większym zakresie dostrzegają koprodukcyjny potencjał odbiorców usług społecznych, zdarza się również, iż gdzieniegdzie znajduje to wyraz w podejmowanych działaniach. Jeśli już ma to miejsce, dzieje się to raczej „na obrzeżach” systemu, a nie w jego mainstreamie, ponadto – co zdają się sugerować wyniki badań – wkład konsumentów- producentów stanowi na ogół uzupełnienie wkładu

„regularnych” producentów, a nie jego niezbędny, integralnym i niezastępowalny element – innymi słowy jeśli w realnych działaniach służb społecznych stosuje się praktyki koprodukcyjne, to w takim zakresie i na takich zasadach, jakby koprodukcja usług społecznych miała charakter substytucyjny, a nie oparty na współzależności. Ten stan rzeczy wynika z faktu, iż, po pierwsze, „stara” tożsamość służb społecznych w dalszym ciągu dominuje, choć z pewnością nie jest już tak silna, jak jeszcze jedną czy dwie dekady temu, a po drugie, usługi społeczne zasadniczo są planowane, projektowane świadczone i zarządzane tak samo jak inne rodzaje usług publicznych tj. nadal przy założeniu istnienia zasadniczego rozdziału na odpowiedzialny za podaż usług sektor publiczny i obywateli, jako ich biernych konsumentów. W ramach tego modelu koprodukcja mieści się na tyle, na ile nie transformuje jego istoty – może być pewną koncesją władz publicznych na rzecz obywateli, która jednak nie wpływa na istniejący podział władzy i odpowiedzialności. Niemal wprost na kwestie te zwrócili uwagę autorzy przywołanego już wcześniej raportu brytyjskiego. Otóż rekomendując rządowi rodzaje usług, w przypadku których koprodukcja jest szczególnie korzystna, do pierwszego warunku dotyczącego kontroli obywateli nad kluczowymi z punktu widzenia skuteczności tych usług zasobami, dodają drugi: koprodukcję ich zdaniem warto wprowadzać tylko wtedy, gdy korzyści, jakie daje udział i wkład obywateli nie przeważają podwyższonego ryzyka, jakie wynika z dzielenia z nimi odpowiedzialności.

Problemy, o których tu mowa, dobrze ilustruje, stary ale nieprzestarzały, przykład prowadzonej w USA przez rząd federalny na przełomie lat 60. i 70. tzw. wojny z biedą. Jej strategia zakładała możliwie najpełniejszy udział ludzi ubogich w procesach projektowania adresowanych do nich programów i zarządzania nimi. To miała być gwarancja sukcesu. Sukcesu jednak nie było – „wojna” została zakończona jako nieudana. Dwa aspekty tej porażki warto w tym miejscu przywołać.

Po pierwsze, jak się okazało, w praktyce udział dresatów programów był na ogół fasadowy. Obserwacja tego stanu rzeczy dała S. Arnstein asumpt do zaprojektowania bodaj najbardziej znanej tzw. drabiny partycypacji⁴⁴, którą w istocie można też traktować jako „drabinę koprodukcji”. Arnstein wyróżniła 8 typów – poziomów partycypacji mając na myśli funkcjonowanie lokalnych służb publicznych, w tym przede wszystkim służb społecznych. Dwa najniższe poziomy (manipulacja, terapia) uznała za niepartycypacyjne (a więc i niekoprodukcyjne), trzy kolejne (informowanie, konsultowanie i umieszczanie w ciałach

44 S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, vol.35, no.4, July 1969.

doradczych) – za partycypację pozorowaną (koprodukcja pozorowana). Prawdziwa partycypacja (a więc i prawdziwa koprodukcja) zaczyna się od poziomu partnerstwa, przy czym dwa najwyższe to delegowanie władzy i kontrola obywateli (sprawowana nad instytucjami). Skonstruowana przez Arnstein drabina partycypacji odnosiła się do rzeczywistości wojny z biedą w sposób następujący: o ile najniższe szczeble drabiny partycypacji miały charakter raczej deskryptywny, o tyle wyższe – zdecydowanie postulatywny.

Po drugie, zdarzało się jednak, iż głos i udział adresatów programów realizowany w ramach wojny z biedą był rzeczywiście istotny. Rzecz w tym, że stawało się to czasami zagrożeniem dla lokalnych elit politycznych, następowała bowiem mobilizacja biednych społeczności w następstwie czego dochodziło do protestów, a nawet niepokojów społecznych. W rezultacie potrzebne dla realizacji tych programów środki publiczne były redukowane, za to nabierały na sile argumenty, by „wojnę” zakończyć⁴⁵.

Przykład doświadczeń zebranych w trakcie wojny z biedą zasadniczo ma zilustrować tezę, zgodnie z którą przestrzeń dla rozwijania praktyk koprodukcyjnych w ramach tradycyjnego modelu dostarczania usług społecznych jest ograniczona. Z punktu widzenia rozwoju koprodukcji istotne są implikacje tego stanu rzeczy; otóż współczesne przykłady usług społecznych opartych na koprodukcji zdają się dowodzić, iż pełny jej potencjał ujawnia się w postaci innowacji – działań często idących „w poprzek” istniejących struktur i regulacji, dlatego też pojawiają się one poza głównym nurtem funkcjonowania służb publicznych. Takie w każdym bądź razie jest stanowisko autorów cyklu raportów przygotowanych wspólnie przez dwa wpływowe brytyjskie think-tanki: nef (New Economic Foundation) i Nesta⁴⁶.

Przedmiotem jednego z tych raportów była próba wniknięcia w specyfikę udanych przykładów koprodukowanych usług, przy czym na ogół były to usługi społeczne⁴⁷. Bliższa analiza ujawniła 6 ich własności, zdaniem autorów raportu – własności strukturalnych:

1. odwoływanie się do tego, co usługobiorcy posiadają i co mogą „dać usłudze” i/lub „dać” innym; przykładem jest program *Family Nurse Partnership*, zasadniczo adresowany do młodych, często nieletnich matek „wysokiego ryzyka”, którego celem

45 D. Hardina, *Linking Citizen Participation to Empowerment Practice: A Historical Overview*, Journal of Community Practice, Vol. 11(4) 2003.

46 D. Boyle, M. Harris, *The Challenge of Co-production*, NESTA, Londyn, 2009; D. Boyle, J. Slay, L. Stephens *Public Services Inside Out*, NESTA, Londyn, 2010; D. Boyle, A. Coote, C. Sherwood, J. Slay, *Right here, right now. Taking co-production into mainstream*, NESTA, Londyn, 2010

47 D. Boyle, J. Slay, L. Stephens *Public Services Inside Out*, NESTA, Londyn, 2010

jest zapewnienie, by między nimi a ich dziećmi rozwinęła się silna, zdrowa więź jako podstawa rozwoju dziecka; cel ten jest osiągany w toku bliskiej relacji pomiędzy matką a doświadczoną, kompetentną pielęgniarką (*nurse*), która zawiązuje się jeszcze w okresie ciąży i kończy po roku lub dwóch po urodzeniu dziecka; w ramach tej relacji pielęgniarką wspiera matkę we wszystkim, w czym wsparcia i pomocy ona potrzebuje; w efekcie, z jednej strony „to co młoda matka ma, wzmocnione, tym co „dostaje” od pielęgniarki jest przekazywane dziecku (miłość i umiejętności opiekuńczo-wychowawcze), sobie samej (poczucie własnej wartości) i społeczności (np. podjęcie pracy), z drugiej – kontakt z matką stanowi dla samej pielęgniarki źródło satysfakcji oraz rozwoju osobistego i zawodowego; warto dodać, iż w USA *Family Nurse Partnership* analizowano pod kątem ekonomicznej efektywności – okazało się, że 1\$ zainwestowany w program daje oszczędności rzędu od blisko 3\$ do ponad 5,5\$.

2. oparte na wzajemności zadań i oczekiwań relacje pomiędzy profesjonalnymi usługodawcami a usługobiorcami i usługobiorcami między sobą; cecha ta jest szczególnie widoczna przypadku żłobków/ przedszkoli prowadzonych przez rodziców – w placówkach takich do niewielkiego grona stałych pracowników dołączają wymieniający się rodzice, pełniący te same funkcje, co stały personel⁴⁸;
3. łącznie sieci wsparcia rówieśniczego ze wsparciem profesjonalnym; niezwykłym przykładem wystąpienia tej cechy koprodukcji jest działający w Londynie ośrodek wsparcia dla osób z uszkodzeniem mózgu (np. po udarze mózgu), w którym usługobiorcy nie są pacjentami czy klientami, ale jakby powiązani w sieć członkami zespołu ośrodka i z tej racji uczestniczą we wszystkich profesjonalnych działaniach: diagnozowaniu i mentoringu nowych usługobiorców, projektowaniu i prowadzeniu nowych przedsięwzięć, a ponadto wspierają się nawzajem, co zapobiega ich izolacji społecznej występującej jako uboczny skutek tradycyjnych metod rehabilitacji;
4. zacieranie granic pomiędzy profesjonalnymi usługodawcami a odbiorcami usług; ma to miejsce m.in. w przypadku tzw. *community justice panels* – swoistych lokalnych instytucji wymiaru sprawiedliwości prowadzonych przez członków lokalnej społeczności dla osądzania drobnych wykroczeń popełnianych w tejże społeczności na

48 Dla uniknięcia nieporozumień warto na marginesie zauważyć, iż w przypadku tradycyjnych żłobków i przedszkoli zakres koprodukcji jest dużo mniejszy; prowadzone w Polsce badania pokazują, iż rodzice wspomagają placówki głównie w funkcjach administracyjnych, a i to w ograniczonym zakresie (zob. badania A. Ciepielewskiej-Kowalik, *Rola organizacji non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 roku*, niepublikowana praca doktorska, ISP PAN 2012).

podstawie przeprowadzanych wywiadów i wysłuchań; w efekcie przeprowadzonego postępowania, gdy orzeczona jest wina, sprawcy proponuje się podpisanie swoistego kontraktu zobowiązującego do podjęcia działań naprawczych;

5. facylitowanie usług zamiast ich dostarczania; tym razem przykładem jest australijski pomysł *Local Area Co-ordinator* – polega on powołaniu dla zdefiniowanej grupy 50-60 jednostek/rodzin dostępnego dla wszystkich punktu kontaktowego – osoby, która z jednej strony zna ich wszystkich, ich zasoby, potencjały, umiejętności i aspiracje, z drugiej – zna lokalną społeczność, w której oni żyją i mieszkają; istotą roli koordynatorów jest włączanie członków grupy w rozmaite sieci społeczne i relacje, w tym w relacje z różnymi instytucjami, poprzez które mogą oni samodzielnie zaspokajać swoje indywidualne potrzeby, dzielić się tym, co posiadają z innymi; *Local Area Co-ordinators* działają przede wszystkim na rzecz osób niepełnosprawnych, badania prowadzone w tym środowisku pokazały, iż ten sposób świadczenia usług osobom niepełnosprawnym obejmuje o połowę więcej osób niż inne sposoby, a przeciętne koszty są niższe o 35%;
6. usługobiorcy jako aktywa; traktowanie usługobiorców nie jak obciążenia, kosztu, wydatku, ale jak partnerów to chyba najistotniejsza cecha koprodukcji, która może przejawiać się w zaskakujący sposób, np. poprzez powiązanie przychodni/kliniki leczniczej z tzw. bankami czasu; pomysł (realizowany w praktyce przez jedną z przychodni lekarskich w Londynie, choć wymyślony w Nowym Jorku) polega na tym, że pacjenci przychodni są jednocześnie członkami banku czasu, w ramach którego podejmować mogą aktywności „przepisane” im przez lekarzy jako lekarstwo – forma prowadzącej do wyzdrowienia terapii; w ten sposób pacjenci leczą się świadcząc usługi na rzecz innych dzięki wykorzystywaniu swoich zdolności i umiejętności, nie robią jednak tego „za darmo”, bo „zarabiają” godziny, które ktoś inny poświęci na zaspokojenie ich potrzeb.

Realne przykłady usług, które w pełni oparte są na koprodukcji dowodzą, iż dają one lepsze wyniki i po mniejszych kosztach niż usługi świadczone na tradycyjnych zasadach. Jednak dla prowadzących je usługodawców nie jest to łatwe i proste – raczej przeciwnie: muszą oni zmagać się z wieloma barierami, które wynikają z obowiązujących regulacji. Dlatego też

działają poza mainstreamem, „tolerowani w zakątkach wielkich organizacji służb publicznych”, jak określają to autorzy raportów nef i Nesta.

Koprodukcja – warunki upowszechnienia

Bez wątpienia skala i zakres koprodukcji usług publicznych jest funkcją relacji państwo (sektor publiczny) – obywatele. Zatem od podejścia do koprodukcji każdej ze stron zależy, czy będzie jej więcej czy mniej.

Dotychczas prowadzone analizy, studia i badania dowodzą, że warto na koprodukcję stawiać, bo – wydaje się – zawsze przynosi ona pożytki zarówno po stronie rezultatów – wpływu na życie obywateli, jak i kosztów, choć od typu usług zależą realne rozmiary osiągniętych, i możliwych do osiągnięcia, korzyści. Zasadniczo wiemy też, w przypadku których usług praktyki koprodukcyjne są najbardziej uzasadnione przynajmniej z czysto pragmatycznych względów, bo ich wprowadzenie uwalnia zawarty w usługach potencjał zmiany, zablokowany, gdy są one świadczone w tradycyjny sposób⁴⁹. Fakty skłaniają więc do w miarę szybkiego upowszechniania koprodukcji, mimo to – co też wiemy – w tym przypadku droga do pokonania jest daleka. Zaznaczyć od razu wypada, iż w świetle dotychczasowych doświadczeń i badań to nie po stronie obywateli leżą główne problemy i bariery – jeśli jakaś usługa jest dla nich ważna są oni bowiem gotowi angażować się w jej produkcję, przy czym, co ważne, doświadczenia w tym zakresie zachęcają ich do dalszego zaangażowania – ale po stronie administracji publicznej⁵⁰. W gruncie rzeczy o tyle to nie zaskakuje, że już w pierwszej (i jak do tej pory najważniejszej) konceptualizacji koprodukcji wskazywano na podstawową dla jej praktykowania rolę czynników i warunków instytucjonalnych, których kształtowanie jest wszak niemal wyłączną prerogatywą państwa. Podkreślmy, iż czynniki instytucjonalne (w tym organizacyjne) są szczególnie ważne w przypadku służb społecznych działających na rzecz osób/rodzin/społeczności nie w pełni przystosowanych do warunków społecznych

49 Autorzy raportów nef i Nesta do tej grupy zaliczają w szczególności: opiekę nad ludźmi dorosłymi i starymi, opiekę zdrowotną, usługi na rzecz zdrowia psychicznego, wspierane mieszkalnictwo (*supported housing*), sprawiedliwość i bezpieczeństwo w społeczności (*criminal justice and community policing*), integracja zawodowa (*welfare to work*), rewitalizacja (*regeneration*), edukacja wczesnodziecięca i usługi na rzecz młodzieży, opieka nad dziećmi i rodziną.

50 W istocie koprodukcja wymaga gotowości obu stron: obywateli i sektora publicznego; może się zdarzać i tak, iż nie ma jej po stronie obywateli – badania A. Ciepielewskiej-Kowalik pokazały, iż w wielu przypadkach podjęte przez władze lokalne próby przekazania publicznej szkoły lub przedszkola organizacji obywatelskiej okazywały się nieskuteczne (A. Ciepielewska-Kowalik, *Rola organizacji non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 roku*, niepublikowana praca doktorska, ISP PAN, 2012)

i ekonomicznych, w których żyją, bez poczucia sprawstwa, o relatywnie niskim poziomie wykształcenia. Ich dotychczasowe (złe) doświadczenia życiowe nie stanowią bowiem zachęty do wchodzenia w partnerskie relacje z usługodawcami, toteż może im to przychodzić dużo trudniej niż innym. Jest to jednak całkowicie możliwe, czego dowodzą choćby polskie przykłady pracy ze zmarginalizowanymi społecznościami prowadzonej przez pracowników socjalnych-organizatorów społeczności lokalnej⁵¹.

Ramka II

Czynniki, które mogą utrudniać efektywne zaangażowanie użytkowników w partycypacyjne inicjatywy dotyczące biedy i rewitalizacji

Przeszkody osobiste:

- poczucie osobistej bezsilności, wynikające z długotrwałej zależności od innych,
- koszty zaangażowania – ludzie doświadczający biedy są zazwyczaj bardziej zatroskani o swoje przeżycie niż o swoje uczestniczenie w forach powołanych przez niebiednych, z którego wyraźnie nie wynikają istotne dla nich rezultaty,
- czas, wysiłek, determinacja, które mogą być włożone – to jak „płynąc pod prąd”,
- problemy z czytaniem i pisanem, za niskie lub nieodpowiednie formalne wykształcenie,
- trudności z utrzymywaniem zaangażowania z powodu fizycznego i (lub) mentalnego stresu.

Przeszkody instytucjonalne i polityczne:

- zdominowanie struktur partycypacji (partnerstwa) przez przedstawicieli władz lokalnych i profesjonalistów,
- rozwój społeczności postrzegany przez agencje publiczne jako „relatywnie krótkoterminowa metoda treningowa, a nie szersza, egalitaryzująca strategia rozwoju społecznego, zaprojektowana po to, żeby włączyć osoby zmarginalizowane”,
- interweniujące agencje, chcące stworzyć jedną wspólną perspektywę, podczas gdy jest konieczne zróżnicowanie opinii i doświadczeń,
- lokalni liderzy i osoby kluczowe działający jak elita profesjonalna,
- kulturowe i instytucjonalne przeszkody bardziej partycypacyjnej filozofii i bardziej

51 Patrz np. M. Dudkiewicz, K. Górniak, *Sukces w średnim mieście*, w: M. Dudkiewicz (red.) *Oblicza zmiany społecznej. Studia przypadków*, ISP, Warszawa, 2013.

partycypacyjnego podejścia,

- złożoność wielu rewitalizacyjnych programów i struktur kierowanych do obszarów biedy jest konfundująca i zbyt skomplikowana,
- problemy z przedstawicielskimi formami partycypacji – przedstawicielstwo społeczności może być problematyczne,
- partycypacja nie jako centralna, osiowa idea, ale dodatek do obowiązującej kultury organizacyjnej i decyzyjnej,
- fora powołane dla specyficznych grup, jak młodzież, postrzegane nie jako odpowiedzialne i demokratyczne, ale pozorne, wykorzystywane do legitymizacji decyzji dorosłych,
- kultura formalnych spotkań i używany język niesprzyjające dialogowi,
- system świadczeń zniechęcający do dobrowolnego aktywizmu.

Przeszkody ekonomiczne i kulturowe:

- istnieją wyraźnie trudności w propagowaniu partycypacji na terenach przeżywających okres poważnego upadku i rozpadu,
- brak zaufania i spuścizna podziału na „my” i „oni”, która jest mocno zakorzeniona po obu stronach,
- męczenie społeczności konsultowaniem inicjatyw, które nie oferują jasnych, widocznych rezultatów,
- brak autonomicznych „głosów”, organizacji i struktur.

Przeszkody techniczne:

- problemy z docieraniem do pewnych grup użytkowników,
- niejasna rola pracowników,
- problemy ze zdobywaniem niewielkich środków finansowych na pokrywanie kosztów wspierania uczestnictwa.

Źródło: P. Beresford, M. Hoban, *Participation in anti-poverty and regeneration work and research. Overcoming barriers and creating opportunities*, Joseph Rowntree Foundation, York 2005.

Powyższe względy wyjaśniają, dlaczego w formułowanych wnioskach, sugestiach, „mapach drogowych” – słowem różnego typu rekomendacjach dotyczących rozwoju koprodukcji,

mowa jest przede wszystkim o tym, co sektor publiczny ma w tym zakresie do zrobienia, a nie co obywatele.

Ramka III

Mapa drogowa udanej implementacji partnerstwa z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w produkcji usług publicznych

Postawy i kultura:

- uznanie wartości usługobiorców jako obywateli i otwartość na ich wkład,
- elastyczność i wola zmiany myślenia ,
- gotowość i wola eksperymentowania,
- kreatywność w generowaniu wielu opcji,
- międzyorganizacyjna perspektywa,
- gotowość do dzielenia się umiejętnościami i władzą,
- wyrabianie u profesjonalistów i obywateli/usługobiorców nowych umiejętności i postaw.

Systemy i procesy:

- przyjęcie podejścia systemowego – postrzeganie dostarczania usług jako całości,
- korzystanie z wyobraźnią z ICT i Web.2.0,
- doskonalenie procesów – mapowanie istniejących rozwiązań i relacji oraz tworzenie nowych opcji,
- monitorowanie systemów, by śledzić wpływ i ewaluować programy,
- bardziej wysublimowane systemy monitorowania budżetu.

Współpraca i partnerstwo:

- wkład obywateli i usługobiorców w każdej fazie,
- angażowanie sektora prywatnego i ochotniczego,
- empowerment społeczności, obywateli lub personelu,
- nowe umiejętności i sposoby pracy

Zarządzanie i przywództwo:

- wspieranie przywództwa „od góry” i na poziomie społeczności,
- rozszerzanie nagród dla innowacyjnych jednostek,

- zarządzanie ryzykiem, by identyfikować ryzyka związane z eksperymentowaniem,
- ewaluacji projektów pilotażowych i skalowanie udanych rozwiązań.

Uczenie się i komunikacja:

- uczenie się od innych i porównywanie się z innymi,
- weryfikowanie, co sprawdza się, a co nie drogą pilotażów i ewaluacji,
- pilotaż i upublicznianie rezultatów, by upowszechnić dobre praktyki

Zasoby:

- zapewnianie podstawowych środków dla inicjowania innowacji,
- włączanie do zasobów wkładu pochodzącego od obywateli, społeczności i innych organizacji,
- sięganie po pomysły ludzi na każdym szczeblu organizacji.

Źródło: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, s. 99.

Wydaje się, że podstawowe problemy, których rozwiązanie warunkuje upowszechnianie stosowania praktyk koprodukcyjnych grupują się w wokół trzech podstawowych kwestii:

- woli i gotowości sektora publicznego do stosowania koprodukcji;
- umiejętności służb publicznych w zakresie z jednej strony projektowania i zarządzania usługami opartymi na koprodukcji, z drugiej – wpasowywania tych usług w działające systemy instytucjonalne;
- prawnych i finansowych podstaw koprodukcji.

Bez wątplenia wiedza pracowników sektora publicznego o tym, na czym polega koprodukcja i – przede wszystkim – jakie korzyści ona przynosi, jest podstawą pojawienia się wśród nich otwartości na jej przejawy i gotowości do jej implementacji. Istnieje cały arsenał wchodzących w grę metod i technik edukacyjnych, które można dla podniesienia wiedzy i świadomości w zakresie koprodukcji wykorzystywać – tu nie ma problemu. Działania edukacyjne mogą być jednak uruchamiane dopiero wtedy, gdy istnieje już pewien korpus wiedzy do przekazania w ich trakcie. Chodzi tu z zarówno o wiedzę o charakterze teoretycznym, ale w tym kontekście być może nawet ważniejsza jest wiedza – nawijamy ją - deskryptywna: z jednej strony opisy różnego typu inicjatyw i form koprodukcji, z drugiej – ich

porządna analiza ekonomiczna i z punktu widzenia organizacji i zarządzania. Wydaje się, że stworzenie takiego korpusu wiedzy jest dużym wyzwaniem.

Nie tylko niedostatek wiedzy wśród kadr administracji i służb publicznych powstrzymuje upowszechnianie koprodukcji. Być może nawet istotniejsze znaczenie ma tu ich obawa (czy też szerzej, obawa elit politycznych) przed utratą pełni kontroli nad procesami świadczenia usług publicznych. To z pewnością realny problem, który powinien być przedmiotem badań (by wiedzieć, czy i gdzie prawdopodobieństwo utraty takiej kontroli rzeczywiście istnieje i czym to ewentualnie grozi) oraz rozważań i dyskusji (by problem ten „oswoić” i znaleźć rozwiązania minimalizujące owe zagrożenia). Bez, przynajmniej częściowego, uporania się z nim, większych szans na upowszechnianie koprodukcji nie będzie.

Koprodukcja to inny niż tradycyjny sposób, dostarczania usług publicznych, który od usługodawców wymaga posiadania specyficznych umiejętności. Obecnie zajmują się nią przede wszystkim innowatorzy i pasjonaci, którzy potrzebne umiejętności rozwinęli sami. Koprodukcja upowszechniona potrzebuje jednak nie tyle innowatorów i pasjonatów, ale rzetelnie przygotowanych kadr. W związku z tym stworzenie systemu ich kształcenia może stać się koniecznością.

Podobnie za konieczność należałoby uznać włączenie problematyki koprodukcji do programów kształcenia kadr administracji publicznej. Bez jej zrozumienia funkcjonariusze odpowiedzialni za poszczególne rodzaje usług publicznych nie będą w stanie przygotowywać i wdrażać rozwiązań instytucjonalnych i regulacji technicznych co najmniej przyjaznych koprodukcji.

Koprodukcja dotyczy usług publicznych, zatem usług finansowanych ze środków publicznych. Obecnie stosowane sposoby finansowania usług publicznych, w tym zasady ich kontraktowania (i rozliczania się z przyznanymi środkami) nie uwzględniają specyfiki koprodukcji – dostosowane są bowiem do sytuacji, gdy cała odpowiedzialność za dostarczanie usług spoczywa na profesjonalnym usługodawcy. Koprodukcja zmienia ten stan rzeczy – może to mieć miejsce nawet w takim stopniu, który w znacznej mierze ograniczy (jeśli wręcz nie zablokuje) możliwość transferowania środków publicznych, bo nie będą mogły być zachowane reguły obowiązujące w finansach publicznych. Zatem, by jej upowszechnianie mogło następować, konieczna może się okazać korekta obowiązujących regulacji lub wprowadzenie nowych rozwiązań, uwzględniających logikę i wymogi koprodukcji.

Last but not least, koprodukcja odwołuje się do takiego typu relacji obywatel – państwo, którego istota bliższa jest idei partnerstwa niż paternalizmu; innym słowy „wymaga” ona obywatela upodmiotowionego (i świadomego swojej roli), także z racji jego formalnego statusu. Podmiotowość ta powinna mieć swój wyraz w ustawowo określanych obywatelskich prawach i obowiązkach.

Zasygnalizowane wyżej rodzaje warunków, kluczowych z punktu widzenia upowszechniania praktyk koprodukcyjnych, zidentyfikowane zostały przez ekspertów brytyjskich⁵², wydaje się jednak, że mają walor na tyle uniwersalny, iż w pełni zachowują swą wartość i trafność także w odniesieniu do Polski. W W. Brytanii proces przystosowywania infrastruktury finansowej i instytucjonalnej do potrzeb koprodukcji powoli się rozpoczyna. W Polsce zjawisko koprodukcji – wedle mojej orientacji – jest niemal całkowicie nieznanne. Dlatego też upublicznienie idei koprodukcji wydaje się zadaniem najpilniejszym. Nie w fakcie niewiedzy jednak upatrywałbym najważniejszych, specyficznie polskich, barier dla jej upowszechnienia, ale w bardzo wysokim poziomie nieufności państwa wobec obywateli oraz niezwykle silnej dominacji ideologii menadżerskiej wśród kadr administracji publicznej.

52 D. Boyle, A. Coote, C. Sherwood, J. Slay, *Right here, right now. Taking co-production into mainstream*, NESTA, Londyn, 2010; T. Boviard, E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012,

Literatura:

- J. Alford, *A Public Management Road Less Travelled: Clients as Coproducers of Public Services*, Australian Journal of Public Administration, vol. 57, 1998.
- S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, vol.35, no.4, July 1969 P. Beresford, M. Hoban, *Participation in anti-poverty and regeneration work and research. Overcoming barriers and creating opportunities*, Joseph Rowntree Foundation, York 2005.
- J. L. Brudney, R. E. England, *Toward a Definition of the Coproduction Concept*, Public Administration Review, vol.43, 1983.
- T. Bovaird, *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, Public Administration Review, vol. 2007.
- T. Boviard. E. Löffler, *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Service*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012.
- D. Boyle, M. Harris, *The Challenge of Co-production*, NESTA, Londyn, 2009.
- D. Boyle, J. Slay, L. Stephens *Public Services Inside Out*, NESTA, Londyn, 2010.
- D. Boyle, A. Coote, C. Sherwood, J. Slay, *Right here, right now. Taking co-production into mainstream*, NESTA, Londyn, 2010.
- (-) *Clients or co-producers? The changing role of citizens in social services*, The National Board of Social Welfare in Finland, Helsinki, 1989.
- A. Ciepielewska-Kowalik, *Rola organizacji non-profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 roku*, niepublikowana praca doktorska, ISP PAN, 2012.
- S. Creasy (ed.), *Participation Nation. Reconnecting Citizens to the Public Realm*, Involve, Institute for Insight in the Public Services, Londyn, 2007.
- J. Curtis McMillen, L. Morris, M. Sherraden, *Ending Social Work's Grudge Match: Problems Versus Strengths*, "Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services" Vol. 85, No. 3, 2004.
- M. Dudkiewicz, K. Górniak, *Sukces w średnim mieście*, w: M. Dudkiewicz (red.) *Oblicza zmiany społecznej. Studia przypadków*, ISP, Warszawa, 2013.
- D. Hardina, *Linking Citizen Participation to Empowerment Practice: A Historical Overview*, Journal of Community Practice, Vol. 11(4) 2003.

- M. Horne, T. Shirley, *Co-production in public services: a new partnership with citizens*, Cabinet Office, London. 2009.
- I. Julkanen, M. Heikkila, *User involvement in personal social services*, w: R. van Berkel, B. Valkenburg, *Making it personal. Individualising activation services in EU*, Policy Press, 2007.
- T. Kaźmierczak *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych* A. Olech (red.) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa, 2011.
- T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.) *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. ISP, Warszawa, 2012.
- . Kaźmierczak, *Zasoby, a nie problemy: założenia nowej perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej*, w T. Kaźmierczak (red.) *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznych nr 4, Warszawa ISP/CAL 2014.
- P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, ACTA Publications, Chicago, 1993.
- C.H. Levine, *Citizenship and Service Delivery. The Promise of Coproduction*, w: N.C. Roberts (red.) *The Age of Direct Citizen Participation*, M.E. Sharp, Armonk, New York, 2008.
- E. Loffer i in., *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far walk together: citizens and the coproduction of public services*, Ministry of Budget, Public Finance and Public Services, Paris, 2008.
- D. M. McGinnis, *Introduction*, w: M. D. McGinnis (red.), *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999.
- S. Osborne, L. Brown, *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?* Public Administration Vol. 89, No. 4, 2011.
- E. Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, World Development, Vol. 24, nr 6, 1996.

- R. B. Parks, P. C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom, V. Ostrom, S.L. Percy, M.B. Vandivort, G.P. Whitaker, R.Wilson, *Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional consideration*, Policy Studies Journal, vol. 9, 1981.
- V. Pestoff, *A Democratic Architecture for the Welfare State*, Routledge, Londyn 2009.
- V. Pestoff, *Co-Production and the Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (ed.) *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, Routledge, 2012.
- D. Saleebey, *The strength perspective in social work practice*, Longman, New York, 1992.
- (-) *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011.
- A. Weick, C. Rapp, W.P. Sullivan, W. Kisthardt, *A Strength Perspective for Social Work Practice*, *Social Work*, vol. 34/4, 1989.
- G.P. Whitaker, *Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery*, *Public Administration Review*, vol.40, 1980.