

Rozdział I. Koprodukcja w kontekście lokalnych zadań publicznych

§ 1. Koncepcja koprodukcji usług publicznych a nurt współzarządzania publicznego

Reformy sfery usług publicznych zmierzają w ostatnich dekadach w trzech głównych kierunkach. Pierwszym z nich jest zapewnienie menedżerom większej swobody w celu zwiększenia efektywności świadczenia usług. Drugim jest rozwijanie elementu rynkowego w sektorze publicznym, np. przez prywatyzowanie zadań publicznych, zakładając, że konkurencja zwiększy efektywność systemu usług publicznych i pozwoli je realizować w sposób odpowiadający potrzebom ich odbiorców. W końcu trzecią drogą, ostatnio częściej występującą, jest koprodukcja usług publicznych, związana z zaangażowaniem odbiorców usług. Ma to związek z kryzysem finansowym i rygoryzmem związanym z wydatkowaniem środków publicznych¹. Poza tym udział interesariuszy w procesie produkcji usług publicznych jest uważany za element idei „dobrego rządzenia”². Koprodukcja usług publicznych (*public services co-production*) nie jest pojęciem normatywnym. Jest to nurt w nauce o administracji, powstały na kanwie poszukiwania najbardziej adekwatnego i efektywnego sposobu świadczenia usług publicznych. Począwszy od drugiej połowy XIX w. liczba zadań państwa wzrastała, gdyż brało ono na siebie odpowiedzialność za coraz więcej sfer życia społecznego³. Było to związane z ideą państwa do-

¹ M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, Public services management and co-production in multi-level governance settings, *International Review of Administrative Sciences* 2016, Nr 1(82), s. 9.

² V. Pestoff, Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden, *Annals of Public and Cooperative Economics* 2009, Nr 80(2), s. 197–224; J.M. Marschall, Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods, *Political Research Quarterly* 2004, Nr 57(2), s. 231–244.

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 138.

brobytu (*welfare state*), w której państwu przypisywało się nie tylko zabezpieczenie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ale także zapewnienie rozwoju społecznego i gospodarczego.

Kryzys koncepcji państwa dobrobytu przypada na powojenne lata poprzedniego stulecia. Niewydolność finansowa państw, a także utrata legitymizacji *welfare state*, stanowiły podstawę do poszukiwania źródeł kryzysu także w samej koncepcji państwa dobrobytu. Nie brakowało głosów, zwłaszcza ze strony neoliberalistów, że jego powodem jest nadmierna ingerencja państwa w gospodarkę⁴. W ślad za rozwojem *New Public Management*, nurtu przekonującego do recypowania do administracji publicznej rozwiązań funkcjonujących na rynku, na znaczeniu zyskiwało prywatyzowanie zadań publicznych. Krokiem w kierunku koprodukcji była tzw. deetatyzacja sektora usług publicznych, która polegała na tym, że choć państwo zachowywało odpowiedzialność za organizowanie i finansowanie usług publicznych, to ich bezpośrednie świadczenie stawało się w coraz większym zakresie domeną podmiotów spoza administracji (podmiotów komercyjnych, jak i *non for profit*). Było to związane ze wskazanym poszerzaniem zakresu działalności państwa, czemu nie mogła sprostać sama administracja publiczna⁵.

Wykonywanie zadań publicznych (zwłaszcza w zakresie tzw. policji administracyjnej) przez struktury państwowe (publiczne) stanowiło przejaw obecnego na początku współczesnej historii administracji konceptu klasycznej biurokracji, opisanej przez *Maxa Webera*. Po czasach monarchii absolutnej, to właśnie struktury państwowe, podlegające regułom (w tym regulacjom prawnym), miały stanowić dla obywatela ochronę przed wszechwładzą państwa⁶. W tradycyjnym ustroju administracji publicznej (*old public administration*) fundamentem są skonkretyzowane regulacje, które wprowadzają hierarchiczność i poddają administrację kontroli. Wykonywanie władzy ma charakter pionowy (wertikalny) i przebiega, za sprawą urzędników, od strony polityków (władzy publicznej) w kierunku społeczeństwa. Co do zasady, kształtowanie usług publicznych jest domeną polityków, zaś urzędnicy zajmują się wyłącznie wykonywaniem ich decyzji. System biurokratyczny uwzględnia aktywność strony publicznej i bierność odbiorców usług. Opiera się na wystandaryzowa-

⁴ D. Sześciło, Zmierzch decentralizacji? Instytucjonalny krajobraz opieki zdrowotnej w Europie po nowym zarządzaniu publicznym, Warszawa 2017, s. 64–66.

⁵ D. Sześciło, w: Współzarządzanie publiczne (red. S. Mazur), Warszawa 2015, s. 289.

⁶ S. Wrzosek, System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008, s. 28–30.

nych usługach, co się wiąże z ryzykiem niezaspokojenia specyficznych potrzeb członków wspólnoty⁷.

Po okresie dominacji koncepcji organizowania administracji publicznej wedle postulatów klasycznej biurokracji, coraz większą popularnością cieszyły się hasła głoszone przez przedstawicieli koncepcji *New Public Management*. Wtedy to E.S. Savas określił rolę nowoczesnego państwa jako sterowanie łodzią, ale już nie wiosłowanie, którym miało być bezpośrednie świadczenie usług publicznych⁸. Rozwój *New Public Management* wiązał się z popularnością neoliberalnej wizji państwa i gospodarki. Można wyróżnić dwa kluczowe elementy tego podejścia: z jednej strony menedżeryzm, z drugiej zaś wprowadzenie rozwiązań rynkowych, w tym zwłaszcza konkurencji⁹. Powodem drugiego etapu tzw. deetatyzacji usług publicznych było dostrzeganie wad i niespełnionych obietnic modelu rynkowego, które obejmowały:

- 1) trudności z egzekwowaniem standardów usług świadczonych przez prywatnych kontraktorów,
- 2) wysokie koszty transakcyjne,
- 3) brak rzeczywistej konkurencji na wielu rynkach usług publicznych,
- 4) zjawisko negatywnej selekcji zagrażającej równemu dostępowi do usług¹⁰.

Na kanwie poszukiwania trzeciej drogi, w ramach nurtu współzarządzania publicznego (określanego też jako *governance*)¹¹, wykształciła się koprodukcja usług publicznych¹². Same pojęcie koprodukcji niekoniecznie musi być odnośzone do usług publicznych, gdyż można spotkać się z analizowaniem roli odbiorcy usług także w relacjach prywatnych. Dlatego też wyróżnia się kierunki koprodukcji (kooperacji): *government to citizens* (G2V), *citizens to government* (C2G) czy też *citizens to citizens*¹³. Te ostatnie stanowiłyby przejaw tzw. sa-

⁷ M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, Public services management, s. 10–11.

⁸ D. Sześciło, w: Współzarządzanie publiczne, s. 289.

⁹ Zob. I. Warchoń, Formy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako nowy instrument w zarządzaniu publicznym, w: Prawo administracyjne dziś i jutro (red. J. Jagielski, M. Wierzbowski), Warszawa 2018, s. 676–678.

¹⁰ D. Sześciło, w: Współzarządzanie publiczne, s. 290.

¹¹ H. Izdebski, Od administracji publicznej do public governance, ZP 2007, Nr 1(1), s. 15–16.

¹² D. Sześciło, Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?, Warszawa 2015, s. 76.

¹³ A. Podgórnjak-Krzykacz, Co-production for local public services – a case study of the co-operative Hallenbad Nörten-Hardenberg eG, ZP 2015, Nr 2(30), s. 172.

mopomocy (*self-help*) pomiędzy samymi członkami wspólnoty, bez ingerencji władz publicznych.

§ 2. Pojmowanie koprodukcji usług publicznych

Stworzenie pojęcia koprodukcji przypisuje się *E. Ostrom*. Na kanwie badania amerykańskiej policji w latach 70. XX w., wraz z zespołem badawczym doszła do przekonania, że nieprawidłowością jest, gdy policja spędza więcej czasu na patrolach, jeżdżąc samochodem, gdyż nie jest tak blisko społeczeństwa jak wówczas, gdy korzysta z patrolu pieszego¹⁴. Okazywało się bowiem, że zaangażowanie społeczeństwa wpływało na skuteczność działania policji. *Elinor Ostrom* zdefiniowała koprodukcję jako „proces, w którym komponenty wykorzystane do wytworzenia dobra lub usługi zostały wniesione przez osoby, które nie są w samej organizacji”¹⁵. Takie podejście było jednak zbyt szerokie, gdyż koprodukcja obejmowałaby np. wezwanie karetki pogotowia ratunkowego¹⁶. Zaproponowano więc węższą definicję, zgodnie z którą koprodukcja to „zapewnienie usług publicznych (obejmujących także regulacje) poprzez regularne, długoterminowe zależności między instytucjami publicznymi i zorganizowanymi grupami obywateli, które wymagają istotnego wkładu oby stron”¹⁷.

Syntetyzując doświadczenia w zakresie różnych prób definicyjnych, można przyjąć, że koprodukcja usług publicznych „polega na bezpośrednim włączeniu obywateli, odbiorców usług oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego do procesu zapewnienia usług publicznych. Inaczej niż w modelu rynkowym, koprodukcja nie opiera się na relacjach kontraktowych pomiędzy państwem, jako zlecającym, a podmiotami prywatnymi, jako wykonawcami. Otwiera ona możliwości współdziałania także na innych zasadach, szczególnie niekomer-

¹⁴ M. Innes, B. Davies, M. McDermont, *How Co-Production Regulates*, *Social & Legal Studies* 2019, Nr 3(28), s. 377–378.

¹⁵ *The process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not ‘in’ the same organization* – E. Ostrom, *Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development*, *World Development* 1996, Nr 24(6), s. 1073–1087.

¹⁶ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu*, s. 78.

¹⁷ Zob. T. Bovaird, *Beyond engagement and participation – user and community coproduction of public services*, *Public Administration Review* 2007, Nr 67, s. 847; M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, *Public services management*, s. 11–12.

cyjnych. Zakłada aktywny udział obywateli w tworzeniu dóbr, a nie traktowanie ich wyłącznie jako odbiorców usług¹⁸.

Można przy tym wskazać na trzy, odmienne ujęcia koprodukcji: z punktu widzenia administracji publicznej, z uwagi na zarządzanie usługami publicznymi, oraz podejście łączące dwa poprzednie. Ujęcie związane z zarządzaniem usługami publicznymi opiera się nie tyle na tym, w jakim zakresie i w jaki sposób można włączyć osoby spoza administracji (zwłaszcza odbiorców usług) w proces ich dostarczania, ale na tym, że zaangażowanie odbiorców usług jest wręcz niezbędne i jest istotą ich realizacji. Wiąże się to z dostrzeżeniem, że produkowanie i odbieranie usług publicznych odbywa się w tym samym czasie (odmiennie niż ma to miejsce np. w przypadku produkowania jakichś przedmiotów – gdy ich produkcja, sprzedaż i konsumpcja mogą odbywać się w różnym czasie i w trzech różnych miejscach). Przykładami takich usług są: udzielanie porad prawnych, udział w spektaklu teatralnym czy korzystanie z usług hotelu. Poza tym, kształt usług wiąże się ściśle z potrzebami ich odbiorców, zatem bez ich zasygnalizowania nie doszłoby do ich spełnienia. Jednak literatura analizująca koprodukcję z punktu widzenia zarządzania usługami publicznymi, koncentruje się raczej na ich poziomie operacyjnym – etapie ich wykonywania. Nie wyklucza to oczywiście możliwości włączania odbiorców w proces planowania usług (można się wówczas spotkać z określeniem *co-creation*)¹⁹. Zagrożeniami związanymi z ujmowaniem koprodukcji z punktu widzenia nauk o zarządzaniu jest pomijanie jej politycznych i prawnych aspektów, a więc np. okoliczności, kim są dostarczyciele i odbiorcy usług oraz konsekwencji wynikających z tych odmienności.

Literatura zagraniczna, badając zjawisko koprodukcji, koncentruje się na pierwszym z podejść, badając zjawisko zaangażowania odbiorców usług w proces ich świadczenia, kreacji czy planowania. Mniejszy nacisk kładzie się na aspekt mechanizmów prawnych, służących koprodukcji. Może to wynikać z przyjętego, choć niekoniecznie wyartykułowanego założenia, że przepis prawa nie zagwarantuje faktycznej realizacji i powodzenia określonych zjawisk, gdyż niezbędna jest świadomość obu stron (publicznej i społecznej) oraz kultura zarządzania, nakierowana na osiągnięcie wspólnego celu. Znaczenie regulacji prawnych wzrasta w społeczeństwach o niższej kulturze prawnej

¹⁸ D. Sześciło, w: *Współzarządzanie publiczne*, s. 291.

¹⁹ S. Osborne, K. Strokosch, *It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives*, *British Journal of Management* 2013, Nr 24, s. 37.

i kulturze zarządzania publicznego, w których przepisy prawne mogą zagwarantować jednostkom określone możliwości współdziałania, polepszając przez to ich położenie względem władz publicznych.

Należy w końcu wskazać cele, którym ma służyć omawiana „trzecia droga” organizowania usług publicznych, w skonceptualizowanej postaci koprodukcji. Są to:

- 1) *crowdsourcing*, czyli pozyskiwanie informacji od szerszego grona zainteresowanych (dostrzeżenie potrzeb, rozwiązań, pomysłów, co wyrównuje pozycje informacyjne dwóch stron),
- 2) podniesienie jakości usług,
- 3) zwiększenie efektywności usług publicznych (przejęcie części kosztów przez użytkowników),
- 4) stworzenie możliwości skanalizowania potrzeby partycypowania w życiu społecznym,
- 5) zwiększenie zaangażowania obywatelskiego i partycypacji czy wręcz odbudowanie postaw społecznych, tudzież odbudowanie zaufania społeczeństwa do instytucji państwowych, zażegnanie kryzysu na linii obywatel – państwo,
- 6) większa akceptacja i skuteczniejsze wdrażanie decyzji podejmowanych w partycypacyjnej formule²⁰.

Zaletami koprodukcji jest wykorzystanie wiedzy odbiorców usług, a przez to świadczenie usług uwzględniających ich potrzeby (co szczególnie istotne współcześnie, gdy zróżnicowane społeczeństwo ma różne potrzeby), czy w końcu ograniczanie kosztów świadczenia usług publicznych. Wskazuje się też na możliwość zbudowania relacji i synergii pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem²¹. Warto zwrócić uwagę, że zmniejszanie kosztów nie jest najczęstszym rezultatem koprodukcji²². Słowem, koprodukcja usług publicznych opiera się na zapewnieniu usług lepszych, adekwatniejszych, w sposób pełniejszy realizujących oczekiwania ich odbiorcy. Warto też zauważyć, że „Koprodukcja i współzarządzanie to również prawo do nieuczestnictwa bez sankcji”²³. W tym względzie należy zaakcentować aktywną rolę państwa w prowadzeniu akcji informacyjnej i afirmatywnej, która nie może się jednak prze-

²⁰ D. Sześciło, Samoobsługowe państwo dobrobytu, s. 89–91.

²¹ M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, Public services management, s. 9–10.

²² *Ibidem*, s. 14.

²³ D. Sześciło, Samoobsługowe państwo dobrobytu, s. 95.

obrazić w, choćby pośrednie, wyciąganie negatywnych konsekwencji wobec nieangażujących się w koprodukcję społeczności lub ich członków.

W tym względzie wskazać należy na przykłady aktywności, które nie stanowią koprodukcji usług publicznych. Z jednej strony, koprodukcją nie będzie wykonywanie zadań publicznych bez państwa, czyli wykonywanie pewnych przedsięwzięć przez podmioty spoza administracji, bez jakiegokolwiek udziału władz publicznych (można to określić jako tzw. samopomoc, *self-help*). Z drugiej strony, nie będzie koprodukcją kontraktowanie usług publicznych przez administrację publiczną czy też płacenie za usługi publiczne, choć koprodukcja może obejmować zaangażowanie finansowe. Ponadto, choć kontraktowanie wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego może być traktowane jako forma partycypacji społecznej, to samo zlecanie zadań publicznych organizacjom trzeciego sektora opiera się na rynkowym modelu organizowania administracji publicznej i wykonywania usług publicznych²⁴. Odmienne z kolei można ocenić sytuacje, gdy władza publiczna nie zleca, ale wspiera wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Wówczas strona społeczna nie tylko wykonuje określone usługi publiczne, co jest domeną szeroko rozumianego państwa, ale wnosi też wkład w proces ich świadczenia.

Nie sposób wyznaczyć prostej relacji pomiędzy koprodukcją i partycypacją. Ciężko też wskazać na przypadki, gdy określony przejaw koprodukcji nie jest zarazem przejawem partycypacji społecznej, i *vice versa*. Z pewnością jednak koprodukcję i partycypację odróżniają punkty odniesienia. Koprodukcja dotyczy sfery realizacji zadań publicznych (usług publicznych), a ściślej – udziału beneficjenta usług publicznych w procesie ich organizowania, finansowania, bezpośredniego świadczenia i ewaluacji. Partycypacja zaś wiąże się z udziałem członka wspólnoty (mieszkańca, obywatela) w procesie politycznym sprawowania władzy publicznej i wykonywania zadań publicznych, co znajduje oparcie aksjologiczne w m.in. poszanowaniu godności ludzkiej, solidarności czy zapewnianiu dobra wspólnego²⁵. Można wskazać, że partycypacja społeczna to „aktywne, dobrowolne zaangażowanie osób i grup w celu zmiany problematycznych warunków w społecznościach i wpływania na polityki i programy

²⁴ *Ibidem*, s. 81–83.

²⁵ M. Małecka-Lyszczek, R. Mędrzycki, Axiological paradigm of social inclusion intensification – selected remarks, *Review of European and Comparative Law* 2019, Nr 38(3), s. 82–94.

wpływające na jakość ich życia i życia innych mieszkańców²⁶. Partycypowanie przez mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów przynosi korzyści dla nich samych, jak też dla wspólnoty, poprzez wzmocnienie relacji²⁷. Ponadto partycypacja wpływa konstruktywnie na wiedzę, umiejętności i kompetencje społeczne jej uczestników²⁸, co może doprowadzić do większego zadowolenia z życia²⁹. Wskazuje się zarazem, że partycypacja w kontekście modelu *public governance* wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności przez włączony do określonego procesu podmiot³⁰. Warto przy tym odnieść się do pojęcia demokracji partycypacyjnej, które jest szersze od pojęcia demokracji bezpośredniej, bowiem łączy cechy demokracji deliberatywnej, bezpośredniej i pośredniej. Demokracja partycypacyjna koncentruje się na stopniu, formach i wartościach aktywnego uczestniczenia obywatela w sprawach publicznych³¹.

Można dojść do przekonania, że pojęcia partycypacji społecznej i koprodukcji znajdują najwięcej punktów stycznych przy ujmowaniu koprodukcji usług publicznych „z punktu widzenia administracji publicznej”, zatem nie tyle z zaangażowania odbiorców usług w proces ich wykonywania (poprzez zanegowanie tradycyjnego podziału na usługodawców i usługobiorców), ale z włączania obywateli w proces organizowania usług publicznych. Wykorzystywane w tej mierze narzędzia, takie jak stałe platformy dialogu (tzw. ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym) mogą stanowić zarówno formę partycypacji społecznej przez włączenie w procesy decyzyjne (w tym polityczne), jak i formę koprodukcji usług publicznych, przez dodanie strony społecznej

²⁶ Tłumaczenie własne za M.L. Ohmer, *The Relationship Between Citizen Participation and Organizational Processes and Outcomes and the Benefits of Citizen Participation in Neighborhood Organizations*, *Journal of Social Service Research* 2008, Nr 4(34), s. 41.

²⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (red. B. Dolnicki), Warszawa 2014, s. 30–37. Zob. też J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, w: *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* (red. J. Supernat), Wrocław 2009, 37–41.

²⁸ M.L. Ohmer, *The Relationship Between Citizen Participation*, s. 43.

²⁹ A. Michels, *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?*, *International Review of Administrative Sciences* 2011, Nr 77(2), s. 278.

³⁰ M. Małecka-Lyszczek, *Partycypacja w ramach public governance*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (red. B. Dolnicki), Warszawa 2014, s. 49–50.

³¹ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 45–59.

do systemu organizowania, planowania lub ewaluacji wykonywania usług publicznych.

Można spotkać pytania co do tego, czy koprodukcja może obejmować partycypację przez rzecznictwo (*advocacy*), które może obejmować, *per exemplum*, partycypację w ciałach przedstawicielskich, oraz czy koprodukcja może obejmować zaangażowanie obywateli poza sferą władz publicznych? Działania *stricte* rzecznicze nie będą mieściły się w pojęciu koprodukcji, gdyż, choć stanowią przykład partycypacji społecznej, nie wiążą się z procesem wykonywania usług publicznych³².

§ 3. Odmiany i aspekty koprodukcji w kontekście polskich narzędzi koprodukcji lokalnych zadań publicznych

Victor Pestoff wskazuje na cztery główne trendy, związane z wyzwaniami wobec koprodukcji:

- 1) rozwój nowych możliwości i mechanizmów włączania użytkowników usług publicznych jako koproducentów,
- 2) poszukiwanie nowych technik współzarządzania (zarówno *co-management*, jak i *co-governance*),
- 3) rozwój rad (ciał konsultacyjno-doradczych) na poziomie lokalnym, składających się z użytkowników usług, w celu uwzględniania doświadczenia użytkowników usług publicznych, zarówno w zarządzaniu tymi usługami, jak i w procesie ich świadczenia,
- 4) stopniowy rozwój form reprezentacji użytkowników usług w różnych formach demokracji przedstawicielskiej³³.

Jak wskazano powyżej, koprodukcja nie jest pojęciem jednorodnym, dlatego w literaturze można znaleźć wiele przykładów występowania koprodukcji, które niekiedy różnią się od siebie w sposób znaczący. Odmienne podejścia co do rozumienia koprodukcji dotyczą między innymi tego, kto jest koproducentem (*the 'co-' side*). Z jednej strony wskazuje się na aspekt indywidualnego

³² T. Brandsen, M. Honingh, Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions, *Public Administration Review* 2015, Nr 76(3), s. 428.

³³ V. Pestoff, Towards a Paradigm of Democratic Participation, s. 202. Zob. też D. Sześciło, w: *Współzarządzanie publiczne*, s. 291–292.

zaangażowania członków wspólnoty w koprodukcję (klientów, konsumentów, odbiorców usług) w wytwarzanie usług, choćby w części³⁴. Wskazuje się także, że nie tylko osoby korzystające z danej usługi mogą być jej koproducentami, gdyż będą to np. inni obywatele, wolontariusze lub partnerzy pozarządowi. Inny punkt odniesienia akcentuje różnicę pomiędzy indywidualnym i kolektywnym aspektem koprodukcji³⁵. Koprodukcja nie dotyczy jednak współpracy między organizacjami publicznymi, gdyż taką można ująć w szerszym pojęciu współzarządzania (*co-governance*). Ponadto, ważnym kryterium jest wnoszenie przez obywateli aktywnego wkładu do procesu dostarczania usług publicznych, co odróżnia koprodukcję od klientelizmu lub konsumeryzmu. Zaznacza się przy tym, że obywatel może być bezpośrednim odbiorcą określonych usług publicznych, choć nie jest to niezbędne (np. gdy w koprodukcji uczestniczą członkowie rodziny)³⁶.

Można także wyszczególnić następujące formy koprodukcji:

- 1) komplementarna koprodukcja w kształtowaniu i implementacji usług; obywatele zaangażowani są w koprodukcję, gdy zadanie jest komplementarne względem podstawowych zadań (np. pomoc rodziców w planowaniu i organizowaniu zajęć pozalekcyjnych, wycieczki szkolnej czy też prac w przyszkolnym ogrodzie),
- 2) komplementarna koprodukcja w implementowaniu usług; obywatele zaangażowani są w implementację (ale nie w kształtowanie), gdy zadanie jest komplementarne względem podstawowych zadań (udział studentów w organizowaniu tzw. dni otwartych – co, choć ważne, to nie jest jednak związane z podstawową działalnością edukacyjną),
- 3) koprodukcja w implementowaniu istoty zadania publicznego; obywatele są zaangażowani w implementację, ale nie w kształtowanie poszczególnych usług publicznej (udział uczniów w proces nauki)³⁷.

W końcu różnice w traktowaniu koprodukcji dotyczą tego, w jakim zakresie może być ona realizowana. Tradycyjnie jest związana z bezpośrednim

³⁴ W systemie opieki nad dziećmi wskazać można na cztery typy podmiotów, funkcjonujących w procesie koprodukcji: grupy (spółdzielnie) rodziców, grupy pracowników, usługi komunalne oraz małe przedsiębiorstwa (V. Pestoff, *Towards a Paradigm of Democratic Participation*, s. 206–207).

³⁵ Szerzej o tym zagadnieniu E. Petukienė, *Coproduction of public services: individual versus collective customer participation*, *Public Policy and Administration (Viešoji Politika ir Administravimas)* 2010, Nr 32, s. 137–145.

³⁶ T. Brandsen, M. Honingh, *Distinguishing Different Types of Coproduction*, s. 428.

³⁷ *Ibidem*, s. 423.

świadczeniem usług (*delivery*), jednak dość powszechne jest szersze ujmowanie koprodukcji, obejmujące cały cykl świadczenia usług publicznych: planowanie (*planning*), organizowanie (określanie, *design*), zarządzanie (*managing*), bezpośrednie świadczenie usług (*delivering*), monitorowanie, jak i ewaluacje³⁸. Koprodukcja usług publicznych może polegać na ich współfinansowaniu (współpracy finansowej) przez odbiorców usług. Może to służyć utrzymaniu ciągłości ich świadczenia lub też poprawy ich jakości i przybrać formę dodatkowych opłat (obok tradycyjnych danin publicznych – podatków) lub wkładów rzeczowych³⁹. Jako przykłady koprodukcji można wskazać także zainicjowanie przez mieszkańców ruchu związanego z zapewnieniem sieci internetowej⁴⁰ czy też udział obywateli w alternatywnym rozwiązywaniu sporów w portugalskim sądownictwie administracyjnym⁴¹.

Biorąc pod uwagę powyższe, można wyszczególnić następujące rodzaje koprodukcji:

- 1) współplanowanie (*co-planing*) – reagowanie przez administrację publiczną na zgłaszane problemy i włączanie w świadczenie usług społeczeństwo⁴²;
- 2) współprojektowanie (*co-design*) – określanie przedsięwzięć, które należy zrealizować, co może przybrać formę np. tworzenia zespołów w celu ustalenia zasad współpracy;
- 3) współświadczenie usług publicznych (*co-delivery*) – udział w bezpośrednim świadczeniu usług;
- 4) współewaluacja (*co-evaluation*) – ocena funkcjonowania koprodukcji, która może przybrać formę m.in. wywiadów z jej uczestnikami⁴³.

³⁸ M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, *Public services management*, s. 12.

³⁹ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Co-production for local public services*, s. 171. Przedmiotem analizy stała się koprodukcja polegająca na uruchomieniu zamkniętego basenu miejskiego. Mieszkańcy w ramach stowarzyszenia zorganizowali seminarium z udziałem ekspertów, później zawiązali spółdzielnię, żeby móc zarządzać basenem, a w końcu wnosili – jako członkowie spółdzielni – wkład finansowy.

⁴⁰ K. Salemink, D. Strijker, *Rural broadband initiatives in the Netherlands as a training ground for neo-endogenous development*, *Local Economy* 2016, Nr 31(7), s. 778–794.

⁴¹ H.C. Silvestre, J.R. Catarino, J.F. Ferraz Esteves de Araújo, *Evidence of co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal*, *Revista de Administração* 2016, Nr 51, 355–365.

⁴² W tym aspekcie można mówić też o planowaniu partycypacyjnym. Zob. więcej M. Małecka-Lyszczek, *Uwarunkowania zmian w postrzeganiu roli aktów planowania w samorządzie terytorialnym*, *ST* 2016, Nr 10, s. 11–13.

⁴³ M. Sicilia, E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, R. Ruffini, *Public services management*, s. 18–22.

W pojęciu *co-planing* można zamieścić zagadnienie inicjowania koprodukcji, jak też związane z przekazywaniem przez odbiorców usług informacji o ich potrzebach. *Co-design* z kolei dotyczy współpracy przy kształtowaniu konkretnych już rozwiązań, związanych z systemem usług publicznych. *Co-delivery* polega natomiast na koprodukcji przy bezpośrednim świadczeniu usług, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia tematu niniejszej pracy. Ten aspekt koprodukcji bywa też określany jako bezpośrednie zaangażowanie społeczności (*direct community involvement*), co może obejmować wkład rzeczowy obywatela (np. dostarczanie materiałów, wiedzy eksperckiej, własnej pracy), czy też udział finansowy w dostarczaniu usług⁴⁴. Koprodukcja przy ewaluacji procesu wykonywania usług publicznych (*co-evaluation*) przejawia się w pracach nad ulepszeniem całego systemu usług publicznych.

Ilustracją powyższych rozważań, zwłaszcza odmiennych aspektów koprodukcji, będzie odniesienie do polskich narzędzi prawnych, regulujących udział aktorów społecznych w wykonywaniu zadań publicznych. Poniższe rozważania koncentrują się na wybranych instytucjach prawnych, których ramy prawne zostały określone na szczeblu ustawy.

Jako pierwsze narzędzie współzarządzania na poziomie lokalnym należy wymienić fundusz sołecki⁴⁵. Istota tego instrumentu prawnego polega na umożliwieniu mieszkańcom sołectwa decydowania o przedsięwzięciach, na których realizację zostanie przeznaczona wyodrębniona część budżetu gminy, zwana funduszem sołeckim. Jest to przykład budżetu partycypacyjnego, wprowadzonego odgórnie (*top-down*) przez władze centralne na mocy ustawy⁴⁶. Celem takiej regulacji miało być wsparcie aktywności społecznej na poziomie lokalnym, dofinansowanie rozwoju terenów wiejskich oraz uniezależnienie sołectwa od politycznych uwarunkowań wyboru przedsięwzięć do realizacji⁴⁷, a nadto wyrównanie szans sołectw na wykonywanie zadań publicznych wobec innych jednostek pomocniczych gminy⁴⁸. Do organu stanowiącego gminy należy podjęcie decyzji, czy wyodrębnia się w budżecie środki

⁴⁴ M.A. Rugo, Decentralization, citizen participation and local public service delivery: A study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management 2013, Nr 17, s. 14.

⁴⁵ Ustawa z 21.2.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.).

⁴⁶ D. Sześciło, B. Wilk, Can Top Down Participatory Budgeting Work? The Case of Polish Community Fund, Central European Public Administration Review 2018, Nr 16 (2), s. 179–192.

⁴⁷ R. Trykozko, Fundusz sołecki, FK 2018, Nr 11, s. 45.

⁴⁸ M. Augustyniak, Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie, PPP 2010, Nr 9, s. 58.

stanowiące taki fundusz⁴⁹. Jest więc on fakultatywnym narzędziem włączania mieszkańców do uczestniczenia w wykonywaniu zadań publicznych. Może funkcjonować tylko w gminach, w których funkcjonują jednostki pomocnicze w postaci sołectw⁵⁰. Gdy zostanie wyodrębniony, sołectwa mogą składać do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wnioski o przyznanie z niego środków na określone przedsięwzięcia. Wniosek taki uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa⁵¹. Fundusz sołecki jest realizowany w rocznej perspektywie. Do 30 września danego roku sołtys przedkłada organowi wykonawczemu uchwalony przez sołectwo wniosek, wskazujący przedsięwzięcia do realizacji. Z perspektywy gminy kluczowe znaczenie ma dzień 31 marca danego roku. Do tego dnia organ stanowiący winien podjąć rozstrzygnięcie o wyodrębnieniu z funduszu sołeckiego lub odmowie wyrażenia zgody na takie działanie.

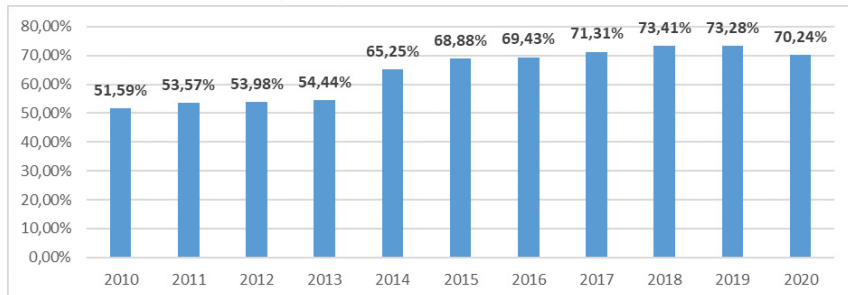
Kluczowy element konstrukcyjny funduszu sołeckiego polega na otrzymywaniu przez gminę z budżetu państwa, w formie dotacji celowej, zwrotu części środków wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego w roku poprzednim. Wysokość dopuszczalnego zwrotu wynika ze współczynnika, określonego w art. 3 ust. 1 FundSołU. Omówienie przykładu funduszu sołeckiego ma istotne znaczenie dla niniejszej pracy, bowiem wskazana instytucja prawna jest przykładem sukcesu odgórnej regulacji mechanizmu włączenia mieszkańców w sprawy lokalne. Ilustrują to poniżej przedstawione dane dotyczące praktyki funkcjonowania funduszu sołeckiego. Odsetek gmin, które wyodrębniły fundusz sołecki – w kontekście ogólnej liczby gmin, w której może do tego dojść, czyli gmin, w których utworzono sołectwa – przekracza od kilku lat 70%. Oczywiście władze gminy mogłyby wprowadzić inną metodę przekazywania środków finansowych na rzecz jednostek pomocniczych gminy, jednak wówczas nie otrzymałyby refundacji części poniesionych wydatków.

⁴⁹ Art. 2 ust. 1 FundSołU.

⁵⁰ Praktyczne zagadnienie wiązało się z tym, czy sołectwa mogą być tworzone na obszarze miejskim. W wyr. NSA z 4.3.2015 r. (II OSK 2896/14, Legalis) oraz z wyr. NSA z 4.2.2014 r. (II OSK 2914/13, Legalis) stwierdzono, że sołectwo może być w niektórych przypadkach tworzone w gminach miejskich, natomiast sołectwo może być utworzone wyłącznie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich.

⁵¹ Art. 5 ust. 1–2 FundSołU.

Grafika 1. Odsetek gmin, w których wyodrębniono fundusz sołecki, względem wszystkich gmin, w których utworzono sołectwa. Opracowanie w oparciu o gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki. Zob. D. Sześciło, B. Wilk, Can Top Down Participatory Budgeting Work..., s. 187.



Konkludując, udział mieszkańców w wykonywaniu zadań publicznych w ramach funduszu sołeckiego ma miejsce na etapie projektowania zadań publicznych (*co-design*). Przedsięwzięcia wskazane we wniosku sołectwa, który skierowany jest do organu wykonawczego gminy, po ich uwzględnieniu w budżecie gminy, stają się zadaniami gminy. Zatem to gmina jest odpowiedzialna za ich sfinansowanie oraz bezpośrednie wykonanie. Ustawa o funduszu sołeczkim nie przewiduje możliwości partycypowania przez mieszkańców w bezpośrednim wykonywaniu zadania publicznego⁵².

Drugą omówioną formą współzarządzania publicznego na poziomie lokalnym są konsultacje z mieszkańcami. Ich podstawę stanowią odpowiednie przepisy ustaw samorządowych, zgodnie z którymi w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy (powiatu, województwa) mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami⁵³. Do organu stanowiącego należy określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami⁵⁴. Cechą charakterystyczną konsultacji z mieszkańcami jest ich niewiążący charakter, nawet gdy przeprowadzenie konsultacji jest wymagane przez prawo. Konsultacje są bowiem formą pozyskiwania opinii mieszkańców na jakiś temat, natomiast nie są formą sprawowania władzy.

⁵² R. Trykozko wskazuje na błędną praktykę w początkowym okresie funkcjonowania funduszu sołeckiego, polegającą na nakładaniu na sołtysów obowiązków w wykonywaniu zadań, czy też na nieprawidłowym uznawaniu, że mogą oni fizycznie dysponować środkami na wykonywanie zadań (R. Trykozko, Fundusz sołecki, s. 46).

⁵³ Art. 5a ust. 1 SamGminU, art. 3d ust. 1 SamPowiatU, art. 10a ust. 1 SamWojU.

⁵⁴ Art. 5a ust. 2 SamGminU, art. 3d ust. 2 SamPowiatU, art. 10a ust. 2 SamWojU

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku referendum – czy to ogólnopolskiego, czy lokalnego⁵⁵. Koprodukowanie zadań publicznych przejawia się w ramach konsultacji z mieszkańcami w ich współplanowaniu (*co-planning*) lub na ich współprojektowaniu (*co-desing*) – w zależności od przedmiotu konsultacji, czyli tego, czy dotyczą założeń polityki publicznej, czy też zagadnienia bardziej konkretnego.

Szczególną formą konsultacji z mieszkańcami jest obecnie budżet obywatelski, który – podobnie jak fundusz sołecki – stanowi formę udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami JST⁵⁶. O ile fundusz sołecki był instytucją wprowadzoną odgórnie (*top-down*), o tyle budżet obywatelski zaczął funkcjonować jako oddolne (*bottom-up*) zjawisko społeczne. Budżet partycypacyjny nie jest polską specyfiką. Pierwszym opisanym w literaturze przykładem budżetu obywatelskiego jest ten z brazylijskiego Porto Allegre z 1990 r.⁵⁷ Zorganizowano wówczas spotkanie w 16 obszarach miasta, podczas których mieszkańcy dyskutowali o lokalnych problemach, a następnie sporządzali listę zadań o priorytetowym dla nich znaczeniu. Choć z formalnego punktu widzenia podjęte rozstrzygnięcia nie były wiążące dla organów gminy, wskazywano na poszanowanie ustaleń mieszkańców⁵⁸. Pierwszym zaawansowany przykładem budżetu partycypacyjnego w Polsce było planowanie w 2011 r. budżetu na kolejny rok w Sopocie⁵⁹. Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego, w ramach którego mieszkańcy mieli rozstrzygać o przeznaczeniu części budżetu gminy, oparto na rezolucji rady miasta z 6.5.2011 r. w sprawie wprowadzenia budżetu obywatelskiego⁶⁰. W kolejnych latach fenomen budżetu obywatelskiego stawał się coraz bardziej popularny. Najczęściej opierany był na formule konsultacji z mieszkańcami, choć funkcjonował także w oparciu o inne regulacje⁶¹.

⁵⁵ Art. 125 ust. 3 Konstytucji RP.

⁵⁶ D. Lukowiak, Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2020, Nr 1(88), s. 64 i n.

⁵⁷ D. Sześciło, Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, FK 2012, Nr 12, s. 16–19.

⁵⁸ A. Rytel-Warzocho, Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Allegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich, PPK 2010, Nr 1, s. 97–99.

⁵⁹ D. Sześciło, Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, s. 19.

⁶⁰ D. Tykwińska-Rutkowska, P. Glejt, Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznianiu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście, GSP 2015, t. XXXIV, s. 325. Zob. też J. Skowrya, Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego, PPK 2016, Nr 4, s. 113.

⁶¹ Tytułem przykładu, w Lublinie podstawą organizowania budżetu obywatelskiego stało się powołanie zespołu zadaniowego ds. Budżetu Obywatelskiego, które nastąpiło na mocy zarządzenia