

W poszukiwaniu trzeciej drogi – poza etatystycznym i rynkowym modelem usług publicznych

Dawid Sześciło

1.

Trzecia droga, poza państwem i rynkiem, to święty Graal poszukiwany w każdej właściwie sferze polityki publicznej. Abstrahując od tego, czy dychotomia państwo – rynek nie jest nadmiernym uproszczeniem, nie sposób lekceważyć prób tworzenia modeli regulacji stosunków społeczno-gospodarczych wolnych od dawna już zdiagnozowanych ułomności państwa i rynku. Polityka w dziedzinie usług publicznych wydaje się szczególnie płodnym obszarem dla takich poszukiwań. System usług publicznych stanowi rdzeń państwa dobrobytu, dla którego co najmniej od lat siedemdziesiątych poprzedniego stulecia poszukuje się nowej wizji, a może raczej strategii przetrwania.

Pierwotny, etatystyczny model państwa dobrobytu został poddany „instytucjonalnej rekaliibracji” w ramach reform mieszczących się pod parasolem nowego zarządzania publicznego (Hemerijck 2013). Wbrew thatcherowskiemu wezwaniu do „zwijania państwa” (*rolling back the state*) nowe zarządzanie publiczne nie przyniosło demontażu welfare state. Na skutek instytucjonalnej rekaliibracji państwa dobrobytu wydatki publiczne zaczęły płynąć szerokim strumieniem do sektora prywatnego, czyli kontrahentów państwa bezpośrednio świadczących usługi finansowane ze środków publicznych. Hasła ograniczenia zadań państwa czy wcielenia libertariańskiej idei państwa minimum okazały się wyłącznie zabiegiem retorycznym, który w praktyce przyniósł jedynie prywatyzację instytucji państwa dobrobytu, a nie jego obiecywany *retrenchment*

(ograniczenie). Przejęcie przez sektor prywatny ważnej, a w niektórych sferach dominującej roli w świadczeniu usług publicznych zmieniło oblicze welfare state w wielu aspektach.

Dzisiaj dominuje przekonanie, że rynkowy model usług publicznych zawiódł w nie mniejszym zakresie niż etatystyczny, a przynajmniej nie spełnił obietnicy wypracowania „one best way” dla systemu usług publicznych, uniwersalnego panaceum łączącego efektywność, jakość i dostępność usług publicznych. Krytycy paradygmatu rynkowego zwracają uwagę na brak warunków dla skutecznej konkurencji na wielu rynkach usług publicznych, trudności w nadzorze nad jakością i dostępnością usług świadczonych przez niepublicznych kontraktorów, wysokie koszty transakcyjne, dylematy sterowania i rozliczalności czy zróżnicowane konsekwencje eksternalizacji w zależności od sfery usług publicznych (zob. np. Seidenstat 1996; Domberger, Jensen 1997; Christensen, Laegreid 2001; Mulgan 2006; Flynn 2007; O’Flynn 2009, Bevir 2009; Carrozza 2010, Alford, O’Flynn 2012; Sześciło 2014).

Niniejsze opracowanie dotyczy modelu organizacji systemu usług publicznych, który zyskuje coraz większe zainteresowanie teoretyków i praktyków jako swoista reakcja na krytykę zarówno etatystycznego, jak i rynkowego modelu usług publicznych. Jest to model wywodzący się z szerszej koncepcji współzarządzania czy zarządzania partycypacyjnego i okreśłany mianem koprodukcji czy też współwytwarzania usług publicznych. Poniższa analiza obejmuje przedstawienie koncepcji koprodukcji na tle innych postrynkowych strategii dla systemu usług publicznych. Do dalszej dyskusji pozostawiono kwestię praktycznych narzędzi koprodukcji, a także kluczową kwestię ograniczeń i wyzwań towarzyszących stosowaniu tego podejścia w praktyce zarządzania usługami publicznymi.

2.

Kiedy w sklepie szwedzkiej sieci meblowej IKEA kupujemy stół czy szafę, musimy je samodzielnie złożyć. Możemy oczywiście poprosić, by ta praca została wykonana za nas, ale musielibyśmy za taką usługę dodatkowo zapłacić. Większość z nas, może poza technicznymi ignorantami, woli jednak poświęcić chwilę, aby mebel złożyć samemu. Przyjmuje rolę współproducenta tego dobra. Co zyskujemy? Oszczędzamy pieniądze, ale też rośnie nasze poczucie własnej wartości. Udało nam się stworzyć coś własnego, nawet jeśli wykonaliśmy to według łopatologicznej instrukcji. Może nawet będziemy o samodzielnie złożony mebel dbać bardziej. W końcu będzie w nim element naszej własnej pracy. Tak działa „efekt IKEA” (Norton, Mochon i Ariely 2011). Oczywiście ekonomista zafiksowany na wzroście PKB jako wskaźniku dobrobytu i rozwoju spojrzy krytycznie na nasze postępowanie. Przynosi ono dla wzrostu gospodarczego podwójną stratę. Raz, że nie zamówiliśmy usługi montażu mebla. Dwa, że czas poświęcony przez nas na złożenie stołu czy szafy mogliśmy przecież wykorzystać na pracę zarobkową.

A gdybyśmy spróbowali efekt IKEA rozciągnąć na sytuacje, kiedy to państwo dostarcza nam pewne usługi, ale proces ich zapewnienia wymaga naszego osobistego zaangażowania? Szybko okaże się, że przy świadczeniu całej masy usług publicznych, w sposób często nieuświadomiony, jesteśmy kimś więcej niż odbiorcą i klientem państwa. Państwo wychodzi do nas z określoną gamą świadczeń, ale to, na ile z nich skorzystamy i jaki będzie tego ostateczny efekt zależy w dużej mierze od nas samych. Jesteśmy koproducentami tych usług.

Jeżeli edukacja jest usługą publiczną, to współtworzymy ją już od najmłodszych lat naszego życia, chodząc do szkoły i się ucząc. Jesteśmy dla systemu

edukacyjnego nie tylko tworzywem, ale i twórcą. Ostateczny produkt tego systemu w postaci określonego poziomu edukacji publicznej jest wspólnym dziełem państwa, nauczycieli, rodziców i uczniów, nie wspominając o wszystkich innych osobach, które dokładają swoją cegiełkę do funkcjonowania szkolnictwa. Bez nas jako uczniów, ten produkt nigdy osiągnie pożądanego poziomu (Flynn 2012: s. 161).

Swoistym prototypem współproducenta usługi publicznej jest pacjent. Z wskaźników jakości systemu ochrony zdrowia zwykle rozliczamy państwo i lekarzy, zapominając jak wiele zależy od nas samych. Stan zdrowia indywidualnego i zdrowia publicznego to wypadkowa starań, ale też zaniedbań „systemu” i pacjentów. Nie oznacza to jednak, że przyczyniamy się do wyższego poziomu zdrowia publicznego lecząc się na własną rękę. Chodzi raczej o to, że od nas w znacznym stopniu zależy, czyli będziemy wymagali leczenia, a kiedy już to się stanie – powodzenie terapii będzie zależało także od naszej gotowości poddania się rygorom leczenia. Pacjent, który po zdiagnozowaniu nowotworu nie zmieni swojej diety czy stylu życia, niechybnie przyczyni się do fiaska leczenia, ale też pogorszenia wskaźnika produkcji dobra w postaci zdrowia publicznego.

3.

Koprodukcja jest nieodzownym elementem procesu zapewnienia usług publicznych. Trudno jednak nazwać ją dominującym wzorcem, na którym zbudowany jest cały system usług publicznych. Do roli paradygmatu usług publicznych aspirują dwa podejścia – etatystyczne i rynkowe. Pierwsze z nich obarcza państwową biurokrację odpowiedzialnością za zapewnienie usług obywatelom. Drugi, zgodnie z Savasowskim sloganem, pozostawiając państwu jedynie sterowanie systemem usług publicznych, wiosłowanie (czyli bezpośrednie świadczenie) powierzając rynkowi i podmiotom prywatnym.

Dyskusja wokół optymalnego modelu usług publicznych to tylko refleksja szerszego starcia paradygmatów administrowania – klasycznej biurokracji z nowym zarządzaniem publicznym. W modelu biurokratycznym państwo nie tylko ustala, co się obywatelowi należy, ale poprzez rozbudowany aparat instytucji i zakładów publicznych bezpośrednio mu to zapewnia. Zwolennicy NPM, zgodnie z doktryną „zwijania państwa”, prą ku rynkowemu modelowi usług publicznych, gdzie państwo zamawia i w dalszym ciągu płaci, ale obsługę obywatela przejmuje sektor prywatny.

Która wizja zwycięża? W pewnym momencie wydawało się to oczywiste. Powszechnie krytykowana za niewydolność i wrogość wobec obywatela państwowa biurokracja oddawała kolejne przyczółki sektorowi prywatnemu: szkoły, szpitale, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Biznes przejął też sektor tzw. blue collar services świadczonych na rzecz administracji, czyli usługi ochrony budynków, sprzątnia czy cateringu. Urynkowienie, głównie w formie outsourcingu usług publicznych, zaoferowano jako odpowiedź na kryzys państwa dobrobytu, którego symptomy w państwach rozwiniętego Zachodu pojawiły się w latach siedemdziesiątych. Tę samą terapię – w ramach programów autoryzowanych przez instytucje międzynarodowe takie jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy – zaaplikowano niedługo później państwom wychodzącym z realnego socjalizmu.

Potrzeba było około dwóch dekad, by pożegnać się z myślą, że mechanizm rynkowy jest kamieniem filozoficznym dla systemu usług publicznych – uniwersalną formułą na zapewnienie „więcej za mniej”, czyli większej ilości wyższej jakości usług przy ograniczonych wydatkach publicznych. Koniec historii został odwołany, a „nowe zarządzanie publiczne jest martwe”, jak oznajmili już blisko dekadę temu badacze z London School of Economics, w tytule jednego

z najczęściej cytowanych tekstów w historii nauk o administracji publicznej (Dunleavy, Margetts, Bastow i Tinkler: 2006).

Nie trzeba przeprowadzać przeglądu systematycznego wszystkich prac naukowych z zakresu zarządzania publicznego, by zauważyć, że dominuje dziś nurt krytyczny wobec urynkowienia i jego efektów. Skupia się na naświetlaniu dość oczywistej, choć ignorowanej wcześniej reguły, że rynek obiecując uporanie się z niesprawnością państwa, tworzy długą listę nowych, niekiedy dużo poważniejszych problemów. Pośród nich na pierwszy plan wysuwa się brak obiecywanych oszczędności i wzrostu jakości usług, szczególnie przy urynkowieniu i prywatyzacji usług świadczonych na zasadzie monopolu, trudności w zapewnieniu konkurencji, nierówne traktowanie obywateli w dostępie do usług (selekcja negatywna), problemy z kontrolą jakości i dostępności usług, pogorszenie standardów zatrudnienia wśród usługodawców, wysokie koszty transakcyjne czy rozchwianie i fragmentacja systemu usług publicznych, co sprawia państwu potężne problemy przy wykonywaniu funkcji sterujących.

4.

Krytyka nowego zarządzania publicznego przypomina jednak okładanie rywala, który już dawno leży na deskach. Zadanie łatwe, ale jego „wartość dodana” jest już niewielka. Stąd, z większą uwagą warto obserwować próby odpowiedzi na pytanie: co dalej? Tony Judt powiada w „Źle ma się kraj”: „Wyzwoliliśmy się z założenia – które w połowie dwudziestego wieku co prawda nie było uniwersalne, ale z pewnością mocno rozpowszechnione – że państwo gwarantuje zwykle najlepsze rozwiązanie wszystkich problemów. Obecnie musimy się wyzwolić z przeciwnego przekonania, że państwo – z definicji i zawsze – jest rozwiązaniem najgorszym” (Judt 2011: 177). Nie jest łatwo to

wezwanie przełożyć na konkretny zestaw pomysłów na urządzenie systemu usług publicznych. Z wielu powodów nie wchodzi w rachubę prosty zwrot w stronę etatystycznego modelu administracji dobrobytu. Oznaczałoby to konieczność upaństwowienia dużej części gospodarki. Rynek usług publicznych jest dziś na tyle rozległy, że przejęcie go w całości przez sektor publiczny doprowadziłoby do ekonomicznej rewolucji podważającej podstawy gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej.

Próbując jednak uporządkować płynące z różnych stron koncepcje, a niekiedy także zauważalne tendencje zmian w systemach usług publicznych, można zaobserwować tworzenie się spójnego, postrynkowego modelu usług publicznych. Składa się nań:

REMUNICYPALIZACJA. Polega ona przywróceniu publicznej kontroli nad przedsiębiorstwami świadczącymi usługi publiczne w skali lokalnej, zwłaszcza na zasadach monopolu naturalnego (np. zaopatrzenie w wodę) i/lub zaprzestanie outsourcingu usług publicznych. Nie oznacza nacjonalizacji prywatnych przedsiębiorstw, ale zaprzestanie kontraktowania usług. Za pioniera remunicypalizacji uchodzi norweskie Trondheim, gdzie w 2002 r. lokalna federacja związków zawodowych opracowała i przedstawiła wszystkim partiom politycznym 19-punktowy plan nastawiony głównie na odwrócenie reform, które lokalny system usług publicznych oparły na masowym kontraktowaniu. Wybory zakończyły się zwycięstwem ugrupowań, które wcześniej podpisały się pod większością postulatów związkowców. Szybko przystąpiono do ich realizacji. Miasto odkupiło udziały w sprywatyzowanym miejskim przedsiębiorstwie autobusowym, cofnęło decyzję o sprzedaży prywatnemu inwestorowi sieci miejskich kin i nie przedłużyło kontraktu na prowadzenie przez prywatną spółkę domu opieki dla osób starszych. W Finlandii, wedle badań z 2011 r., co najmniej 1/5 samorządów lokalnych zdecydowała się na przywrócenie publicznej kontroli

nad przedsiębiorstwami świadczącymi rozmaite usługi czy też porzucenie outsourcingu na rzecz zapewnienia usług przez osoby zatrudniane w samorządowych przedsiębiorstwach czy zakładach (Hall 2012).

Tendencje remunicipalizacyjne najbardziej widoczne są w sektorze wodociągowym. W raporcie Transnational Institute odnotowano w okresie 2000-2014 już 180 przypadków przejęcia przez władze lokalne kontroli nad przedsiębiorstwami wodociągowymi. Tło zmian jest z reguły podobne jak w głośnym przypadku remunicipalizacji paryskich wodociągów. Decyzja w tej kwestii została umotywowana wynikami audytu, który wykazał, że ceny wody ustalone przez prywatnego operatora sieci wodociągowej (koncesjonariusza) były nawet o 30 proc. wyższe niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznie uzasadnionych kosztów działalności (Transnational Institute 2014).

PROSPOŁECZNE KONTRAKTOWANIE. Rozwiązaniem mniej radykalnym jest próba doskonalenia reguł outsourcingu usług publicznych poprzez odejście od czysto wydajnościowych kryteriów kontraktowania oraz priorytetowe traktowanie organizacji typu not for profit przy udzielaniu zamówień. Pod pojęciem prospołecznego kontraktowania kryje się zatem w szczególności uwzględnianie przy wyborze ofert w procedurach zamówień publicznych kryteriów innych niż najniższa cena. Chodzi zwłaszcza o sięganie po tzw. klauzule społeczne, czyli preferencje dla wykonawców oferujących przy realizacji zamówienia zatrudnienie osobom długotrwale bezrobotnym, starszym, niepełnosprawnym, a także wywodzącym się z innych grup zagrożonych społecznym wykluczeniem. Prospołeczne kontraktowanie oznacza też troskę o przestrzeganie przez wykonawców standardów zatrudniania i wynagradzania pracowników (Schulten, Alsos, Burgess i Pedersen 2012). To również otwarcie rynku usług publicznych na podmioty ekonomii społecznej, czyli przede wszystkim przedsiębiorstwa społeczne (spółdzielnie i podmioty o innej formie prawnej). Ekonomia społeczna

to forma prowadzenia działalności gospodarczej, która opiera się na demokratycznym modelu zarządzania przedsiębiorstwem, spłaszczonej strukturze organizacyjnej oraz sprawiedliwym podziale zysku między wszystkich uczestników przedsięwzięcia. Dla podmiotów ekonomii społecznej zysk jest zresztą sprawą drugorzędną, powstającą niejako przy okazji. Podstawowym celem jest realizacja misji społecznej oraz tworzenie i pielęgnowanie demokratycznej wspólnoty pracowników (Montagut 2009: 126-127; Mook, Quarter i Ryan 2010: 13).

Niekiedy do podmiotów ekonomii społecznej zalicza się również organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia). Łączy je z przedsiębiorstwami społecznymi nastawienie na osiąganie celów społecznie użytecznych, w przypadku stowarzyszeń także demokratyczna formuła zarządzania. Dzieli je natomiast, od strony formalnoprawnej, brak pojęcia zysku w przypadku NGO. Z definicji wszelkie wypracowane przez nie przychody mają zasilać realizację działań statutowych i nie mogą być dystrybuowane na rzecz członków organizacji.

Wykorzystywanie klauzul społecznych oraz wspieranie podmiotów ekonomii społecznej poszerza tę część rynku usług publicznych, która rządzi się logiką inną niż zysk. Łagodzi obawę, że wyłoniony przez administrację wykonawca będzie dążył do maksymalizacji korzyści finansowych kosztem jakości usług oraz pogorszenia warunków zatrudniania pracowników. Jeszcze cenniejszą wartością dodaną, tworzoną niejako przy okazji zastosowania tego modelu kontraktowania jest osiąganie celów polityki społecznej takich jak aktywizacja zawodowa osób, które długotrwale znajdowały się poza rynkiem pracy.

KOPRODUKCJA. Przebudowa systemu usług publicznych w kierunku większej roli koprodukcji, odzwierciedla próbę znalezienia drogi pomiędzy rynkowym

i etatystycznym modelem zarządzania usługami publicznymi. O ile remunicipalizacja stanowi próbę zawrócenia ze ścieżki new public management, a prospołeczne kontraktowanie oferuje „urynkowanie z ludzką twarzą”, to koprodukcja (współprodukcja, współzarządzanie usługami) przetłumacza tę dychotomię i daje szansę na nowe otwarcie w systemie usług publicznych.

Istotą koprodukcji jest zapewnienie usług publicznych na zasadzie partnerskiej, niekomercyjnej współpracy i wymieszania zasobów administracji publicznej i obywateli (najczęściej odbiorców usług), działających indywidualnie lub w grupach formalnych czy nieformalnych. Gdyby chcieć wyrazić ideę koprodukcji jednym sloganem, proponuję następujący: „Chcesz państwa dobrobytu? Zrób je sam”. Zapewnienie usług publicznych, czyli wykonywanie zadań administracji dobrobytu, w świetle koncepcji koprodukcji to proces interaktywny, gdzie obywatel nie jest już petentem (jak w modelu biurokratycznym), ani jej klientem (wedle haseł NPM), ale partnerem państwa.

Idea koprodukcji nie jest nowa. Jej autorstwo powszechnie przypisuje się Elinor Ostrom i jej zespołowi badawczemu pracującemu już w latach siedemdziesiątych na Uniwersytecie Indiana (Cahn i Gray 2012: 129; McGinnis i Aligica 2013: 91). Ekspansja rynkowego paradygmatu usług publicznych przygłuszyła jednak zainteresowanie tym podejściem. Jej odświeżenie stało się możliwe nie tylko dzięki załamaniu się doktryny NPM, ale także za sprawą przejęcia roli dominującego nurtu reform administracyjnych przez koncepcję współzarządzania w jej licznych odmianach (governance, New Public Governance, collaborative governance, participatory governance). Współzarządzanie bazuje na obserwacji, że pod wpływem reform new public management, administracja publiczna straciła monopol na zarządzanie publiczne. To, co się dzieje w sferze rozwiązywania zbiorowych problemów jest raczej produktem funkcjonowania sieci, w której administracja jest tylko jednym

z ogniw. Równie istotną rolę pełnią podmioty niepubliczne, np. kontraktorzy administracji, grupy interesu, organizacje pozarządowe, wreszcie sami obywatele. W optymistycznej wersji doktryny współzarządzania relacje między nimi opierają się na zaufaniu i partnerskim współdziałaniu na rzecz osiągnięcia wspólnie określonych celów. Koprodukcja stanowi przełożenie tej, wiodącej dziś, wizji zarządzania publicznego na system usług publicznych.

5.

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

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

rozpływają się w czasoprzestrzeni. Są po prostu transferowanie na obywateli (Pestoff 2006).

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

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

potrzeba przynależności do danej wspólnoty (Verschuere, Brandsen i Pestoff 2012).

W takim podejściu wyraża się myśl, że udział w koprodukcji jest przede wszystkim uprawnieniem obywatelskim, ewentualnie „miękkim”, niezabezpieczonym przymusem państwowym, obowiązkiem. Samodzielnie ważymy, czy się zaangażować, biorąc pod uwagę potencjalne korzyści i realizację własnych potrzeb. Jeżeli nie skorzystamy z możliwości włączenia się w koprodukcję, tracimy szansę na osiągnięcie tych korzyści, ale nie grożą nam z tego tytułu żadne sankcje administracyjne czy karne. Z pokusą, by koprodukcję stymulować poprzez sankcje rozprawia się Alford, przytaczając przykład australijskiego programu adresowanego do osób bezrobotnych, który opierał się na mechanizmie znanym również w polskiej polityce rynku pracy. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne mogły korzystać z państwowego wsparcia w postaci zasiłków czy innych form pomocy tylko jeśli wykazywały wystarczające starania o uzyskanie zatrudnienia. Niezaliczenie „testu aktywności” skutkowało utratą wszelkich świadczeń. Wedle przeprowadzonych po pewnym czasie badań ewaluacyjnych, mechanizm ten nie miał wpływu na zachowania osób bezrobotnych, w szczególności nie zmotywował ich do większej aktywności. Obserwowano za to przypadki ilustrujące moral hazard, np. osoby bezrobotne pozyskiwały od potencjalnych pracodawców fikcyjne zaświadczenia dokumentujące ich starania o uzyskanie zatrudnienia (Alford 2002, 2009). Podejmowali w ten sposób grę z systemem, który – jak mieli prawo sądzić – czyhał tylko, by odebrać im świadczenia.

W pewnych warunkach inteligentne, uzupełniające wykorzystanie sankcji czy quasi-sankcji może dać rezultat w postaci zwiększenia koprodukcji. Sankcja ta powinna się wyrażać zwłaszcza w postaci utraconych korzyści, a nie kary administracyjnej czy jeszcze bardziej, kary w rozumieniu prawnokarnym.

Przykładowo, mieszkańcy, którzy nie segregują odpadów, powinni w związku z tym uiszczać wyższe opłaty za odbiór odpadów, ale unikać należy nakładania na nich dodatkowo kar, czyli wymuszania koprodukcji poprzez represję.

Strategia koprodukcji oparta w zasadniczej części na sankcjach wydaje się jednak krótkowzroczna, obarczona licznymi efektami ubocznymi i sprzeczna z istotą koprodukcji. Dlatego też istotą koprodukcji powinna być jednak dobrowolność, ewentualnie przymus wewnętrzny wynikający z wolontariackiego etosu, a nie regulacji prawnej (Petukienė 2010).

Naturalnym obszarem ekspansji dla koprodukcji wydają się społeczności lokalne (Ryan 2012). Samorząd lokalny (głównie gminny) jest dziś odpowiedzialny za zapewnienie zdecydowanej większości usług publicznych. W polskiej tradycji dodatkowo silny jest nurt upatrujący w gminie nie tyle formę sprawowania władzy czy organ administracji terenowej, ale, jak to określał Krzeczkowski, „samoistną instytucję społeczną” (Krzeczkowski 1938). Gmina w tym ujęciu jest wspólnotą mieszkańców określonego terytorium, która wytworzyła się na drodze naturalnej, niewymuszonej ewolucji jako formuła zaspokajania zbiorowych potrzeb, a nie instytucja władzy. Jak powiada przywołany klasyk: „(...) gmina spełnia funkcje o charakterze gospodarczym. Powstają one jako zaspokojenie elementarnych potrzeb współobywateli, służyć się starają interesom jednostek i cel swój osiągają przez pełne, całkowite i powszechne ich zaspokojenie. Zaspokajanie potrzeb zbiorowości dokonywa się przez zaspokojenie potrzeb wszystkich jednostek, składających daną zbiorowość – gmina w tym sposobie działania występuje jako współrzędna obywatelowi instytucja działająca zgoła odwrotnymi środkami niż państwo dla osiągnięcia swych celów lokalnych. Główną metodą działalności gminy jest dobrowolność stosowanych środków” (Krzeczkowski 1938). Przyjmując tę optykę można powiedzieć, że koprodukcja to powrót do źródeł gminy jako wspólnoty

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

6.

Poglądy na organizację usług publicznych są odbiciem „wielkiej debaty” na temat paradygmatów zarządzania publicznego i tego, jak wpływają one na zmiany ról poszczególnych aktorów w systemie zarządzania publicznego. Te powiązania ilustruje poniższy schemat.

Schemat. Paradygmaty zarządzania publicznego i ich odzwierciedlenie w systemie usług publicznych.

PARADYGMAT ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	PARADYGMAT USŁUG PUBLICZNYCH	AKTORZY		
		Państwo	Sektor prywatny	Obywatel (usługobiorca)
Biurokracja	Etatystyczny	Usługodawca	–	Petent
Nowe zarządzanie publiczne	Rynkowy	Organizator	Usługodawca, kontraktor	Klient
Współzarządzanie	Koprodukcja	Organizator, facylitator	Partner	Partner

O koprodukcji warto mówić nie tylko z uwagi na jej związek z głównym nurtem zarządzania publicznego. Przemawia za tym również permanentne ogłaszanie w debacie publicznej śmierci państwa dobrobytu i jednocześnie oczekiwanie na lek, który pozwoli mu odzyskać formę z okresu jego dynamicznego wzrostu w świecie zachodnim, czyli lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych poprzedniego stulecia. Debata o przyszłości państwa dobrobytu pełna jest sprzeczności. Z jednej strony, obywatele oczekują coraz większego zakresu i coraz lepszej jakości świadczeń czy usług, a z drugiej – wyraźnie maleje ich gotowość do ponoszenia ciężaru finansowania tych zadań. Globalizacja zmusiła państwa do konkurowania o względy nieuznającego granic państwowych kapitału i zwiększyła presję na cięcie obciążeń fiskalnych.

Oczekiwanie, że państwo dobrobytu otrzyma poważny zastrzyk dodatkowych środków jest w tej sytuacji oparte na bardzo wątpliwych przesłankach. Bardziej racjonalna wydaje się próba adaptacji do istniejących warunków, czyli wzmocnienie państwa dobrobytu poprzez doskonalenie metod jego działania. Skoro rynek zawodzi jako strategia optymalizacji państwa dobrobytu, spróbujmy osiągnąć „więcej za mniej” wykorzystując zaangażowanie samych obywateli jako odbiorców usług publicznych.

LITERATURA:

Alford J. (2002). Why Do Public Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory, *Administration & Society*, 1.

Alford J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-production*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bovaird, T. and Loeffler, E. (2005). *Public Management and Governance*, London: Routledge.

Boyle D. (2007), *The Co-Production Principle and Time Dollars*, online: <http://timebanks.org/wp-content/uploads/2014/01/Co-ProductionPrinciple.pdf>

Carrozza, C. (2010). *Privatising Local Public Services: Between Industrial Legacy and Political Ambition*, *Local Government Studies*, 4.

Christensen, T. and Lægreid, P. (2002). *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*, *The Journal of Political Philosophy*, 3.

Domberger S. and Jensen P. (1997). *Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects*, *Oxford Review of Economic Policy*, 4.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. and Tinkler J. (2006). *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3.

Flynn, N. (2012). *Public Sector Management*, London: SAGE.

Hemerijck A. (2012). *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.

Needham C. (2008), *Citizens, Consumers and Co-producers*, *Kurswechsel*, 2.

Norton M. I., Mochon D. i Ariely D. (2011), The “IKEA Effect”: When Labor Leads to Love, Harvard Business School Working Paper, 11-091.

Pestoff V. (2006), Citizens and Co-production of Welfare Services. Childcare in eight European countries, Public Management Review, 4.

Petukienė E. (2010), Coproduction of public services: individual versus collective customer participation, Public Policy and Administration, 32.

Ryan B. (2012), Co-production: Option or Obligation?, Australian Journal of Public Administration, 3.

Seidenstat, P. (1996). Privatization: Trends, Interplay of Forces and Lessons Learned, Policy Studies Journal, 3.

Sześciło D. (2014). Rynek – konkurencja – interes publiczny. Wyzwania prawne urynkowania usług publicznych, Warszawa: Scholar.

Verschuere B., Brandsen T. i Pestoff V. (2012), Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda, Voluntas, 23.