

# Koprodukcja a ekonomia społeczna. Alternatywa rozłączna czy komplementarność?

Dawid Sześciło\*

**Streszczenie:** W reakcji na krytykę dominującego w ostatnich dziesięcioleciach rynkowego paradygmatu usług publicznych, rozwijają się koncepcje proponujące korektę modelu rynkowego lub odejście od niego na rzecz całkowicie nowych wzorców funkcjonowania administracji usługowej. Do pierwszej kategorii można zaliczyć promowanie udziału podmiotów ekonomii społecznej w zapewnieniu usług publicznych, podczas gdy drugi kierunek reprezentuje zwłaszcza koncepcja obywatelskiej koprodukcji usług publicznych. W artykule przedstawiono porównanie teoretycznych założeń obu wizji. Prowadzi ono do wniosku, że koprodukcja i udział przedsiębiorców społecznych w zapewnieniu usług publicznych to koncepcje nie tylko w wielu punktach zbieżne, ale też komplementarne.

**Słowa kluczowe:** usługi publiczne, koprodukcja, ekonomia społeczna.

## Wprowadzenie

Rewolucja rynkowa, jaką w systemie usług publicznych obserwujemy od kilku dziesięcioleci, zaczyna się mierzyć z rosnącą falą kontrrewolucji, a przynajmniej krytyki podkreślającej potrzebę jej rewizji. Poddanie usług publicznych logice rynkowej i częściowa prywatyzacja nie przyniosły rezultatów, które można by zinterpretować jako jednoznacznie pozytywne w sferze jakości, dostępności i efektywności usług publicznych. Spektrum reakcji na bilans reform rynkowych jest szerokie i mieści zarówno adwokatów powrotu do klasycznego, etatystycznego paradygmatu usług publicznych (republicyzacja, remunicipalizacja), jak i zwolenników korekty modelu rynkowego, przy jednoczesnym zachowaniu jego podstawowych elementów takich jak konkurencja na rynku usług publicznych czy znaczący udział prywatnych usługodawców [Sześciło, 2015]. Stymulowanie udziału podmiotów ekonomii społecznej w rynku usług publicznych, a nawet przyznawanie im specjalnych preferencji to doskonała egzemplifikacja skorygo-

wanego modelu rynkowego, „urynkowienia z ludzką twarzą”.

Rozwija się także kierunek myślenia, który wyróżnia się poszukiwaniem trzeciej drogi – poza etatystycznym i rynkowym modelem usług publicznych. W tym miejscu sytuuje się idea koprodukcji usług publicznych – znana w literaturze amerykańskiej już w latach 70. poprzedniego stulecia, następnie zagłuszona przez hegemonię rynku. Koprodukcja zapowiada oddanie systemu usług publicznych w ręce obywateli, którzy mają przejąć wiodącą rolę nie tylko w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych, ale także w planowaniu i ewaluacji systemu administracji usługowej. Zarazem koprodukcja jest koncepcją silnie akcentującą swoje naturalne ograniczenia i nie pretendującą do dominującej roli w systemie

---

### \* Dawid Sześciło

Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa  
i Administracji  
Uniwersytet Warszawski  
ul. Oboźna 6/8, 00-332 Warszawa  
e-mail: dawid.szescilo@uw.edu.pl

usług publicznych. Jak powiada jeden z ważniejszych teoretyków koprodukcji, model ten uzupełnia jedynie miks rozwiązań instytucjonalnych w tym obszarze.

Wstępnie więc ekonomia społeczna i koprodukcja reprezentują zasadniczo odmienne, oparte na różnych założeniach scenariusze przebudowy systemu usług publicznych. Wspólnym mianownikiem pozostaje sceptycyzm wobec modelu rynkowego w pierwotnej postaci oraz dystansu wobec etatyizmu, ale pomysłu na zmianę poszukuje się w różnych kierunkach. Artykuł ten stanowi próbę przetrzeźwienia teoretycznego pomostu między obiema koncepcjami, a jednocześnie zweryfikowania hipotezy, zgodnie z którą mogą się one w sposób nieantagonistyczny przenikać i uzupełniać w systemie usług publicznych.

## 1. Ponowne odkrycie koprodukcji

Idea koprodukcji jako modelu usług publicznych nie jest nowa, jakkolwiek na szersze zaistnienie w dyskursie teoretycznym musiała zaczekać. Za moment przełomowy, torujący koprodukcji drogę do głównego nurtu akademickiego, można zapewne uznać wyróżnienie w 2009 r. Elinor Ostrom, uznawanej za twórczynię koncepcji, Nagrodą Banku Szwecji, zwaną potocznie ekonomiczną nagrodą Nobla. W istocie pierwsze ramy conceptualne koprodukcji zawdzięczamy właśnie zespołowi pod kierunkiem Ostrom, pracującemu na Uniwersytecie Indiana na przełomie lat 70. i 80. poprzedniego stulecia. Niejako ubocznym efektem ich badań nad zarządzaniem dobrami publicznymi przez autonomiczne wspólnoty była refleksja nad rolą obywateli, nominalnych konsumentów usług publicznych, w ich wytwarzaniu.

Koprodukcja w tej formule oznacza swoisty powrót do czasów przednowoczesnych, choć w ograniczonym zakresie. Co jest charakterystyczne dla współczesnego społeczeństwa, to – wedle Parks, Ostrom i in. [1981] – podział pracy, w którym wyróżnia-

my regularnych („etatowych”) producentów usług i konsumentów. Producentów poznajemy po tym, że wytwarzają usługi, których sami nie konsumują, a które produkują w celu wymiany na inne dobra lub usługi. Powszechnie, regularny producent danej usługi jest jednocześnie konsumentem innych, które nabywa w transakcjach wymiany. Ów podział pracy nie jest jednak pełny, ponieważ dla licznych usług zaangażowanie konsumenta i jego bezpośredni udział w wytwarzaniu ma bezpośredni wpływ – zwłaszcza na jakość danej usługi. W roli „prosumenta” czy koproducenta usług występują choćby uczniowie i rodzice, których aktywność w procesie edukacyjnym jest kluczowa dla jego powodzenia [Parks i in., 1981].

Pierwotne koncepcje koprodukcji zdawały się mieć wymiar głównie deskryptywny – opisywały i nazywały zjawisko zachodzące w systemie usług publicznych, unikając ocen czy zwłaszcza promowania koprodukcji jako modelu optymalizacji systemu usług publicznych. Parks, Ostrom i in. [1981, s. 1009-1010] wskazują jedynie, że z uwagi na ograniczenia budżetowe, ekspansja koprodukcji może się okazać nieunikniona.

Drugą falę zainteresowania koprodukcją, którą obserwujemy dzisiaj, charakteryzuje nie tylko rozciągnięcie granic tej koncepcji, ale także nadanie jej silniejszego, normatywnego oblicza. Pod pojęciem koprodukcji usług publicznych rozumie się dziś nie tylko zaangażowanie konsumentów na etapie bezpośredniego świadczenia (wytwarzania) usług publicznych, ale również ich planowania, finansowania czy ewaluacji [Robinson, White, 1997, s. 25]. W tym świetle, koprodukcja jawi się jako praktyczne odzwierciedlenie szerszej koncepcji współzarządzania czy też zarządzania partycypacyjnego.

Normatywny wymiar koprodukcji najlepiej wyrażają artykułowane w literaturze oczekiwania, że koprodukcja może się stać wiodącą strategią odpowiedzi na najważniej-

sze wyzwania stojące przed państwem dobrobytu [Pestoff, Osborne, Brandsen, 2006], czy też instrumentem poprawy jakości demokratycznego rządu [Osborne, Strokosch, 2013]. Z koprodukcją wiąże się dziś zresztą jeszcze inne nadzieje i oczekiwania. Model ten ma przyczyniać się do podniesienia jakości usług publicznych i poprawy efektywności ich świadczenia [Needham, 2008; Clark, Brudney, Jang, 2013], zwiększać zaufanie obywateli do rządzących i budować kapitał społeczny [Jakobsen, 2012], upodmiotowić mniej zamożne grupy obywateli [Watson, 2014], a nawet ograniczać poziom korupcji [Rosenbloom, Gong, 2013]. Zastrzec przy tym należy, że argumenty te bazują na wąłym wsparciu empirycznym, co wynika z niewielkiej liczby przeprowadzonych dotychczas badań w tej dziedzinie.

Z punktu widzenia dalszych rozważań najważniejsze pozostaje jednak precyzyjne zarysowanie ram koncepcyjnych koprodukcji, które pozwoli na rzetelne jej zestawienie z koncepcją usług publicznych opartych na ekonomii społecznej. Definiowanie koprodukcji nie jest zadaniem łatwym, zwłaszcza w jej aktualnej, mocno poszerzonej formule. Przyjmijmy jednak, że pod tym pojęciem kryje się niewątpliwie idea długofalowej, znaczącej i aktywnej partycypacji obywatelskiej w planowaniu, ustalaniu zasad finansowania, dostarczaniu i ocenie usług publicznych. Koprodukcja poszukuje synergii między wysiłkami regularnych wytwórców usług publicznych i ich konsumentów. Opiera się na ich partnerskiej współpracy, a zatem nie jest formą koprodukcji proste przerzucenie na obywateli odpowiedzialności za zapewnienie określonych usług. Nie sposób uznać za koprodukcję sytuacji, w której absencja państwa wymusza na obywatelach samoorganizację.

Koprodukcja nie powinna być współpracą zorientowaną na bezpośrednią korzyść materialną czy finansową. Formą swoistego wynagrodzenia na rzecz obywateli z tytułu zaangażowania w koprodukcję jest wyższa jakość

usługi publicznej, z której korzystają oraz lepsze dopasowanie usługi do indywidualnych preferencji. Należy także uwzględnić szczególny rodzaj wynagrodzenia, jakim jest realizacja wartości wewnętrznych takich jak potrzeba działania na rzecz wspólnego dobra czy czerpanie osobistej przyjemności ze współdziałania z innymi.

We współczesnych, szerokich ujęciach koprodukcji nie rezerwuje się jej dla bezpośrednich beneficjentów (konsumentów) danej usługi publicznej. Zaangażowanym w koprodukcję może być każdy, kto z uwagi na interes publiczny czy prywatny dostrzega potrzebę partycypacji. Mowa zarówno o osobach indywidualnych, jak i sformalizowanych oraz nieformalnych grupach obywateli. W naturalny sposób z tego kręgu wykluczyć z reguły należy podmioty działające dla zysku, dla których niekomercyjny charakter koprodukcji będzie przeszkodą. Z drugiej strony, podmioty te mogą się aktywizować na etapie koprodukcyjnego planowania systemu usług publicznych, wspierając model korzystny dla swoich interesów. Wreszcie, nie sposób też całkowicie wykluczyć bezpośredniego zaangażowania tego typu podmiotów w proces bezpośredniego świadczenia usług, choćby pod hasłem społecznej odpowiedzialności biznesu. Takie sytuacje będą jednak miały charakter incydentalny.

Koprodukcja nie jest koncepcją uniwersalną w tym sensie, że możliwości jej ekspansji zależą ściśle od charakterystyki konkretnych obszarów usług publicznych. Za Alfordem [2009, s. 25] możemy przyjąć, że koprodukcja może się rozwijać zwłaszcza tam, gdzie wytwarzanie usług nie wymaga specjalistycznej wiedzy czy umiejętności. Pole dla koprodukcji pozostanie zatem wąskie w sferze usług technicznych, np. złożonych projektów budowlanych. Z drugiej strony, usługi informatyczne, które niewątpliwie można zaliczyć do wymagających znaczących kwalifikacji, mogą być w pewnym zakresie świadczone przy wsparciu obywatelskim, np. grup tworzących wolne

oprogramowanie, wykorzystywane następnie przez instytucje publiczne i obywateli.

Whitaker [1980] sugeruje natomiast, że szczególnie podatny grunt dla koprodukcji stanowią te usługi publiczne, w których ostatecznym produktem jest zmiana zachowania jednostki. W praktyce oznacza to ukierunkowanie koprodukcji na sferę usług społecznych typu edukacja, pomoc społeczna, aktywizacja społeczna i zawodowa czy w pewnym zakresie także ochrona zdrowia. W ich przypadku zaangażowanie użytkownika ma szczególnie istotne przełożenie na ostateczny efekt procesu zapewnienia usługi.

Przekładając ogólne założenia idei koprodukcji na praktykę systemu usług publicznych można przyjąć, że koprodukcja może się przejawiać w szerokiej gamie rozwiązań instytucjonalnych. Mieszczą się wśród nich formy bezpośredniej partycypacji obywatelskiej w wytwarzaniu usług publicznych, np. inicjatywa lokalna, tworzenie i prowadzenie przez grupy rodzicielskie szkół, przedszkoli czy innych placówek oświatowych, a nawet mocno zakorzenione w polskiej praktyce ochotnicze straż pożarne, które stanowią formę koprodukcji usług ochrony przeciwpożarowej. Koprodukcja polega także na zaangażowaniu w rozmaite organy zarządzające instytucjami świadczącymi usługi publiczne, np. rady szkoły, rady rodziców, powiatowe rady rynku pracy czy rady społeczne działające przy publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Formą koprodukcji w szerokim rozumieniu tej koncepcji pozostaje także obywatelska aktywność w procesie planowania usług publicznych i alokacji środków publicznych na ten cel, czego szczególnie popularnym w ostatnim czasie przejawem jest tzw. budżet partycypacyjny. Wreszcie, do form koprodukcji można zaliczyć również tzw. społeczny audyt jakości usług publicznych wykonywany, przykładowo, w sferze ochrony zdrowia przez organizacje pacjenckie.

## 2. Ekonomia społeczna w usługach publicznych

Pojęcie gospodarki (ekonomii) społecznej jest dalekie od jednoznaczności, a jego rozumienie podlegało i podlega ewolucji [zob. szerzej: Moulaert, Ailenei, 2005]. Niemniej jednak na potrzeby tego opracowania, ekonomię społeczną w kontekście systemu usług publicznych można opisać jako model zakładający szeroki udział w procesie zapewnienia usług publicznych takich podmiotów jak organizacje pozarządowe (społeczne), spółdzielnie, stowarzyszenia ubezpieczeń wzajemnych czy niesformalizowane grupy obywateli realizujące w swojej działalności istotne cele społeczne [Brock, 2010, s. 132]. Podmioty ekonomii społecznej pozostają uczestnikami rynku, na którym pozycjonują swoje produkty czy usługi, ale jednocześnie ich działalność ma przynosić nie tylko ekonomiczną nadwyżkę, lecz tworzyć swoistą „społeczną wartość dodaną”. Jak tłumaczy Hausner, Laurisz i Mazur [2006, s. 3], charakterystyczne dla przedsiębiorców społecznych „(...) jest to, że działanie przedsiębiorstwa jest ukierunkowane na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej, a patrząc z innej strony – jego głównym celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprzez aktywizację zawodową i gospodarczą.” Udział w grze rynkowej nie służy zatem wyłącznie maksymalizacji zysku po stronie właścicieli czy udziałowców przedsiębiorstwa, ale także, a nawet przede wszystkim, włączaniu w życie społeczne i ekonomiczne osób dotkniętych różnymi formami wykluczenia.

W niektórych ujęciach działalność podmiotów ekonomii społecznej nie jest związana wyłącznie z aktywnością na rzecz określonych grup społecznych czy zawodowych. Może obejmować realizację także innego rodzaju potrzeb, np. w zakresie ochrony środowiska naturalnego [Amin, Cameron, Hudson, 2002, s. 1]. Smith sugeruje wręcz, że podmioty ekonomii społecznej mogą być swoistym

inkubatorem kształtującym bardziej świadomych ekologicznie obywateli i w ten sposób przyczyniać się do tworzenia „zielonego obywatelstwa” [Smith, 2005].

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 drugorzędą, powstającą niejako „przy okazji”. Podstawowym celem jest realizacja misji społecznej oraz tworzenie i pielęgnowanie demokratycznej wspólnoty pracowników [Montagut, 2009; Quarter, Mook, Ryan, 2010].

W koncepcji ekonomii społecznej trudno doszukać się krytyki mechanizmów rynkowych, również w sektorze usług publicznych. Można w ekonomii społecznej dostrzec raczej mechanizm korekcyjny, w ramach którego rynkowy model produkcji dóbr i usług, również publicznych, uzupełniany jest rozwiązaniami realizującymi szersze cele prospołeczne. Nie postuluje się odejścia od mechanizmu rynkowego na rzecz jakichkolwiek alternatywnych form produkcji i podziału dóbr, a jedynie wyraża się oczekiwanie, że pewna część podmiotów działających na rynku będzie kierowała się nie tylko logiką zysku, ale weźmie na siebie współodpowiedzialność za rozwiązywanie ważnych problemów społecznych.

Nastawienie ekonomii społecznej do rynku jest główną podstawą krytyki pod adresem tej koncepcji. Graefe zwraca uwagę, że idea przedsiębiorczości społecznej – wychodząc od dostrzeżenia negatywnego wpływu neoliberalnej wizji gospodarki na spójność społeczno-gospodarczą – oferuje receptę, która nie tworzy alternatywy dla neoliberalnej wizji gospodarki, a jedynie usiłuje w jej ramy wtłoczyć nową grupę podmiotów, bez jakościowej zmiany zasad rządzących systemem gospodarczym. W tym sensie, ekonomia społeczna jawi się jako taktyka oskrzydla-

jąca dalszą ekspansję neoliberalizmu [Graefe, 2007]. Zamiast dążyć do zmiany reguł gry, promotorzy ekonomii społecznej zdają się liczyć, że poprzez rynek można realizować ambitne cele społeczne.

W polskim systemie usług publicznych dostrzec można rozwiązania prawne i instytucjonalne sprzyjające udziałowi podmiotów ekonomii społecznej w zapewnieniu usług publicznych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na tzw. klauzule społeczne w regulacji zamówień publicznych, która spełnia funkcję głównego mechanizmu kontraktowania (outsourcingu) usług publicznych w oparciu o zasadę konkurencji rynkowej. Istotą klauzul społecznych w Prawie zamówień publicznych<sup>1</sup> są preferencje adresowane do oferentów, którzy działają na rzecz osób niepełnosprawnych, bezrobotnych czy młodocianych. Zgodnie z art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych: „Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.” Ponadto, instytucja zamawiająca może w warunkach realizacji zamówienia wprowadzić wymagania dotyczące zatrudnienia bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, albo niepełnosprawnych (art. 29, ust. 4 Prawa zamówień publicznych).

Należy przy tym zastrzec, że zakres stosowania klauzul społecznych – jak do tej pory – jest w polskiej praktyce zamówieniowej całkowicie marginalny. Według szacunków Instytutu Spraw Publicznych, klauzulę z art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych w 2013 r.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177 z późn. zm.

zastosowano w około 400 postępowań o zamówieniowych, co stanowiło jedynie około 0,2 proc. wszystkich postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Brak jest szczegółowych danych na temat zamówień udzielanych z zastosowaniem klauzuli z art. 29, ust. 4 Prawa zamówień publicznych, jednak według szacunków Instytutu Spraw Publicznych ich odsetek nie przekracza 1 proc. [Schimanek, Kunysz-Syrytczyk, 2014].

### 3. Koprodukcja i ekonomia społeczna w usługach publicznych. Konkurencja czy komplementarność?

Czy koprodukcja jest koncepcją konkurencyjną wobec przedsiębiorczości społecznej lub mogącą w jakikolwiek sposób zakłócić jej upowszechnianie w systemie usług publicznych? *Prima facie*, mamy do czynienia z podejściami opartymi na zasadniczo odmiennych założeniach. Wsparcie zaangażowania podmiotów ekonomii społecznej w sferze usług publicznych jest formą korygowania mechanizmów rynkowych poprzez upowszechnienie „outsourcingu z ludzką twarzą” czy też prywatyzacji świadczenia usług publicznych, która nie jest podporządkowana wąsko pojmowanej efektywności ekonomicznej, ale będzie dostarczała dodatkową wartość społeczną. Ekonomia społeczna wpasowuje się w rynkowy model usług publicznych.

Koprodukcja, nie przejawiając otwartej awersji wobec urynkowienia usług publicznych, oferuje jednak zasadniczo odmienne podejście. Można się w nim doszukać modelu usług publicznych, w którym konkurencję, precyzyjny rozdział sfer odpowiedzialności i kontraktowanie zastępuje partnerstwo, wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych oraz pozakontraktowe, a często nawet niesformalizowane relacje między uczestnikami procesu wytwarzania usług publicznych. Koprodukcja jest jednak na tyle pojemną koncepcją, że można sobie wyobrazić jej elementy zarówno w etatystycznym, jak i ryn-

kowym modelu usług publicznych. Innymi słowy, użytkownicy usług publicznych mogą brać udział w procesie ich wytwarzania zarówno wtedy, gdy rolę „regularnego” usługodawcy pełni instytucja publiczna, jak i podmiot prywatny wyłoniony w konkurencyjnej procedurze jako zleceniobiorca (kontraktor).

Powstaje pytanie, czy pole dla zastosowania koprodukcji jest szersze, gdy podmiotem obsługującym obywateli na zlecenie instytucji publicznej jest przedsiębiorca społeczny. Innymi słowy, czy powierzenie podmiotom ekonomii społecznej świadczenia usług publicznych może tworzyć sprzyjające warunki dla obywatelskiej partycypacji w tym procesie. Kwestia wzajemnych relacji między koprodukcją a ekonomią społeczną nie była dotychczas przedmiotem empirycznej weryfikacji, co jednak nie unieważnia rozważań natury teoretycznej.

Na płaszczyźnie celów i oczekiwanych efektów, koprodukcję i ekonomię społeczną łączy dążenie do społecznej inkluzji i upodmiotowienia grup słabszych. Co więcej, obie koncepcje spaja spojrzenie na system usług publicznych jako potencjalne narzędzie budowania bardziej spójnego społeczeństwa. Usługi publiczne mają być nie tylko tanie dla państwa i obywatela, ale także wytwarzać wartość dodaną w postaci bardziej sprawiedliwego społeczeństwa.

Zarazem jednak – mimo zbieżności celów – obie koncepcje rozciągają się na poziomie proponowanego sposobu ich osiągnięcia. W formule koprodukcji narzędziem inkluzji są gwarancje realnego udziału w decydowaniu o kształcie systemu usług publicznych oraz model bezpośredniego świadczenia usług, w którym użytkownik nie tylko współdecyduje o sposobie zapewnienia usługi, ale bierze też udział w jej wytworzeniu. Użytkownik-koproducent nie otrzymuje wynagrodzenia pieniężnego za pracę, ale czerpie korzyści niematerialne, zwłaszcza w postaci lepszej jakości usługi publicznej, większego ich dopasowania do indywidualnych oczekiwań



i preferencji użytkownika, a także społecznej aktywizacji. Zaangażowanie podmiotów ekonomii społecznej prowadzi do inkluzji również poprzez udział osób z grup defaworyzowanych w świadczeniu usług. Osoby te nie są jednak równocześnie odbiorcami (użytkownikami) konkretnych usług publicznych, ale co do zasady biorą jedynie udział w ich wytwarzaniu. Otrzymują z tego tytułu wynagrodzenie za pracę, które ma przyczynić się do poprawy ich sytuacji materialnej, ale oprócz tego uzyskują korzyść niepieniężną w postaci aktywizacji zawodowej i społecznej.

W obu przypadkach mamy zatem do czynienia z „włączaniem przez działanie”, choć adresatami tych działań mogą być różne grupy. Koprodukcja umożliwia włączanie tych, którzy są jednocześnie użytkownikami określonych usług publicznych, zaś kontraktowanie na rzecz podmiotów ekonomii społecznej korzyść tę oferuje członkom lub pracownikom podmiotów świadczących usługi publiczne. W tym sensie można mówić wręcz o komplementarności obu koncepcji, jako że pozwalają one realizować cel inkluzji społecznej na różnych etapach procesu zapewnienia usług publicznych.

Co więcej, można oczekiwać, że kontraktowanie na rzecz podmiotów ekonomii społecznej może w określonych warunkach sprzyjać włączaniu grup zagrożonych wykluczeniem poprzez koprodukcję. Wszak podmioty ekonomii społecznej – z założenia – powinny nie tylko przejawiać większą wrażliwość na potrzeby tych grup, ale także umiejętniej do nich docierać i skuteczniej przekonywać do zaangażowania w roli koproducentów usług. Idea koprodukcji wpisuje się w szeroko rozumianą misję podmiotów ekonomii społecznej, zwłaszcza jeśli koproducentami stają się użytkownicy usług publicznych, którzy wywodzą się z grup zagrożonych społecznym wykluczeniem.

Koprodukcję i ekonomię społeczną łączy nie tylko zbieżność celów. Nie sposób pominąć faktu, że działalność podmiotów ekono-

mii społecznej sama w sobie może być formą koprodukcji niektórych usług publicznych. Skoro usługą publiczną pozostaje aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych, to przedsiębiorców społecznych można postrzegać jako realizujących te zadania, z reguły na swoją rzecz, tj. członków spółdzielni, stowarzyszeń, zakładów aktywności zawodowej itp. W momencie, gdy podmioty te zyskują wsparcie ze strony państwa, np. w formie udzielenia zamówienia publicznego, możemy już mówić o koprodukcji zawierającej element partnerskiego współdziałania między obywatelami i państwem, z zastrzeżeniem, że formuła kontraktowa nie jest partnerstwem w sensie ścisłym.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym<sup>2</sup> wprowadziła formułę instytucjonalną spajającą w sobie elementy koprodukcji i ekonomii społecznej – mowa o centrach integracji społecznej. Misją centrów jest zapewnienie usług w zakresie szeroko pojętej reintegracji zawodowej i społecznej. Obejmuje to zwłaszcza wsparcie w nabywaniu umiejętności zawodowych, przyuczanie do zawodu czy uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania. Instrumentem realizacji zadań centrów jest prowadzenie działalności usługowej, handlowej czy wytwórczej, a zatem działalności spełniającej kryteria przedsiębiorczości społecznej. Jeżeli centrum integracji społecznej prowadzone jest przez organizację pozarządową, można bez wątpienia mówić o łączeniu ekonomii społecznej z koprodukcją.

Podobną formułę przewiduje ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>. Wprowadziła ona instytucję zakładów aktywności zawodowej, które stanowią wyodrębnioną formę prowadzenia działalności gospodarczej, gdzie co najmniej 70% zatrudnionych stanowią osoby

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003, nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776 z późn. zm.

niepełnosprawne. Ponownie, jeśli mamy do czynienia z zakładem prowadzonym przez organizację pozarządową, można je postrzegać jako formułę łączenia koprodukcji z przedsiębiorczością społeczną.

Należy przy tym zastrzec, że zarówno centra integracji społecznej, jak i zakłady aktywności zawodowej pozostają w praktyce rozwiązaniami stosowanymi na marginalną skalę. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2013 r. działało w całym kraju zaledwie 89 centrów integracji społecznej prowadzonych przez organizacje pozarządowe i 47 zakładów aktywności zawodowej utworzonych przez podmioty trzeciego sektora [Główny Urząd Statystyczny, 2014].

## Podsumowanie

Koprodukcja oferuje paradygmat usług publicznych oparty na upodmiotowieniu i bezpośrednim zaangażowaniu użytkowników usług publicznych w proces ich wytwarzania. Idzie to z reguły w parze z zakwestionowa-

niem rynkowego modelu usług publicznych, w którym użytkownik pełni funkcję wyłącznie klienta-odbiorcy usług. Idea przedsiębiorczości społecznej wyrasta na założeniu, że system usług publicznych zorganizowany na zasadach rynkowych (kontraktowanie, outsourcing, konkurencja między usługodawcami) może jednocześnie przyczyniać się do realizacji celów społecznych. Oba podejścia się nie wykluczają, ale nawet mogą się doskonale uzupełniać, tworząc łącznie zręby nowego paradygmatu usług publicznych. Konceptje te mogą się łączyć zwłaszcza w dwóch konfiguracjach. Po pierwsze, przedsiębiorcy społeczni zapewniający usługi publiczne na zlecenie administracji publicznej wydają się szczególnie predestynowani do włączania użytkowników (odbiorców) tych usług w proces świadczenia usług. Po drugie, istnieją już formy instytucjonalne ekonomii społecznej (centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej), których konstytutywną cechą jest działalność, mogąca być określana jako forma koprodukcji usług publicznych.

## Literatura

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

**Amin A., Cameron A., Hudson R.** (2003). *Placing the social economy*. Routledge.

**Brock K.L.** (2010). „Capturing Complexity: The Ontario Government Relationship with the Social Economy Sector”, w: J. Quarter, L. Mook, S. Ryan (red.), *Businesses with a Difference: Balancing the Social and the Economic*. Toronto: University of Toronto Press.

**Clark B.Y., Brudney J.L., Jang S.G.** (2013). „Coproduction of government services and the new information technology: investigating the distributional biases”, *Public Administration Review*, 73(5).

**Główny Urząd Statystyczny** (2014). *Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2013 r.* Warszawa.

**Graefe P.** (2007). „Social Economy Policies as Flanking Mechanisms for Neo-liberalism”, w: S. Lee i S. McBride (red.), *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht: Springer.

**Hausner J., Laurisz N., Mazur S.** (2006). *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2006.17.pdf>.

**Jakobsen M.** (2012). „Can government initiatives increase citizen coproduction? Results of a randomized field experiment”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1).

**Montagut T.** (2009). „The third sector and the policy process in Spain: the emergence of a new policy player”, w: J. Kendall (red.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham.

**Moulaert F., Ailenei O.** (2005). „Social economy, third sector and solidarity relations: a conceptual synthesis from history to present”, *Urban studies*, 42(11).

**Needham C.** (2008). „Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services”, *Journal of Social Policy and Society*, 7(2).

**Osborne S.P., Strokosch K.** (2013). „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*, 24(S1).

**Parks R.B., Baker P.C., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Wilson R.** (1981). „Consumers as coproducers of public services: Some economic



and institutional considerations", *Policy Studies Journal*, 9(7).

**Pestoff V., Osborne S.P., Brandsen T.** (2006). „Patterns of co-production in public services: Some concluding thoughts", *Public Management Review*, 8(4).

**Rosenbloom D.H., Gong T.** (2013). „Coproducting „Clean” Collaborative Governance: Examples from the United States and China", *Public Performance & Management Review*, 36(4).

**Quarter J., Mook L., Ryan S.** (2012). *Businesses with a Difference: Balancing the Social and the Economic*. Toronto: University of Toronto Press.

**Schimanek T., Kunysz-Syrytczyk B.** (2014), *Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówie-*

*niach publicznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

**Smith G.** (2005). „Green citizenship and the social economy", *Environmental Politics*, 14(2).

**Sześciło D.** (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

**Watson V.** (2014). „Co-production and collaboration in planning – The difference", *Planning Theory & Practice*, 15(1).

**Whitaker G.P.** (1980). „Coproduction: Citizen participation in service delivery", *Public Administration Review*, 40(3).

### Co-production vs. social economy. Exclusive disjunction or complementarity?

**Summary:** The end of hegemony of market-based paradigm of public services enhanced theoretical debate on alternative models for public service delivery. One approach includes fostering participation of social economy actors in providing public services, while others are more focused on promoting the concept of citizens' co-production in planning, financing and delivering public services. The article provides theoretical considerations on the relations between both concepts. Author concludes that, despite different assumptions and origin, both concepts offer complementary and consistent vision of more participatory and less profit-oriented public service delivery.

**Keywords:** social economy, co-production, public services.

### Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons  
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>