

Prawo do miasta i obietnica koprodukcji

Wstęp

W niniejszym opracowaniu mowa jest o dwóch obszarach praktyki społecznej i refleksji naukowo-badawczej: prawie do miasta i koprodukcji. Intencją prowadzonych w nim rozważań jest zwrócenie uwagi na możliwości, jakie dla egzekwowania prawa do miasta, sformułowanego w latach 60. ubiegłego wieku, dało „odkrycie” ponad dekadę później koprodukcyjnej natury usług wraz z dostrzeżeniem znaczenia tego faktu dla zarządzania publicznego. Stanowisko, które rozwijam poniżej, jest następujące¹:

Prawo do miasta obiecuje demokrację bezpośrednią, w praktyce jednak ruchy miejskie wpisują się w demokrację przedstawicielską, wzmacniając ją. Paradoксу tego nie da się rozwiązać bez zmiany paradygmatu zarządzania publicznego. Szanse na spełnienie obietnicy prawa do miasta niesie koprodukcja, która zakłada podmiotowy udział obywateli, w tym mieszkańców miast, w procesach tworzenia i realizowania polityk/usług publicznych.

Paradoks prawa do miasta

Prawo do miasta – zauważa Peter Marcuse – to zarówno intrygująca idea (*theoretically complex and provocative formulation*), jak i przemawiające do wyobraźni hasło (*an immediately understandable and intuitively compelling slogan*), dodajmy – o dużym potencjale mobilizacyjnym (Marcuse 2012, s. 29). Paradoksalnie, atrakcyjność prawa do miasta – przynajmniej częściowo – wiąże się z jego niejasnością. To *fuzzy concept* – pisze K. Attoh (Attoh 2011, s. 678), ale

¹ Zarys tego stanowiska po raz pierwszy przedstawiłem w krótkim opracowaniu *Koprodukcja, czyli „prawo do miasta” w działaniu – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych* przygotowanym dla wydawanej przez Instytut Spraw Publicznych serii *Analizy i Opinie* (Analizy i Opinie 2/2012). Niektóre jego fragmenty wykorzystałem w pracy nad niniejszym opracowaniem.

to właśnie dzięki temu może być ciągle na nowo odczytywany wraz ze zmieniającymi się kontekstami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi.

Prawo do miasta sformułował Henri Lefebvre w połowie lat 60. ubiegłego wieku (Lefebvre 2012). Wyjaśniając, czym owo prawo jest, użył frazy, która – zdaniem kontynuatorów jego myśli – jest jednym z trafniejszych określeń jego istoty. Lefebvre napisał, iż prawo do miasta to „płacz i żądanie” (Lefebvre 2012, s. 196).

„Płacz” odnosi się do oceny stanu miast. Choć stawiane diagnozy różnią się rodzajem identyfikowanych zjawisk czy poziomem szczegółowości, ich sens jest ten sam: prowadzone polityki miejskie niszczą miasto jako środowisko życia jego mieszkańców. Jak przypomina David Harvey, sam esej Lefebvre’a powstał jako reakcja na intensywną dehumanizację Paryża, kiedy to – pisze Harvey – „kombajn [nowoczesności – przyp. TK] miażdżył i pożerał stare dzielnice Paryża, aby pozostawić po sobie równe rzędy wysokich bloków” (Harvey 2012, s. 7). Inaczej „powody do płaczu” opisuje wspomniany Harvey. Winą za stan, w jakim na przełomie wieków miasta się znalazły, obarcza on współczesny kapitalizm, który je zawłaszczył – maksymalizował zyski kosztem mieszkańców, czyniąc z urbanizacji źródło akumulacji kapitału.

Diagnozy Lefebvre’a i Harveya to przykłady diagnoz – nazwijmy je – akademickich, odwołujących się do pojęć i zjawisk ogólnych. Inaczej wyglądają diagnozy praktyków – miejskich aktywistów, dla których ważne są konkretne sprawy dziejące się w przestrzeni konkretnego miasta. Tytułem przykładu przypomnijmy, iż warszawskie „Miasto Jest Nasze” powstało w „geście niezgody na politykę stołecznego ratusza”. W szczególności założyciele ruchu zbuntowali się przeciwko

aroganckiemu i niegospodarnemu zarządzaniu Warszawą, czego wyrazem jest: prowadzenie chaotycznej polityki przestrzennej, zadziwiająca bierność wobec reprivatyzacji budynków użyteczności publicznej, placówek edukacyjnych i parków, traktowanie urzędów jak prywatnych folwarków, nepotyzm czy wreszcie ignorowanie głosu mieszkańców przy podejmowaniu kluczowych decyzji inwestycyjnych i prowadzenie konsultacji społecznych w sposób fasadowy (<http://miastojestnasze.org/historia/>).

O ile kwestia „płaczu” w Lefebvre’owskiej formule prawa do miasta jest względnie prosta, o tyle kwestia „żądania” – jaki ma ono charakter i/lub czego dotyczy – bardziej złożona i – jak się wydaje – istotniejsza, choćby dlatego, że leży u podstaw podejmowanych działań. Dla Harveya prawo do miasta „oznacza żądanie pewnego rodzaju władzy nad kształtowaniem procesów urbanizacyjnych, nad sposobami, w jakie nasze miasta są tworzone i przekształcane, i zrobienie tego w fundamentalny i radykalny sposób” (Harvey 2012, s. 23). Jako takie prawo do miasta jest prawem kolektywnym i inkluzywnym wobec tych wszystkich, którzy „umożliwiają reprodukcję życia codziennego: opiekunów i nauczycielek,

szwaczek i serwisantów metra, hydraulików i elektryków, budowniczych rusztowań i operatorów dźwigów, pracownic szpitali i kierowców ciężarówek, autobusów i taksówek, pracowników restauracji, branży rozrywkowej, urzędniczek bankowych i administracji miejskiej” (ibidem, s. 188). Dotyczy nie tego, co już jest, ale przetwarzania tego, co jest – nadawania miastu jako ciała politycznemu nowego kształtu, który „eliminuje biedę i nierówność społeczną, i zabliznia rany katastrofalnej degradacji środowiska” (ibidem, s. 189). Dla Harveya prawo do miasta jest więc politycznym żądaniem klasowym prowadzącym do rewolucji miejskiej. W jej efekcie miasto przywrócone zostałoby jego mieszkańcom.

Z kolei Mark Purcell (Purcell 2002) dochodzi do wniosku, iż Lefebvre’owskie prawo do miasta obejmuje w istocie dwa – radykalnie rozumiane – prawa jego mieszkańców: prawo do partycypacji i prawo do przywłaszczenia (*appropriation*). Prawo do przywłaszczenia odnosi się do pełnego i kompleksowego korzystania z miejskiej przestrzeni w codziennym życiu i oznacza nie tylko prawo dostępu do niej, zajmowania jej i użytkowania, ale także jej tworzenia w sposób odpowiadający potrzebom mieszkańców. Prawo do przywłaszczenia wyklucza traktowanie przestrzeni miejskiej jako towaru stanowiącego przedmiot obrotu w gospodarce kapitalistycznej lub dobra prywatnego, implikuje zatem traktowanie jej jako dobra publicznego. Prawo do partycypacji natomiast zakłada zasadniczą zmianę wzorów procesów decyzyjnych dotyczących przestrzeni miejskiej, ich zasadniczą restrukturyzację – centralna i bezpośrednia rola ma tu przypadać mieszkańcom, natomiast kapitałowi i/lub państwu – marginalna. Zauważmy, że oba prawa są funkcjonalnie powiązane – warunkiem realizacji prawa do przywłaszczenia jest praktykowanie prawa do partycypacji.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje opinia członków Porozumienia Społecznego My-Poznaniacy, pierwszego w Polsce klasycznego ruchu miejskiego (powstał w 2007 r., obecnie działa jako zarejestrowane stowarzyszenie pod nazwą „Prawo do miasta”). Piszą oni:

[p]odstawowym postulatem ruchów miejskich jest to, że miasto jest dla mieszkańców, gdyż stanowi podstawowe środowisko ich życia. Dlatego mają oni prawo do korzystania z jego zasobów i współdecydowania o nim jako jego gospodarze. To jest właśnie ich **prawo do miasta** [podkreślenie w oryginale – TK]. A biznes, władza czy polityka powinny im w tym pomagać (Mergler, Pobłocki, Wudarski 2013, s. 34).

Samo prawo do miasta jest przez nich definiowane jako

prawo do współdecydowania przez mieszkańców o wszystkich najważniejszych sprawach miejskich. Prawo do miasta to prawo ogółu mieszkańców, a nie tylko wybranych, do korzystania z zasobów i wartości, jakimi miasto dysponuje, bo jest ono dla mieszkańców i ich potrzeb (Prawo do miasta).

Z przytoczonych powyżej stanowisk zdaje się wyłaniać ich wspólny mianownik – w każdym z nich prawo do miasta to tyle, ile **żądanie**, by miasto należało do mieszkańców i by to oni o nim (współ)decydowali i nim (współ) zarządzili. Ważne przy tym, by partycypacja mieszkańców miast była względnie powszechna i bezpośrednia. Wydaje się, że to właśnie ta podwójna wizja: miasta jako wspólnego dobra jego mieszkańców oraz jego mieszkańców tworzących wspólnotę polityczną opartą na bezpośrednim udziale w podejmowaniu decyzji, stanowi obietnicę, którą prawo do miasta w sobie zawiera i którą niesie. Obietnica ta dlatego czyni je tak atrakcyjnym, bo zapowiada demokrację bezpośrednią jako oczekiwaną alternatywę dla krytykowanej demokracji przedstawicielskiej z właściwymi jej mechanizmami i strukturami rządzenia i zarządzania oraz – co najwyżej – opiniodawczą rolą obywateli.

Bez wątpienia taka interpretacja prawa do miasta będzie „bliska sercu” wielu mieszkańców miast, nie tylko miejskich aktywistów. Niestety, kryje się w niej pewien paradoks, który można dostrzec, jeśli spojrzeć na nią przez pryzmat realnej praktyki społecznej. Otóż choć prawo do miasta demokrację partycypacyjną obiecuje, to – jak się wydaje – działające na rzecz tego prawa ruchy miejskie, jeśli chcą na organy władzy miejskiej wpływać, muszą – innego wyjścia nie ma – wykorzystywać reguły demokracji wpisane w akty prawne (np. ustawy regulujące działania samorządów). A to są reguły demokracji przedstawicielskiej, które co prawda dają obywatelom możliwość wyrażenia swej opinii (np. konsultacje), ale poza tym nic więcej, bo kompetencje decyzyjne pozostawiają w rękach wybranych ich przedstawicieli. W efekcie miejska demokracja partycypacyjna w wymiarze instytucjonalnym nie przybliżyła się ani na krok, pozostając zaledwie doświadczeniem marginalnym, za to demokracja przedstawicielska – eksploatowana, by zapewnić społeczną (obywatelską) kontrolę procesów decyzyjnych – tężeje, wzmacnia się. To zapewne mieli na myśli poznańscy aktywiści, pisząc w przygotowanym przez siebie – skądinąd bardzo wartościowym – *Antybezradniku przestrzennym – prawie do miasta w działaniu*, iż „[r]uchy miejskie dają szansę na pogłębienie demokracji, a jednocześnie stanowią nowy podmiot reprezentujący obywateli – jako mieszkańców” (Mergler, Pobłocki, Wudarski 2013, s. 34). Zresztą praca ta z punktu widzenia postawionej tu hipotezy paradoksu jest niebywale symptomatyczna: w przytoczonych studiach przypadku pokazuje, jak poznańscy aktywiści włączają się w gry stosowane w warunkach miejskiej demokracji przedstawicielskiej (bo nie włączyć się nie mogą, jeśli zależy im na załatwieniu jakiejś sprawy), oraz przedstawia instrumenty działania (by nie być bezradnym), ale tylko takie, które są właściwe dla tych warunków.

O strukturalnych źródłach problemów z miejską partycypacją

Jeśli działania ruchów miejskich, przynajmniej w Polsce, nie przybliżają do demokracji partycypacyjnej, to oczywiście nie dlatego, że aktywiści o niej zapominają, ale dlatego, że o partycypację w miastach w ogóle trudno ze względu na immanentne cechy społecznej zbiorowości miasta: jej liczebność, rodzaj więzi i strukturę.

Zauważmy przede wszystkim, że istnienie problemów z miejską partycypacją potwierdzają twarde dane empiryczne. Badania, które miały zdiagnozować stan partycypacji publicznej w Polsce, pokazały, iż jest jej relatywnie najmniej w gminach miejskich; mieszkańcy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w regulowanie lokalnych spraw publicznych włączeni są w większym stopniu². Wniosek jest zatem jednoznaczny: miasta zarządzane są najmniej partycypacyjnie; dotyczy to zarówno fazy kształtowania, jak i realizacji polityk publicznych. Można wskazać przynajmniej dwa czysto socjologiczne źródła trudności, jakie partycypacja publiczna w miastach napotyka.

W gminnych wspólnotach miejsko-wiejskich, a przede wszystkim wiejskich, życie publiczne toczy się w innej skali niż w miastach. W relatywnie mniej licznych społecznościach nie występuje charakterystyczna dla środowisk (wielko) miejskich anonimowość; tu prawie wszyscy się znają, co oznacza, iż często kontakty prywatne w sposób naturalny nakładają się na relacje formalne, w tym relacje gminne władze–obywatel. W efekcie relacje te często mają spersonalizowany charakter, co ułatwia przebiegający w ich ramach proces komunikacji, a więc i wywierania wpływu. W takich warunkach praktyki partycypacyjne, różnego zresztą typu (także przybierające formy niepożądane, np. klientelizmu), są o tyle bardziej prawdopodobne, że mogą pojawiać się w sposób naturalny, często nietransparentny, jako częściowo świadomy produkt dominującego typu więzi społecznych, a częściowo ich efekt uboczny. Miasto jest, powtórzmy raz jeszcze, anonimowe i o ile w niewielkich liczebnie społecznościach każdy wie, kto jest np. radnym i gdzie mieszka, o tyle w mieście radnym może być nasz sąsiad, a my, choć niemal codziennie mijamy go na schodach, nie mamy o tym pojęcia. Miasto z natury rzeczy tworzy więzi i relacje bezosobowe i instrumentalne; w tych warunkach nie ma w zasadzie szans, by partycypacja publiczna pojawiała się naturalnie i spontanicznie, chyba że jest to protest. Aby w mieście z idei zamieniła się ona w praktykę, musi być świadomie i celowo wypracowywana. To pierwsze źródło trudności.

Rzecz jednak w tym, iż wcale nie jest to łatwe. Procesy i procedury zarządzania miastem przez to, iż obejmują na ogół wszystkie podstawowe sfery jego

² Badania przeprowadzone zostały w ISP na reprezentatywnej próbie mieszkańców polskich gmin na przełomie 2011 i 2012 r. Ich wyniki przedstawiono w: Olech (red.) 2012.

życia i funkcjonowania, są złożone, natomiast struktury miejskich władz, administracji i miejskich służb często wieloszczeblowe i rozbudowane – w konsekwencji nieprzejrzyste. Miejska władza jako samorządowa ma rzecz jasna demokratyczną naturę, trzeba jednak pamiętać, iż jest to demokracja przedstawicielska, a nie bezpośrednia. Tymczasem i pragmatyczna waga, i obywatelska atrakcyjność partycypacji publicznej biorą się stąd, iż dają obywatelom szanse na bezpośrednie uczestnictwo w życiu publicznym. Kłopot w tym, że rozbudowane miejskie maszyny zarządzania zaprojektowane są w taki sposób, aby połączyć we względnie sprawnie działającą całość właściwe demokracji przedstawicielskiej ciała i procedury podejmowania decyzji z aparatem wykonawczym (administracyjnym) zorganizowanym według reguł biurokracji. Nie może więc dziwić, iż w działaniach tak skonstruowanych struktur zarządzania miastem nie przewiduje się w zinstytucjonalizowany sposób jakiegóż szczególnie istotnej roli dla procedur właściwych demokracji bezpośredniej poza bardzo sporadycznie stosowanym referendum. I to jest drugie, chyba zasadnicze, źródło trudności z partycypacją publiczną w miastach. W tej sytuacji bezpośredni udział mieszkańców w procesach regulowania spraw publicznych, a więc demokracja bezpośrednia, jeśli nawet nie zostanie zdefiniowany jako nie do pogodzenia lub „wchodzący w drogę” lokalnej demokracji przedstawicielskiej, w gruncie rzeczy jest skazany na traktowanie przez ową maszynę jako „ciało obce”, balast, przeszkoda lub zbyteczny koszt. W konsekwencji jeśli nawet pod presją władze miejskie zechcą się z mieszkańcami władzę podzielić, skala udziału tych ostatnich nie przekroczy progu marginalności. Trafności tej tezy w przekorny sposób dowodzi przykład brazylijskiego Porto Alegre, miasta-ikony partycypacji publicznej. Co prawda cały miejski budżet konstruowany jest w nim partycypacyjnie, ale wdrożenie tej innowacji wymagało stworzenia kompletnie nowych, oryginalnych rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych (Górski 2007).

Mieszkańcom miast partycypować jest zatem trudniej niż członkom wspólnot miejsko-wiejskich czy wiejskich. Jednocześnie potrzeba partycypacji jest w mieście silniej odczuwana, a przez to jej niedostatek dotkliwszy. To efekt struktury społecznej miejskich zbiorowości. Badania pokazują, iż najbardziej gotowe i chętne do uczestnictwa w praktykach partycypacyjnych są osoby o wyższym statusie społecznym (wykształcenie, pozycja zawodowa) (Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012, s. 53–77). Rzecz w tym, iż w miastach koncentracja osób o takiej charakterystyce będzie zawsze większa niż na terenach słabiej zurbanizowanych lub w ogóle niezurbanizowanych. Wynika to już z samego faktu, iż populacja gmin miejskich z natury rzeczy jest liczniejsza niż obszarów małomiasteczkowych lub wiejskich. Ponadto w mieście takich osób jest więcej także dlatego, że to właśnie ono bardziej niż małe miasto czy wieś nadaje się do tego, by osiągnąć i utrzymać wysoki status społeczny. W miastach zatem relatywnie

liczna jest grupa dysponująca wystarczającymi zasobami kulturowymi i społecznymi, by w praktyki partycypacyjne się angażować, tym bardziej iż miejska przestrzeń publiczna i miejska infrastruktura mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia jakości ich życia: zaspokajania zarówno potrzeb podstawowych, jak i potrzeb czy aspiracji, nazwijmy to, wyższego rzędu, tj. o charakterze kulturowym. W tej sytuacji brak wpływu na to, co się w mieście dzieje, odczuwany jest szczególnie mocno. To okoliczność, która hasło i ideę prawa do miasta czyni dla jego mieszkańców atrakcyjną i która w tym środowisku nadaje mu mobilizacyjny potencjał.

Czy zatem jesteśmy skazani na utrzymywanie się strukturalnego napięcia pomiędzy demokratyczno-biurokratycznymi strukturami zarządzania miastem a partycypacyjnymi aspiracjami mieszkańców miast? Otóż nie. Przynajmniej częściowym rozwiązaniem problemu jest koprodukcja, która przed obietnicą prawa do miasta otwiera nowe możliwości.

Obietnica koprodukcji

Zdaniem współczesnych badaczy jedną z czterech immanentnych i dystyngtywnych własności usług, w tym usług publicznych, jest fakt, iż ze swej natury są one koprodukowane, tj. powstają w toku interakcji pomiędzy producentem usługi i jej konsumentem, przy czym rola konsumenta obejmuje także aktywne uczestnictwo w procesie produkcji³ (Osborne, Brown 2011). Koprodukcja, o której tu mowa, to w rzeczywistości rodzaj partycypacji publicznej, której istotą jest udział obywateli w procesie dostarczania usług, z których sami korzystają.

Partycypacja publiczna kojarzy się zwykle z włączaniem obywateli w procesy decyzyjne przebiegające na poziomie działania organów władz publicznych. Okazuje się, że może ona także mieć miejsce – i w rzeczywistości ma – na niższych, operacyjnych szczeblach działania – tj. tam, gdzie zadania i polityki publiczne, o których już w ogólny sposób zdecydowali lokalni bądź centralni politycy, są wykonywane. Innymi słowy, obywatele mogą uczestniczyć w funkcjonowaniu instytucji odpowiedzialnych za świadczenie wszelkiego typu usług publicznych, takich jak np. transport publiczny, bezpieczeństwo, edukacja czy kultura.

Koprodukcja to bardzo szczególnie rodzaj partycypacji publicznej, nie tylko ze względu na fakt, że w odróżnieniu od tradycyjnych jej form ma codzienny, a nie okazjonalny charakter, ale przede wszystkim dlatego, że nie jest kwestią wyboru, ale koniecznością wynikającą z natury rzeczy. Czy tego chcemy, czy nie,

³ Pozostałe własności to: nienamacalność (usługi zasadniczo są procesem, a nie dobrem materialnym), nierozdzielność (produkcja i konsumpcja usług odbywają się jednocześnie i nie można ich rozdzielić), nieprzechowywalność (usługa musi być skonsumowana w momencie jej produkcji, nie można jej przechować i konsumować później).

koprodujemy, na ogół nie zdając sobie z tego sprawy, tak jak Molierowski Pan Jourdain, który mówił prozą, choć tego nie wiedział. Każdy z nas w codziennym życiu w mniejszym lub większym stopniu w produkcji usług publicznych uczestniczy – wpływa na ich kształt, koszty, krańcową efektywność. Usługi bowiem powstają zawsze w rezultacie nałożenia się wkładów usługodawców i usługobiorców. Ze względu na sposób, w jaki do nałożenia się owych wkładów dochodzi, koprodukcja może mieć charakter substytucyjny lub być oparta na współzależności (Parks i in. 1981). Koprodukcja substytucyjna ma miejsce wówczas, gdy oba wkłady są wzajemnie zastępowalne, np. przemieszczać się w przestrzeni możemy za pomocą publicznych środków transportu albo w jakiejś części zastępując je środkami własnymi, sortowanie śmieci możemy w całości powierzyć firmie albo – w mniejszym lub większym zakresie – robić to samemu. Z kolei z koprodukcją opartą na współzależności mamy do czynienia wówczas, gdy oba wkłady są wzajemnie powiązane – w tym wypadku bez wkładu jednej ze stron żaden rezultat nie może być osiągnięty. Mówiąc najprościej: sama wiedza i doświadczenie lekarza nie wystarczą, by wyleczyć pacjenta bez jego udziału; nawet najlepszy nauczyciel nie nauczy niczego ucznia, jeśli on sam nie będzie chciał się uczyć. Gdy natomiast obie strony w pełni się zaangażują, a ich relacja oparta będzie na bliskiej współpracy, wyniki terapii czy nauczania/uczenia się okażą się ponadprzeciętnie dobre.

Koprodukcja usług przedszkolnych

Badania przeprowadzone w ośmiu odmiennych kulturowo krajach europejskich pokazały, iż koprodukcyjny wkład rodziców może przybierać bardzo zróżnicowane formy i przebiegać na różnych poziomach: w placówce, w społeczności, na poziomie władz lokalnych. Wyróżniono cztery podstawowe typy udziałów wnoszonych przez rodziców:

- ekonomiczne, obejmujące (niezależnie od regularnej opłaty) wkłady w naturze i w postaci poświęcanego przedszkolu czasu (wolontariat);
- polityczne, polegające na pośrednim lub bezpośrednim uczestnictwie rodziców w ciałach decyzyjnych lub tylko opiniodawczych na poziomie przedszkola i władz lokalnych;
- pedagogiczne, wyrażające się w podejmowaniu bezpośredniej pracy opiekuńczo-wychowawczej z dziećmi (trzeba jednak zaznaczyć, iż ta forma występuje relatywnie rzadko, gdyż na ogół zadania te pozostawione są profesjonalistom, natomiast praca rodziców dotyczy raczej czynności pomocniczych);
- społeczne, polegające na różnych formach łączenia w sieci interesariuszy (rodzice, kadra, członkowie społeczności i in.).

Na podstawie: Pestoff 2009.

Choć mówienie o koprodukcyjnej naturze usług publicznych wydaje się czymś oczywistym, w rzeczywistości koprodukcja „odkryta” została stosunkowo niedawno. Dostrzegła ją, po raz pierwszy opisała i skonceptualizowała grupa amerykańskich ekonomistów na przełomie lat 70. i 80. XX w. (Parks i in. 1981).

Warto podkreślić, iż stało się to w dość szczególnym momencie, gdy społeczna legitymizacja amerykańskiego sektora publicznego, działającego zgodnie z Weberowskim modelem biurokracji, ulegała erozji na skutek oporu stawianego narastającym od lat 60. partycypacyjnym aspiracjom obywateli. W konsekwencji słabły jego szanse na pozyskiwanie większych środków finansowych, niezbędnych do utrzymania jakości świadczonych usług (Levine 2008).

Poszukiwania dróg wyjścia z narastającego kryzysu biurokratycznego modelu zarządzania publicznego szły w różnych kierunkach. Choć ostatecznie uwierzono w magię rynkowego *new public management*, już wcześnie badacze i analitycy koprodukcji dostrzegli jej atrakcyjność – fakt, iż niesie ona obietnicę odbudowania zerwanej więzi pomiędzy państwem/sektorem publicznym a obywatelami, która mogłaby stać się podstawą nowego modelu dostarczania usług publicznych (ibidem). Tym, co stanowić miałyby o jego odmienności wobec modelu „starego”, t.j. powszechnie wówczas jeszcze praktykowanego modelu biurokratycznego, była zasadniczo inna rola obywateli. W „nowym” modelu usługi publiczne miałyby stać się produktem podmiotowej współpracy obywateli (i/lub tworzonych przez nich organizacji) z sektorem publicznym; miejsce obywatela traktowanego jako bierny konsument oferowanych mu usług zająłby obywatel, który jest aktywnym uczestnikiem – i współtwórcą – procesu ich dostarczania. Zauważmy, że w *new public management* pozycja obywatela zasadniczo się nie zmieniła, zatem i on, niejako ze swej natury, od samego początku był „stary”.

Skutkiem wyboru *new public management* jako sposobu, który, jak zakładano, lepiej niż model biurokratyczny poradzi sobie z problemami sektora publicznego, zainteresowanie koprodukcją osłabło na ok. dwie dekady. Nie przypadkiem odrodziło się ono na przełomie wieków, t.j. w tym samym mniej więcej czasie, kiedy powróciło też zainteresowanie ideą prawa do miasta. Wówczas to, z jednej strony w reakcji na nowy neoliberalny ład gospodarczy, globalizację, transformacje „starych, dobrych” *welfare states* i związane z nimi kryzys tradycyjnych form demokracji, z drugiej – wobec niezdolności państwa i rynku do sprostania wyzwaniom współczesności, donośnie zabrzmiały obywatelskie głosy domagające się demokracji bezpośredniej i większego udziału obywateli w życiu publicznym. Zaczęły się także rozwijać oddolne ruchy protestu o różnym stopniu radykalizacji, w tym ruchy antyglobalistyczne i miejskie. Innymi słowy, zarówno dla koprodukcji, jak i prawa do miasta nadszedł właściwy im czas – trafiając w rodzące się potrzeby społeczne ponownie nabrały wartości.

W ciągu minionych blisko dwóch dekad zainteresowanie koprodukcją nie zmalało, wręcz przeciwnie – wciąż rośnie. Co ważne, jej atrakcyjność dostrzegają nie tylko działający „na dole” praktycy, eksperci niezależnych think-tanków, badacze uniwersyteccy, ale także rządy. Wyrazem tego jest opublikowany

Tabela I. Paradygmaty zarządzania publicznego

| Paradygmat zarządzania publicznego | Paradygmat usług publicznych | Aktorzy | | |
|---|------------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | | państwo | sektor prywatny | obywatel (usługobiorca) |
| Biurokracja | etatystyczny | usługodawca | - | petent |
| Nowe zarządzanie publiczne (<i>new public management</i>) | rynkowy | organizator | usługodawca, kontraktator | klient |
| Współzarządzanie | koprodukcja | organizator, facylitator | partner | partner |

Źródło: Sześciło 2015.

w 2011 r. raport OECD *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* (OECD 2011) wprost dotyczący koprodukcji. Koprodukcja rozumiana jest w nim jako „innovacyjne podejście do dostarczania usług bazujące na formowanym przez rządy partnerstwie z obywatelami, użytkownikami usług i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” (ibidem, s. 32). Przeprowadzone przez autorów raportu analizy pozwoliły wskazać główne aspekty tego podejścia. Jego podstawowe własności to:

- bezpośrednie zaangażowanie w usługi publiczne usługobiorców – obywateli, którzy przestają być jedynie ich odbiorcami, stając się w większym stopniu współpracownikami zawodowych usługodawców, co oznacza także podejmowanie przez nich niektórych czynności wcześniej przypisanych zawodowcom;
- stała relacja, która wiąże zawodowych usługodawców i usługobiorców – obywateli wnoszących w nią bezpośredni wkład (*input*); relacja ta może być długoterminowa i może opierać się na wspólnych wartościach lub odwoływać do zasad partnerstwa;
- osiągnięcie większej wartości publicznej jako synergicznego rezultatu partnerskiej współpracy zawodowych usługodawców i usługobiorców – obywateli.

Jako nowy paradygmat świadczenia usług publicznych koprodukcja znajduje się w bardzo wczesnej fazie rozwojowej, a funkcjonujące obecnie rozwiązania (produkcja i zarządzanie) zaprojektowane i realizowane są w sposób, który zasadniczo nie przewiduje i nie uwzględnia aktywnej roli ich konsumentów. Trzeba jednak pamiętać, że epoka dominacji *new public management* zdaje się powoli dobiegać końca – dość dobrze rozpoznane są już jego ograniczenia i mankamenty, zwłaszcza w odniesieniu do usług publicznych – zatem prędzej czy później zmiany muszą nastąpić. Rzecz w tym, że w chwili obecnej innej niż koprodukcja względnie realnej alternatywy dla *new public management*, jak się zdaje, nie ma. Zatem – można przewidywać – kwestią czasu jest, kiedy koprodukcja rozumiana

jako odmienny od dotychczas znanych uspołeczniony sposób dostarczania usług publicznych (Kaźmierczak 2015) czy nawet – szerzej – jako model zarządzania publicznego zastąpi *new public management*, przenosząc nas w rzeczywistość, którą bardzo trafnie i obrazowo Dawid Sześciło w tytule swej książki określił jako „samoobsługowe państwo dobrobytu” (Sześciło 2015).

Podstawą optymizmu jest fakt, iż koprodukcja leży w obiektywnym interesie zarówno rządów/sektora publicznego, jak i obywateli. Dla tych pierwszych zawiera w sobie obietnicę poprawy jakości usług publicznych bez podnoszenia ich kosztów. Jaką obietnicę niesie ona obywatelom? Celnie na pytanie to odpowiadają Tony Boviard i Elke Löffler. Ich zdaniem głęboki sens koprodukcji polega na przejściu od porządku *public service for the public* do porządku *public service by the public*, który przyznaje obywatelom podmiotową rolę w procesach organizacji życia publicznego (Boviard, Löffler 2012, s. 35). W szczególności zakłada on nową wizję usługobiorców - w obecnie obowiązującej wizji obywatele to bierni odbiorcy usług, w „nowej” odbiorcy usług:

- są w stanie sprostać warunkom obowiązującym w procesach dostarczania usług, odgrywając rolę czynnika o znaczeniu krytycznym dla ich sukcesu (tj. sensowności usług, wartości ich rezultatów końcowych);
- dysponują wiedzą, której wielu profesjonalistów nie ma;
- mają zasoby czasu i energii i są gotowi przeznaczać je na rzecz innych;
- dysponują wieloma różnymi zdolnościami, które potencjalnie mogą stanowić o ich wartościowym wkładzie dla społeczności;
- mogą wchodzić w niepaternalistyczne, oparte na współpracy relacje z przedstawicielami służb publicznych, innymi usługobiorcami i członkami społeczeństwa;
- mogą promować wartość usług publicznych, z których korzystają, wzmacniając w oczach innych obywateli ich legitymizację, co przekłada się na lepszy stosunek obywateli do tych usług i zgodę na ich finansowanie, i co – jako takie – jest ważne także z punktu widzenia państwa (Boviard, Löffler 2012, s. 37).

Koprodukcja w praktyce (przykłady)

Pierwotnie pojęcie koprodukcji odnosiło się do bezpośredniego udziału obywateli-konsumentów w procesie świadczenia im (produkowania) usług, z których korzystają. W ostatnich dwóch dekadach jego zakres znaczeniowy został jednak zasadniczo rozszerzony (OECD 2011). Obecnie koprodukcja rozumiana jest bardzo szeroko i obejmuje: a) udział nie tylko indywidualnych obywateli i ich grup, ale także organizacji społeczeństwa obywatelskiego w b) każdej fazie konstruowania i prowadzenia polityk publicznych, a więc nie tylko w trakcie urzeczywistniania usługi. W związku z tym pojawiły się też rozróżnienia

terminologiczne⁴. Proponuje się m.in. wyodrębnienie następujących trybów koprodukcji: a) koprodukcję konsumencką (*consumer co-production*), która ma miejsce w trakcie aktu udzielania/korzystania z usługi; b) koprodukcję partycypacyjną (*participative co-production*), która ma miejsce w toku projektowania/planowania usług publicznych i której intencją jest wykorzystanie mechanizmów partycypacji dla podniesienia jakości tych usług; i c) koprodukcję rozszerzoną (*enhanced co-production*), która łączy mechanizmy koprodukcji konsumenckiej i partycypacyjnej w procesie współtworzenia (*co-creation*) – poszukiwania rozwiązań wykraczających poza znane i praktykowane „paradygmaty” usług publicznych (Osborne, Strokosch 2013, s. 37).

Powyższe rozróżnienia zostały przywołane po to, by w sposób względnie klarowny przytoczyć realne przykłady występowania w Polsce praktyk koprodukcyjnych, tj. praktyk stosowanych w trakcie tworzenia i/lub realizowania polityk publicznych, w których aktywny udział i wkład obywateli był świadomie i celowo zamierzonym wyborem. Od razu wypada zaznaczyć, iż przykładów takich jest bardzo mało. Co prawda wyłanianie się uspołecznionego modelu dostarczania usług publicznych zasadniczo wydaje się zjawiskiem o charakterze globalnym, jednak w poszczególnych krajach proces ten nie uruchamiał się w tym samym czasie i nie przebiega w tym samym tempie. Eufemistycznie rzecz ujmując, Polska z pewnością do awangardy nie należy, sama zaś idea koprodukcji wciąż pozostaje u nas niemal kompletnie nieznaną. Mimo to należy przyjąć, iż w jakiejś skali praktyki koprodukcyjne występują, ale wobec nieobecności tej problematyki w przestrzeni publicznej, braku celowo zaprojektowanych badań i statystyk publicznych jej wielkość stanowi klasyczną „ciemną liczbę”. Relatywnie najwięcej znanych jest mi przykładów koprodukcji partycypacyjnej, mało – koprodukcji konsumenckiej, przykładu koprodukcji rozszerzonej nie udało mi się znaleźć.

Bardzo dobrym przykładem koprodukcji konsumenckiej jest działające na warszawskim Grochowie Centrum Społeczne Paca 40, które tak oto prezentuje się na swojej stronie internetowej:

Paca 40 to miejsce otwarte na każdego, kto chce coś zrobić z innymi ludźmi! Możesz tu poznać sąsiadów, nawiązać nowe przyjaźnie i nauczyć się wielu rzeczy: wziąć udział w bezpłatnych zajęciach prowadzonych przez innych mieszkańców lub zorganizować coś własnego, np. spotkanie, warsztaty czy wystawę.

⁴ Kluczowego rozróżnienia dokonali V. Pestoff i T. Brandsen. Zaproponowali oni rozszerzenie podstawowej aparatury pojęciowej o dwa nowe pojęcia: *co-governance* i *co-management*. W ujęciu Pestoffa i Brandsena termin koprodukcja zachowałby swoje pierwotne, wąskie rozumienie, *co-governance* i *co-management* odnosiłyby się natomiast do uczestnictwa organizacji III sektora w kolejnych fazach cyklu: *co-governance* oznaczałby ich udział w fazie planowania, *co-management* – w fazie produkcji (Brandsen, Pestoff 2006).

Animujemy i wspieramy mieszkańców w ich działaniach, a także bezpłatnie udostępniamy przestrzeń na potrzeby grup nieformalnych i organizacji pozarządowych (<http://centrumpaca.pl/> dostęp: 30.03.2020).

Centrum Paca 40 jest formą świadczenia mieszkańcom Grochowa usług w zakresie integracji społecznej. Usługi te są obecnie koprodukowane przez cztery podmioty: m.st. Warszawa, Stowarzyszenie CAL, Fundację Rodzinną oraz mieszkańców dzielnicy. M.st. Warszawa jest niejako zleceniodawcą usług, jego wkład polega na udostępnieniu lokalu oraz zapewnieniu potrzebnych dla funkcjonowania placówki środków finansowych (w wymiarze absolutnie niezbędnym). Stowarzyszenie CAL i Fundacja Rodzinną zajmują się administrowaniem Centrum oraz koordynacją (konstruowanie grafiku) prowadzonych w niej działań i aktywności, te zaś są wkładem mieszkańców Grochowa: osób indywidualnych, grup sąsiedzkich, lokalnych organizacji. Rola personelu Centrum zasadniczo sprowadza się do funkcji organizacyjnych (technicznych), natomiast niemal wszystkie dostępne w nim działania i aktywności prowadzone są przez wolontariuszy. Centrum jest zatem niczym innym, jak przestrzenią oddaną członkom lokalnej społeczności do zagospodarowania w odpowiedzi na jej potrzeby, możliwości i aspiracje i zgodnie z nimi. Innymi słowy, działa ono zgodnie z klasyczną formułą: w społeczności, dla społeczności, przez społeczność⁵. Zwraca uwagę fakt, iż w jego ofercie znajdują się propozycje skierowane do osób znajdujących się w różnych fazach życia (dzieciństwo, młodość, dorosłość, starość) i odnoszące się do rozmaitych kategorii potrzeb, m.in.: społecznych, edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych, opiekuńczych.

Ponieważ przykłady koprodukcji partycypacyjnej należą także do kategorii działań właściwych tradycyjnej partycypacji publicznej, a jednocześnie uprawiane bywają w ramach prawnie regulowanej i monitorowanej współpracy państwa i III sektora (zob. także Kaźmierczak 2015), łatwiej je odnaleźć niż przykłady koprodukcji konsumenckiej. Są nawet pewne dane z badań empirycznych, z których wynika, iż ok. 8% mieszkańców polskich gmin mogło mieć doświadczenia właściwe tej kategorii koprodukcji⁶ (Kaźmierczak 2012a, s. 78-99).

⁵ Na marginesie warto zauważyć, iż w formule działania Centrum Paca 40 – o ile wiem, nieintencjonalnie – odżyła, dziś całkowicie już zapomniana, idea domów ludowych, które powstawały na dawnych ziemiach polskich od końca XIX w., natomiast pod koniec II RP ich liczba wyniosła ponad 5 tys. (więcej na ten temat zob. Kaźmierczak 2014).

⁶ Chodzi o przeprowadzone na przełomie 2011/2012 r. w ISP na reprezentatywnej próbie mieszkańców polskich gmin badania sondażowe, których celem była diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce. Kwestia udziału obywateli w planowaniu usług publicznych dostarczanych przez władze lokalne (gminne) była jednym z jego głównych aspektów. Okazało się, że skala tej aktywności nie jest duża: ok. 20% respondentów z własnej inicjatywy zgłaszało swoje wnioski/

Niewątpliwie warte odnotowania są przykłady partycypacyjnego planowania działań ośrodków kultury. Projekty takie przeprowadzili eksperci Fundacji Pole Dialogu, przygotowując i wdrażając procedurę planowania tego typu w dwóch miejscach: Śródmiejskim Domu Kultury w Warszawie (Sadura, bez daty) oraz w Miejskim Domu Kultury w Ornece (Murawska, Olko, Sadura 2016). W obu przypadkach kluczowym elementem procesu planowania były warsztaty, w których – jako partnerzy – uczestniczyli pracownicy ośrodków oraz mieszkańcy.

Rzecz jednak w tym, że działania, o których mowa wyżej, i inne tego typu, (z)realizowane gdzie indziej, przeprowadzane są jako swoiste społeczne eksperymenty i – choć dają bardzo obiecujące rezultaty – na trwałe do praktyki nie przechodzą. Z tego punktu widzenia wyróżnia się „Gdyński Dialog z Seniorami” – wypracowane i wdrożone w Gdyni podejście do konstruowania miejskiej polityki senioralnej, którego celem jest kształtowanie miejskiej oferty usługowej oraz przestrzeni miejskiej w taki sposób, aby była ona w pełni dostępna i przyjazna dla starszych mieszkańców. W podejściu tym władze miasta przyznały gdyńskim seniorom status ekspertów w ich własnych sprawach.

„Gdyński Dialog z Seniorami” ma kilka komponentów, z których dwa są szczególnie interesujące i warte w tym miejscu przywołania: „Spacery Badawcze z Seniorami” oraz „Gdyński Dialog o Jakości Usług Opiekuńczych”⁷.

„Spacery Badawcze z Seniorami” miały na celu zebranie opinii, uwag, komentarzy seniorów dotyczących czynników kształtujących stopień dostępności śródmieścia Gdyni dla osób starszych. Spacery te odbywały się na starannie wybranych trasach według skrupulatnie przemyślanych scenariuszy – sprecyzowanych kwestii i zidentyfikowanych obiektów, o które prowadzący spacery wypytywali uczestniczących w nich seniorów⁸. Zebrane głosy przekazywane były do odpowiednich agend miasta jako materiał, który ma być brany pod uwagę przy podejmowaniu przez nie decyzji, przygotowywaniu rozwiązań i działań (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2013).

postulaty/opinie, ok. 15 % uczestniczyło w organizowanych przez władze gminne konsultacjach, ok. 8% brało udział w pracach specjalnie powołanych grup roboczych. Wyniki całego badania zawarte są w książce Olech (red.) 2012.

⁷ Pozostałe komponenty to: „Panel Obywatelski z Seniorami”, „Dialog o Ofercie Aktywizacyjnej”, „Centrum Aktywności Seniora”. Krótki opis wszystkich komponentów można znaleźć m.in. w: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2015.

⁸ Ich lista obejmowała m.in. takie zagadnienia, jak: subiektywne poczucie bezpieczeństwa, wysokość krawężników, dostosowanie zejść w tunelach przejść podziemnych, możliwość korzystania z windy, dostęp do toalet, widoczność i czytelność oznaczeń informacyjnych, długość świateł i oznaczenia dźwiękowe na przejściach dla pieszych, ścieżki rowerowe – ich rozmieszczenie i wpływ na poczucie bezpieczeństwa seniorów, dostęp do komunikacji miejskiej (dworzec SKM, przystanki autobusowe i wiaty przystankowe, rozkłady jazdy).

Na szczególną uwagę zasługuje drugi z wybranych gdyńskich przykładów - „Gdyński Dialog o Jakości Usług Opiekuńczych” - przede wszystkim dlatego, że włączył w praktyki koprodukcyjne osoby zmarginalizowane, często w pełni zdane na innych, których - z tego powodu - pozycja społeczna jest bardzo słaba, mało kto się z nimi - niestety - liczy. „Gdyński Dialog o Jakości Usług Opiekuńczych” zorganizował i przeprowadził gdyński Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej przy współpracy innych podmiotów⁹. Polegał on na rzeczywistym dialogu, w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich grup interesariuszy usług opiekuńczych, prowadzonym w celu wypracowania standardów tych usług¹⁰. W trakcie organizowanych spotkań ich uczestnicy wymieniali się opiniami, prezentowali własne oczekiwania, a także poznawali oczekiwania i punkty widzenia innych, a następnie dokonywali uzgodnień. U podstaw całego procesu leżało założenie, by w wypracowywaniu wspólnego rozwiązania wykorzystać potencjał i doświadczenia, które każdy z interesariuszy tych usług posiada. W sumie w „Dialogu...” uczestniczyło blisko 1500 osób, w tym 950 obecnych odbiorców usług (i członków ich rodzin) oraz ich odbiorców byłych i przyszłych¹¹. W jego rezultacie wypracowano:

- *Kartę jakości usług opiekuńczych* - dokument definiujący kryteria jakości usług opiekuńczych, ustalone i uzgodnione przez interesariuszy tych usług;
 - *Gdyński standard usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania* - dokument opisujący oczekiwany i pożądany kształt usług opiekuńczych oraz wymogi dotyczące ich realizacji;
- a ponadto
- nastąpiły rzeczywiste zmiany w sposobie organizowania i świadczenia usług;
 - miała miejsce szeroka partycypacja seniorów w procesie planowania nowych usług opiekuńczych.

Gdyński standard usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania w maju 2011 r. wszedł do praktyki na mocy zarządzenia Prezydenta Miasta Gdyni. Od tego momentu stanowi lokalny kanon organizowania i świadczenia usług opiekuńczych w mieście: jest podstawą specyfikacji konkursowych

⁹ Z MOPS współpracowały następujące organizacje: Centrum Aktywności Seniora w Gdyni, Dom Pomocy Społecznej w Gdyni, Stowarzyszenie „Razem” z Gdyni, Fundacja „Niesiemy Pomoc” z Gdyni, Pomorski Oddział Okręgowy PCK w Gdańsku, Firma Usługowa Nestor Monika Helfer z Gdyni.

¹⁰ Wszystkie informacje o „Gdyńskim Dialogu o Jakości Usług Opiekuńczych” pochodzą z materiału udostępnionego mi dzięki uprzejmości władz miasta, w szczególności Pana Wiceprezydenta M. Gucia. Jego opis znaleźć można także w: *Elementy partycypacji*, Warszawa: FISE (publikacja powstała w ramach projektu „Decydujemy razem”).

¹¹ Pozostali interesariusze - uczestnicy „Dialogu...” - to: 300 opiekunek, 120 pracowników socjalnych, dziesięciu przedstawicieli wolontariuszy, siedmiu koordynatorów usług, dziesięciu reprezentantów kadry zarządzającej, dwóch reprezentantów władz lokalnych.

i przetargowych w postępowaniach prowadzonych w celu wyłonienia realizatorów usług opiekuńczych, stanowi również integralną część umów zawieranych na świadczenie usług opiekuńczych, na jego postawie prowadzony jest ich monitoring i ewaluacja. Dodajmy, iż „Dialog...” stał się okazją do wypracowania i przetestowania metody partycypacyjnego projektowania usług, który Gdynia wykorzystwała jeszcze raz dla przygotowania „Gdyńskiego Standardu Rehabilitacji Zawodowo-Społecznej w Warsztatach Terapii Zajęciowej”.

W komentarzu do przytoczonych powyżej przykładów praktyk koprodukcyjnych warto podkreślić, że ich realizacja co prawda wymagała od służb odpowiedzialnych za tworzenie i realizowanie polityk publicznych przyjęcia stylu działania z założenia zakładającego partnerską współpracę z obecnymi i/lub przyszłymi odbiorcami tych polityk (konsumentami usług), ale nie naruszało to samorządowych struktur i obowiązujących reguł decyzyjnych.

Koprodukcja a obietnica prawa do miasta – refleksja końcowa

Powyższa obserwacja dowodzi, że możliwe jest pogodzenie instytucjonalnej logiki demokracji przedstawicielskiej z właściwym demokracji bezpośredniej osobistym uczestnictwem. Koprodukcja konsumencka i partycypacyjna (koprodukcja rozszerzona oczywiście też) dają mieszkańcom miast możliwość wywierania osobistego i bezpośredniego wpływu na regulacje spraw, które ich dotyczą, i nadawanie im kształtu zgodnie z własnymi potrzebami i preferencjami, nie uszczuplając kompetencji decyzyjnych, jakie organy przedstawicielskiej władzy publicznej posiadają, i ich nie kontestując. Uwaga ta prowadzi do następujących trzech konkluzji.

Po pierwsze, koprodukcja nie tylko nie zagraża działaniom demokratyczno-biurokratycznych struktur zarządzania miastem ale w istocie je dopełnia w sposób, który satysfakcjonować może zarówno tych, którzy mają mandat do rządzenia w mieście (i ponoszenia za to odpowiedzialności), jak i tych, którzy w mieście mieszkając, chcą mieć na nie wpływ. Jest ona zatem szansą dla miasta, bo w maszynie zarządzania nim tworzy przestrzeń, w której aspiracje partycypacyjne obywateli mogą być realizowane w zgodzie z zasadami demokracji przedstawicielskiej.

Po drugie, dla obywateli uczestniczenie w praktykach koprodukcyjnych to jednocześnie możliwość doświadczenia „władzy nad miastem”, tyle że w pewnym, a nie pełnym zakresie. Badania empiryczne zdają się dowodzić, że obywatele, jeśli tylko stosowane instytucjonalne procedury są dostatecznie przyjazne, zachęcające i „zapraszające”, zasadniczo są chętni i gotowi do włączania się w praktyki koprodukcyjne. Gotowość ta jednak dotyczy koprodukcji nie wszystkich polityk/usług publicznych, ale głównie tych, które ze względu np. na

czyją sytuację życiową lub rodzinną nabierają szczególnego znaczenia (Löffler i in. 2008, Kaźmierczak 2012a, b). Być może subiektywna waga polityki/usługi jest tym czynnikiem, który odgrywa najistotniejszą rolę w procesie podejmowania indywidualnych decyzji: angażować się czy nie, a jeśli tak, w jakim zakresie. W efekcie jeśli uczestnictwo w praktykach koprodukcyjnych daje mieszkańcom miast szanse doświadczenie „władzy nad miastem”, to nie nad całym, ale nad pewnymi obszarami jego życia, tymi, które są dla nich ważne.

Po trzecie, jeśli praktyki koprodukcyjne mieszczą się w instytucjonalnym porządku demokracji przedstawicielskiej; innym słowy, jeśli jest tak, że ten ład ich nie wyklucza, znaczy to, że skala tych praktyk jest przede wszystkim funkcją stylu zarządzania publicznego. Jak już wcześniej wspominałem, zarówno obecnie obowiązujący *new public management*, jak i poprzedzający go model biurokratyczny nie zakładają uczestnictwa obywateli w procesach planowania i realizowania polityk/usług publicznych. Uczestnictwo to natomiast jest jedną z podstawowych cech dystynktywnych tzw. współrzędzenia (zob. tabela 1) – paradygmatu zarządzania publicznego, który przyjmuje, że polityki publiczne i usługi publiczne są koprodukowane, a więc uczestnictwo obywateli musi być w nich – świadomie i celowo – zapewnione. Zatem szanse mieszkańców miast na to, by być ich współgospodarzami w formule, którą oferuje koprodukcja, w znaczącej skali wzrosną dopiero wtedy, gdy nastąpi zasadnicza zmiana paradygmatu zarządzania publicznego – współrzędzenie zastąpi *new public management*.

Kiedy – a przede wszystkim czy w ogóle – taka zmiana nastąpi, tego nie wiemy. Niemniej jednak, sporo po takiej zmianie się oczekuje – nie tylko spełnienia obietnicy prawa do miasta, ale dużo więcej: większej podmiotowości obywateli, skuteczniejszych i efektywniejszych polityk/usług publicznych. A czy jest czego się obawiać? Jak trafnie zauważa D. Sześciło, koprodukcja ma swoją ciemną stronę, „ale wciąż wiemy o niej mniej niż o tej jasnej” (Sześciło 2015, s. 142). Spośród kilku zauważonych przez tego autora zagrożeń jedno wydaje się szczególnie istotne i realne. Chodzi o wpływ nierówności społecznych na przebieg i efekty praktyk koprodukcyjnych. Istnieje mianowicie ryzyko, iż koprodukcja może te nierówności pogłębiać z dość prostej przyczyny – osobom posiadającym wyższy kapitał ekonomiczny, przede wszystkim zaś kulturowy i społeczny, łatwiej w praktyki koprodukcyjne się angażować i większy mogą w nie wносить wkład niż osoby ubogie, słabo wykształcone i pozbawione licznych kontaktów społecznych. W efekcie tym pierwszym koprodukcja przynosić będzie więcej korzyści niż tym drugim, i to nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale także klasowym. Może się bowiem zdarzać i tak, że przedstawiciele klas wyższych posiadającą przewagę wykorzystają dla podporządkowania polityk/usług publicznych swoim potrzebom i interesom kosztem przedstawicieli klas niższych. Realności tego typu

zagrożeń dowodzą badania empiryczne ujawniające wpływ różnorodnych czynników położenia społecznego na uczestnictwo w praktykach koprodukcyjnych. I tak wspomniane wcześniej badania ISP (zob. przyp. 6) pokazały, że na angażowanie się w praktyki koprodukcji partycypacyjnej przede wszystkim ma wpływ status społeczny (mierzony wykształceniem, dochodami i pozycją zawodową), szeroka sieć kontaktów społecznych, obejmująca także lokalne i ponadlokalne elity władzy, oraz pewne cechy dowodzące udanej adaptacji społecznej: pozytywny stosunek do świata, identyfikacja z własną społecznością, dostrzeganie jej zdolności do samoorganizacji, dobra ocena samorządu gminnego, czego przejawem jest gotowość do pełnienia funkcji w jego wybieralnych organach (Kaźmierczak 2012a). Z kolei badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii nad zaangażowaniem użytkowników usług społecznych skierowanych do osób i społeczności zmarginalizowanych ujawniły długą listę czynników osłabiających poziom tego zaangażowania: jak się okazało, ich koprodukcyjną aktywność mogą blokować zarówno czynniki o charakterze osobistym czy technicznym, jak i politycznym, ekonomicznym czy kulturowym (Beresford, Hoban 2005).

Powyższe uwagi każą wcześniej sformułowane konkluzje uzupełnić o ważne zastrzeżenie: koprodukcja co prawda zwiększa szanse mieszkańców miast na współgospodarzenie, ale – sama z siebie – równości tych szans nie gwarantuje. Po to więc, by zapewnić im sprawiedliwy społecznie dostęp i uczestnictwo w praktykach koprodukcyjnych, konieczne są dodatkowe działania. Muszą one – nie ma innego wyjścia – zostać wpisane do katalogu odpowiedzialności władz publicznych.

Niezależnie od tego, jak się losy koprodukcji rozumianej jako model planowania i realizowania polityk/usług publicznych potoczą, chciałbym podkreślić, że jest ona szczególnie wartościowym rodzajem partycypacji publicznej. Łącząc w integralną całość trzy role: obywatela, producenta i konsumenta, spleta dwa obszary działania wspólnoty: polityczny i ekonomiczny, ale ma także bardzo istotne konsekwencje dla trzeciego obszaru – społecznego: wzmacnia bowiem poczucie dobra wspólnego, jest też często źródłem szczególnie cennego rodzaju kapitału społecznego – kapitału pomostowego. Dlatego też znaczenie koprodukcji daleko wykracza poza zwykłą „rutynę dnia codziennego”. Tak naprawdę z punktu widzenia jakości życia i jakości demokracji jest ona co najmniej równie ważna jak „tradycyjne” typy partycypacji publicznej. Warto uświadomić sobie, iż współuczestniczenie, choćby w niewielkim zakresie, w procesie tworzenia usług – od planowania poczynając, na wykonywaniu kończąc – przynosi korzyści członkom wspólnot – ich konsumentom (bo usługi te mogą być lepiej dostosowane do potrzeb), służbom publicznym (bo mają szansę działać sprawniej i mieć mocniejszą legitymizację), w końcu korzyści odnosi cała społeczność/wspólnota polityczna (bo wzmocnione są tworzące ją więzi).

Bibliografia

- Attoh K.U. (2011), *What kind of right is the right to the city?*, „Progress in Human Geography”, nr 35(5), s. 669–685.
- Beresford P., Hoban M. (2005), *Participation in anti-poverty and regeneration work and research Overcoming barriers and creating opportunities*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2015), *Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych*, Warszawa.
- Boviard T., Löffler E. (2012), *From engagement to co-production. How users and communities contribute to public service*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, New York: Routledge.
- Brandsen T., Pestoff V. (2006), *The third sector and the delivery of public services. An introduction*, „Public Management Review”, t. 8, nr 4, s. 493–501.
- Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków: Korporacja ha!art.
- Harvey D. (2012), *Bunt miast*, przeł. A. Kowalczyk i in., Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Kaźmierczak T. (2012a), *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak T. (2012b), *Przedstawiciele władz lokalnych o udziale mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak T. (2012c), *Koprodukcja, czyli „prawo do miasta” w działaniu - jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych*, Analizy i Opinie 2/2012, Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak T. (2014), *Dom ludowy (społeczny) – zapomniana instytucja samoorganizacji i upodmiotowienia społeczności wiejskich i miejskich*, w: M. Rymśza (red.), *Dobre praktyki pracy środowiskowej. Studia przypadków*, Warszawa: ISP.
- Kaźmierczak T. (2015), *The third sector and coproduction – remarks on the emergence of a social model for the provision of public services in Poland*, „Polityka Społeczna”, t. 42, nr 1(11), s. 27–32.
- Lefebvre H. (2012), *Prawo do miasta*, przeł. E. Majewska i in., *Praktyka Teoretyczna*, nr 5 (wyd. pierwsze: *Le Droit a la Ville*, „L’Homme et la Societe” 1967, nr 6).
- Levine C.H. (2008), *Citizenship and service delivery. The promise of coproduction*, w: N.C. Roberts (red.), *The Age of Direct Citizen Participation*, Armonk, New York: M.E. Sharp.
- Löffler E. i in. (2008), *If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go far Walk Together: Citizens and the Coproduction of Public Services*, Paris: Ministry of Budget, Public Finance and Public Services.
- Marcuse P. (2012), *Whose right(s) to what city?*, w: N. Brenner, P. Marcuse, M. Mayer (red.), *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, London–New York: Routledge.

- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M. (2013), *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa: Fundacja Res Publici Nowej.
- Murawska K., Olko D., Sadura P. (2016), *Z klasą o kulturze. Testowanie granic klasowych w partycypacji kulturalnej i obywatelskiej*, Warszawa: Fundacja Pole Dialogu.
- OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Olech A. (red.) (2012), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: ISP.
- Osborne S., Brown L. (2011), *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?*, „Public Administration”, t. 89, nr 4, s. 1335–1350.
- 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”, t. 24, s. 31–47.
- Parks R.B., Baker P.C., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Percy S.L., Vandivort M.B., Whitaker G.P., Wilson R. (1981), *Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional consideration*, „Policy Studies Journal”, t. 9, s. 1001–1011.
- Pestoff V. (2009), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London: Routledge.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” (2013), *Jak usłyszeć głós seniora? Praktyczny przewodnik po partycypacji obywatelskiej osób starszych*, Warszawa.
- Prawo do miasta, <http://prawodomiasta.org/o-stowarzyszeniu/kim-jestesmy/> (dostęp: 30.03.2020).
- Purcell M. (2002), *Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the Inhabitant*, „GeoJournal”, nr 58, s. 99–108.
- Sadura P. (bez daty), *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny Domu Kultury Śródmieście*, Warszawa: Fundacja Pole Działania.
- Sobiesiak-Penszko P., Kotnarowski M. (2012), *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe*, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: ISP.
- Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

The Right to the City and the Promise of Co-Production

Abstract: The paper focuses on the two fields of public practices and academic reflections: the right to the city and co-production. The right to the city promises a participatory democracy, but actually urban movements enhance a representative democracy. Co-production, as a formula of planning and delivering public services/policies which assumes active contribution of citizens, including towns' inhabitants, offers real opportunities to fulfill this promise. It is because co-production reconciles an institutional logic of a representative democracy and direct citizens' involvement that is specific to participatory democracy.

Keywords: urban movements, urban policy, coproduction, public participation.