

Victor Pestoff

## Demokratyczne rządzenie: współprodukcja, trzeci sektor i udział obywateli w świadczeniu usług społecznych<sup>1</sup>

W Europie pojawiła się potrzeba angażowania obywateli i włączenia organizacji trzeciego sektora w świadczenie usług społecznych na poziomie lokalnym i w zarządzanie nimi. Wynika to z konieczności sprostania poważnym wyzwaniom demograficznym, politycznym i ekonomicznym, przed którymi stoi państwo opiekuńcze w XXI w. W niniejszym artykule analizuje się podwójną rolę obywateli jako konsumentów i współproducentów publicznie finansowanych usług społecznych, w szczególności usług opiekuńczych. Wyeksponowano w nim trzeci sektor, który odgrywa rolę promotora interesów jego członków, jako odbiorców takich usług oraz jako podmiotów świadczących te usługi.

Gwałtowny rozwój państwa opiekuńczego po drugiej wojnie światowej oraz równoległy wzrost dużych publicznych i prywatnych organizacji biurokratycznych spowodowały, że obywatele zatracili rozumienie istoty usług społecznych oraz poczucie wpływu na ich świadczenie. Świadczenie tych usług przeniosło się ze sfery prywatnej do publicznej, gdy kobiety zaczęły wchodzić na rynek pracy i nie mogły już wykonywać wielu obowiązków, które wcześniej do nich należały. Dzisiaj wielu obywateli chce odzyskać wpływ na świadczenie usług, które obejmują ważny aspekt ich codziennego życia. Obywatele chętnie korzystają z możliwości bezpośredniego udziału w świadczeniu albo wpływu na świadczenie usług socjalnych, od których sami lub ich najbliżsi są zależni. Zjawisko to – któremu towarzyszy rosnący poziom wykształcenia i refleksyjny indywidualizm – często określa się to jako subpolitykę (*sub-politics*) lub politykę życia (*life politics*). Obywatele chcą umocnić swoją „demokratyczną własność” – publicznie finansowane usługi socjalne, bez względu na to, kto je świadczy. Jednak forma świadczenia może też oddziaływać na możliwość uzyskania na nie wpływu.

Słowa kluczowe: demokratyczne rządzenie, współprodukcja, trzeci sektor, usługi społeczne, usługi socjalne, „demokratyczna własność”.

### 1. Kontekst: udział obywateli i wpływ użytkowników

Wiele krajów europejskich poszukuje nowych sposobów angażowania obywateli i włączania organizacji trzeciego sektora do świadczenia usług społecznych i zarządzania tymi usługami. Podstawowe powody tych poszukiwań są podobne w całej Europie. Pierwszym z nich jest starzejące się społeczeństwo, drugim – narastający deficyt demokracji na wszystkich po-

ziomach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, a trzecim – długotrwały kryzys finansów publicznych. W każdym z państw członkowskich UE powody te mogą się różnie przedstawiać i mieć specyficzny charakter; jednak wszystkie one oznaczają poważny kryzys legitymacji sektora publicznego.

Oprócz tych trzech wyzwań możemy też dostrzec dwa ważne zjawiska historyczne. Jednym z nich był gwałtowny rozwój państwa opiekuńczego w okresie powojennym, a drugim, następującym równoległe, były zmiany polityki, która stała się zbyt abstrakcyjna i odległa od codziennych problemów zwykłych obywateli. Rozwój państwa opiekuńczego w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. doprowadził do

Mid Sweden University.

<sup>1</sup> Przełożył Jasper Tilbury. Referat przedstawiony na seminarium dotyczącym dobrego rządzenia – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 9 maja 2007 r.

zapewnienia obywatelom wielu nowych usług społecznych. Jednakże równocześnie oznaczało to konieczność płacenia przez nich wyższych podatków, powiększającą się armię urzędników służby cywilnej odpowiedzialnych za świadczenie nowych usług publicznych oraz szybką profesjonalizację sposobu świadczenia tych usług, które wcześniej obywatele zapewniali sobie sami.

Świadczenie takich usług przeniosło się ze sfery prywatnej do publicznej, gdy kobiety zaczęły wchodzić na rynek pracy i nie mogły już wykonywać wielu obowiązków, które wykonywały poprzednio. Z tego powodu obywatele przestali rozumieć istotę wielu usług społecznych, które kiedyś sami sobie zapewniali, i utracili wpływ na ich świadczenie. Potem, w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., w wyniku zmian politycznych część tych usług została w większym lub mniejszym stopniu sprywatyzowana i coraz częściej zarządzana rynkowo w oparciu o ideę „nowego zarządzania publicznego” (*New Public Management*). Argumentowano, że większy wpływ na usługi publiczne da obywatelom „rozstanie się z nimi” (*exit*) niż „ich krytyka” (*voice*), a konkurencja powinna sprawić, że poprawi się efektywność świadczenia oraz jakość usług społecznych. Jednak w związku z kosztami transakcyjnymi zmiany dostawców większości podstawowych usług społecznych koszty „rozstania” są zbyt wysokie i nie udało się ich zredukować. Publiczne monopole były często zastępowane przez prywatne oligopole świadczące usługi opiekuńcze.

W konsekwencji wielu ludzi zaczęło mieć poczucie, że zarówno publiczne, jak i prywatne formy świadczenia usług pomniejszają ich wpływ na te usługi. Wraz z rozwojem wielkich biurokracji – publicznych i prywatnych – nie była to już tylko kwestia zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług społecznych. Wielu zwykłych obywateli chciało też (od)zyskać choćby ograniczony wpływ na świadczenie usług społecznych obejmujących jeden z najważniejszych aspektów ich codziennego życia. Zjawisko to – któremu towarzyszy rosnący poziom wykształcenia i refleksyjny indywidualizm – często określa się jako subpolitykę (*sub-politics*) lub politykę życia (*life politics*). Część obywateli z wielkim zainteresowaniem przyjęła wprowadzenie i rozwój nowych możliwości swojego bezpośredniego za-

angażowania w świadczenie usług społecznych, od których zależą losy ich i ich najbliższych, oraz wpływu na nie. Jako obywatele demokratycznych państw opiekuńczych chcą (od)zyskać wpływ na usługi, które politycznie wspierają i opłacają ze swoich podatków oraz na kontrolę nad nimi. Innymi słowy, chcą umocnić swoją „demokratyczną własność” publicznie finansowanych usług społecznych, bez względu na to, kto je świadczy.

Reakcja na te trzy wyzwania oraz dwa zjawiska historyczne przybiera różne postacie w zależności od państwa i sektora świadczenia usług. Można jednak wskazać cztery ogólne trendy. Pierwszym jest rozwój nowych, zróżnicowanych sposobów zaangażowania użytkowników usług społecznych we współprodukcję usług, których są odbiorcami. Udział obywateli w tworzeniu usług społecznych w krajach UE obejmuje kilka wymiarów; można wyróżnić ekonomiczne, społeczne i polityczne formy tego udziału. Wzorce udziału obywateli we współprodukcji usług przybierają różne formy w zależności od państwa, sektora i sposobu terytorialnej organizacji kraju. Drugim trendem jest rozprzestrzenianie się nowych technik współzarządzania usługami społecznymi w różnych krajach europejskich. Omówienie tych dwóch reakcji można znaleźć w ostatnim tematycznym wydaniu *Public Management Review*, zatytułowanym: „Współprodukcja. Trzeci sektor i świadczenie usług publicznych” (2006, 8/4).

Trzeci trend to rozwój ciał nazywanych radami użytkowników na poziomie lokalnym. Ich celem jest włączenie odbiorców usług do dialogu na temat tych usług oraz ułatwienie im udziału zarówno w ich świadczeniu, jak i w zarządzaniu nimi. Jednakże rady użytkowników pełnią głównie funkcję doradczą, nie mają kompetencji w zakresie podejmowania decyzji, nie dysponują też własnym budżetem. Czwartym trendem jest stopniowy rozwój funkcjonalnej reprezentacji użytkowników – obok terytorialnych kanałów demokracji przedstawicielskiej – w niektórych krajach europejskich, ale na pewno nie we wszystkich. Może się to wiązać z lokalnymi wyborami do zarządów szkół lub domów spokojnej starości, czy też z bezpośrednią reprezentacją zaangażowanych odbiorców usługi. Chociaż niektórzy krytycy uważają, że reprezentacja funkcjonalna jest zagrożeniem dla liberalnej demokracji, to

inni twierdzą, że może ona stanowić konieczne uzupełnienie demokracji terytorialnej. Jeśli będzie odpowiednio ustrukturuowana i zinstytucjonalizowana, może także prowadzić do ograniczenia narastającego deficytu demokracji na większości poziomów rządzenia.

Niniejszy referat koncentruje się na pierwszym trendzie – czyli współprodukcji – trzecim sektorze i na roli obywateli w świadczeniu usług społecznych i zarządzaniu nimi. Zaczyna się od wprowadzenia pojęcia współprodukcji (*co-production*). Następnie omawia udział obywateli i wpływ odbiorców usług na świadczenie usług społecznych i zarządzanie nimi w XXI w. Porównanie udziału rodziców w świadczeniu usług opieki nad dziećmi w ośmiu krajach UE sugeruje, że tylko wtedy, gdy obywatele uczestniczą bezpośrednio w współprodukcji usług, mogą się włączyć w demokratyczne procesy zarządzania nimi na poziomie mikro. Jednak nie musi to gwarantować zaangażowania obywateli w zarządzanie usługami społecznymi na poziomie pośrednim. Reprezentujących trzeci sektor dostawców usług opieki nad dziećmi można znaleźć w lokalnych ciałach zarządzających zajmujących się edukacją i sprawami młodzieży we Francji i w Niemczech, ale nie w Szwecji. Dalej główne aspekty współprodukcji zostaną omówione na przykładzie różnych wzorców udziału obywateli dla różnych typów dostawców usług opieki nad dziećmi w Szwecji.

Dlaczego powinniśmy się troszczyć o rozwój idei i praktyk współprodukcji wśród odbiorców usług? Evers (2006) utrzymuje, że troska o włączanie użytkowników w usługi opiekuńcze występuje w Europie powszechnie i że istnieje co najmniej pięć różnych podejść do tego zagadnienia. Częściowo nakładają się one na siebie, a częściowo pozostają ze sobą w konflikcie. Są to welferyzm i profesjonalizm, następnie konsumeryzm i menedżeryzm oraz wreszcie podejście, które Evers nazywa partycypacyjnym. Wszystkie są oparte na różnych wartościach i promują różny stopień zaangażowania użytkowników usług. Zdaniem Eversa, podejścia te są różne w różnych sektorach i będą się zmieniać w czasie. Ich struktura prawdopodobnie kształtuje się inaczej w każdym kraju. Użytkownicy usług mogą być traktowani jako (a) obywatele wyposażeni w uprawnienia, (b) konsumenci,

których należy upewnić lub chronić, albo też (c) współproducentów, którzy pełnią aktywne funkcje obywatelskie w swojej społeczności, we współpracy z władzami, menedżerami usług i profesjonalistami. Welferyzm i profesjonalizm są ze sobą blisko związane i żaden z nich nie pozostawia wiele miejsca dla udziału odbiorców usług w ich tworzeniu. Odbiorcy są raczej postrzegani jako osoby niemające zbyt dużych kompetencji w tym zakresie. Konsumeryzm i menedżeryzm postulują rozszerzenie możliwości wyboru odbiorców usług poprzez rozbudowanie opcji rozstania (*exit*) i dowodzą, że sektor publiczny musi się uczyć od sektora prywatnego (*ibidem*). Jednak nie ułatwiają ani krytyki (*voice*), ani zarządzania.

Partycypacyjny (ibidem) zachęca do udziału (partycypacji) użytkowników usług opiekuńczych, co wynika z przekonania, że obywatele powinni się osobiście angażować w kształtowanie usług społecznych, których oczekują. Podkreśla rolę organizacji wielu interesariuszy (*multi-stakeholder organizations*) i wymaga, aby użytkownicy stali się współproducentami. Evers ostrzega, że na poziomie świadczenia usług integracja tych podejść może skutkować powstaniem organizacji hybrydowych, łączących elementy wielu z nich. Jednak niektóre mogą razem działać lepiej niż inne, a niektóre w istocie mogą prowadzić do „pomieszanych” czy zdeorganizowanych systemów, w których udział użytkowników usług nie sprawdza się (2006).

Welferyzm i profesjonalizm są z reguły promowane przez rządy socjaldemokratyczne, natomiast za konsumeryzmem i menedżeryzmem zwykle opowiadają się rządy prawicowe, często w imię „nowego zarządzania publicznego”. Jednak partycypacyjny, lub prościej – współtworzenie, nie ma wyraźnych politycznych rzeczników. W demokracji usługowej w odmianie socjaldemokratycznej lub prawicowej obywatele są biernymi konsumentami publicznie finansowanych usług społecznych, świadczonych przez władze municypalne, albo przez firmy prywatne, a niekiedy przez jedne i drugie. Obywatele głosują co cztery lata, a na co dzień wybierają między różnymi usługodawcami, publicznymi i prywatnymi. W demokracji uczestniczącej przeciwnie – obywatele aktywnie uczestniczą w świadczeniu niektórych usług społecznych,

w rozwoju państwa opiekuńczego i w odnawianiu demokracji. Dzięki włączeniu obywateli i trzeciego sektora w świadczenie usług społecznych dialog pomiędzy rządzącymi a rządzonymi nabiera nowego wymiaru, a obywatele mają do wyboru więcej niż dwie możliwości: więcej państwa czy więcej rynku.

Pojęcie rządzenia było ostatnio przedmiotem szerokiego zainteresowania i stało się modne w naukach społecznych. Używa się go w wielu kontekstach i nadaje się bardzo różne znaczenia. Kersbergen i van Waarden (2004) znaleźli w literaturze przynajmniej dziewięć różnych definicji tego pojęcia, a Hirst (2002) przypisuje mu pięć różnych znaczeń lub kontekstów. Obejmują one rozwój gospodarczy, międzynarodowe instytucje i reżimy, zarządzanie korporacyjne, prywatne świadczenie usług publicznych w następstwie „nowego publicznego zarządzania” oraz nowe praktyki działań koordynacyjnych poprzez sieci, spółki i obradujące fora (ibidem, s. 18–19). Niniejszy referat koncentruje się głównie na tym ostatnim kontekście.

Hirst twierdził, że większa potrzeba rządzenia związana jest głównie z rozwojem „społeczeństwa organizacyjnego”. Wielkie organizacje po każdej stronie podziału na publiczne/prywatne w zaawansowanych postindustrialnych społeczeństwach pozostawiają niewiele miejsca dla demokracji lub wpływu obywateli. Wynika to z braku lokalnej kontroli i procesów demokratycznych wewnętrznego podejmowania decyzji w większości dużych organizacji. Pojęcie „rządzenia” wskazuje na potrzebę ponownego przemyslenia demokracji i znalezienia nowych metod kontroli i regulacji, takich które nie prowadzą się do monopolizowania tych usług przez sektor państwowy lub publiczny (ibidem, s. 21). A zatem Hirst definiuje rządzenie jako „środek, za pomocą którego kontroluje się jakieś działanie lub zespół działań lub kieruje nimi, tak że powstaje akceptowalny wachlarz wyników według jakichś ustalonych standardów społecznych” (ibidem, s. 24). W innym miejscu Hirst wprowadza pojęcie „demokracji stowarzyszeniowej” (*associative democracy*) (1994). Twierdzi, że bezpośredni udział obywateli w niewielkich, demokratycznie zarządzanych organizacjach produkujących towary i świadczących usługi stanowi modyfikację, którą koniecznie należy

wprowadzić do wielkich organizacji w sektorze publicznym i prywatnym. Zatem demokratyczne rządzenie można uznać za politykę, która promuje znacznie większy pluralizm polityki społecznej i znacznie większy udział obywateli w świadczeniu usług społecznych.

Większy udział obywateli i świadczenie usług społecznych przez trzeci sektor w Szwecji są tematem pracy *Beyond the Market and State* (Pestoff 1998). Pojęcie demokracji obywatelskiej zostało tam określone jako „upełnomocnienie obywateli poprzez wspólne samozarządzanie osobistymi usługami społecznymi, w którym obywatele stają się członkami przedsięwzięć społecznych, uczestniczą bezpośrednio w tworzeniu potrzebnych im lokalnych usług jako użytkownicy i twórcy tych usług, a zatem stają się współproducentami tych usług” (ibidem, s. 25).

## 2. Współprodukcja

Współprodukcja, czyli udział obywateli w świadczeniu usług publicznych, wywołała wielkie zainteresowanie wśród uczonych zajmujących się administracją publiczną w Ameryce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. (por. rzetelny przegląd tego zjawiska w: Parks i in. 1981; 1999). Pojęcie to zostało wypracowane w czasie warsztatów na temat teorii politycznej i analizy polityki na Uniwersytecie Indiana. W latach siedemdziesiątych XX w. uczeni zmagali się z dominującymi teoriami zarządzania rozwojem miejskim leżącymi u podstaw politycznych rekomendacji zmierzających w kierunku centralizacji. Uczeni i urzędnicy twierdzili, że obywatele jako klienci będą lepiej obsługiwani, a usługi, które otrzymają, będą lepszej jakości, jeśli będzie je świadczył profesjonalny personel zatrudniony przez jeden wielki podmiot biurokratyczny. Jednak ta grupa badaczy nie znalazła żadnego empirycznego potwierdzenia dla twierdzeń promujących centralizację (Ostrom 1999, s. 358).

Badaczom tym stanęło na drodze kilka mitów dotyczących produkcji dóbr i usług przez sektor publiczny. Jednym z nich była idea jednego producenta (*producer*) odpowiedzialnego za usługi komunalne na terenie określonej jednostki administracyjnej. W rzeczywistości badacze zwykle znajdowali kilka podmiotów, w tym prywat-

nych firm, świadczących usługi. Co ważniejsze, uświadomili sobie również, że produkcja usług, w przeciwieństwie do produkcji towarów, jest trudna bez aktywnego udziału odbiorców tych usług. Badacze rozwinęli pojęcie współprodukcji (*co-production*), aby opisać potencjalny związek, który mógłby zaistnieć między „zwykłymi” usługodawcami (policjantami na ulicy, nauczycielami szkolnymi czy pracownikami służby zdrowia) a „klientami” pragnącymi zapewnić sobie dzięki tym usługom większe bezpieczeństwo, lepsze wykształcenie czy zdrowie.

W złożonych społeczeństwach istnieje podział pracy i większość osób jest zaangażowana w produkcję towarów lub usług w pełnym wymiarze godzin, w charakterze zwykłych wytwórców. Jednak indywidualni konsumenci lub grupy konsumentów mogą też wносить swój wkład do produkcji towarów lub usług jako konsumenci-wytwórcy. Takie połączenie może zachodzić bezpośrednio albo pośrednio. Współprodukcja zatem wywołuje zainteresowanie jako połączenie działań zarówno usługodawców publicznych, jak i obywateli, w produkcji i świadczeniu usług publicznych. Ci pierwsi są zaangażowani jako profesjonalści czy „zwykli producenci”, podczas gdy „produkowanie przez obywateli” opiera się na dobrowolnym działaniu jednostek lub grup mających zwiększyć jakość lub ilość usług, które otrzymują (Parks i in. 1981; 1999; Ostrom 1999). Współprodukcja to jedna z sytuacji, w których może pojawić się synergia między tym, co robi rząd, a tym, co robią obywatele (ibidem).

Współprodukcja różni się wyraźnie od tradycyjnego modelu tworzenia usług publicznych, w którym urzędnicy publiczni są obciążeni wyłączną odpowiedzialnością za projektowanie i dostarczanie usług obywatelom, określającym swoje potrzeby, konsumującym i oceniającym usługi. Dominujący model tworzenia usług publicznych był oparty na dwóch odrębnych sferach: jedna obejmowała zwykłych (publicznych) wytwórców, a druga konsumujących towary lub usługi klientów czy obywateli, grupy interesów itd. Sprzężenie zwrotne między tymi sferami może być problematyczne. W przeciwieństwie do tego, model współprodukcji jest oparty na założeniu, że istnieje aktywna, uczestnicząca populacja konsumentów-producentów. Kiedy te dwie sfery nakładają się na siebie w większym

lub mniejszym stopniu, sprzężenie zwrotne między nimi staje się procesem wewnętrznym. To zmniejsza koszty informacyjne zarówno dla producentów, jak i dla konsumentów takich usług i może również pomóc zmniejszyć inne koszty transakcyjne. Dostarczanie usług staje się wspólnym przedsięwzięciem, angażującym zarówno obywateli, jak i podmioty działające na zlecenie rządu. Zatem współprodukcja pociąga za sobą udział obywateli w projektowaniu i implementacji polityk publicznych.

Współprodukcja jest często postrzegana jako pewien sposób podejścia do zwiększenia produktywności municipalnej, może prowadzić do redukcji kosztów, wyższej jakości usług i większych możliwości udziału obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących usług publicznych. To ostatnie może skutkować większym zadowoleniem z usług publicznych i większym wsparciem dla nich. Tak więc współprodukcja staje się istotnym środkiem zwiększania zarówno jakości, jak i ilości usług publicznych. Jednak oszczędności w budżecie publicznym wynikające ze współtworzenia są ograniczone przez ilość „zastępstw”, jakich efektywnie można dokonać między obywatelami a podmiotami świadczącymi usługi czy pracownikami publicznymi. Obywatele zwykle nie mają umiejętności i doświadczenia potrzebnego do świadczenia usług wymagających specjalistycznej wiedzy. Co więcej, zastępowanie pracy opłacanych pracowników dobrowolnymi działaniami sprawia, że pewna część kosztów usług jest przenoszona na samych współproducentów. To nie są koszty wyeliminowane, lecz jedynie przeniesione na obywateli.

Jednakże obywatele mogą uznać, że czerpią korzyści ze swoich dobrowolnych działań w postaci koleżeństwa, poczucia własnej wartości czy innych nieuchwytnych korzyści, a także z wyższej jakości usług. Styk między sektorem rządowym a sferą działań dobrowolnych jest ważny, ponieważ działanie dobrowolne zawsze jest osadzone w kontekście politycznym. Indywidualna analiza kosztów i korzyści oraz decyzja, by współpracować na zasadzie dobrowolnej, jest uwarunkowana strukturą instytucji politycznych. Scentralizowane świadczenie usług zwykle sprawia, że wyrażenie popytu jest bardziej kosztowne dla obywateli, a także ogranicza elastyczność działania władzy publicznej, natomiast udział

obywateli w produkcji usług wydaje się lepiej funkcjonować w systemie ich zdecentralizowanego świadczenia (Ostrom 1975).

Chociaż współprodukcja początkowo wzbudziła wielkie zainteresowanie w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., to od tamtego czasu angażowanie osób i grup spoza rządu w produkcję usług publicznych rządziej przyciągało uwagę. Alford (2002) dowodził, że oprócz podstawowej wymiany, w której za usługi płaci się pieniędzmi, istnieje też wymiana czasu i wysiłku klienta na zwiększoną wartość, jaką klient dostrzega w pewnych sytuacjach. Jednak zauważył on, że materialne nagrody i sankcje są nieefektywne jako bodźce motywujące klienta do wkładu w postaci jego czasu i wysiłku we wszystkich zadaniach z wyjątkiem tych najprostszych. Jest raczej tak, że wielu klientów motywują bardziej złożone, niematerialne bodźce, takie jak wewnętrzne nagrody, społeczna solidarność czy możliwość wyrażenia siebie. Te różne czynniki motywujące prowadzą do współtworzenia w różnych kontekstach i okolicznościach. Im bardziej publiczna jest wartość skonsumowana przez klientów, tym bardziej złożona jest ich motywacja do współtworzenia. Alford konkluduje, że „wywoływanie zjawiska współprodukcji jest kwestią zwiększenia wartości, jaką klienci czerpią z usług, dzięki większemu uwydatnieniu ich niematerialnych aspektów poprzez wewnętrzne nagrody, bodźce solidarnościowe lub atrakcyjność normatywną” (ibidem).

W Szwecji idea zwiększenia roli obywateli w świadczeniu usług socjalnych rzadko budzi zainteresowanie uczonych i polityków; być może z wyjątkiem promowania dobrowolnych działań. Jednak obecnie obywatele wnoszą sporo swojego czasu i wysiłku do produkcji usług społecznych, zarówno jako rodzice w związku z opieką nad dziećmi lub aktywnością sportową młodzieży w klubach sportowych, jak i jako krewni w związku z opieką nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Wnoszą bezpośredni wkład do końcowej wartości, jaką jest wysokiej jakości opieka nad dziećmi, sportowa aktywność młodzieży, lub wysokiej jakości opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, chociaż takie usługi są przede wszystkim finansowane z podatków. W raporcie sporządzonym dla komi-

sji szwedzkiego parlamentu, *Ansvarskommittén*, znalazł się apel o większą rolę partycypacji obywatelskiej oraz demokracji bezpośredniej w kontynuowanych reformach szwedzkiego państwa opiekuńczego (Häggröth 2005). W konkluzji raportu stwierdzono, że aby zmierzyć się z rosnącym deficytem demokracji i odnowić legitymację państwa opiekuńczego, obywatele powinni odgrywać większą rolę w świadczeniu usług społecznych. Pojęcie współprodukcji (*co-production*) było stosowane w Szwecji w odniesieniu do rosnącego udziału obywateli w tworzeniu własnych usług społecznych; w tym względzie udział rodziców w świadczeniu opieki nad dziećmi stanowi główny empiryczny przykład (Pestoff 1998; 2006a; 2006b; Vamstad 2004). Werkö-Söderholm (2007) również analizował partycypację w szwedzkim stowarzyszeniu cukrzyków w kategoriach upełnomocnienia pacjentów i współprodukcji.

### 3. Modele opieki społecznej, sektory społeczne i rządy

Określony model opieki społecznej (*welfare regime*) oraz określony typ polityki rządu mogą przyczynić się do większego udziału obywateli i większej roli trzeciego sektora zarówno w świadczeniu usług socjalnych, jak i w zarządzaniu nimi. Dlatego należy pamiętać, jak duże znaczenie mają różnice między modelami opieki społecznej, a także różnice w sektorowym kontekście świadczenia usług społecznych. Panujący w danym kraju model opieki społecznej w ogólności oraz jego polityka społeczna w szczególności mogą stanowić albo bodziec, albo przeszkodę dla współprodukcji i działania zbiorowego. Udział obywateli we współprodukcji może być indywidualny albo zbiorowy. Jednak osiągnięcie nawet ograniczonego wpływu i roli we współrzędzeniu wydaje się trudne, jeśli nie niemożliwe, w przypadku udziału jednostkowego obywatela we współprodukcji. Jest tak częściowo z powodu geograficznego rozproszenia współproducentów i braku interakcji między nimi. Kwestię tę może zilustrować porównanie różnych polityk i podejść do opieki nad dziećmi. Określony model opieki społecznej czy polityka rodzinna mogą sprzyjać temu, by kobiety zosta-

wały w domu i opiekowały się swoimi dziećmi. Połączenie długiego okresu pobierania wysokiego zasiłku miesięcznego na dziecko z podatkiem dochodowym liczoną od rodziny, a nie indywidualnie, często przynosi taki skutek. W tym przypadku obywatele poświęcają swój czas i wysiłek, aby zrealizować publiczną politykę rodzinną dzięki temu, że pozostają w domu i opiekują się swoimi dziećmi. Jednak taka współprodukcja jest wysoce zindywidualizowana i geograficznie rozproszona, co bardzo utrudnia działanie zbiorowe współproducentów. To pozostaje w ostrej opozycji do takiego modelu opieki społecznej czy polityki rodzinnej, w którym zbiorową opiekę nad dziećmi świadczą instytucje publiczne lub prywatne. Tam rodzice mogą się z łatwością kontaktować i dyskutować o tym, jak poprawić jakość zbiorowej opieki nad dziećmi oraz dostęp do takiej opieki. Mogą wspólnie żądać większego wpływu na zarządzanie opieką nad dziećmi i stać się współproducentami usług publicznych.

Różne rozwiązania w określonych obszarach polityki w tym samym kraju mogą umożliwić lub utrudnić rozwój działania zbiorowego. Pozwala to zrozumieć zestawienie dwóch różnych usług socjalnych w Szwecji. Pierwsza usługa jest świadczona w domu przez krewnych na rzecz osób starszych, które często mają trudności z poruszaniem się czy cierpią na różne dolegliwości – są u kresu długiego życia. Drugą usługą socjalną jest opieka nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Te dwie usługi są świadczone w dwóch bardzo różnych kontekstach instytucjonalnych oraz społecznych i reprezentują dwa bardzo różne typy usług. Pierwsza obejmuje bardzo osobiste i indywidualne zadania związane z opieką, wykonywane w domu, 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu, zwykle bez wynagrodzenia. Obejmuje bardzo intensywne, geograficznie rozproszone i odizolowane usługi opiekuńcze. Usługi te są zwykle świadczone przez krewnych, często przez kobiety, które z reguły nie mają specjalnego profesjonalnego przeszkolenia czy koniecznych kwalifikacji, by wykonywać większość z nich. Domowa sceneria i okoliczności świadczenia takich usług opiekuńczych dają niewiele szans na społeczne interakcje, poza tymi, które zachodzą w domowym zaciszu między świadczącym usługę a ich odbiorcą. Tu współproduk-

cja jest wysoce zindywidualizowana i słabo zorganizowana.

Ze względu na te okoliczności celem działania zbiorowego jest zapewnienie udzielającym opieki wsparcia społecznego i interakcji społecznych; chodzi o to, by pomóc im przełamać izolację, a także wykonywać zadania związane z opieką (Dahlberg 2004). Może to przyjąć postać ochotniczych organizacji urządzających spotkania i dyskusje lub organizujących wykłady czy kursy. Od czasu do czasu może to również obejmować świadczenie usług w formie ośrodków dziennych, choćby bardzo ograniczonych czasowo, dla osób starszych, tak by one też miały jakieś kontakty społeczne, zajęciaienne itd. Zatem działanie zbiorowe jest tu bardzo trudne.

Druga usługa, opieka nad dziećmi, ma bardzo niewiele charakterystycznych cech wspólnych z opieką domową nad starszymi krewnymi. Małe dzieci są na początku swojego życia, a ich rodzice naturalnie chcą im zapewnić dobry start w życiu, często lepszy niż przeciętny, aby polepszyć ich życiowe szanse. Dzieci i rodzice są często geograficznie skupieni w pobliżu jakiegoś żłobka czy przedszkola, którego wielkość może sięgać od 12–15 dzieci do nawet ponad 50. Jest tam profesjonalny personel, zachodzą społeczne interakcje między rodzicami, ale ich zaangażowanie jest zwykle marginalne zarówno w placówkach publicznych, jak i prywatnych. Jednak rodzice mogą połączyć siły i stworzyć spółdzielnię czy stowarzyszenie, aby zarządzać tą usługą i prowadzić ją samemu w demokratyczny sposób. Tutaj współprodukcja ma charakter zbiorowy i wysoce zorganizowany.

Możemy porównać i zestawić rolę elementów obywatelskich w opiece nad osobami starszymi i dziećmi. Dahlberg (2004) badała relacje między organizacjami ochotniczymi a władzami lokalnymi pod względem substytucji, komplementarności oraz pluralizmu opieki społecznej (*welfare pluralism*) nad osobami starszymi w Szwecji. Przystudiowała związek między ponad 350 organizacjami ochotniczymi a 80 władzami lokalnymi w latach 1999 i 2002. Wyniki jej analizy nie dostarczyły żadnych dowodów na występowanie procesów substytucji. Chociaż nastąpił pewien ogólny wzrost wsparcia dla krewnych w badanym okresie, nie znaleziono żadnych pozytywnych korelacji w ramach indy-

widualnych działań pomocowych. To oznacza, że na poziomie lokalnym ochotnicze i publiczne działania były różnego rodzaju. Tylko w nielicznych przypadkach użytkownicy mogli wybrać między różnymi usługodawcami, zatem trudno określić tę sytuację jako pluralizm opieki społecznej. Niemniej jednak świadczone usługi częściowo się pokrywały. Ale na poziomie lokalnym organizacje ochotnicze i władze lokalne rzadko wykonywały podobne zadania. W ten sposób Dahlberg ustaliła, że istnieje znaczna komplementarność na poziomie lokalnym, gdy chodzi o wsparcie dla krewnych osób starszych.

W odrębnym, pogłębionym badaniu Dahlberg przeprowadziła wywiady z 55 politykami, urzędnikami służby cywilnej i przedstawicielami organizacji ochotniczych z czterech miast (Dahlberg 2005). Zostały one dobrane tak, by zapewnić różne kombinacje wysokiego i niskiego poziomu usług ochotniczych i publicznych. Analiza jakościowa tych wywiadów pokazała, że przede wszystkim władze lokalne były postrzegane jako odpowiedzialne za wsparcie dla krewnych, a od organizacji ochotniczych oczekiwano wsparcia społecznego i działań uznawanych za mniej potrzebne lub dodatkowe („lukier na ciastku”). W sumie Dahlberg ustaliła, że istnieje silne poparcie dla komplementarności. Twierdzi ona, że taki konsensus naturalnie wpływa na to, jak organizowane są działania i usługi, i może mieć znaczenie dla praktycznego efektu w postaci świadczenia usługi.

Ponadto organizacje ochotnicze nie wyrażały pragnienia, by wkraczać tam, gdzie państwo nie dawało sobie rady, ani też by podejmować nowe czy bardziej wymagające zadania. Sądziły, że w przyszłości staną się coraz bardziej komplementarne dla władz lokalnych, jeśli będą ograniczać swoje działania do mniej wymagających zadań i społecznego wsparcia. Było to porozumienie działających podmiotów co do granic między zadaniami ochotników a pracą wykonywaną przez profesjonalistów, wymagającą specjalnych umiejętności i wiedzy. Dahlberg twierdzi, że wywiady, które przeprowadziła, mocno wspierają ideę komplementarności między władzami lokalnymi a organizacjami ochotniczymi w Szwecji. Takie zrozumienie nie tylko skutkuje wzajemną akceptacją, lecz także wpływa na przykład na to, jak usługi są organizowane

na poziomie lokalnym. Władze municypalne zapewniają podstawowe usługi opieki nad osobami starszymi, natomiast organizacje ochotnicze wykonują działania marginalne czy peryferyjne.

Europejski projekt badań porównawczych TSFEPS<sup>2</sup> przeprowadzony w ośmiu krajach UE, dotyczący polityki rodzinnej i opieki nad dziećmi, pozwolił nam zbadać związek między udziałem rodziców w świadczeniu usług opieki nad dziećmi i zarządzaniu nimi (Pestoff i in. 2004; 2006b). Ustaliliśmy, że istnieją różne poziomy udziału rodziców w różnych formach świadczenia opieki nad dziećmi, tj. w formie publicznej, prywatnej-komercyjnej oraz świadczonej przez trzeci sektor. Najwyższy poziom udziału rodziców stwierdzono u podmiotów z trzeciego sektora, takich jak stowarzyszenia rodziców we Francji, inicjatywy rodziców w Niemczech oraz spółdzielnie rodziców w Szwecji. Zauważyliśmy też różne rodzaje czy wymiary udziału – ekonomiczny, polityczny i społeczny. Wszystkie trzy formy udziału można było łatwo zaobserwować u podmiotów z trzeciego sektora świadczących usługi opieki nad dziećmi, natomiast udział ekonomiczny i polityczny był w większości nieobecny w municypalnych i prywatnych-komercyjnych usługach objętych tym badaniem. Ponadto zaobserwowaliśmy różnice we wzorcach udziału między różnymi krajami. Rodzice uczestniczyli aktywnie w świadczeniu przez trzeci sektor usług opieki nad dziećmi we Francji, Niemczech i Szwecji oraz w zarządzaniu nimi w pierwszych dwóch krajach, ale nie w tym ostatnim.

W ten sposób ustaliliśmy, że ani państwo, ani rynek nie pozwalają na więcej niż tylko marginalny czy *ad hoc* udział rodziców w usługach opieki nad dziećmi. Na przykład może być mile widziane, by rodzice przedstawiali spontaniczne sugestie, gdy zostawiają lub zabierają dziecko z publicznego (municypalnego) czy prywatnego (komercyjnego) przedszkola lub żłobka. Może być również mile widziane, by poświęcali czas

<sup>2</sup> Projekt TSFEPS, „Zmieniająca się struktura rodziny a polityka społeczna: usługi opieki nad dziećmi jako źródło spójności społecznej”, był przeprowadzony w ośmiu krajach europejskich w latach 2002–2004. Na stronie [www.emes.net](http://www.emes.net) można znaleźć szczegółowe dane i raporty. Osiem krajów, które uczestniczyły w projekcie, to: Belgia, Bułgaria, Anglia, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania i Szwecja.



i wysiłkiem na organizację jakiejś imprezy towarzyskiej, takiej jak powitanie wiosny czy gwiazdka na koniec roku. Rodzice mogą upiec ciasto, przygotować posiłek, a nawet pomóc w sprząnięciu po imprezie. W niektórych municypalnych żłobkach czy przedszkolach w Szwecji można znaleźć też grupy dyskusyjne czy tzw. rady wpływu (*Influence Councils*), ale dają one rodzicom jedynie bardzo ograniczony wpływ. Przedstawiciele rodziców spotykają się z personelem trzy lub cztery razy w roku, wymieniają informacje, ale nie podejmują żadnych decyzji i nie mają żadnego budżetu. Bardziej istotny i instytucjonalny udział w kategoriach ekonomicznych czy politycznych w świadczeniu takich usług można osiągnąć tylko wtedy, gdy rodzice zorganizują się, aby uzyskać usługi opieki nad dziećmi wyższej jakości lub innego rodzaju niż te, które może zapewnić państwo albo rynek. Tak więc tylko przez działanie zbiorowe i trzeci sektor udział obywateli i współtworzenie mogą nabrać bardziej znaczącego wymiaru ekonomicznego lub politycznego w miejscu tworzenia usługi.

Prentice (2006) omawia negatywny wpływ braku formalnych mechanizmów mogących zintegrować usługodawców z trzeciego sektora w ramach rozwoju polityki czy koordynacji usług dla ogólnego rozwoju i braku tych mechanizmów w polityce opieki nad dziećmi w Kanadzie. Pomimo głębokiej zależności od trzeciego sektora w sferze usług opieki nad dziećmi nadal jest to system głównie indywidualnych, niezależnych miejsc opieki, zarządzanych bezpośrednio przez użytkowników (ibidem, s. 19). Inaczej w Japonii, w ostatnich latach nastąpił rozwój lokalnych, należących do trzeciego sektora organizacji pośrednich, często korzystających z pomocy samorządów lokalnych, które mają promować bardziej aktywną rolę trzeciego sektora we współrzędzeniu ważnymi usługami socjalnymi (Tuskamoto, Nishimura 2006). Dlatego logiczne wydawałoby się zalecenie, by eksplorować nowe sposoby działania, tak by włączać należących do trzeciego sektora dostawców usług opieki nad dziećmi w zarządzanie usługami opieki nad dziećmi w Europie. Oprócz publicznego wsparcia dla ustanawiania organizacji pośrednich promujących trzeci sektor, rozwój modeli reprezentacji funkcjonalnej mógłby być krokiem do przodu (Pestoff 2006c).

Analiza polityki środowiskowej pokazuje, że niełatwo zmieniać zachowania i promować trwałe zachowania. Indywidualne zachowanie jest głęboko osadzone w społecznym i instytucjonalnym kontekście. Podobny argument można wysunąć w odniesieniu do działania zbiorowego i współprodukcji. W tych okolicznościach urzędowa retoryka, która przede wszystkim podkreśla „suwerenność konsumenta” i odzwierciedla rządzenie bez ingerencji (*hands-off governance*), jest błędna i nieskuteczna. Decydenci nie są niewinnymi i biernymi obserwatorami w negocjacjach dotyczących wyboru konsumentów. Jest raczej tak, że trzeba uzgodnić strategię, która sprzyjałaby trwalszym zachowaniom obywateli. Rządy muszą dołożyć starań, by struktury bodźców i reguły instytucjonalne, które sprzyjają trwałym zachowaniom, pozwalały ludziom przyjmować inicjatywę, pomagać samym sobie, a także dostarczać widocznych przykładów własnych polityk i praktyk (Dobson 2007; Jackson 2007; Berglund, Matti 2006). Krótko mówiąc, narasta potrzeba zrozumienia i znalezienia sposobów wpływu na społeczny kontekst działań konsumentów.

Dany model opieki społecznej lub polityki społecznej może wyprzeć pewne zachowania i narzucić inne określonej populacji. Na przykład polityka reformy opieki społecznej, która koncentruje się na ekonomicznie myślących, racjonalnych jednostkach, maksymalizujących swoją użyteczność i dostarcza im materialnych bodźców mających zmienić ich zachowanie, zwykle pomniejsza znaczenie działań zbiorowych, współtworzenia oraz trzeciego sektora jako dostawcy usług socjalnych. Vidal (2007) w tym duchu konkluduje, że brak sprzyjającego ustawodawstwa jest główną przeszkodą dla rozwoju przedsięwzięć społecznych w Europie. Nie da się odseparować rozwoju przedsięwzięć społecznych od decyzji rządów. Włoskie prawo dotyczące spółdzielni społecznych jest tego dobrą ilustracją. Zapewnia spółdzielniom społecznym preferencyjne traktowanie w przetargach publicznych pewnych usług społecznych (ibidem). Ale wymaga również od nich, by dostosowały się do modelu zarządzania organizacją z wieloma interesariuszami (*multi-stakeholder institutions of governance*) i nakładana na nie obowiązek poddania się corocznemu audytowi społecznemu. Sam rząd może promować dzia-

lanie zbiorowe, współtworzenie i przedsięwzięcia społeczne wśród różnych organizacyjnych opcji świadczenia usług opiekuńczych.

Wreszcie, promowanie demokratycznej reprezentacji obywateli jako użytkowników usług publicznych może postępować jedną z dwóch instytucjonalnych ścieżek. Pierwsza, czyli promowanie polityki rozproszonych indywidualnych reprezentacji użytkowników usług, koresponduje z liberalnymi ideami reprezentacji terytorialnej, tak jak to ma miejsce w przypadku zarządów lokalnych szkół (w USA) lub domów opieki nad osobami starszymi (w Danii) (Sörensen 1998; 1999). Chociaż może to prowadzić do większego wpływu użytkowników na poziomie pośrednim, to nie prowadzi do takiego wpływu na poziomie mikro, czyli w miejscu świadczenia usługi. W przeciwieństwie do tego reprezentacja zbiorowa wydaje się bliższa ideom reprezentacji funkcjonalnej zorganizowanych użytkowników specyficznych usług, tak jak reprezentacja spółdzielni rodziców lub innych podmiotów z trzeciego sektora świadczących usługi opieki nad dziećmi lub szkolnictwa podstawowego w lokalnych radach ds. młodzieży czy radach szkolnych (we Francji i Niemczech) (Pestoff 2006a). To może promować partycypację obywatelską i demokrację zarówno na poziomie pośrednim, jak i na poziomie mikro.

#### 4. Trzy główne aspekty współprodukcji

Można dokonać trzech istotnych rozróżnień udziału obywateli w świadczeniu usług opiekuńczych. Są to: a) różne wymiary udziału, tj. współprodukcja ekonomiczna, społeczna i polityczna, jak również udział specyficzny dla danej usługi; b) różne typy działań, albo podstawowe, albo peryferyjne; i c) rozróżnienie usług publicznych w ogólności, usług świadczonych osobiście, czy długotrwałych usług opiekuńczych.

Ekonomiczne aspekty współprodukcji mogą wiązać się z wkładami finansowymi, materialnymi lub czasowymi dokonywanymi przez użytkowników usług publicznych. Można je łączyć z zabezpieczeniem trwałego świadczenia usługi, poprawą jej jakości lub z jednym i drugim. Ekonomiczne aspekty współprodukcji mogą dotyczyć finansowego wsparcia, zapewnienia koniecznych materiałów oraz wkładu czasu

użytkowników usług. Finansowe wkłady użytkowników są to, poza płaceniem podatków na finansowanie usług publicznych, współpłatności czy opłaty dla użytkownika lub dodatkowe opłaty, których celem jest otrzymanie lepszej albo bardziej odpowiedniej usługi. Materialnymi wkładami mogą być albo datki w naturze konieczne dla otrzymania usługi, albo inne materiały potrzebne do jej utrzymania. Na przykład rodzice mogą ofiarować nowe lub używane zabawki dla żłobka czy przedszkola, do którego chodzą ich dzieci, by uzupełniać zagubione lub zniszczone. Rodzice mogą również ofiarować inne rzeczy potrzebne do renowacji placówki, takie jak farby, drewno, śruby, gwoździe itd. Użytkownicy mogą też poświęcić swój czas, aby osiągnąć cele usługi publicznej, albo *ad hoc*, albo bardziej regularnie. Forma świadczenia danej usługi będzie wpływać na charakter i rozmiary wkładu użytkowników usługi (elementów finansowych, materialnych i czasowych mających podtrzymać usługę opiekuńczą).

Społeczne aspekty współprodukcji wiążą się z wkładem materiałów i czasu służącym osiągnięciu celów społecznych usługi publicznej albo promocji jej społecznych działań. Obejmuje to poświęcanie swojego czasu i wkład materialny w organizację imprezy gwiazdkowej czy wiosennej dla personelu, użytkowników usług, a być może nawet całej otaczającej społeczności. Polityczne aspekty współtworzenia łączą się z wyrażaniem życzeń użytkowników dotyczących rodzaju usług oraz sposobów ich świadczenia. Może to przybierać postać dyskusji *ad hoc*, regularnych spotkań, okazjonalnych negocjacji w ważnych kwestiach, aż do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach finansowych ważnych dla świadczenia takich usług. Wszystkie te typy wkładu do współprodukcji usług publicznych mogą mieć charakter *ad hoc* i występować sporadycznie albo też mogą być regularne i zinstytucjonalizowane. Forma świadczenia usługi będzie w dużym stopniu determinowała typ współprodukcji.

Jeśli chodzi o udział specyficzny dla danej usługi, obywatele mogą albo uczestniczyć w podstawowych działaniach na równi z profesjonalnymi usługodawcami, albo kierować drugorzędnymi czy marginalnymi działaniami, które są konieczne do świadczenia usługi, ale jednak nie należą

do działań podstawowych. Pierwsza sytuacja skutkuje zastąpieniem profesjonalnego personelu przez ochotników, drugą można określić jako udział komplementarny. Na przykład rodzice biorą odpowiedzialność za utrzymanie placówki edukacyjnej i zarządzanie nią, albo na poziomie przedszkolnym, albo na poziomie szkoły podstawowej, ale nie biorą udziału w podstawowych działaniach pedagogicznych, a przynajmniej nie robią tego regularnie. W ten sposób rodzice we wspólnie prowadzonej placówce przedszkolnej będą odpowiadać za utrzymanie tego miejsca i zarządzanie placówką, ale swój wkład do podstawowych działań pedagogicznych polegających na usługach dla dzieci będą wносить tylko w razie nieobecności stałego personelu związanej z chorobą, udziałem w szkoleniu czy inną wyjątkową sytuacją. Ograniczanie udziału obywateli do działań komplementarnych, z pominięciem działań podstawowych, może przyczynić się do zapewnienia zarówno profesjonalnego poziomu świadczonej usługi, jak i aktywnego udziału obywateli w komplementarnych aspektach usług opiekuńczych. Przyjęcie w organizacji form podejmowania decyzji cechujących zarządzanie organizacją z wieloma interesariuszami (*multi-stakeholder governance forms of decision-making*) zapewnia zarówno profesjonalnemu personelowi, jak i obywatelom/użytkownikom udział i głos w zarządzaniu daną usługą opiekuńczą (Pestoff 1998).

Wreszcie udział obywateli w świadczeniu usług należy zróżnicować w zależności od tego, czy jest to ogólna usługa publiczna, wiążąca się z jedynie sporadycznymi interakcjami na odległość między profesjonalnymi usługodawcami a obywatelami-usługodawcami, czy są to bezpośrednie, osobiste interakcje zachodzące przez ograniczony czas, czy też usługa oparta na długotrwałym kontakcie, który łączy się z długotrwałym i bliskim związkiem między profesjonalnym usługodawcą a obywatelem/użytkownikiem lub współproducentem publicznie finansowanej usługi. Aktywny udział obywateli w świadczeniu usług publicznych może wiązać się albo z bezpośrednią, osobistą interakcją między usługodawcami a obywatelami, albo z jedynie pośrednimi kontaktami przez telefon, pocztę, e-mail itd. Udział obywateli w zapobieganiu przestępczości, tworzeniu straży sąsiedzkiej czy

wypełnianiu formularzy podatkowych zwykle wiąże się ze sporadycznym jedynie czy pośrednim kontaktem między nimi. Bezpośrednie, osobiste interakcje przez krótki czas lub sporadyczne kontakty są charakterystyczne dla udziału w publicznych kursach szkoleniowych przygotowujących do pracy lub w programach remontowych dla mieszkań komunalnych, które łączą się z udziałem mieszkańców w niektórych pracach. Oba te typy udziału obywateli rozważa Alford (2002). Inaczej jest z udziałem rodziców w zarządzaniu i utrzymaniu finansowanych publicznie przedszkoli i szkół podstawowych we Francji, Niemczech i Szwecji, pełnią oni tam funkcję aktywnych podmiotów w świadczeniu takich usług. Mogą wpływać na rozwój świadczonych usług i decydować o ich przyszłości. Przyjrzymy się bliżej kilku wymiarom udziału użytkowników w Szwecji, aby zbadać, jak różne podmioty świadczące usługi opieki nad dziećmi sprzyjają różnym wzorcom udziału obywateli.

## 5. Różni usługodawcy sprzyjają różnym wzorcom udziału obywateli

Jak już wspomniano, współprodukcja może zaistnieć na kilku wymiarach, a wyrażają się one w inny sposób w różnych usługach społecznych, ale też w przypadku różnych podmiotów świadczących tę samą usługę. To ostatnie zagadnienie ilustruje badanie przeprowadzone niedawno przez Vamstada, dotyczące polityki różnorodności w opiece społecznej w Szwecji (2007). Główne różnice można wyrazić w kategoriach ekonomicznego, społecznego i politycznego udziału. Dodatkowe, specyficzne będą zależeć od typu świadczonej usługi opiekuńczej. Na przykład w opiece nad dziećmi oprócz już wspomnianych ekonomicznych, społecznych i politycznych form udziału rodziców może występować też jakiś ograniczony udział rodziców w działaniach pedagogicznych. Najbardziej godne uwagi jest wykorzystanie rodziców jako zastępców, gdy stały personel jest na zwolnieniu chorobowym lub uczestniczy w szkoleniu czy kursie edukacyjnym. Większość spółdzielni rodziców ma opracowane rotacyjne grafiki, które określają, kto ma zastąpić nieobecny personel. Jednakże jest to jedynie ograniczone wykorzystanie rodziców jako współproducentów

w działaniach podstawowych, polegających na świadczeniu profesjonalnej opieki nad dziećmi, chociaż ich udział może być szerszy w bardziej peryferyjnych działaniach, takich jak utrzymanie żłobka czy przedszkola lub zarządzanie nimi. Aby w pełniejszy sposób zbadać te różnice we współtworzeniu, rozważymy każdy typ udziału rodziców, porównując cztery różne typy podmiotów świadczących publicznie finansowane usługi opieki nad dziećmi w Szwecji, tj. placówki publiczne (municipalne), spółdzielnie rodziców, spółdzielnie pracowników oraz małe firmy komercyjne. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane empiryczne pochodzące z badań Johana Vamstada (2007).

Ekonomiczny udział rodziców w świadczeniu opieki nad dziećmi może przyjąć jedną lub więcej z kilku form, wiążących się z wnoszeniem swojego czasu, materiałów i pieniędzy w celu poprawy lub podtrzymania usługi. Obejmuje to udział w sprzątanii i naprawach w placówce opiekuńczej, datki w postaci materiałów i zaopatrzenia, pracę w samym ośrodku opieki nad dziećmi oraz większe opłaty za wyższą jakość usług albo ich większą dostępność. Ekonomiczny udział rodziców według typu podmiotu świadczącego usługi stanowi jeden obszar przeprowadzonego przez Vamstada badania (ibidem).

Wyniki uzyskane w badaniach Vamstada są przedstawione w poniższej tabeli. Jest kilka godnych uwagi logicznych różnic między typami podmiotów świadczących finansowane publicznie usługi opieki nad dziećmi w Szwecji, jak również kilka nieoczekiwanych wyników. Po pierwsze, niemal wszyscy rodzice w spółdzielniach

rodziców uczestniczą w sprzątanii i naprawach, robi to też ponad dwie trzecie rodziców w małych firmach komercyjnych. Niemal połowa rodziców w placówkach publicznych i niemal jedna czwarta rodziców w spółdzielniach pracowników uczestniczy w sprzątanii i naprawach placówek, do których chodzą ich dzieci. Nie wiadomo, jak często podejmowane są takie działania, gdyż Vamstad nie pytał o to w swoim badaniu. Jednak można przyjąć, że obowiązek pracy zaobserwowany w większości spółdzielni rodziców oznacza bardziej regularne i częstsze uczestnictwo rodziców w tego typu działaniach. Udział rodziców w przypadku trzech pozostałych typów podmiotów świadczących usługi nie tylko jest bardziej sporadyczny, lecz także może być uznany za aktywność społeczną, jeśli, na przykład, jest to działalność weekendowa, zakończona przyjęciem czy pieczeniem kielbasek. Godny uwagi jest zarówno niemal pełny udział rodziców w spółdzielniach rodziców, co odróżnia je od innych podmiotów świadczących usługi, jak i fakt, że ponad dwie trzecie rodziców poświęca swój czas w ten sposób w małych firmach komercyjnych.

Jeśli chodzi o datki w postaci materiałów i zaopatrzenia, ponad jedna trzecia rodziców w spółdzielniach rodziców dokonuje takich datków, wykazując poczucie odpowiedzialności i „własności” tych usług, podczas gdy poziom takich działań wśród rodziców w trzech pozostałych typach usługodawców jest znacznie niższy, w tym zerowy wśród rodziców korzystających z usług małej firmy komercyjnej. Pod względem pracy w placówce opieki nad dziećmi spółdzielnie rodziców znowu odróżniają się wyraźnie od po-

Tab. 1. Ekonomiczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj ekonomicznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Sprzątanie i naprawy (%)	43,7	94,6	22,7	70,8
Datki materiałów i zaopatrzenia (%)	6,2	36,5	13,6	0,0
Praca w placówce opieki nad dziećmi (%)	4,7	78,4	2,2	12,5
Gotowi płacić więcej za wyższą jakość** (%)	48,9	73,3	65,2	54,2
N	89	107	48	24

\* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

\*\* Dane z Vamstad 2007, tabela 20.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

zostałych trzech form świadczenia takich usług. Ponad trzy czwarte rodziców w spółdzielniach rodziców pracuje w placówce, do której uczęszcza ich dziecko, podczas gdy mniej niż pięć procent rodziców robi to w placówkach publicznych czy ośrodkach prowadzonych przez spółdzielnie pracowników. Niemal jedna ósma rodziców korzystających z usług małych firm komercyjnych twierdzi, że pracuje w tej placówce opieki nad dziećmi. Pozostaje pytanie, jak regularnie czy jak często rodzice pracują oraz jaki rodzaj pracy wykonują. Spółdzielnie rodziców zwykle wprowadzają obowiązek pracy dla swoich członków. To daje rodzicom wartościową wiedzę na temat całej organizacji i jej poszczególnych części (Pestoff 1998), a także ułatwia dostęp do społecznej sieci relatywnie podobnie myślących rodziców. Może to stanowić mocną podstawę podejmowania decyzji przez zarząd i prowadzenia placówki opieki nad dziećmi; jest to coś, do czego nie mają dostępu rodzice korzystający z innych form opieki nad dziećmi (ibidem).

Wreszcie pytanie wyrażające gotowość rodziców, by płacić więcej za wyższą jakość usług lub ich większą dostępność, pokazuje, że niemal połowa lub więcej rodziców, niezależnie od tego, z jakiej formy świadczenia usług korzystają, jest gotowa płacić więcej. Nie zaskakuje, że rodzice w spółdzielniach rodziców przejawiają największą gotowość, by płacić więcej. Również ci rodzice wykazują największą odpowiedzialność za świadczenie dobrych usług, ponieważ odpowiadają za zarządzanie placówką opieki swojego dziecka i dlatego są bardziej świadomi, jaka sytuacja ekonomiczna jest potrzebna do świadczenia usług dobrej jakości, niż rodzice korzystający z usług trzech pozostałych typów usługodawców. Jednak nie należy wyolbrzymiać tych różnic – są one mniejsze niż w przypadku innych form ekonomicznego udziału.

W badaniach Vamstada (ibidem) znajdujemy następujące informacje na temat społecznego udziału rodziców. Vamstad dopytywał o trzy rodzaje społecznego udziału: o udział w przyję-

Tab. 2. Społeczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj społecznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Przyjęcia (%)	63,8	87,8	86,4	75,0
Spotkania informacyjne (%)	52,5	91,9	68,2	50,0
Dni otwarte (%)	48,8	63,5	54,5	16,7
N	89	107	49	24

\* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

Tab. 3. Polityczny udział rodziców, według typu usługodawcy

Rodzaj politycznego udziału:	Podmiot świadczący usługi opieki nad dziećmi*:			
	Pub.	SR	SP	FK
Spotkania z władzą decydowania (%)	30,2	79,7	8,9	4,2
Pisemne sugestie (%)	9,3	67,6	15,6	62,5
Spotkania bez władzy decydowania (%)	25,6	17,6	37,8	45,8
Rozmowy nieformalne (%)	75,6	58,1	13,3	75,0
Żaden wpływ (%)	5,8	2,7	6,7	12,5
N	89	107	48	24

\* Pokazano tylko % twierdzących odpowiedzi.

Źródło: Vamstad 2007, tabela 25; Pub. – placówki publiczne, SR – spółdzielnie rodziców, SP – spółdzielnie pracowników, FK – małe firmy komercyjne.

ciach, np. przyjęciu gwiazdkowym czy wiosennym, w spotkaniach informacyjnych oraz w organizacji dni otwartych. Odpowiedzi rodziców są przedstawione w tabeli 2. Przyjęcia są najbardziej popularną postacią aktywności społecznej w przypadku wszystkich czterech form świadczenia usług, natomiast udział w organizacji dni otwartych występuje najrzadziej, i być może nie pojawia się u wszystkich typów usługodawców. Ponownie możemy zauważyć wyraźną prawidłowość polegającą na tym, że rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców odznaczają się wyższym poziomem uczestnictwa niż rodzice korzystający z trzech pozostałych typów usługodawców. Dowiadujemy się też tutaj, że rodzice korzystający z usług spółdzielni pracowników przejawiają jedynie odrobinę mniejszy poziom uczestnictwa niż rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców.

Vamstad (ibidem) uwzględnił w swoim badaniu także pięć różnych aspektów politycznego udziału rodziców. Rodzice mogli uczestniczyć w spotkaniach z władzami z prawem udziału w podejmowaniu decyzji, sporządzać pisemne wnioski, uczestniczyć w spotkaniach bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji, prowadzić nieformalne rozmowy z personelem, zwykle podczas przyprowadzania dziecka rano lub zabierania go po południu z placówki, lub też mogli wyrazić brak wpływu na sposób zarządzania placówką. Należy jednak zwrócić uwagę, że rodzice w spółdzielniach rodziców jako członkowie są zwykle reprezentowani w zarządzie spółdzielni. Podejmują wszystkie decyzje dotyczące zarządzania placówką i są odpowiedzialni za jej sukces lub porażkę (Pestoff 1998). Obowiązek pracy oraz odpowiedzialność za decyzje razem podjęte dają im poczucie „demokratycznej własności” placówki zajmującej się opieką nad dziećmi. Tego poczucia nie ma w innych formach świadczenia usług opieki nad dziećmi.

Nie jest zaskakujące, że rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców przejawiają znacznie wyższy poziom uczestnictwa i aktywności na spotkaniach poświęconych podejmowaniu decyzji, kiedy mają prawo udziału w ich podejmowaniu oraz gdy sporządzają pisemne wnioski. Niemal cztery piąte rodziców w spółdzielniach rodziców odpowiada twierdząco na pierwsze pytanie, a dwie trzecie na drugie. Jednak niemal

jedna trzecia rodziców korzystających z usług placówek publicznych twierdzi, że pojawia się na spotkaniach, na których może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Prawdopodobnie odzwierciedla to rozprzestrzenianie się „rad wpływu” (*Inflytanderådet*) w publicznych, samorządowych placówkach opieki nad dziećmi, jakkolwiek ograniczone są ich rzeczywiste prawa podejmowania decyzji<sup>3</sup>. Niemal dwie trzecie rodziców korzystających z usług małych firm komercyjnych twierdzi, że sporządzanie pisemnych sugestii jest ich formą udziału, natomiast niewielu rodziców korzystających z usług placówek publicznych oraz usług świadczonych przez spółdzielnie pracowników jest tego zdania.

Spotkania bez możliwości uczestniczenia rodziców w podejmowaniu decyzji są znacznie częstsze w małych firmach komercyjnych, w spółdzielniach pracowników i w publicznych placówkach opieki nad dziećmi niż w spółdzielniach rodziców i bierze w nich udział od jednej czwartej do niemal połowy wszystkich rodziców korzystających z usług tych usługodawców. Nieformalne rozmowy z personelem, w czasie gdy rodzice zostawiają lub zabierają dzieci, są najczęstszą formą udziału w przypadku rodziców korzystających z usług placówek publicznych oraz małych firm komercyjnych; bierze w nich udział trzy czwarte tych rodziców. Jednak rodzice korzystający z usług spółdzielni rodziców również doceniają taką formę uczestnictwa i ponad połowa z nich bierze udział w takich rozmowach. I znowu, częstotliwość udziału w takich działaniach nie jest wzięta pod uwagę w badaniu Vamstada. Jednak wydaje się, że można bezpiecznie założyć, iż częstszy udział w takim czy innym typie działania wywoła większe uznanie i większą pozytywną reakcję wśród zainteresowanych rodziców.

Członkostwo, spotkania, na których rodzice mogą brać udział w podejmowaniu decyzji, oraz pisemne sugestie wydają się odróżniać spółdzielnie rodziców pod względem promowania udziału od trzech pozostałych form świadczenia opieki nad dziećmi. Udział rodziców w tych ostatnich placówkach jest ograniczony przede wszystkim do nieformalnych rozmów połączonych z inny-

<sup>3</sup> Szersze omówienie tzw. rad wpływu można znaleźć w: Vamstad 2007 i Pestoff 2007.

mi kanałami wywierania wpływu. Ze wszystkich trzech aspektów udziału rodziców, ekonomicznego, społecznego i politycznego, jasno wynika, że spółdzielnie rodziców dają rodzicom wyjątkowe możliwości aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu placówką zajmującą się opieką nad ich dziećmi i prowadzeniu jej oraz wyjątkowe szanse, by stać się aktywnymi współtwórcami wysokiej jakości usług opieki dla dzieci. Widać też wyraźnie, że choć inne formy świadczenia usług opieki nad dziećmi dają pewne możliwości stania się współproducentem publicznie finansowanych usług opieki nad dziećmi, te możliwości wpływania na zarządzanie takimi usługami są raczej ograniczone.

## 6. Podsumowanie i wnioski

Jak już wcześniej zauważono, współprodukcja stanowi połączenie działań wnoszonych do świadczenia usług publicznych zarówno przez podmioty powołane do ich świadczenia, jak i przez obywateli. Ci pierwsi są zaangażowani jako profesjonalści czy „zwykli wytwórcy”, natomiast „produkcja przez obywateli” opiera się na dobrowolnych działaniach jednostek lub grup dążących do zwiększenia jakości lub ilości usług, z których korzystają. W złożonych społeczeństwach istnieje podział pracy i większość osób jest zaangażowana w produkcję towarów lub usług w pełnym wymiarze godzin, w charakterze zwykłych wytwórców. Jednak indywidualni konsumenci czy grupy konsumentów mogą też wnieść swój wkład do produkcji towarów czy tworzenia usług jako konsumenci-wytwórcy.

Wprowadzone przez Eversa (2006) rozróżnienie pięciu różnych podejść do udziału użytkownika w procesie produkcji usług społecznych ma jasne implikacje dla możliwości uczestnictwa obywateli w świadczeniu takich usług i zarządzaniu nimi. Dwie z jego kategorii wpływu użytkownika są bliżej związane z publicznym tworzeniem usług społecznych, a dwie są bliżej związane z dostarczaniem tych usług przez rynek. Wszystkie cztery podejścia są przedmiotem ożywionej debaty w Europie. Jednak piąte wyróżnione przez Eversa podejście do wpływu użytkowników, tj. współprodukcja (*co-production*), czyli większy udział obywateli w świadczeniu usług społecznych, jest w dużym

stopniu nieobecne. Europejska debata na temat przyszłości państwa opiekuńczego jest często bardzo spolaryzowana i ideologicznie podzielona między dążeniem do dalszego publicznego świadczenia usług społecznych a dążeniem do szybkiej ich prywatyzacji, gdzie jedyne opcje, o jakich się mówi, albo opierają się na większej roli państwa, albo odwołują się do większej roli rynku (Blomqvist, Rothstein 2000; Blomqvist 2003). W tym ideologicznym kontekście trudno promować trzecią możliwość, tzn. większy pluralizm opieki społecznej, większy udział obywateli i większy udział trzeciego sektora w świadczeniu usług społecznych (Vamstad 2007). Tak więc obywatele zwykle stoją w obliczu prostych, czarno-białych wyborów między rozwiązaniami typu „więcej państwa” a rozwiązaniem typu „więcej rynku” w odniesieniu do problemów, których doświadczają.

Większy udział odbiorców w świadczeniu usług kieruje uwagę na produkcyjną stronę systemu politycznego (Easton 1965). W sektorze publicznym, zwłaszcza na poziomie municypalnym, obywatele zaczęli być postrzegani jako „użytkownicy” czy konsumenci w latach osiemdziesiątych XX w. Chociaż większa „wolność wyboru” może być konieczna, to nie jest ona wystarczająca dla większego wpływu obywateli. „Wolność wyboru” jest bardziej kwestią „głosowania nogami”, natomiast demokracja użytkowników dotyczy „głosu” w procesie produkcji usług. Uświadomienie sobie tego doprowadziło do dyskusji o „demokracji użytkowników”, w której odbiorcy uczestniczą bezpośrednio w produkcji usług publicznych i wywierają na nie wpływ. Jednak wpływ konsumentów może przybrać różne formy. Promowanie większego wpływu obywateli i demokracji uczestniczącej wymaga, by wpływ odbiorców usług był raczej zbiorowy niż jednostkowy. To oznacza, że obywatele muszą się zorganizować jako odbiorcy usług publicznych lub współproducentów tych usług, tak aby promować ten demokratyczny mechanizm stanowiący uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej.

Artykuł ten eksponuje rolę styku między rządem a trzecim sektorem i zwraca uwagę, że współprodukcja zwykle jest osadzona w kontekście politycznym. Indywidualna analiza kosztów i korzyści oraz decyzja, by współpracować, podejmując dobrowolne działania, są uwarunkowa-

ne przez strukturę instytucji politycznych oraz poparcie ze strony polityków. Scentralizowane świadczenie usług zwykle sprawia, że artykulacja popytu jest bardziej kosztowna dla obywateli oraz hamuje elastyczność działania instytucji publicznych, natomiast udział obywateli wydaje się większy w zdecentralizowanych systemach świadczenia usług. Jednak jednostronny nacisk rządów europejskich, by państwo wzięło na siebie większość odpowiedzialności albo by przenieść ją w większości na rynek, utrudni rozwój współprodukcji i świadczenia usług społecznych przez trzeci sektor. Jak pokazuje przypadek szwedzkiej polityki społecznej państwo może „wyprzeć” pewne zachowania i „narzucić” inne. Ustawodawstwo sprzyjające promowaniu współprodukcji i świadczeniu usług społecznych przez trzeci sektor ma fundamentalne znaczenie dla rozprzestrzeniania się „demokratycznej własności” i większego udziału obywateli w świadczeniu usług społecznych oraz zarządzaniu nimi.

Tak więc wydaje się, że obywatele jako jednostki mogą w najlepszym razie osiągnąć jedynie marginalny wpływ w miejscu tworzenia usługi socjalnej. Widać to w przypadku opieki nad dziećmi, kiedy dochodzi do spontanicznych interakcji między rodzicami a personelem w momencie, gdy rodzice zostawiają lub odbierają dziecko, a także w przypadku udziału w wydarzeniach towarzyskich i w grupach dyskusyjnych. Dopiero kiedy rodzice organizują się jako współproducenci i sami zarządzają usługami socjalnymi, mogą osiągnąć bardziej znaczący ekonomiczny lub polityczny wpływ na świadczenie usług socjalnych na poziomie mikro. Jednak choć zorganizowany udział obywateli w świadczeniu usług socjalnych jest konieczny, to wyraźnie nie jest wystarczający do tego, by osiągnąć istotny wpływ użytkowników na zarządzanie (*governance*) usługami społecznymi. Stowarzyszenia rodziców i inicjatywy rodziców we Francji i w Niemczech, które zapewniają opiekę nad dziećmi swoim członkom, uczestniczą w lokalnych radach w sprawach dzieci i młodzieży i mogą wpłynąć na świadczenie usług socjalnych w swojej miejscowości. W przeciwieństwie do tego w Szwecji systematyczny i instytucjonalny wpływ na poziomie municypalnym jak dotąd pozostaje poza zasięgiem usługodawców z trzeciego sektora. W większości są to spółdziel-

nie rodziców, które przyjmują około 12–15% wszystkich dzieci poniżej siódmego roku życia korzystających ze zinstytucjonalizowanych usług opieki nad dziećmi. Brakuje im jednak lokalnego forum czy platformy do udziału w zarządzaniu tym sektorem, razem z placówkami publicznymi i komercyjnymi. Jednak zanim będzie można rozwinąć nowe kanały uczestnictwa obok istniejących reprezentacji, politycy muszą być gotowi podjąć poważną debatę dotyczącą roli obywateli jako współproducentów oraz roli trzeciego sektora w świadczeniu usług socjalnych i zarządzaniu nimi. Zatem wydaje się, że postawa państwa ma zasadnicze znaczenie dla określenia, czy obywatele są zachęceni się do udziału w świadczeniu usług opiekuńczych, a trzeci sektor do udziału w zarządzaniu nimi.

Jeśli, jak to zostało powiedziane na początku tego artykułu, demokratyczne rządzenie można określić jako politykę, która promuje znacząco większy zarówno pluralizm opieki społecznej, jak i udział obywateli w świadczeniu usług społecznych, to można takie rządzenie osiągnąć, promując udział obywateli oraz świadczenie przez trzeci sektor tych usług, od których obywatele są zależni w codziennym życiu. Być może lepiej byłoby jednak nazwać ten stan demokracją obywatelską czy stowarzyszeniową.

## Bibliografia

- Alford J. (2002). „Why do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory”, *Administration & Society*, t. 34, nr 1, s. 32–56.
- Berglund Ch., Matti S. (2006). „Citizens and consumers: The dual role of individuals in environmental policy”, *Environmental Politics*, t. 15, nr 4, s. 550–571.
- Blomqvist P. (2003). „The choice revolution: Privatization of Swedish welfare services in the 1990s”, *Social Policy & Administration*, t. 38, nr 2, s. 139–155.
- Blomqvist P., Rothstein B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Dahlberg L. (2004). *Welfare Relationships. Voluntary Organizations and Local Authorities Supporting Relatives of Older People in Sweden*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics, rozprawa nr 101.
- Dahlberg L. (2005). „The complementary norm: Service provision by the welfare state and voluntary



organizations in Sweden”, *Health & Social Care in the Community*, t. 41, nr 4, s. 302–310.

Dobson A. (2007). „A politics of global warming: the social science resource”. *Open Democracy*; www.opendemocracy.org.

Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: J. Wiley & Sons.

Esping-Andersen G. (red.) (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London–Thousand Oaks, CA–New Delhi: Sage Publications.

Evers A. (2006). „Complementary and conflicting: The different meaning of ‘user involvement’ in social services”, w: A.-L. Matthies (red.), *Nordic Civic Society Organizations and the Future of Welfare Services. A Model for Europe?* (rozdz. 7, s. 255–276). Copenhagen: Nordic Council of Ministers, TemaNord: 517.

Hirst P. (2002). „Democracy and governance”, w: J. Pierre (red.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Häggroth S. (2005). *Staten och kommunerna* (The State and Municipalities). Stockholm: SOU: Ansvarskommittén.

Jarl M. (2001). *Ökad brukarinflytande* (Increased User Influence). Stockholm: Justitiedep. Ds: 34.

Jackson T. (2007). „Motivating Sustainable Consumption”, *SDRN briefing*, nr 1.

Kersbergen K. van, Waarden F. van (2004). „Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, t. 43, nr 2, s. 143–171.

Ostrom E. (red.) (1975). *The Delivery of Urban Services: Outcomes of Change*. Beverly Hills, CA: Sage.

Ostrom E. (1999). „Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development”, w: M.D. McGinnis (red.), *Polycentric Governance and Development. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (rozdz. 15). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Parks R.B. i in. (1981). „Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations”, *Policy Studies Journal*, t. 9, s. 1001–1011.

Parks R.B. (1999). „Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations”, w: M.D. McGinnis (red.), *Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (rozdz. 17). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Pestoff V. (1998). *Beyond the Market and State. Civil Democracy & Social Enterprises in a Welfare Society*. Aldershot, Brookfield: Ashgate.

Pestoff V. (2006a). *A New Architecture for the Welfare State. Promoting Civil Democracy Through Citizen Participation, the Third Sector and Co-Production*. Östersund: Mid-Sweden University.

Pestoff V. (2006b). „Citizens as co-producers of welfare services: Childcare in eight European countries”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 503–520.

Pestoff V. (2006c). *Co-Production, the Third Sector & Functional Representation in Sweden*. Budapeszt: Warsztaty badawcze ESF na temat społeczeństwa obywatelskiego.

Pestoff V., Strandbrink P., Vamstad J. (2004). *Childcare in Sweden – A summary Report*. Bruksela: Komisja Europejska, raport końcowy.

Prentice S. (2006). „Childcare, co-production and the third sector in Canada”, *Public Management Review*, t. 8, nr 4, s. 521–536.

*Public Management Review* (2006). Special Issue on Co-production: the Third Sector and the Delivery of Public Services, t. 8/4.

Sörensen E. (1998). „New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark”, *Statsvetenskapliga tidskrift*, t. 10/2, s. 129–143.

Sörensen E. (1999). „Democratic governance and the changing role of users of public services”, *Research Paper*, nr 3. Roskilde: RUC.

Tsukamoto I., Nishimura M. (2006). „The Emergence of Local Non-Profit – Government Partnerships – the role of intermediate organizations in Japan”, *Public Management Review*, t. 8/4, s. 567–582.

Vamstad J. (2004). *Local government and the non-public providers of preschool – a characterisation of their relation in the Swedish welfare state*. Enschede: coroczna letnia szkoła samorządu lokalnego Euroloc.

Vamstad J. (2007). *Governing Welfare. The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*. Östersund: praca doktorska.

Vidal I. (2008). „Should social enterprise be a core element in the provision of public services or is it a distraction?”, w: S. Osborne (red.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Werkö-Söderholm S. (2007). *Patient Patients? Achieving Patient Empowerment Through Active Participation, Increased Knowledge and Organization*. Stockholm: School of Business.

## **Democratic governance: co-production, third sector and citizen participation in the provision of social services**

A number of European countries seek new ways of involving citizens and third-sector organisations in the provision and management of social services at the local level. This arises from the necessity to meet serious demographic, political and economic challenges faced by the welfare state in the 21st century. The present article analyses the double role of citizens as consumers and co-providers of publicly financed social services, especially welfare services. It underscores the role of the third sector as a promoter of interests of its members as recipients of these services as well as entities that provide these services.

The rapid development of the welfare state in the aftermath of World War 2 and the parallel development of large public and private bureaucratic organisations caused the citizens to lose the understanding of the fundamental nature of social services and their sense of influence on their provision. The provision of such services was transferred from the private to the public sphere when women started to “enter” the job market and could not any longer discharge the duties that they formerly had. At present, a number of citizens wish to regain their influence on the provision of services that embrace an important aspect of their everyday lives. Citizens readily avail themselves of the opportunity to directly participate in or to influence the provision of social services on which they themselves or their relatives, depend. This phenomenon, accompanied by rising education levels and reflective individualism, is often known as *sub-politics* or *life politics*. Citizens want to strengthen their “democratic ownership” of publicly financed social services regardless of who provides them. However, the form of provision may also impact the possibilities of influencing them.