

Anna Ciepielewska-Kowalik¹

Ewolucja odpowiedzialności w dobie współtworzenia i koprodukcji: paradoksy i wyzwania

Abstrakt

W zachodniej literaturze przedmiotu od lat wskazuje się, że koprodukcja (*co-production*) i współtworzenie (*co-creation*), które oznaczają włączenie obywateli i reprezentujących ich organizacji trzeciego sektora w realizację i tworzenie polityk publicznych, wzmacniają mechanizm odpowiedzialności/rozliczalności (*accountability*). W sensie teoretycznym zarówno koprodukcja i współtworzenie, jak i odpowiedzialność/rozliczalność jako mechanizmy instytucjonalne posiadają wiele punktów stykowych, wśród których na uwagę zasługuje zwłaszcza ich potencjał transformacji relacji między aktorami instytucjonalnymi. Zarazem między analizowanymi koncepcjami zachodzi daleko idąca sprzeczność zasadzająca się na odmiennych logikach operacyjnych, z których się wywodzą. Jednocześnie w dobie upowszechniania modeli zarządzania usługami publicznymi, takich jak *governance* i model komunitarny, które promują koprodukcję i współtworzenie, policentryczność, sieciowość i układy bardziej partnerskie niż hierarchiczne, jak w przypadku modelu weberowskiego i nowego zarządzania publicznego, *accountability* wymaga przekalibrowania w celu odejścia od tradycyjnego ujęcia opartego na normie prawnej i efektywności ekonomicznej. Artykuł ma charakter teoretyczno-koncepcyjny, a jego trzon opiera się na krytycznej analizie literatury przedmiotu (głównie zachodniej tradycji badawczej PAM).

¹ Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk, e-mail: a.ciepielewska@isppan.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1567-5209>

Wyprowadzone z niej założenia zostały następnie zweryfikowane w warunkach polskich na przykładzie mechanizmu usług sąsiedzkich.

Słowa kluczowe: koprodukcja, współtworzenie, accountability, mechanizm instytucjonalny, governance, usługi sąsiedzkie

Kody klasyfikacji JEL: H83, L31, O35

The Evolution of Accountability in the Era of Co-creation and Co-production: Paradoxes and Challenges

Abstract

It is commonly agreed that co-production and co-creation – defined as the involvement of citizens and third-sector organizations in the design and delivery of public policies – strengthen accountability mechanisms. From a theoretical perspective, both co-production/co-creation and accountability, as institutional mechanisms, share numerous commonalities, most notably their potential to transform relations between institutional actors. Conversely, there exists a profound contradiction between these concepts, rooted in the divergent operational logics from which they originate. Furthermore, in an era marked by the proliferation of public service governance models, such as governance and the communitarian model, which promote co-production, co-creation, polycentricity, and networks over the hierarchical structures characteristic of Weberian bureaucracy and New Public Management (NPM), accountability requires recalibration. This shift necessitates a departure from traditional frameworks based solely on legal norms and economic efficiency. This article is theoretical and conceptual in nature, centred on a critical literature review (primarily within the Western Public Administration and Management tradition). These theoretical underpinnings are subsequently verified within the Polish context through an analysis of neighbourhood services mechanisms.

Keywords: co-production, co-creation, accountability, institutional mechanisms, governance, neighbourhood services

JEL Classification Codes: H83, L31, O35

Wprowadzenie

Od kilkunastu lat w naukach o polityce i administracji w Europie Zachodniej obserwuje się wzrastającą popularność koncepcji koprodukcji (*co-production*) i współtworzenia (*co-creation*) oraz rozliczalności/odpowiedzialności (*accountability*)

jako mechanizmów instytucjonalnych. Pierwszy zestaw koncepcji oznacza aktywny udział obywateli w świadczeniu usług publicznych i realizacji polityk publicznych (koprodukcja) oraz ich planowaniu i stanowieniu (współtworzenie) (m.in. Brandsen i Pestoff, 2006; Brandsen, Pestoff i Verschuere, 2012; Osborne, Randor i Strokosch, 2016). W tym ujęciu rząd i samorządy mogą włączyć użytkowników usług/obywateli (i reprezentujące ich organizacje) w planowane i realizowane działania, co dzięki wymieszaniu zasobów pochodzących od różnych aktorów przynosi szereg korzyści (m.in. Alford, 1998; Bovaird, 2007; Loeffler, 2021). W tym kontekście najczęściej wymienia się poprawę dostępności i jakości usług publicznych oraz obniżenie kosztów ich produkcji (Alford, 1998; Bovaird, 2007; Loeffler, 2021).

Koncepcja *accountability* z kolei w ujęciu instytucjonalnym, którym posługuję się w niniejszym tekście, przyjmując za podstawę operacyjną definicję Bovensa (2005: 184), oznacza „relację społeczną, w której aktor odczuwa zobowiązanie do wyjaśnienia i uzasadnienia swojego działania wobec pewnego znaczącego innego”, tzw. forum odpowiedzialności (*accountability forum*). W definicji tej (Bovens, 2007; Mulgan, 2003) istotne są trzy poziomy: 1) aktor ma obowiązek informować forum o swoich działaniach, dostarczać dane o wynikach tego działania, rezultatach i procedurach, a w przypadku porażek – składa przed forum stosowne wyjaśnienia (faza informacji), 2) forum musi posiadać realną możliwość poddania aktora przesłuchaniu oraz móc zakwestionować przedstawione informacje lub zalegitymizować działania aktora (faza debaty), 3) forum może oceniać działania aktora, przy czym wystawiając ocenę negatywną, ma prawo nałożyć na niego określone sankcje (faza sankcji)².

Konsekwencją takiego ujęcia jest wyodrębnienie różnych typów *accountability*. Jeśli linią podziału jest natura zobowiązania, mamy do czynienia z odpowiedzialnością wertykalną (*vertical accountability*), horyzontalną (*horizontal accountability*) oraz diagonalną (*diagonal accountability*) (Bovens, 2007; Schillemans, 2008). Jeśli natomiast bierzemy pod uwagę forum, przed którym aktor (aktorzy) ponosi odpowiedzialność, wyróżniamy: odpowiedzialność polityczną (*political accountability*), prawną (*legal accountability*), administracyjną (*administrative accountability*), czy też społeczną (*social accountability*) (Bovens, 2007; Romzek i Dubnick, 1998). Biorąc pod uwagę dwa powyższe wymiary, tj. fundament legitymizujący oraz charakter relacji między rozliczającymi a rozliczanym, Hupe i Hill (2007) wyróżnili: odpowiedzialność publiczno-administracyjną (*public-administrative accountability*), profesjonalną/zawodową (*professional accountability*) i partycypacyjną (*participatory accountability*); tę ostatnią wskazali jako emanację koprodukcji (Hupe i Hill, 2007).

² *Accountability* jako relację społeczną definiują także powszechnie inni autorzy, w tym m.in. Brandma i Schillemans (2013), Lerner i Tetlock (1999), Romzek i Dubnick (1998) i inni.

Przedstawione definicje mieszczą się w ujęciu instytucjonalnym. Zarówno w przypadku koprodukcji i współtworzenia, jak i *accountability* oznaczają zatem mechanizmy relacyjne budowane przez i pomiędzy różnymi aktorami. Relacje te, co istotne, przebiegają jednak w przypadku omawianych koncepcji teoretycznych odmiennie. Koprodukcja i współtworzenie, jako mechanizmy charakterystyczne dla modelu *governance* i komunitarnego, zakładają relacje poziome, partnerskie, symetryczne, o wysokim stopniu elastyczności między aktorami i ze współdzieleniem odpowiedzialności za planowane i realizowane zadania (Verschuere, Brandsen i Pestoff, 2012). *Accountability* przeciwnie – opiera się na relacjach hierarchicznych, pionowych, z dystynkcją na aktorów realizujących zadania i fora rozliczające ich z tych zadań (Bovens, 2005, 2007; Kochler-Koch; Trechsel, 2010). Istotne jest to, że nawet w odpowiedzialności diagonalnej i horyzontalnej, które nie odnoszą się do tradycyjnie pojmowanych relacji hierarchicznych, natura zobowiązania nakłada na aktora sprawozdającego się określone moralne lub administracyjne obowiązki do uznania zdania „pewnego znaczącego innego”. Podobnie jest w odpowiedzialności partycypacyjnej.

Podczas gdy w koprodukcji i współtworzeniu dochodzi do wymieszania zasobów (energii, zaangażowania, wkładu finansowego, wiedzy, etc.) i rozmywania granic między aktorami, to *accountability* ciąży w kierunku utrzymania tych granic i z tego też powodu relatywnie łatwiej wdraża się w systemach opartych na relacji *principal-agent*, które utrzymują obywateli w roli biernych aktorów – albo odbiorców (*recipient*), albo klientów (*client, customer*) systemów publicznych, jak ma to miejsce w modelach – odpowiednio – Weberowskim i nowego zarządzania publicznego.

Jednocześnie koprodukcja i współtworzenie oraz *accountability* mają wyraźne punkty styczne. Przykładowo wychodzą poza swoją utylitarną użyteczność. O koprodukcji i współtworzeniu w tym kontekście mówi się, że wytwarzają szeroko pojmowane rezultaty społeczne, co czyni je źródłami wartości publicznej (Grönroos, 2011; Osborne, 2018; Voorberg, Bekkers i Tummers, 2015). W tym szerszym, normatywnym ujęciu podkreśla się, że zaangażowanie obywateli w polityki publiczne łagodzi deficyt demokracji i sprzyja budowie symetrycznego układu relacji między aktorami systemów publicznych (Osborne, 2020). Koprodukcja i współtworzenie sprzyjają zatem wdrożeniu tzw. interaktywnego współrzędzenia (*interactive governance*) (Torfing, 2019; Wand i Ran, 2025).

Podobnie w ujęciu normatywnym istota *accountability* zasadza się na współpracy rządu z interesariuszami i uważności na ich potrzeby, co realizowane jest przez ciągły dialog i wzajemne uczenie się aktorów pozostających w tej relacji – tzw. perspektywa uczenia się (*learning perspective*) (Bovens, 2010; Bovens, Schillemans i Hart, 2008).

W tym nurcie rozważań wiele pisze się o zwrotnym sprzężeniu między demokracją i odpowiedzialnością, a także kwestią interaktywnego i responsywnego władztwa (np. Considine, 2002; Trechsel, 2010; Willems, Van Dooren, 2011). Niezaprzeczalnie także *accountability* traktowane jest tutaj jako element dobrego rządzenia (*good governance*) (np. Bovens, 2010).

Wobec takiego układu podobieństw i różnic koprodukcji i współtworzenia oraz *accountability* celem niniejszego tekstu jest analiza wzajemnych relacji między tymi koncepcjami teoretycznymi. Pytanie, na które staram się odpowiedzieć, dotyczy tego, jak powinna wyglądać *accountability* w coraz bardziej skomplikowanych systemach publicznych, które aktywnie angażują aktorów z różnych sektorów, rozmywając granice między nimi i układając ich relacje odmiennie niż w modelach promujących tradycyjny hierarchiczny układ *principal-actor*. Taki zabieg wydaje się wskazany przy upowszechnianiu modeli policentrycznych i budowaniu ekosystemów publicznych. A także wobec faktu, że współczesne wyzwania mają coraz częściej charakter tzw. złośliwych (*wicked problems*), czyli skomplikowanych i trudnych do rozwiązania przy wykorzystaniu zasobów pozostających do dyspozycji rządu (Rittel i Webber, 1973).

Prześledzenie relacji między koprodukcją i współtworzeniem z *accountability* wydaje się zadaniem wymagającym, biorąc pod uwagę, że są to pojęcia wymykające się sztywnym definicjom, wielowymiarowe, niejednoznaczne, złożone oraz dotyczące innych pojęć i koncepcji teoretycznych. W literaturze przedmiotu z tego względu nadano im miano pojęć zagmatwanych (tzw. *wooly concepts*) (dla koprodukcji i współtworzenia zob. np. Nabatchi, Sancino i Sicilia, 2017; Osborne, Randor i Stroskosch, 2016; dla *accountability* np. Bovens, 2010) i parasolowych (*umbrella concepts*) (dla koprodukcji np. Verschuere, Brandsen i Pestoff, 2012; Jo i Nabatchi, 2016, dla *accountability* np. Bovens, 2007).

Niniejszy tekst ma charakter teoretyczno-koncepcyjny, a jego fundament opiera się na krytycznej analizie literatury przedmiotu, głównie zachodniej tradycji badawczej w obszarze nauk o administracji publicznej i zarządzaniu publicznym (PAM). Wybór ten podyktowany jest faktem, iż to właśnie w zachodnioeuropejskim i amerykańskim dyskursie naukowym koncepcje współprodukcji/współtworzenia i wielowymiarowych mechanizmów rozliczalności doczekały się najbardziej zaawansowanej konceptualizacji i operacjonalizacji empirycznej. Zarazem autorka postawiła sobie za cel, aby owe zachodnie ustalenia poddać weryfikacji w odniesieniu do polskich instytucjonalnych uwarunkowań dotyczących realizacji nowego mechanizmu w pomocy społecznej, jakim są usługi sąsiedzkie.

Wzajemne relacje i powiązania między koprodukcją i współtworzeniem a odpowiedzialnością w świetle ustaleń teoretycznych

Przemiana modeli zarządzania i potrzeba rekalkibracji znaczenia *accountability*

W literaturze przedmiotu powszechnie wskazuje się, że transformacja modeli zarządzania publicznego nieodłącznie wiąże się ze zmianą ról rządu, rynku i obywateli w tworzeniu i realizowaniu polityk publicznych (np. Hartley, 2005; Pollitt, 2016). W praktyce elementy czterech modeli zarządzania publicznego, tj. hierarchicznego (tradycyjnej administracji publicznej) (Weber, 1922/2002), nowego zarządzania publicznego (Hood, 1991), współzarządzania (Osborne, 2006, 2010) i komunitarnego (Pestoff, 2019) koegzystują ze sobą, tworząc układ wzajemnie nakładających się na siebie warstwowych rzeczywistości (Hartley, 2005), co czyni relacje między aktorami jeszcze bardziej złożonymi. Niewątpliwie jednak przemiany modeli zarządzania publicznego w sposób naturalny pociągają za sobą potrzebę rekalkibracji mechanizmu odpowiedzialności (Willems i Van Dooren, 2011). A potrzeba ta zdaje się być jeszcze istotniejsza w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, gdzie współczesny model zarządzania publicznego nie krystalizował się przez lata w sposób ewolucyjny, polegający na powolnym dokładaniu kolejnych „warstw”, jak miało to miejsce w Europie Zachodniej, ale był wynikiem połączenia gwałtownego zrywania ciągłości instytucjonalnej i skomplikowanych tradycji historycznych (Ciepielewska-Kowalik, 2025).

Generalnie rzecz ujmując, w modelu tradycyjnej administracji publicznej, którego okres hegemonii w Europie Zachodniej przypadł na czas od zakończenia drugiej wojny światowej do wczesnych lat 80. XX w., a który w ujęciu teoretycznym wywodzi się z weberowskiej wizji państwa, rozbudowana administracja publiczna zorganizowana jest hierarchicznie, działa w jasnym systemie kontroli i nakazów, z jasno określonymi, pionowymi układami władzy i odpowiedzialności funkcjonującymi zgodnie z normą prawną. Władza i autorytet należą do rządu, podobnie jak zobowiązania w zakresie usług publicznych (Hood, 1991). Obywatele są odbiorcami (*recipient*) usług zaprojektowanych przez rząd i wytworzonych przez administrację publiczną, a źródłem informacji zwrotnej dla rządu są wyniki wyborów (Osborne, 2010; Torfing i Triantafyllou, 2013).

Począwszy od końca lat 70. XX w. model weberowski poddawany był ustawicznej krytyce z uwagi na niską efektywność i responsywność wobec potrzeb obywateli.

Na gruncie tej krytyki wyrosło nowe zarządzanie publiczne (NPM). W NPM zarządzanie i hierarchia zostają zastąpione mechanizmami rynkowymi, decentralizacją i komercjalizacją. Usługi publiczne dostarczać ma rynek (lub quasirynek w przypadku określonych typów usług, jak edukacja i zdrowie), na którym konkurować mieli ze sobą dostawcy publiczni i niepubliczni (Osborne, 2010). Obywatelom jako użytkownikom usług obsadzonym w roli klientów (*customers*) przyznano prawo do zmiany dostawcy usług w sytuacji, kiedy jakość tych usług by im nie odpowiadała, a owa opcja wyjścia (*exit*) (Hirshmann, 1970) stanowiła podstawową informację zwrotną dla rządu (Torfing i Triantafillou, 2013). Konsumeryzm oparty na wyborze użytkowników usług/obywateli (Blomqvist, 2004) miał nie tylko zwiększać satysfakcję odbiorców usług, ale nawet stymulować ich aktywność polityczną i przez to wzmacniać ich pozycję jako aktorów publicznych (Aaberach i Christensen, 2005; Potter, 1988). Menedżeryzm z kolei, oznaczający wprowadzenie do sektora technik zarządzania znanych z biznesu, połączono z presją na osiągnięcie wyniku i efektywnością (Boston, 2011; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald i Pettigrew, 1996; Hood, 1991; Rhodes, 1996).

Koniec lat 90. XX w. i początek nowego tysiąclecia obnażyły jednak wzrastającą nieefektywność nowego zarządzania publicznego. Wieszczono nawet upadek NPM (np. Dreschler, 2005; Dunleavy et al., 2006), co – jak pokazują współczesne badania – okazało się nieprawdą. Niemniej, na znaczeniu zyskiwać wówczas zaczął zbiór reform sektora publicznego, który funkcjonuje pod wspólnym terminem współzarządzanie (*governance*). Jego konsekwencją bezsprzecznie jest zmiana granic pomiędzy państwem/rządem i obywatelami, dzięki której ci drudzy uzyskali większy wpływ na stanowienie i realizację polityk publicznych (Bevir, Rhodes i Weller, 2003). Charakterystyczny dla *governance* podwójny pluralizm, tj. *plural* i *pluralist state*, o którym pisał Osborne (2006, 2010), dowartościował różnego rodzaju międzyorganizacyjne i horyzontalne powiązania pomiędzy aktorami instytucjonalnymi przynależącymi do sektora publicznego, rynku i społeczeństwa. Słowem kluczem stały się sieci funkcjonujące jako podstawowy mechanizm alokacji zasobów, sprawowania władzy i jej legitymizacji (Grabher, 2004; Rhodes, 1996; Salamon i Toepler, 2015). Zarządzanie oparte na sieciach współpracy i połączeniu zasobów (DiMaggio i Powell, 1983) zastępuje zarządzanie oparte na rządzie (model hierarchiczny) i rynku (NPM). Ta zmiana nie jest jedynie prostą korektą dotychczasowego sposobu stanowienia i realizacji polityki publicznej, ale przesunięciem punktu ciężkości, wokół którego zorganizowany jest cały cykl polityki publicznej (Jessop, 1998). Naczelnymi wartościami *governance* są bowiem policentryzm, hybrydowość, sieciowość, samosterowność, odpowiedzialność i współpraca (Hartley, 2005; Torfing i Triantafillou, 2013; Sicilia i Howlett, 2018). W *governance* zmieniają się role wszystkich aktorów zaangażowanych w politykę publiczną. Rolą rządu nie jest kontrolowanie (ani samodzielnie – jak

w modelu hierarchicznym, ani za pośrednictwem rynku – jak w NPM), ale sterowanie złożonymi układami wielopoziomowymi w celu uzyskania odpowiednich zasobów (Hartley, 2005, Sancino, 2010) i wytworzenie możliwie najlepszych warunków do poszukiwania wspólnych rozwiązań (Denhardt i Denhardt, 2015). W takim układzie obywatele stają się koproducentami, których zaangażowanie i zasoby pozostają cennym elementem w sieciach wzajemnych powiązań (Bovaird, 2007; Hartley, 2005; Sancino, 2010; Loeffler et al., 2008; Sicilia et al., 2016). Obywatele zatem, razem z rządem i podmiotami rynkowymi, wytwarzają usługi publiczne (koprodukcja), a nie rzadko decydują o ich kształcie (współtworzenie).

O ile w *governance* zaangażowanie i zasoby obywateli służyć mają poprawieniu jakości usług publicznych, ale także demokratyzować polityki publiczne, o tyle w kolejnym modelu, który powoli wyłania się na horyzoncie w Europie, np. w Holandii przy ustawie o wsparciu społecznym (tzw. Wmo) i Wielkiej Brytanii przy programie rządu Davida Camerona „Big Society” (2010–2016, tzw. modelu komunitarnym), rekompensują głębokie cięcia budżetowe na usługi publiczne (Pestoff, 2019). W epoce *austerity* współprodukcja nie służy demokratycznej rozliczalności, ale napędzana jest potrzebą ograniczenia wydatków publicznych. Obywatele zmieniają się w przymusowych koproducentów (*enforced co-producers*) (Fotaki, 2011), którzy muszą wnieść wkład i zaangażowanie, aby przy dalece niewystarczającej skali publicznego finansowania w ogóle móc korzystać z usług publicznych. Koprodukcja staje się zatem parawanem zasłaniającym przerzucanie odpowiedzialności za wytwarzanie usług publicznych z rządu na obywateli.

Synergia czy konflikt koprodukcji i współtworzenia i *accountability*?

Dokładając do rozważań o przemianach modeli zarządzania publicznego perspektywę *accountability*, widać wyraźnie, że w modelach, które utrzymują bierność obywateli, tj. w modelu hierarchicznym i nowego zarządzania publicznego, łańcuch dowodzenia (*command chain*), czyli tradycyjny model przepływu władzy w państwie, nie jest skomplikowany: obywatele posiadający prawo głosu w wyborach powszechnych delegują władzę parlamentarzystom, a demokratycznie wybrany parlament deleguje ją rządowi, który sprawuje ją przez ministrów i podległych im urzędników. *Accountability* jest w tym układzie mechanizmem spajającym poszczególne ogniwa łańcucha delegacji, przy czym relacje między aktorami zorganizowane są hierarchicznie, ze ścisłym i mającym jasno określone granice podziałem na linii *principal-agent* (zarówno jeśli idzie o układ obywatele–wyborcy i rząd, jak i wewnątrz sektora publicznego na linii rząd–ministrowie–urzędnicy) (Bovens, Schillemans i t’Haart, 2008).

W systemach utrzymujących bierność obywateli dominuje odpowiedzialność pionowa agentów (*vertical accountability*). Rząd w modelach utrzymujących bierność obywateli kontroluje stanowienie i realizację polityk publicznych samodzielnie (jak w modelu hierarchicznym) albo za pośrednictwem rynku (jak w NPM), a obywatele rozliczają go pod kątem zgodności z prawem (działanie według normy prawnej) i oceniając efektywność rozumianą jako łatwe do skwantyfikowania produkty. W efekcie stosunkowo bezproblemowo można zidentyfikować, gdzie przebiega linia odpowiedzialności i władzy za usługi publiczne i polityki publiczne – linie te bowiem pokrywają się ze sobą (Considine, 2002). Odpowiedzialność ponosi rząd/ministrowie, a szerzej także parlament, który ma obowiązek „sprawozdawania się” przed swoimi wyborcami i który w sytuacji ich niezadowolenia zostanie ukarany sankcjami przy urnach wyborczych. W układzie demokracji przedstawicielskiej zatem, w systemach utrzymujących bierność obywateli w zakresie tworzenia i realizacji polityk publicznych, kiedy jedynymi instrumentami do rozliczeń władzy jest wyjście (*exit*), czyli zmiana dostawcy usług (NPM) i głos (*voice*) przy urnach (Hirshmann, 1970), celem *accountability* pozostaje przeciwdziałanie utracie kontroli przez władzę. Patrząc z tej perspektywy na definicję *accountability* jako mechanizmu instytucjonalnego zaproponowaną przez Bovensa (2007, 2010), relacje między agentem i forum są klarowne, a między tymi rolami przebiega wyraźna linia demarkacyjna: wiadomo, kto jest aktorem, a kto tworzy forum, a także, że aktora spotkają określone konsekwencje, jeśli forum uzna, iż dostarczył produkty niezgodnie z obowiązującym prawem lub nieefektywnie.

Rozumienie *accountability* komplikuje się jednak w modelach promujących koprodukcję i współtworzenie, tj. *governance* i komunitarnym. Tutaj bowiem zaangażowanie wielu aktorów wywodzących się z różnych sektorów i operujących w różnych (nierzadko sprzecznych ze sobą) logikach powoduje, że role *principal* i *agent* nie są od siebie sztywno oddzielone. Co więcej, w przypadku koprodukcji i współtworzenia można założyć, że role te są wzajemnie ze sobą sprzężone, a granica między nimi ulega rozmyciu. Obywatele wszakże nie są już wyłącznie biernymi odbiorcami usług, które wytworzył rząd, ani ich decyzyjność nie ogranicza się wyłącznie do wyboru usługodawcy, ale aktywnie angażują się w etap decydowania o kształcie usług publicznych i ich produkcję. Występują zatem w podwójnej roli: tradycyjnej – jako użytkownicy usług – oraz nowoczesnej – jako decydenci i producenci usług publicznych. W systemach „wielu rąk” (*many hands*), a takimi są systemy wprowadzające koprodukcję i współtworzenie, tradycyjna linia odpowiedzialności i władzy ulega zatarciu. Kogo pociągnąć do odpowiedzialności, kiedy w tworzenie i realizację polityk jest zaangażowanych wielu aktorów, pełniących różne role (Bovens, 2007)? Role te, jak w koprodukcji i współtworzeniu, są często niedookreślone, jako że obu mechanizmom nie

jest po drodze z „prawnym przymusem”, ale z samej definicji są one dobrowolne (m.in. Brandsen i Honingh, 2016; Nabatchi et al., 2017) i wynikają z troski obywateli i ich chęci (potrzeby) zaangażowania się w działania na rzecz dobra wspólnego tudzież próby rozwiązania uciążliwych problemów społecznych. Natura zobowiązania koprodukcji/współtworzenia i *accountability* pozostaje zatem zgoła odmienna – dla pierwszej jest to dobrowolność i elastyczność, dla drugiej norma prawna/przymus i sztywno sformułowane regulacje. A regulacje prawne mogą wprawdzie zapobiegać pewnym niekorzystnym skutkom koprodukcji, w tym ryzyku praktyk dyskryminacyjnych, związanych z tzw. efektem Mateusza, jednak nie są głównym impulsem do pojawienia się koprodukcji (Brandsen i Honingh, 2016; Sześciło, 2018).

Konsekwencją zaangażowania wielu aktorów w modelach *governance* i komunitarnym, które promują koprodukcję i współtworzenie, jest problem z określeniem, kto tworzy forum, przed którym agent jest zobowiązany do rozliczenia się. Wielu aktorów to bowiem „wiele oczu” (*many eyes*) patrzących na składającego sprawozdanie, a każdy z tych aktorów (wliczając sprawozdającego się) operuje w innej logice lub kombinacji różnych (nierzadko sprzecznych ze sobą) logik, które opierają się na innych fundamentach legitymizujących oraz innych relacjach między aktorami. W rezultacie agent zobowiązany jest do sprawozdania się i uznania sankcji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadania przed wieloma zróżnicowanymi forami. Fora obywatelskie złożone z organizacji obywatelskich i różnego rodzaju rad partycypacyjnych, które operują w logice koprodukcji (Hupe i Hill, 2007), są jednym z takich organów. Istotne jest w tym przypadku to, że owo forum składa się z aktorów, którzy sami aktywnie angażują się w zadania, które podlegają sprawozdaniu i rozliczeniu, co w przypadku oceny negatywnej spotyka się z nałożeniem sankcji.

W konsekwencji nasuwają się pytania, które w debacie o koprodukcji Stephen Osborne (2010a) uznał za sygnałne ponad dekadę temu, a które dziś, kiedy badania koprodukcyjne wyraźnie dojrzały i okrzepły, nadal są aktualne: jak wygląda natura *accountability* w systemie podwójnego pluralizmu? W jaki sposób utrzymać rządy, ale także obywateli odpowiedzialnymi w tych złożonych systemach? (Osborne, 2010a). Kto ma ponosić odpowiedzialność? Czy obywatele również? Koprodukcja i współtworzenie zatem wymagają rekalkibracji *accountability*.

Generalnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że w modelach *governance* i komunitarnym, z uwagi na ich sieciowość, wymieszanie zasobów, brak wyraźnej dywizji między rolami i działaniami aktorów, wielopoziomowość i silne ciążenie ku samosternowności, *accountability* (rozumiana w sposób charakterystyczny dla modelu hierarchicznego i NPM) ma tendencję do rozmywania (Bovens, Schillemans i t'Hart, 2008; Curtin, Mair i Papadopoulos, 2010). Trudno odpowiedzieć na pytania, kto przed kim ponosi odpowiedzialność i za co konkretnie (Mulgan, 2003). Paradok-

salnie natomiast *accountability* pozostaje w złożonych systemach szczególnie istotna (Bovaird, 2005), przede wszystkim z powodu wzrastającego skomplikowania realizowanych zadań oraz większej liczby i narastającego zróżnicowania aktorów w nie zaangażowanych, a także wobec ograniczeń finansowych, z którymi zmagają się współczesne *welfare states*.

Dodatkowo, w *governance* i modelu komunitarnym, które promują koprodukcję i współtworzenie, zmienia się natura samych usług publicznych. Nie są one już produktami wytworzonymi przez rząd/administrację publiczną lub rynek, ale – zwłaszcza we współtworzeniu – dobrami relacyjnymi, które powstają wyłącznie w toku dynamicznej interakcji między współpracującymi aktorami, przy czym pamiętać należy, że w toku tej interakcji dochodzi do wytworzenia wartości publicznej (Osborne, 2018, 2020; Osborne i Strokosch, 2013). W konsekwencji biurokratyczny model *accountability*, nastawiony na standaryzację i kontrolę procedur oraz efektywność w rozliczaniu nakładów (*inputs*) i linearnym wytwarzaniu produktów (*outputs*), nie przystaje do złożonych rezultatów (*outcomes*) społecznych, które powstają w toku interakcji między aktorami w układach pluralistycznych (Bovens, Schillemans i t'Haart, 2008). W zweryfikowanym spojrzeniu na *accountability* kluczowe zatem staje się przejście od logiki transakcyjnej do logiki relacyjnej, co w usługach publicznych oznacza wzięcie pod uwagę przy ocenie aktorów nie tylko, czy usługi te zostały wytworzone zgodnie z obowiązującą normą/standardem albo ile ich wytworzono, ale także jakość (przede wszystkim relacyjną) i wpływ na ogólny dobrostan obywatela. Trudno tutaj nie zgodzić się z opinią Considine (2002: 22), że „wielowymiarowość rodzi złożoność”, kiedy *accountability* musi obejmować też negocjowanie sprzecznych interesów aktorów w dynamicznym środowisku.

I tutaj koprodukcja i współtworzenie oraz *accountability* dotyczą szerszej kwestii władztwa publicznego, a omawiane koncepcje teoretyczne stają wobec siebie w opozycji. Koprodukcja i współtworzenie zakładają bowiem, że włączenie obywateli w stanowienie i realizację polityk publicznych nie powinno mieć na celu wyłącznie poprawienia dostępności/jakości usług publicznych/polityk publicznych w dobie kryzysu ekonomicznego, ale ma działać jak mechanizm demokratyzacji polityk publicznych, polegający na podzieleniu się przez rząd władzą z obywatelami (np. Bovaird, 2007; Loeffler, 2021; Pestoff, 2019). Oczywiście można tu debatować, czy faktycznie się tak dzieje. Patrząc z perspektywy modelu komunitarnego wnioski są ambiwalentne, bo przekazanie obywatelom odpowiedzialności za zadania publiczne nie wzmacnia ich podmiotowości i sprawczości, ale ratuje dostępność i jakość usług przy ograniczonych budżetach publicznych (zob. Pestoff, 2019). Wymuszona koprodukcja (*enforced co-production*) to zatem narzędzie do wytransferowania odpowiedzialności i kosztów poza rząd i przeniesienia ich na obywateli (Fotaki, 2011). Niemniej

zarówno w *governance*, jak i w modelu komunitarnym koprodukcja i współtworzenie stoją w kontrze do *accountability*, które – jak wskazuje Considine (2002) – zakłada, że aktorzy państwowi są uprawnieni do sprawowania władzy, a zatem także wymuszania podporządkowania obywateli, kiedy realizują zadania publiczne, za co zostaną rozliczeni dopiero przy urnach. Koprodukcja ten tradycyjny układ łamie: władza decyduje się zaakceptować częściową utratę kontroli, żeby zyskać zaangażowanie obywateli i wytworzyć układ z relacjami partnerskimi.

Konieczne zatem staje się odejście od odpowiedzialności pionowej (*vertical accountability*), opartej na tradycyjnym łańcuchu dowodzenia, z podziałem na *principal* i *agent*. Wydaje się, że niewystarczająca jest też odpowiedzialność horyzontalna i diagonalna, które wprawdzie powinny ustawić relacje między aktorami wewnątrz systemu na zasadzie partnerstwa, a nie kontroli i podległości, ale częściej koncentrują się nie na tym zadaniu, ale w ogóle otwarciu systemu na innych aktorów. Dalej zatem system dąży do poprawy skuteczności mechanizmu rozliczalności, ignorując istotną zmianę warunków, w jakich funkcjonuje. To z kolei naraża go na opisane w literaturze przedmiotu niedoskonałości *accountability*, jak przeciążenie rozliczalnością (*accountability overload*), paradoks rozliczalności (*accountability paradox*) czy pułapka rozliczalności (*accountability trap*) (zob. Bovens, Schillemans i T'Hart, 2008). Problemem nadal natomiast pozostaje kwestia zaprojektowania takich mechanizmów, które utrzymają sterowność systemu w warunkach zagrożenia opisanym przez Bovensa (2010) kryzysem odpowiedzialności (*accountability crisis*), czyli sytuacji wzrastającego pluralizmu aktorów, operujących systemowym konflikcie logik.

W świetle literatury wydaje się, że remedium może być wdrożenie odpowiedzialności partycypacyjnej lub opisanej przez Considine (2002) odpowiedzialności skoncentrowanej na procesie (*process-centred accountability*), czyli takiej, która wykracza poza kwestię zgodności z normą prawną (strategia prawna) i efektywności ekonomicznej (strategia ekonomiczna), a ciąży w kierunku konwergencji organizacyjnej, stając się strategią kulturową (Considine, 2002). Oznacza to, że rząd i obywatele budują wspólną kulturę organizacyjną (wspólnotę wartości), w której aktorzy operujący dotąd w odmiennych logikach czują się odpowiedzialni za wspólny cel nie dlatego, że do odpowiedzialności są zmuszeni (prawo) lub że to im się opłaca (efektywność ekonomiczna), ale dlatego, że z *accountability* się utożsamiają (kultura). Wydaje się, że taki układ łagodzi napięcie, które pojawia się w dwóch perspektywach *accountability*, opisanych przez Bovensa, Schillemansa i T'Haarta (2008), tj. konstytucyjnej, której celem jest przeciwdziałanie tendencji do nadużywania i nadmiernej koncentracji władzy oraz demokratycznej, kiedy celem *accountability* pozostaje kontrola i legitymizacja działania rządu. Pojawia się trzecia, zbieżna z koprodukcją i współtworzeniem perspektywa odpowiedzialności, znana jako perspektywa uczenia się (*lear-*

ning perspective) (Bovens, Schillemans i T'Hart, 2008). *Accountability* zmienia swój charakter: nadal pozostaje narzędziem stosowanym wobec rządu, agencji i urzędników dla oceny skuteczności ich działań, ale zmianie ulega cel *accountability* – już nie kontrola, aby znaleźć winnego zaniedbań, lecz poprawa efektywności w stanowieniu i realizacji polityk publicznych; system dąży do nieustannej poprawy i samonaprawy, dzięki uzyskiwaniu sprzężenia zwrotnego (Bovens, Schillemans i T'Hart, 2008). Przy wdrożeniu koprodukcji i współtworzenia, pozostających w linii odpowiedzialności partycypacyjnej, tę informację zwrotną dodatkowo otrzymuje od obywateli, co pozwala mu wytwarzać pożądane i szerokie rezultaty społeczne (w rozumieniu *outcomes*), a nie produktów (*incomes* lub *outputs*).

Koprodukcja i współtworzenie, które osadzone są w perspektywie uczenia się, zmieniają kształt i cele *accountability*. Hupe i Hill (2007) podkreślają, że nowa formuła *accountability*: 1) zorientowana jest na wpływ społeczny (*impact oriented*), zamiast na realizację zadań (*task oriented*) czy osiągnięcie wskaźników (*indicator oriented*); 2) buduje relacje oparte na zaufaniu, zamiast zdeterminowania proceduralnego (*rule bound*) lub kontraktów (*contractual*); 3) stawia sobie za cel odpowiedź, czy osiągnięto wspólne rezultaty (*have shared aoutcomes been realized*), zamiast tego, czy przestrzegano procedur lub zrealizowani zakontraktowane/obiecane produkty (Hupe i Hill, 2007).

Usługi sąsiedzkie jako egzemplifikacja dylematów nowej formuły *accountability* w Polsce

Usługi sąsiedzkie są nową formą świadczenia pomocy społecznej, którą od dnia 1 listopada 2023 r. mogą organizować i finansować gminy³. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (art. 50 ustawy o pomocy społecznej) osobie samotnej (lub mieszkającej z innymi osobami, które nie są jednak w stanie udzielić pomocy), która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Te pierwsze w miejscu zamieszkania mogą być realizowane w formie usług sąsiedzkich. Usługi sąsiedzkie (art. 50 ust. 3a) obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniacyjną niewymagającą specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Usługi sąsiedzkie (art. 50 ust. 4a) może świadczyć

³ Na mocy nowelizacji Ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw.

osoba pełnoletnia, która nie jest członkiem rodziny odbiorcy usług i spełnia określone warunki, tj. złożyła organizatorowi usług oświadczenie o zdolności psychofizycznej do świadczenia tego typu usług, zamieszkuje w najbliższej okolicy odbiorcy, ukończyła szkolenie z zasad udzielania pierwszej pomocy oraz została zaakceptowana zarówno przez organizatora usług, jak i ich odbiorcę.

Analiza usług sąsiedzkich w perspektywie zarządzania publicznego wskazuje, że wprowadzenie tego mechanizmu posiada potencjał, by stanowić punkt wyjścia do wdrażania koprodukcji, choć jego pełna realizacja w tym duchu wymaga spełnienia określonych warunków brzegowych. Obywatele (sąsiedzi osób wymagających wsparcia) świadczą określone usługi w ramach publicznie finansowanego systemu, a zadania, które mogą realizować na rzecz osób samotnych, nie wymagają profesjonalnej wiedzy, lecz w ujęciu teoretyczno-koncepcyjnym mieszczą się w obszarze tzw. *life experience* (Osborne, 2020). Mimo że w obecnym kształcie prawnym mechanizm ten wykazuje silne cechy klasycznego outsourcingu, z perspektywy instytucjonalnej tworzy on ramy, w których mogłaby zaistnieć celowa deprofesjonalizacja świadczeń.

Aby jednak usługi sąsiedzkie rzeczywiście stały się pełnoprawnym przykładem koprodukcji (wykraczając poza jej podstawowy wymiar, stanowiący immanentną cechę relacji opiekuńczych), procesowi temu musiałoby towarzyszyć autentyczne włączenie obywateli i nadanie im aktywnych ról w systemie. Znosząc wymóg wiedzy eksperckiej, ustawodawca formalnie zdemontował barierę odpowiedzialności profesjonalnej (*professional accountability*). By jednak ten krok trwale otworzył przestrzeń dla działań oddolnych, tradycyjny, hierarchiczny łańcuch nadzoru musiałby zostać faktycznie rozbity na rzecz elastycznych powiązań relacyjnych. W takim hipotetycznym, docelowym modelu centralną figurą staje się osoba korzystająca z usługi, która ją aktywnie współdefiniuje (artykułuje, jaka konkretnie pomoc jest jej potrzebna), może zakwestionować działania usługodawcy i poddać go sankcjom, składając rezygnację u organizatora (OPS lub CUS). W rozwiniętej formie koprodukcji korzystający z usług sąsiedzkich tworzyliby zatem nowego rodzaju *accountability forum*, które używając swojego głosu (*voice*) w kontaktach z organizatorem, nie tylko egzekwuje kontrakt, ale wspólnie kształtuje ostateczny rezultat (*shared outcome*) opieki.

W ujęciu modelowym można wskazać co najmniej trzy hipotetyczne warunki brzegowe, których łączne spełnienie determinowałoby ewolucję usług sąsiedzkich od formy hybrydowego outsourcingu w stronę pełnoprawnej koprodukcji publicznej:

- 1) Oddolne współtworzenie standardów (*standard setting*): Ramy świadczonej usługi nie mogłyby opierać się na sztywnym, odgórnym regulaminie narzuconym przez organizatora. Relacja ta wymagałaby pozostawienia szerokiej autonomii na poziomie mikro, gdzie to sąsiad i osoba samotna w procesie ciągłego

dialogu negocjowaliby bieżący zakres i charakter wsparcia, elastycznie reagując na zmienne potrzeby.

- 2) Ewaluacja zorientowana na wspólne rezultaty (*shared outcomes*): System rozliczalności musiałby odejść od logiki kontraktowej i parametryzacji wskaźnikowej (orientacji na twarde produkty – *outputs*, np. rozliczanie wyłącznie godzin obecności). Ośrodkiem ciężkości stałaby się ewaluacja realnego wpływu usługi na jakość życia osoby samotnej i przełamanie jej społecznej izolacji. Wymagałoby to oceny nie tyle samego faktu wykonania zadania, ile trwałości i jakości wytworzonej więzi społecznej.
- 3) Instytucjonalizacja mechanizmu głosu (*voice*): Korzystający z usługi nie mógłby być redukowany do roli klienta, któremu – w przypadku niezadowolenia – przysługuje jedynie ostateczna rynkowa sankcja w postaci zerwania współpracy (strategia *exit*). Zasadne stałoby się wytworzenie bezpiecznych, responsywnych kanałów komunikacji diagonalnej z organizatorem (OPS, CUS), co pozwoliłoby seniorowi – ale także osobie świadczącej usługę – na bieżące, refleksyjne korygowanie procesu opiekuńczego, zgodnie z zasadą wzajemnego uczenia się.

Usługi sąsiedzkie jak w soczewce pokazują opisaną w artykule dylematy wzajemnych relacji koprodukcji i *accountability*. Pytaniem podstawowym jest: kto ponosi odpowiedzialność za usługę? Czy organizator, czy podmiot usługę świadczący (np. lokalne stowarzyszenie lub fundacja), czy wreszcie sąsiad, który wykonuje tę usługę na zlecenie podmiotu obywatelskiego? Pojawiają się ponadto pytania o to, jak usługi sąsiedzkie oceniać? Ze względu na specyfikę bowiem wydaje się, że zastosowanie markerów przypisanych porządkowi hierarchicznemu (czy usługa została dostarczona zgodnie z przyjętymi regulacjami i procedurami) i rynkowemu (czy dostarczono określoną liczbę usług) staje się nieefektywne. Specyfika usług sąsiedzkich opiera się na rezultacie społecznym (*impact-oriented*), którym jest szeroko rozumiana poprawa jakości życia osoby samotnej, jak najdłuższe utrzymanie jej w naturalnym środowisku zamiast wypchnięcia do instytucji oraz przełamanie izolacji społecznej i integracja ze społecznością lokalną. Co istotne, wydaje się, że rezultat ten powinien być negocjowalny, bo dla każdej osoby samotnej czym innym jest „dobrze wykonana usługa” – dla jednego będzie to zrobienie zakupów, dla drugiego posprzątanie mieszkania, a dla kogoś innego rozmowa, dzięki której nie będzie czuł się samotny. Ośrodki pomocy społecznej czy Centra Usług Społecznych jako organizator i finansujący usługi sąsiedzkie muszą zatem pogodzić się z utratą monopolu na definiowanie tego, co jest „właściwe”, tzn. czy usługa została wykonana w zgodzie z normą prawną i procedurą (*task-oriented*) lub osiągnięto określono wskaźniki (*indicator oriented*), akceptując rezultat społeczny wytworzony w toku relacji między osobą samotną a „sąsiadem”. Usługi sąsiedzkie

stają się zatem nie produktami, ale pewnego rodzaju dobrami relacyjnymi, których jakość ocenia gmina⁴.

Z uwagi na ograniczone doświadczenia we wdrażaniu usług sąsiedzkich⁵, kwestią otwartą pozostaje to, czy ten mechanizm będzie w stanie faktycznie wdrażać koprodukcję i czy zmieni formułę *accountability*. Moje dotychczasowe badania pokazują bowiem (zob. np. Ciepielewska-Kowalik, 2022), że model zarządzania usługami publicznymi w Polsce, w tym pomocy z zakresu pomocy społecznej, daleki jest od modelu *governance*. Dominują w nim mechanizmy charakterystyczne dla NPM, z silnym przywiązaniem do owskaźnikowania, skwantyfikowania, ilościowego zdefiniowania wyników itp. Z uwagi na obecne wyzwania finansów publicznych pojawiają się jednak elementy charakterystyczne dla modelu komunitarnego, w którym wsparcie obywateli i reprezentujących ich organizacji obywatelskich nie ma służyć wzmocnieniu obywateli, ale wytransferowaniu odpowiedzialności poza podmiot publiczny, który w tradycyjnym systemie hierarchicznym podlega obowiązkowi rozliczania się i ponosi sankcje w procesie wyborczym. Rachityczna pozycja obywateli zatem nie ulega poprawie. Logika usługowa – która kładzie nacisk na pozaekonomiczne rezultaty włączenia obywateli w projektowanie i produkcję usług publicznych, w tym pomocy społecznej, jak demokratyzowanie polityk publicznych i niwelowanie asymetrii między obywatelami a władzą oraz budowa policentrycznych układów opartych na współdzieleniu wartości i traktujących odpowiedzialność jako kulturę organizacyjną – raczej nie jest znana powszechnie.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozwiązania, należy wskazać, że przewartościowanie tradycyjnych modeli zarządzania publicznego, któremu towarzyszy potrzeba rekalibracji *accountability* nie jest abstrakcyjnym postulatem, ale realnym procesem. Ani odpowiedzialność wertykalna (oparta na normie prawnej) charakterystyczna dla modelu hierarchicznego, ani nastawiona na wynik rozliczalność zaczerpnięta z logiki NPM nie są dziś wystarczające dla rozwiązania złożonych problemów społecznych. Widać, że państwa Europy Zachodniej żywo dyskutują i podejmują próby zastąpienia odpowiedzialności publiczno-administracyjnej i profesjonalnej odpo-

⁴ Warto dodać, że według projektu nowelizacji przepisów regulujących usługi sąsiedzkie ze stycznia 2026 r. do zadań własnych gmin będzie należeć monitorowanie i ocena jakości tych usług, jako że obecne przepisy jedynie w sposób ogólny regulują te kwestie.

⁵ Według danych MRPiPS (dane dla rządowego programu Korpus Wsparcia Seniorów) w 2024 r. 773 gminy zgłosiły chęć rozwijania u siebie usług sąsiedzkich.

wiedzialnością partycypacyjną. W tym modelu spoiwem staje się zaufanie i miękkie zarządzanie zamiast twardego prawa i efektywności ekonomicznej. Dzięki temu systemy otwierają się na aktywność obywateli gotowych do współuczestniczenia w procesie stanowienia i realizacji polityk publicznych.

Również w Polsce podjęto taką próbę otwarcia, wprowadzając usługi sąsiedzkie. Polskie uwarunkowania pokazują jednak, że model ten może niebezpiecznie zderzyć się z tradycyjnym, hierarchicznym pojmowaniem organizacji systemów publicznych i ich rozliczania. Mechanizmy koprodukcyjne bowiem zostały w tym przypadku wplecione w logikę *accountability* charakterystyczną dla systemu hierarchicznego i rynkowego, które wciąż stanowią trzon polskiego modelu zarządzania publicznego. Czas pokaże, jak faktycznie nowy układ będzie się krystalizował.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autorka potwierdza, że jest jedyną twórczynią tego artykułu i zatwierdziła go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorka deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorka poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Aaberbach, J.D., Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers. An NMP dilemma, *Public Management Review*, 7(2): 225–246.
- Alford, J. (1998). A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Services, *Australian Journal of Public Administration*, 57(4): 128–137.
- Bevir, M., Rhodes, R.A., Weller, P. (2003). Comparative Governance: Prospects and Lessons, *Public Administration*, 81(1): 191–210.
- Blomqvist, P. (2004). The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990 s, *Social Policy & Administration*, 38(2): 139–155.

- Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and Their Development. W: *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (33–48), T. Christensen, P. Lægreid (Eds.). London: Routledge.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-Production of Public Services, *Public Administration Review*, 67(5): 846–860.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. W: *The Oxford Handbook of Public Management* (182–208), E. Ferlie, L.E. Lynn Jr, C. Pollitt (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4): 447–468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33(5): 946–967.
- Bovens, M., Schillemans, T., t'Haart, P. (2005). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 86(1): 225–242.
- Brandsen, T., Pestoff, V. (2006). Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services. An Introduction, *Public Management Review*, 8(4): 493–501.
- Brandsen, T., Honigh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions, *Public Administration Review*, 76(3): 427–435.
- Brandsen, T., Pestoff, V., Verschuere, B. (2012). Co-Production as a Maturing Concept. W: *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (1–9), V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (Eds.). London: Routledge.
- Brandsma, G.J., Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 953–975.
- Ciepielewska-Kowalik, A. (2022). *Obywatelska polityka edukacyjna. Koprodukcja i współtworzenie*. Kraków: Nomos.
- Ciepielewska-Kowalik, A. (2025). Co-Production and Co-Creation in Post-Communist Regimes: Evidence from Poland. Paper presented at 10th EMES International Conference, Rotterdam & Utrecht, 3–7 November 2025.
- Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services, *Governance*, 15(1): 21–40.
- Curtin, D., Mair, P., Papadopoulos, Y. (2010). Positioning Accountability in European Governance: An Introduction, *West European Politics*, 33(5): 929–945.
- DiMaggio, P.J., Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147–160.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Fotaki, M. (2011). Towards Developing New Partnerships in Public Services: Users and Consumers, Citizens and/or Co-Producers in Health and Social Care in England and Sweden, *Public Administration*, 89(3): 933–995.

- Grabher, G. (2004). Learning in Projects, Remembering in Networks? Communalities, Sociality, and Connectivity in Project Ecologies, *European Urban and Regional Studies*, 11(2): 103–123.
- Grönroos, Ch. (2011). Value Co-Creation in Service Logic: A Critical Analysis, *Marketing Theory*, 11(3): 279–301.
- Hartley, H. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, *Public Money and Management*, 25(1): 27–34.
- Hirschmann, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Hupe, P., Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, *Public Administration*, 85(2): 279–299.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development, *International Social Science Journal*, 50(155): 29–45.
- Kochler-Koch, B. (2010). How to Put Matters Right? Assessing the Role of Civil Society in EU Accountability, *West European Politics*, 33(5): 1117–1147.
- Jo, S., Nabatchi, T. (2016). Co-Production, Co-Creation, and Citizen Empowerment. W: *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (231–239), T. Brandsen, T. Steen, B. Verschuere (Eds.). London: Routledge.
- Lerner, J.S., Tetlock, P.E. (1999). Accounting for the Effects of Accountability, *Psychological Bulletin*, 125(2): 255–275.
- Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Loeffler, E., Parrado, S., Bovaird, T., van Ryzin, G. (2008). “If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together”: *Citizens and the Co-Production of Public Services. Report to EU Presidency*. Paris: Ministry of Finance, Budget & Public Services.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- Nabatchi, T., Sancino, A., Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction, *Public Administration Review*, 77(5): 766–776.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?, *Public Administration Review*, 8(3): 377–387.
- Osborne, S.P. (2010). Delivering Public Services: Time for a New Theory?, *Public Management Review*, 12(1): 1–10.
- Osborne, S.P. (2010a). Debate: Delivering Public Services: Are We Asking the Right Questions?, *Public Money & Management*, 29(1): 5–7.
- Osborne, S.P. (2018). From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation, *Public Management Review*, 20(2): 225–231.
- Osborne, S.P. (2020). *Public Service Logic. Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. London: Routledge.
- Osborne, S.P., Randor, Z., Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment?, *Public Management Review*, 18(5): 639–653.

- Osborne, S.P., Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives, *British Journal of Management*, 24 (S1): S31–S47.
- Pestoff, V. (2019). *Co-Production and Public Service Management. Citizenship, Governance and Public Service Management*. London: Routledge.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux?, *Financial Accountability & Management*, 32(4): 429–447.
- Potter, J. (1988). Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?, *Public Administration*, 66(2): 149–164.
- Rhodes, R.A. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rittel, H.W., Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4(2): 155–169.
- Romzek, B.S., Dubnick, M.J. (1998). Accountability. W: *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*, Vol. 1: A–C, J. Shafritz (Ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Sancino, A. (2010). Community Governance as a Response to Economic Crisis, *Public Money & Management*, 30(2): 117–118.
- Torfin, J. (2019). Collaborative Innovation in the Public Sector: The Argument, *Public Management Review*, 21(1): 1–11.
- Torfin, J., Triantafyllou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System, *International Review of Public Administration*, 18(2): 9–25.
- Trechsel, A.H. (2010). Reflexive Accountability and Direct Democracy, *West European Politics*, 33(5): 1050–1064.
- Salamon, L.M., Toepler, S. (2015). Government-Nonprofit Cooperations: Anomaly or Necessity? *VOLUNTAS*, 26(6): 2155–2177.
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., Ruffini, R. (2016). Public Services Management and Co-Production in Multi-Level Governance Settings, *International Review of Administrative Sciences*, 82(1): 8–27.
- Sześciło, D. (2018). Legal Dilemmas of Co-Production and Co-Creation. W: *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (137–144), T. Brandsen, T. Steen, B. Verschuere (Eds.). London: Routledge.
- Voorberg, W., Bekkers, V., Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey, *Public Management Review*, 17(9): 1335–1357.
- Wang, H., Ran, B. (2025). How does Citizen-Centric Co-Production Lead to Value Co-Creation? A Perspective of Interactive Governance, *Public Management Review*, 27(3): 768–793.
- Willems, T., Van Dooren, W. (2011). Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 505–530.