



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych

Tytuł oryginalny:

The Collaborative State. How working together can transform public services

Pod redakcją

Simon Parker

Niamh Gallagher

tłumaczyła Marta Usiekiewicz



Państwo oparte na
współpracy, czyli jak
współpraca może
zmienić sektor usług
publicznych



Uwaga: W niniejszej publikacji znajdują się jedynie wybrane fragmenty całego tekstu, wybrane i przetłumaczone na potrzeby XII seminarium Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej poświęconego partycypacyjnemu projektowaniu i recenzowaniu usług publicznych (23-24 września 2013, Gdynia).



Opracowanie powstało w ramach projektu "Kurs - Partycypacja!", współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

DEMOS



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



15 PARADOKS WSPÓŁ-PRODUKCJI *Sophie Parker*

Policjant pracujący w małej wiosce chciał dowiedzieć się więcej o troskach mieszkańców, żeby być bardziej pomocnym. Dzięki rozmowom dowiedział się, że największym zmartwieniem jest przekraczanie dozwolonej prędkości przez pojazdy przejeżdżające przez wieś. Postanowił, że ustawi się na poboczu z radarem i wyłapie kierowców łamiących przepisy, aby rozwiązać problem. Jednak po tygodniu zorientował się, że większość zatrzymanych to właśnie mieszkańcy wsi.

Poczynając od reform lokalnych samorządów, a na przekrojowej analizie wydatków kończąc, od reform usług publicznych do spójności wspólnoty, retoryka umacniania pozycji usługobiorcy i zaangażowania obywatelskiego stanowi trzon rządowych planów. Niemniej, jak ilustruje powyższa anegdota, współpraca między państwem a obywatelami rzadko bywa prosta. Ludzie mówią jedno, a robią drugie; ich oczekiwania odnośnie do ich samych nie idą w parze z oczekiwaniami wobec społeczności, w której żyją. W chwili, gdy światu polityki społecznej (*public policy*) grozi to, że uzna współpracę między państwem a obywatelami za panaceum, nie wolno nam zapomnieć o tym, kim jesteśmy i co myślimy. Rosnące możliwości współpracy między państwem a obywatelami mogą pokazać w nowym świetle kwestie, z jakimi się zmagamy, ale to podejście jest nie mniej złożone niż bardziej tradycyjne postrzeganie zadań władz. W rzeczy samej, podejście to wymaga nowych umiejętności od państwa i jego obywateli, jak również rozpoznawania i doceniania nowych dowodów i spostrzeżeń na dużo wcześniejszym etapie procesu decyzyjnego i projektowania przepisów.

Jak pokazują również inne artykuły zawarte w tym tomie, współpraca między państwem i obywatelami nie jest łatwa. Współpraca pochłania dużo czasu, wysiłku i wiedzy – cech, których brakuje większości z nas. Ale, pomimo wysiłku, jakiego taka współpraca wymaga, jest ona nieodzownym elementem w procesie odtwarzania społecznej legitymizacji władzy w momencie, w którym zaufanie społeczne wobec państwa znacznie spada. Tylko dzięki takiej współpracy możliwa jest reforma usług, dzięki której staną się one zarazem bardziej wydajne i zindywidualizowane. Niemniej, współpraca nie polega tylko na zmianie planów ze strony państwa, ale zawiera wymiar moralny, czyli pracę na rzecz usamodzielnienia się obywateli i włączenia ich w pracę nad stworzeniem przestrzeni publicznej. Tak jak standaryzacja i produkcja na masową skalę charakteryzowały nasz stosunek do państwa w XX w., to współpraca i partycypacja powinny stać się głównymi motywami wieku XXI.

Niepewny związek

Teoretycznie dla władzy współpraca jest atrakcyjnym rozwiązaniem, ale jakość relacji między państwem a obywatelami powinna być stale monitorowana. Zbyt często relację to charakteryzuje poczucie frustracji, złości i nieporozumienia. Zbyt często daleko jest jej do współpracy, ludzie określają władzę jako „oddaloną” czy też „bezduszną”, a państwo stara się zrozumieć czy też rozpoznać, w jaki sposób konsekwencje różnych przepisów i inicjatyw wpływają na codzienne życie każdego z nas.

Historia o mieszkańcach wioski znajduje odbicie w schematach i zmieniającym się podejściu do współpracy i partycypacji. Zapytani o chęć partycypacji obywatele narzekają na to, że władza jest w rękach innych, oraz na to, że mało jest możliwości zaangażowania się i współkształtowania decyzji. Tylko jedna osoba na pięć jest zadowolona z dostępnych możliwości partycypacji w podejmowaniu decyzji w sprawach lokalnych¹. Wg niedawno przeprowadzonego sondażu 80% respondentów poparło pomysł, by radni ustalali lokalne priorytety, a 73% osób poparło pomysł, w którym dzielnice miałyby większą kontrolę nad świadczeniami i budżetami usług publicznych². Podobnie, jako osoby korzystające z tych usług chcielibyśmy mieć więcej do powiedzenia. Na przykład, 91% cierpiących na choroby przewlekłe chciałoby mieć większy wpływ na decyzje dotyczące leczenia³.

¹ H Mulholland, 'Kelly sets out plan to reconnect public with councils', SocietyGuardian.co.uk, 23 Oct 2006, available at: <http://society.guardian.co.uk/localgovt/story/0,,1929647,00.html> (accessed 11 Mar 2007).

² E Cox, *Empowering Neighbourhoods: Going beyond the double devolution deal* (London: Local Government Information Unit, May 2006), dostępne na www.lgiu.gov.uk/admin/images/uploaded/Empowering%20Neighbourhoods.pdf (accessed 13 Mar 2007).

³ Z 23 000 osób cierpiących na choroby przewlekłe. Cytowane podczas seminarium Nuffield Trust, 13 Feb 2006.



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Wbrew manifestowanej chęci uczestniczenia w życiu publicznym, to co ludzie naprawdę robią w tym zakresie jest zupełnie inne. Głosujemy najrzadziej w historii i jest to dość świeże zjawisko. Między latami 80. a 2001 r. frekwencja spadła z 80% do 61%⁴; 49% obywateli nie wierzy, że lokalni radni robią wystarczająco dla ludzi „takich jak oni”, a poziom zadowolenia i zaufania wciąż spada⁵.

Postrzeganie władzy jako będącej w rękach innych pojawia się w momencie, w którym współpraca między państwem a obywatelami jest coraz pilniejsza. Rządzenie w XXI w. nie jest łatwe. Coraz częściej wyzwania, z jakimi zmagają się społeczeństwa, wykraczają nie tylko poza ramy instytucji, ale i poza granice państw. Również coraz częściej problemy, które rządy mają rozwiązywać, wymagają zaangażowania samych obywateli.

Na przykład:

- **Zdrowie:** Obecny system ubezpieczeń zdrowotnych w Wielkiej Brytanii został stworzony w momencie, gdy największym problemem były choroby o ostrym przebiegu. W XXI w. środek ciężkości wyraźnie przesunął się w stronę chorób przewlekłych i chorób cywilizacyjnych – czyli takich, z którymi obecny system nie umie sobie poradzić. Na przykład na koszty leczenia cukrzycy przypada dziś 9% budżetu NHS (National Health Service), ale zakłada się, że do 2020 r. wzrosną do 25%. Przyjmuje się, że przy obecnym tempie zmian, w 2025 r. koszty związane ze służbą zdrowia wyniosą 12-15% PKB.
- **Opieka:** Starzejące się społeczeństwo, kryzys systemu emerytalnego oraz wzrastająca liczba kobiet i mężczyzn pracujących na pełen etat mogą niedługo doprowadzić do stanu, w którym służby publiczne nie będą w stanie podołać zapotrzebowaniu na opiekę. W 2025 r. koszt opieki nad osobami starszymi i dziećmi ma wynieść 5-8% PKB.⁶

Powyższe przykłady, jak również inne palące kwestie – źródła energii, zmiany klimatyczne i spójność społeczna – wskazują, że nie da się osiągnąć lepszych efektów przez jeszcze większe obciążenie dotychczasowych modeli sektora usług publicznych, albo przez próby wygenerowania jeszcze większej produktywności: poprawa efektów już nie wystarczy. Jak dobitnie pokazuje Derek Wanless w raporcie dotyczącym służby zdrowia z 2005 r. „Czynnikiem decydującym o sukcesie w najbliższych 20 latach wcale nie jest to, jak zachowa się służba zdrowia, ale jak zachowa się społeczeństwo i pacjenci”⁷. Potrzebujemy radykalnie innych modeli świadczenia usług publicznych.

Te nowe modele wyłonią się, tylko jeśli państwo zacznie bliżej współpracować z obywatelami, inwestując czas i środki w rozbudowanie możliwości współpracy i korzystanie z energii i motywacji ludzi oraz zachęcając ich do udziału we wspólnym przedsięwzięciu prowadzącym do polepszenia wyników. Jak postuluje Sue Goss:

Wielu celów priorytetowych – 'szacunku', likwidacji „picia na umór”, segregowania śmieci, poprawy zdrowia w społeczeństwie – nie osiągnie się dzięki sprawnym rozwiązaniom administracyjnym; konieczna jest zmiana w zachowaniu samych obywateli. Oznacza to, że należy przemyśleć nie tylko sposób dostarczania usług przez podmioty publiczne, a nawet prywatne, ale jak wykorzystać darmowe środki jakimi są energia i zaangażowanie społeczeństwa⁸.

Zatem, jeśli ludzie chcą się bardziej zaangażować, a państwo potrzebuje większej współpracy z obywatelami aby osiągnąć swoje cele, to dlaczego nie udało się dotychczas w pełni zrealizować potencjału współpracy państwa i obywateli? Odpowiedź na to pytanie leży w tym, że rząd wprowadza ideę współ-produkcji (*co-production agenda*) nieśmiało i częściowo. Ludzie szybko poznają się na pustych obietnicach o większym wpływie na decyzje, zwłaszcza gdy konsultacje nie przekładają się na ostatecznie przyjęte rozwiązania, a nad oddolnymi rozważaniami i tak przeważają odgórne dyrektywy. Współpraca jest wciąż postrzegana przez rząd jako kolejny obowiązek do wypełnienia,

⁴ B Greenberg, CEO Greenberg Quinlan Rosner Research, The Urban Forum Lecture: 'Engaging with disengagement: politics fit for the 21st century', London, 13 Sep 2006.

⁵ Mulholland, 'Kelly sets out plan to reconnect public with councils'.

⁶ Dane dot. PKB pochodzą od Geoffa Mulgana, dyrektora Young Foundation.

⁷ D Wanless, *Securing Our Future Health: Taking a long-term view* (London: HM Treasury, 2002), dostępne na www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/wanless/consult_wanless_final.cfm (accessed 14 Mar 2007).

⁸ S Goss, 'The reform of public service reform', *Renewal* 12, no 2/3 (2005).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



a nie jako sposób, w jaki powinno się działać. To prowadzi do rozziwu między obietnicami większej współpracy a rzeczywistością. To właśnie przez ten rozziw wytracone zostaje zaufanie, zaangażowanie i zadowolenie społeczne.

Dotychczasowe podejścia

Na różnych etapach obecny rząd polegał na rozmaitych modelach mających przynieść poprawę jakości usług w sektorze publicznym i szerzej w społeczeństwie. W pierwszych latach nacisk kładziono raczej na centralne i odgórne zarządzanie zmianami. Droga do równości szans prowadziła przez serię kolejnych interwencji, mających na celu wprowadzenie większej równości w istniejący system usług publicznych. Język tej reformy był mechanistyczny – wykorzystywał sformułowania takie jak „środki nacisku”, „machina rządu”, czy „dostawa” – a podejście to niewiele zmieniło w dominującej dynamice między państwem a obywatelem, w której „panowie z rządu wiedzą najlepiej”, nie mówiło się też wcale o głosie obywateli w procesie projektowania usług publicznych. Przekazanie władzy dotyczyło Szkocji czy Walii, a nie okolicy i „bardzo lokalnych” władz. Oddaliliśmy się już znacznie od tych uproszczonych odgórnych modeli reformy, które charakteryzowały pierwsze lata rządów Partii Pracy. Z czasem rząd starał się wprowadzić dalsze reformy: nacisk „oddolny” w postaci mechanizmu „wybór i głos” („*choice and voice*”), oraz nacisk poboczny w postaci rynku kontestowalnego i zróżnicowania usługodawców. Metody poprawy stosowane przez rząd i administrację obejmują wszystkie trzy sposoby w celu uzyskania zmian na lepsze.

Pomimo podjętych prób zwiększenia zaangażowania obywateli w projektowanie i dostarczanie usług publicznych, pełen potencjał tej współpracy jeszcze nie został zrealizowany. Istnieją trzy główne, połączone ze sobą ograniczenia, które obecnie stoją na drodze w realizacji transformacyjnego potencjału szerszej i daleko idącej współpracy między obywatelami a państwem.

Po pierwsze, brakuje inwestycji w umożliwienie ludziom realizowania ich prawa do wyboru i głosu. Partycypacja, współpraca, nawet podejmowanie indywidualnych decyzji, wymagają czasu, pewności siebie i wiedzy, a te zasoby nie są po równo rozłożone w społeczeństwie.

Po drugie obecne pojęcie „obywatela” jest zbyt wąskie. Zbyt często w retoryce rządu obywatele przedstawiani są jako konsumenci, a w rzeczywistości są zarówno producentami, jak i konsumentami. Uczestnik terapii antynikotynowej jest zarówno konsumentem usługi oferowanej w ramach służby zdrowia i producentem zdrowszego społeczeństwa. Co więcej, zbyt mało mówi się o tym, że obywatele mogą i powinni działać zarówno wspólnie, jak i indywidualnie. Na przykład, choć możemy indywidualnie podejmować decyzje i wpływać na usługi, z których korzystamy, (np. służba zdrowia, edukacja), inne kwestie wymagają od obywateli zbiorowego wyrażenia swoich preferencji (np. utrzymywanie porządku, transport).

Po trzecie, istnieje ryzyko, że podejście współprodukcyjne postrzega współpracę obywatela z państwem jako narzędzie zarządzania albo strategię zwiększenia wydajności. W rzeczywistości, jak pokaże niniejszy tekst, współpraca ta musi być traktowana jako ważne źródło publicznego dobra: zamiast stanowić środek do osiągnięcia z góry zaplanowanego celu, współpraca pomiędzy państwem i obywatelem jest jedynym sposobem, aby odnowić sferę publiczną.

Przyszłość

Współ-produkcja, czyli żargonowe określenie na zwiększoną współpracę między państwem a obywatelami, nie jest tylko przepisem na doraźną poprawę. Nie jest też rządową próbą przeniesienia odpowiedzialności na obywateli, ale wizją transformacji, redefinicji związku między indywidualnymi ludźmi, a światem, który zamieszkują. W swej najlepszej postaci, głęboko idąca współpraca między obywatelami a państwem polega na dawaniu ludziom szansy, by sami kształtowali swoje życie. Chodzi o wytrenowanie tego, co Robert Sampson nazwał zbiorową skutecznością (*collective efficacy*) – innymi słowy, sprawienie, by ludzie widzieli związek między decyzjami, które podejmują, a jakością sfery publicznej doświadczanej przez ludzi obok nich.



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Na tej podstawie widać, że nieważne jest to jak dużo/moło powinien robić rząd, ale to jak to robi. Istnieją dwa kluczowe obszary, w których współpraca państwa z obywatelami mogłaby przyczynić się do stworzenia nowej umowy społecznej między nimi: po pierwsze, sektor usług publicznych, a po drugie, społeczeństwo obywatelskie. W ramach tych obszarów każdy rząd chcący zmniejszyć rozdział między państwem a obywatelami powinien dostrzec cztery priorytetowe kwestie.

Wspieranie możliwości współpracy bezpośredniej

Istnieje kilka przykładów na skuteczność podejścia, które daje ludziom bardziej aktywną rolę w korzystaniu z usług, takich jak służba zdrowia czy mieszkania komunalne. W przypadku programów pilotażowych mających na celu przekazanie zarządu nad mieszkaniami komunalnymi w ręce organizacji mieszkańców tych mieszkań 77% zainteresowanych wierzy, że zmiana ta miała pozytywny wpływ na jakość ich życia⁹. Przekazywanie środków wspólnotom nie jest jedynym sposobem współpracy bezpośredniej między obywatelami a państwem. Inicjatywy takie jak program Pacjenci-Eksperti (Expert Patients Program) pokazuje, jak rząd może wspierać obywateli i wpływać na jakość poszczególnych usług. Istnieje wiele innych zastosowań tego podejścia. Na przykład rodzice twierdzą, że wolą wsparcie innych rodziców, a nie pedagogów. Inwestowanie w sieci rodzicielskie, takie jak Gingerbread czy Netmums może stać się skutecznym narzędziem rozszerzania możliwości bezpośredniej współpracy między państwem a obywatelami w pracy na rzecz pozytywnych wyników¹⁰.

Wychodząc poza obszar usług publicznych można dostrzec inne próby stworzenia nowych ścieżek współpracy, np. komitety sąsiedzkie, przedstawicielstwa wspólnoty w partnerstwach strategicznych czy w radach nadzorczych szpitali. Niemniej, warto by było zachęcić lokalne rady do podejmowania dalszych prób zapraszania obywateli do współpracy, by realizować dążenia programów¹¹ tworzonych na użytek lokalnych władz dalej, np. wokół prawa do domagania się ponownego rozpatrzenia wniosku.

Rozszerzanie możliwości silniejszej współpracy

Istnieje ryzyko, że możliwość współpracy z państwem będzie nierówno rozłożona w społeczeństwie. Inne badanie przeprowadzone przez Demos odkryło, że efekt „bogaci się bogacą” dotyczy też partycypacji: gdy ktoś już zasiadł w jednej radzie, jest bardziej prawdopodobne, że zasiądzie w innej lub zajmie się inną aktywnością¹². Zatem musi istnieć trwały program rozszerzania możliwości współpracy, aby zmaksymalizować korzyści płynące z niej.

Praca organizacji wolontariackich i społecznościowych jest w tym procesie kluczowa. Jak pokazują John Craig i Paul Skidmore, podstawową cechą tego sektora jest to, że „zaczyna się od ludzi”¹³. Organizacje takie odgrywają kluczową rolę jako „społeczni pośrednicy” i dlatego są bardzo ważne w tworzeniu pewnych siebie obywateli umiających wyrazić swoje postulaty, jak również w walce w ich imieniu.

Stworzenie instytucji trzeciego sektora jest pozytywnym sygnałem, że rząd traktuje organizacje wolontariackie i społecznościowe poważnie. Przy tym, rząd nie może zapomnieć, że wartość tych organizacji nie leży wyłącznie w tym, że są alternatywnym usługodawcą, ale w ich pracy nad budowaniem postaw obywatelskich. Rozszerzona współpraca obywatelska potrzebuje silnego trzeciego sektora.

Tworzenie kanałów współpracy niebezpośredniej

Plan pogłębionej współpracy między obywatelami a państwem nie może skupiać się wyłącznie na możliwości zaangażowania bezpośredniego. Musi działać szerzej

⁹ Prime Minister's Strategy Unit, *Personal Responsibility and Changing Behaviour: The state of knowledge and its implications for public policy* (London: Cabinet Office, 2004).

¹⁰ Rekomendacja pochodzi od H. Green, S. Parker, *The Other Glass Ceiling: The domestic politics of parenting* (London: Demos, 2006).

¹¹ Communities and local government, *Strong and Prosperous Communities: The local government white paper* (Norwich: TSO, 2006), dostępne na www.communities.gov.uk/index.asp?id=1503999 (accessed 12 Mar 2007).

¹² P. Skidmore, K Bound, H Lownsborough, *Community Participation: Who benefits?* (London: JRF/Demos, 2006).

¹³ P Skidmore, J Craig, *Start with People: How community organisations put citizens in the driving seat* (London: Demos, 2005).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



i znajdować nowe sposoby włączania spostrzeżeń i opinii odbiorców na temat usług publicznych do planów ich reform, oraz sprawić, by to połączenie stanowiło trwałą część procesu decyzyjnego.

Wąska, ale rozwijająca się dyscyplina, jaką jest projektowanie usług, zmusza do refleksji nad tym, jak włączyć użytkowników w reformę. Projektanci usług spędzają bardzo dużo czasu ucząc się tego, jak na daną usługę patrzą jej odbiorcy – obserwują trasy, badają emocjonalne aspekty korzystania z danej usługi, zbierają dane dotyczące interakcji między usługą a ludzkim życiem – wszystko to, aby zrozumieć, co jest w danej kwestii najważniejsze.

Poprzez skupienie się na interakcji między usługą a życiem, zamiast na wewnętrznym działaniu danej usługi, można wzmocnić powiązania między wprowadzaniem w życie, dostarczaniem i projektowaniem usług i przepisów¹⁴. Zaangażowanie na etapie świadczenia jest równie ważne, jak formy współpracy opisane wyżej skupiające się bardziej na rozmowie.

Zatem należy pracować nad zachęcaniem osób odpowiedzialnych za tworzenie przepisów zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym, aby brali pod uwagę spostrzeżenia obywateli i dane jakościowe, a nie skupiali się wyłącznie na danych ilościowych dotyczących wyników. To ma ogromny wpływ na umiejętności i możliwości urzędników i samorządów lokalnych. Wymaga też od rządu, by myślał w kategoriach konkretnych spraw, unikając efektu silosu, oraz w kategoriach ludzi, a nie procesów.

Współpraca w imię innowacji

Współpraca obywatela z państwem może wspierać i poprawiać istniejące modele usług i partycypacji w społeczeństwie obywatelskim, ale ten związek musi dotyczyć czegoś więcej niż tylko poprawy stanu faktycznego. Istnieje też potrzeba radykalnej innowacji, dzięki której powstaną efektywne modele usług zdolne w przyszłości dawać znacznie lepsze wyniki za mniejsze pieniądze.

Kiedyś innowacja była postrzegana jako działalność pojedynczych wynalazców przez lata pracujących nad jednym projektem i czekających na swoją „eurekę”. Jednakże, wraz z rozwojem literatury dotyczącej innowacji, jasne stało się, że innowacja jest zajęciem dużo bardziej kolektywnym i wymaga wielu opinii z różnych perspektyw na różnym etapie zaawansowania pracy dotyczących danego problemu, które to opinie pozwolą wygenerować nowe pomysły i praktyki.

Inwestowanie w innowacje w Wielkiej Brytanii jest zbyt skupione na produkcji i wynalazkach naukowych¹⁵, pomimo tego, że sektor usług generuje 72 % PKB oraz pomimo tego, że obecnie, jak nigdy wcześniej, potrzebne są radykalnie nowe modele usług oparte na profilaktyce, a nie leczeniu. Jak twierdzi Young Foundation, aby uporać się z wyzwaniami, jakie są przed nami, potrzebujemy zrównoważyć ten stan i inwestować więcej w innowacje społeczne¹⁶.

Angażowanie obywateli w proces innowacji może dać prawdziwe rezultaty, bo wprowadza nowe rodzaje wiedzy, jednocześnie zapewniając, że innowacje osadzone są w realiach życia codziennego.

Współpraca obywatela z państwem: zadanie dla rządu inteligentnego emocjonalnie

Dopuszczenie obywateli do udziału w procesie zarządzania zakłada, że zostanie zawarta nowa umowa społeczna między państwem a obywatelami, nowa relacja charakteryzująca się większą równością, wzajemnością i szacunkiem.

Powyższe punkty sugerują, że istnieją praktyczne zadania, na których rząd mógłby się skupić, aby rozszerzyć możliwości współpracy między państwem

¹⁴ S Parker, J Heapy, *The Journey to the Interface: How public service design can connect users to reform* (London: Demos, 2006).

¹⁵ National Endowment for Science, Technology and the Arts, *The Innovation Gap* (London: NESTA, Oct 2006), available at www.nesta.org.uk/informing/policy_and_research/highlights/innovation_gap_report.aspx (accessed 13 Mar 2007).

¹⁶ G Mulgan et al, *Social Silicon Valleys* (London: Young Foundation, 2006).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



a obywatelami. Niemniej, aby stworzyć ich listę, należy uporać się z dwiema potencjalnymi przeszkodami, które są pokłosiem dziedzictwa państwa paternalistycznego i zbyt biernej koncepcji obywatelstwa.

Po pierwsze przy współpracy z ciałami odpowiedzialnymi za regulację i inspekcję rząd musi stworzyć jednolity obraz postępu i problemów w systemie. W chwili obecnej zbyt często mamy do czynienia z rozziwem między doświadczeniem ludzi korzystających z usług publicznych a obrazem przedstawianym przez środki wewnątrzsystemowe. Jak ujął to jeden z przedstawicieli lokalnych władz: „można dostać najwyższą ocenę w skali, choć sami mieszkańcy mieliby usłudze dużo do zarzucenia”¹⁷. Właśnie przez to traci się cenny zasób, jakim jest zaufanie społeczne. Jak udowodnił Peter Taylor-Gooby, ten rozziw podkopuje potencjał współpracy, gdyż prowadzi do poczucia, że istnieje jedna rzeczywistość dla nas, obywateli, a inne dla ustawodawców i polityków¹⁸. Należy skorzystać z ogromnych postępów technologicznych i włożyć więcej pracy w dostarczanie obywatelom informacji w czasie rzeczywistym, aby mieli poczucie transparentności, a urzędnikom i ekspertom informacji o wysokiej jakości i punktualności, a co najważniejsze przekazywać jednolite i wspólne rozumienie najważniejszych kwestii.

Druga i powiązana kwestia dotyczy potrzeby rozszerzenia naszego rozumienia tego, jaka wiedza się liczy. Ważnym elementem modelu produkcji masowej w brytyjskim sektorze usług publicznych przez lata było rozłączenie produkcji od konsumpcji i stworzenie wyspecjalizowanych menadżerów, których charakteryzował dostęp do wiedzy „eksperckiej”. Model współ-produkcyjny zaś podkreśla fakt, że produkcja i konsumpcja są ze sobą nierozłącznie powiązane. Współpraca między państwem a obywatelami będzie zaledwie tokenizmem, jeżeli nie uzna się, że wiedza społeczna jest równie ważna jak dane oparte na dowodach i analizach¹⁹.

Uporanie się z tymi przeszkodami otwiera drzwi do odnowionej polityki, opartej w mniejszym stopniu na modelu „człowieka racjonalnego”, który w ostatnich latach dominował we wszelkich dyskusjach, a bardziej na wartościach i aspiracjach obywateli. Jak pokazała historia przedstawiona na początku tego tekstu, natura ludzka rzadko jest logiczna, zatem polityka oparta na racjonalnej, zdystansowanej analizie ma niewielkie szanse zaangażowania czy też zainspirowania ludzi do partycypacji. Jak powiedział kiedyś Robin Cook: „Dobrego społeczeństwa nie definiuje wskaźnik wyników, ale wartości, które je kształtują”²⁰.

Tworzenie głębiej idącej i silniejszej współpracy nie polega tylko na dodawaniu nowych zasobów, jakimi są zaangażowanie i motywacja ludzi, chociaż to też jest bardzo ważne. Współpraca państwa z obywatelem ma wymiar moralny i polityczny, ponieważ chodzi w niej o odnowę sfery publicznej. Poprzez większą partycypację ludzie otworzą się na możliwość pełnienia bardziej aktywnej roli w kształtowaniu własnego życia, oraz wytwarzania owoców ożywionego, połączonego i empatycznego społeczeństwa obywatelskiego i dzielenia się nimi.

Sophia Parker jest współpracownikiem Demos.

¹⁷ Parker, Heapy, *Journey to the Interface*.

¹⁸ P. Taylor-Gooby, 'The efficiency/trust dilemma', *Health, Risk and Society* 8, no 2 (2006).

¹⁹ Zob. H Wainwright, *Reclaim the State* (London: Verso, 2003).

²⁰ D Alexander, S Creasy, *Serving a Cause, Serving a Community* (London: Demos, 2006).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



16 OPRACOWYWANIE PRZYSZŁOŚCI Tom Bentley

Pod koniec 2006 r. australijski rząd federalny opublikował reklamę w największej krajowej gazecie, *Australia*. Ogłaszała nową umowę dotyczącą ubezpieczeń społecznych między Królestwem Norwegii i rządem Australii, wchodzącą w życie z początkiem 2007 r. Umowa zaczyna się od słów: „Gwoli umocnienia istniejących przyjacielskich relacji między naszymi krajami i zdecydowani skoordynować nasze systemy ubezpieczeń społecznych i wyeliminować podwójne obciążenie pracowników, obie strony zgadzają się...”.

Jeśli spełniłbym norweskie kryteria emerytalne, po przeprowadzce do Australii będę dalej otrzymywał świadczenie. Jeśli pracowałem w obu krajach, mogę dodać lata do siebie i otrzymywać emeryturę za cały okres aktywności zawodowej w kraju, w którym przejdę na emeryturę. Choć systemy te pozostają oddzielne, mogę spersonalizować to, jak w nich uczestniczę.

Ten rodzaj działań jest coraz częstszy. Pokazuje jak rosnące połączenia w świecie prowadzą do współpracy między rządami – osobnymi, suwerennymi bytami – mającej na celu rozwiązanie wspólnych problemów i ułatwienie życia obywatelom. Ubezpieczenia społeczne i opieka społeczna przez lata postrzegane jako produkty odrębnych systemów państwowych stają się międzynarodowe. Rządy nie łączą swoich systemów, ani też nie próbują zarządzać nimi w ten sam sposób. Ale zgadzają się na to, że czas spędzony na pracy i płaceniu podatków w jednym kraju może być traktowany jako równorzędny z robieniem tego w innym kraju.

Wraz z rosnącą liczbą umów dwustronnych między rządami tworzy się środowisko instytucjonalne – obszar kształtowany zasadami – które może być większe i ważniejsze niż którykolwiek z jego elementów składowych.

To są rodzaje współpracy *pomiędzy* rządami, ale ta sama zasada dotyczy współpracy w ramach społeczeństw, a także w ramach samych rządów. Państwo nie jest jednolitym bytem, ale mnogością organizacji, zespołów, interesów i ośrodków władzy. Współpraca między rządem a społeczeństwem i między państwami dążącymi do pokoju, bogactwa i bezpieczeństwa jest tak stara, jak koncepcja państwa. Jest częścią procesu, dzięki któremu wykształciły się rządy¹, ale staje się coraz ważniejsza z trzech, powiązanych ze sobą, powodów.

Pierwszy to wzrost liczby wzajemnych połączeń (*connectedness, connexity*²). Jeśli każdy problem jest połączony z czymś innym lub z kimś innym, to współpraca w celu jego rozwiązania jest z logicznego punktu widzenia niezbędna. Po drugie sieci, zwłaszcza internet, ułatwiają współpracę, obniżają jej koszty, a zatem sprawiają, że ma ona szeroki zasięg dzięki różnorodnym narzędziom, praktykom i kulturom.

Po trzecie, reformy państwa w ostatnich 30. latach, jak zauważa Sue Goss, spluralizowały i zmnożyły liczbę instytucji zaangażowanych w świadczenie usług publicznych. Prywatyzacja, kontestowalność i decentralizacja oznaczają, że coraz bardziej prawdopodobne jest świadczenie tychże we współpracy z organizacjami z innych sektorów. Zmiana oczekiwań obywateli – mniejsze podporządkowanie (obywateli wobec instytucji), więcej elastyczności i lepsza jakość usługi – wzmacniają tę zmianę³.

Pionowy i boczny

Jako obywatele przyzwyczailiśmy się do obrazu rządu jako odrębnego od reszty społeczeństwa, definiowanego poprzez prawo do stosowania przymusu i wojskowe korzenie, różne od świata rynku czy społeczeństwa obywatelskiego. Istnieje wiele

¹ R Wright, *NonZero: The logic of human destiny* (New York: Vintage, 2001)

² G Mulgan, *Connexity: How to Live in a Connected World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1997).

³ S Zuboff and J Maxmin, *The Support Economy: Why corporations are failing individuals and the next episode of capitalism* (London: Allen Lane, 2003).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



powodów, dla których rząd powinien być tak postrzegany i tego chcieć: aby na przykład bezstronnie wymierzać sprawiedliwość, albo utrzymać monopol na uprawomocnione użycie siły aby uniknąć przejścia władzy przez konkretną grupę interesów w społeczeństwie⁴.

Potrzeba współpracy pojawiła się wraz z demokracją i konstytucjonalizmem. Podział władz na odrębne, niezależne byty jest podstawową polityczną zasadą tworzenia współpracy. Jego celem jest, by żadna agencja czy klika nie była w stanie w pełni zrealizować swoich interesów. Aby ograniczyć władzę instytucji potrzeba zdefiniowanych funkcji i pionowej władzy. Aby stworzyć rozwiązania dla szeregu przeplatających się obszarów potrzebujemy poziomych związków i możliwości.

Takie połączenie gwarantuje skuteczne rządy. W konsekwencji, skuteczna polityka wymaga perswazji, targowania się, kompromisu, dzielenia się korzyściami, a nawet, niebezpośrednio, uczenia się od współpracaczy.

Potrzeba połączenia specjalizacji i integracji, rozkazywania i zgadzania się, współzawodnictwa i współpracy rzuca nowe światło na wartość rządów federalnych i pokazuje, że wykształciły się, by zrównoważyć konkurujące ze sobą interesy i tożsamości osobnych wspólnot z ich interesami i potrzebami wspólnymi. Jak pisze Robert Wright:

W 1500 p.n.e. istniało na naszej planecie około 600000 autonomicznych struktur państwowych. Dziś, po wielu przejściach i nabytkach, istnieje 193 autonomicznych struktur. W tym tempie, już niedługo nasza planeta będzie miała wspólny rząd⁵.

Podczas gdy siły historii wspierają unifikację, procesowi scalania się towarzyszy niesamowity wzrost połączeń poziomych i relacji stosowanych do zarządzania w poprzek i między rządami, co daje im adaptacyjną elastyczność a jednocześnie korzyści ekonomii skali. W rezultacie model instytucjonalny ma ogromny wpływ na to, jak dany system rozwiązuje problemy zbiorowe. Systemy federalne, takie jak USA, Szwajcaria, Kanada i Australia, zaprojektowane pragmatycznie, by równoważyć różnice między częściami składowymi, mogą zachęcać zarówno do konkurencji jak i współpracy między członkami tej samej federacji z dobrym dla nich skutkiem.

Renegocjacje w ramach federacji w celu osiągnięcia zmian, które prowadzą do pozytywnych wyników ekonomicznych i społecznych, są jasnym przykładem korzyści i trudności rządów opartych na współpracy (*collaborative governance*). Jako przykład może tu posłużyć obecny australijski plan reform, National Reform Agenda, w ramach którego federalne i stanowe samorzady zdominowane przez różne partie zadeklarowały chęć negocjowania wspólnych inwestycji w reformy mające na celu długofalowe wzmocnienie możliwości Australijczyków poprzez kapitał ludzki i inwestycje w infrastrukturę⁶.

Wykraczając poza dotychczasowe opcje

Powyższe powody pozwalają wytłumaczyć, dlaczego w ostatnim dziesięcioleciu rządy w znaczący sposób kładą coraz większy nacisk na współpracę. Nacisk ten przesuwają z rozwiązań skupionych na poprawie „usług” ku kwestiom personalizacji i współprodukcji, co wymaga radykalnego przeprojektowania usług i nowych form organizacji.

Modeli organizacji, z których rządy mogą czerpać, by wypracować te związki, jest coraz więcej, również się poszerza, poczynając od zarządzania kontraktami i listami intencyjnymi do joint ventures i całego wachlarza projektów sieciowych. Sir Michael Barber, pionier reformy usług publicznych, przekonywał niedawno, że istnieją tylko trzy modele reform: dowódź i kontroluj, quasi-rynek i „mieszanka dewolucji i przejrzystości”

⁴ Niedawne wydarzenia w Tajlandii i Irlandii Północnej, w pierwszym przypadku wojskowy zamach, w drugim rekonstrukcja przepisów mająca na celu rozprawienie się z przeszłością splamioną systemowymi uprzedzeniami, pokazują znaczenie tego ryzyka.

⁵ Wright, *NonZero*

⁶ Rząd Wiktorii, z którym współpracuję, jest głównym graczem w tych negocjacjach.



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



w której rządy delegują lub zlecają usługodawcom świadczenie usług, a później ich z tego rozliczają⁷.

Ale istnieje dużo szersza gama modeli systemów i opcji reform dostępna, jeśli uzna się, że gama ta może ewoluować czy wyłaniać się z różnych kombinacji typów wymienionych przez Barbera. Jeśli zbuduje się architekturę współpracy, jak i współzawodnictwa i kontroli, jak również uzna się zmieniające się warunki, wtedy dostrzeże się dużo bardziej zróżnicowany wachlarz możliwości.

Ten szerszy obraz pozwala uznać wielość platform, z których rząd może skorzystać, aby świadczyć usługi, oraz kombinacje organizacji, które mogą być w nie zaangażowane. Na przykład Goldsmith i Eggers wyróżniają partnerstwo skanalizowane, sieci rozprzestrzeniania informacji, łańcuch dostaw, usługi zlecane i „obywatelskie centrale”, a kwitnąca nauka o sieciach może dodać jeszcze wiele innych⁸.

Niemniej, nawet ten zestaw nie obejmuje najważniejszego obszaru dotyczącego kształtowania przyszłości usług publicznych: roli rządu w kształtowaniu środowiska, dzięki któremu *sami obywatele* będą mogli współpracować i produkować różne dobra. To ma znaczenie, ponieważ społeczne i ekonomiczne warunki, które napędzają współpracę, skłaniają również rządy do wykraczania poza obecne opcje instytucjonalne.

Obywatele wprowadzają innowacje poprzez współpracę

Powyższe okoliczności umożliwiają Yochaiowi Benklarowi postulowanie społecznej i opartej na zasadzie wspólności (*common-based*) produkcji jako najważniejszej nowej metodzie spełniania różnorodnych ludzkich potrzeb. Dla Charlesa Leadbeatera te same zmiany uwypuklają możliwości masowej kreatywności czy podejścia „myślimy” (*We think*), w ramach którego wiele instytucjonalnych i ekonomicznych przeszkód na drodze do współpracy przy rozwiązywaniu problemów zostaje przełamanych i współpraca na rzecz wspólnego zysku może zaistnieć na masową skalę i na ogromnym obszarze we wszystkim, poczynając od organizacji pracy i produkcji energii na edukacji kończąc⁹.

Benklar twierdzi, iż zmiany pozwolą większej liczbie osób na spełnienie własnych potrzeb poprzez projektowanie usług, zajęć i kultury dostosowanych do siebie. Utrzymuje również, że te procesy produkcji czerpią z zasobów wytworzonych przez kreatywność innych. Te właśnie zasoby to „wspólności” (*commons*), z których bierze się surowe materiały do kształtowania naszych indywidualnych wysiłków i które stanowią punkt odniesienia i źródło inspiracji dla naszego poczucia tego, kim jesteśmy i czego chcemy.

Produkcja społeczna już się odbywa; w nieformalnych sieciach wymiany wiedzy, opieki społecznej i koordynacji pracy, w klubach sportowych i lokalnych centrach zdrowia, gdzie zajęcia zbiorowe przykładają się do ogólnego dobrostanu i lepszych wyników zdrowotnych. Wplatają się one w usługi świadczone profesjonalnie i często nikną w zestawieniach wyników podkreślających tylko co bardziej formalne procedury.

Dominujące systemy instytucjonalne, poprzez które spełnia się potrzeby społeczne – rynek oparty na konkurencji i usługi kontrolowane przez państwo – są zbyt wąskie, aby objąć rzeczywistość zmieniającego się społeczeństwa. Właśnie dlatego partnerstwo i wspólne przedsięwzięcia weszły do rządowego repertuaru. Co istotne, nowe formy produkcji mogą ewoluować w struktury na większą skalę mogące wspierać działania na skalę masową, a zatem konkurować z produkcją przemysłową czy państwową, ale stosując zupełnie inne zasady partycypacji. Jak ujmuje to Benkler:

⁷ M Barber, 'Reform of our public services is a test for managers', *Financial Times*, 27 Sep 2006, dostępne na www.mckinsey.com/locations/ukireland/publications/pdf/FT_RP2363.pdf (accessed 13 Mar 2007).

⁸ S Goldsmith and D Eggers, *Government by Network: The new public management imperative* (Cambridge, MA: Deloitte/Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University, 2004), dostępne na www.rppi.org/netgovfinal.pdf (accessed 11 Mar 2007).

⁹ Zob. www.wethinkthebook.net/home.aspx (accessed 13 Mar 2007).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Te struktury i modele organizacji powalają zarówno na niezależne tworzenie, które koegzystuje i jest spójne z wzorcami nadającymi się do użycia i niezależnymi przedsięwzięciami spółdzielczymi w formie procesów na zasadzie peer-production¹⁰.

Tradycyjnie zasięg działań kierowanych nieinstrumentalną motywacją jest przypisywane sferze społecznej i trzeciemu sektorowi organizacji pozarządowych i non-profit (i sferze prywatnej w ramach rodziny i kręgu towarzyskiego). Ale granice tej kategorii są nieostre, obejmują zarówno małe, jak i międzynarodowe działania, w różny sposób przecinające się z finansowaniem z budżetu publicznego i rynkiem. Pojawienie się produkcji na zasadzie współpracy oznacza, że procesy „społecznej produkcji” mogą przeplatać się z działaniami i instytucjami osadzonymi, w rynku i państwie, a nie być sztucznie wrzucone do jednej kategorii organizacji społecznych trzeciego sektora.

Znaczenie tej zmiany dla tego, co obecnie nazywamy usługami publicznymi, jest ogromne, zwłaszcza biorąc pod uwagę stopień zaawansowania reformy usług publicznych w różnych krajach. Jednolite i ogólne świadczenia znane z przeszłości są przez większość uznawane za nienadające się na przyszłość. Ale obecny wachlarz opcji reformy, zwłaszcza tych opartych wyłącznie na prywatyzacji usług i zasobów i przenoszeniu ciężaru odpowiedzialności na indywidualnych odbiorców, jest równie niezadowolający.

Niemniej w krajach, w których społeczeństwo starzeje się, zróżnicowanie i zmiany w kierunku gospodarek opartych na sektorze usług, nowe sposoby splatania ze sobą produktywności ekonomicznej z społecznym zaangażowaniem są niezbędne. Największa potrzeba powstaje na przecięciu między opieką sprawowaną przez poszczególne osoby i ich rodziny a oficjalnymi usługodawcami.

Wynika to głównie z faktu, że schematy ludzkich potrzeb ulegają zmianie w bogatych zindustrializowanych społeczeństwach w sposób, który sprawia, iż tradycyjne metody finansowania usług publicznych stają niemożliwe, a tradycyjne metody organizacji i regulacji nieefektywne. Przesunięcie się ciężaru opieki na leczenie chorób przewlekłych, założenie, że praca powinna iść w parze z ciągłym rozwojem, sprawiają, że potrzebne są nowe wzory produkcji tych dóbr, które równocześnie mogą spersonalizować i wypełnić zasób wspólny (*commons*), z którego czerpią. To powinien być główny cel państwa opartego na współpracy.

Spojrzenie na inne elementy tego zbioru i poprzednie katalogi Demos pokazuje, że właśnie to zachodzi oddolnie z obszaru świadczenia usług publicznych. Projektowanie usług na zasadzie współpracy przez organizacje działające razem na tym samym obszarze jest podstawą efektywnej współ-produkcji między obywatelami a władzą. Państwo oparte na współpracy musi włączyć te organizacje i sieci, które potrafią pośredniczyć między indywidualnymi potrzebami a uniwersalnymi zasadami. Dzięki temu procesowi mediacji usługi mogą zostać spersonalizowane, odpowiedzialność podzielona, a wartości stworzone wspólnie.

Ale na drodze do promocji współpracy na wszystkich szczeblach władz stoją dwie historyczne przeszkody. Pierwsza polega na tym, że utworzenie nowoczesnego, godnego zaufania i profesjonalnie zarządzanego państwa zależy od umiejętności zapobiegania korupcji, czyli rodzaju nielegalnej współpracy. To oznacza, że wiele protokołów, przepisów i instynktów władzy poświęca się wyrugowywaniu niechcianych kontaktów, kierowanie ich na oficjalne drogi, czyli wzmacnianie tego, co z zewnątrz może być odbierane jako sztywność i nieprzejrzystość.

Druga to fakt, że władza w XIX i XX w. kierowała się zasadą funkcjonalnych, profesjonalnych usług, w których wiedza ekspercka organizowana była w osobne jednostki – efekt silosu – a władza organizowała się w pionowe struktury hierarchii i odpowiedzialności.

¹⁰ Y Benkler, *The Wealth of Networks* (London: Yale University Press, 2006).



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Ten niezdrowy związek historii, odpowiedzialności i władzy odpowiada za utrzymanie takiego podejścia. Oczywiście możliwość rozliczenia przed parlamentem i zachęcanie do odpowiedzialnego korzystania z budżetów publicznych są ważne, zwłaszcza w złożonych systemach. Ale jest prostsza przyczyna tego zastoju, do której politycy i urzędnicy nie mogą się publicznie przyznać: walka o władzę. Były minister napomknął mi tuż po wyborach w 1997 r., że próba zreformowania rządu i administracji oznaczałaby walkę z „feudalnymi baronostwami”, uwaga, która współbrzmi z obserwacją Henry’ego Tama, że baronowie stali się pod władzą Partii Pracy postmodernistyczni.

Dopóki władza polityczna mierzona jest zasobnością ministerialnej teki, a kariera w administracji państwowej to wspinanie się na szczyt hierarchii poprzez kontrolę coraz to większych kawałków organizacji, dopóty tendencja do organizacyjnej współ-produkcji na szczycie drabiny władzy zawsze będzie ograniczona. To jest oczywiste, ale sposób uporania się z tym, już nie. Ma to znaczenie nie o tyle, że wszystko zależy od tych kręgów władzy, ale o tyle, że taka struktura wzmacnia kulturę i zestaw założeń, które osłabiają możliwość współpracy gdzie indziej.

Oficjalnie, władza wciąż żyje w newtonowskim świecie, gdzie każda reakcja wywołuje własny efekt, który powinien być oddzielny i mierzalny osobno od innych działań. W takim świecie przepisy racjonalnie wyznaczają cele organizacjom świadczącym usługi, przyznają zasoby, kontrolują i weryfikują, a wyniki choćby reorganizacji szpitala czy wskaźniki przestępczości powinny być osiągnięte poprzez pionowy transfer instrukcji i zachęt w górę i w dół hierarchii służbowej.

Ta tendencja wspierana jest przez podejście „mocodawca i pełnomocnik” preferowane przez New Public Management, wg którego zadaniem strategicznym jest ustalenie, kto tak naprawdę rządzi a zatem kto jest „odpowiedzialny”. Ale jak dowodzi Charles Sabel, oddzielenie strategii od wykonania jest stale podważane przez wprowadzanie w życie, oraz fakt, że „pełnomocnikami” są w tym przypadku zazwyczaj osoby z najobszerniejszą wiedzą dotyczącą tego, jak coś działa¹¹.

Erozja tych założeń jest elementem dużo dalej idących zmian w naszym rozumieniu natury organizacji, oddalających nas od prób sprawienia, by działały jak maszyny wykonujące rozkazy, a przybliżających do obrazu bardziej złożonych relacji, w których ludzie działają powodowani różnymi motywacjami, gdzie zmiany zachodzą zarówno poprzez świadome procesy decyzyjne, jaki i nieustający proces adaptacji, ulepszania i improwizacji.

Sabel pokazuje, że oprócz tej zmiany w postawie, „kanoniczna forma tej organizacji jest federalna i otwarta”. Choć organizacje wyższego szczebla (parlament, ministerstwa) wyznaczają ogólne cele i ramy działań, zdolność systemu do znajdowania skutecznych rozwiązań i adaptowania się do zmian w środowisku zależy od ciągłej interakcji między zasadami płynącymi z góry i lekcjami, opartymi na doświadczeniu, idącymi z dołu.

Jak twierdzi Sabel:

Te sfederalizowane organizacje odpowiadają na problem przywiązania do racjonalności nie poprzez rozkładanie złożonych zadań na proste, ale poprzez tworzenie sieci wyszukiwania, które pozwalają działającym osobom na szybkie odnalezienie tych, którzy mogą ich nauczyć tego, co robić, bo już sami rozwiązują podobny problem¹².

Państwo oparte na zasadzie współpracy potrafi przekształcić swoje działania, inwestycje i strukturę w poszukiwaniu ciągłych ulepszeń dzięki uczeniu się.

¹¹ C Sabel, 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability', WRR discussion paper, 2004, available at www2.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc (accessed 11 Mar 2007).

¹² Ibid.



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Opracowywanie przyszłości

Ale czy władza naprawdę może wziąć przyszłość we własne ręce? Prywatne firmy czują się dużo pewniej w darwinowskim świecie, ponieważ obowiązuje tu zasada przetrwania najsilniejszych. Czy sztuka rządzenia może przerodzić się w umiejętność projektowania zasad i opracowywania celów dla złożonych struktur organizacyjnych, systematycznego uczenia się z własnych doświadczeń i tworzenia metod współpracy, które maksymalizują wartości społeczne, jakie te struktury tworzą?

Zasób współczesnych praktyk pozwala sugerować, że innowacyjność we współpracy jest obszerna, zróżnicowana i wciąż się powiększa. Rosnąca trudność utrzymania tradycyjnych modeli usług będzie stale motywować oddolną innowację. Dużo trudniej osiągnąć będzie zmiany w dużych strukturach administracyjnych. Ale nawet tu przyszłość współpracy ma szansę rozwijać się bardziej dzięki rozwojowi i rozszerzaniu się nowych praktyk, aniżeli dzięki całościowym zmianom strukturalnym narzuconym z góry.

Kluczem do sukcesu jest zrozumienie, jak wykorzystać projektowanie polityki i zarządzanie wprowadzaniem jej w życie, aby stwarzać modele, zachęcać i później uczyć się systematycznie ze wzorców działań opartych na współpracy. Wraz z rosnącą widzialnością i skutecznością tych podejść, informacje zwrotne, co się udaje, muszą być systematycznie wprowadzane do dalszych procesów decyzyjnych, takich jak np. podział budżetu. Niestety, połączenia między dowodami, praktyką i podziałem budżetu są wciąż słabym elementem systemów.

Niemniej, okazji by zmieniać państwo poprzez współpracę jest wiele. Nie ma powodu, dla którego amerykańskie miasta, australijskie stany i kraje Unii nie miałyby współpracować na rzecz rozwiązań dotyczących zmiany klimatycznej poprzez handel emisjami dwutlenku węgla; tak się już dzieje. Podobnie, rolą władzy powinno stać się współkreowanie i inwestowanie w struktury, które umożliwią szerszej sferze publicznej instytucji i organizacji współpracę w taki sposób, aby współ-produkcja, czy produkcja społeczna, stały się widocznym elementem życia codziennego.

Władza może to osiągnąć poprzez:

- przekształcenie procesów świadczenia usług tak, by tworzyły konsorcja oparte na sieciach, które przedstawią innowacyjne rozwiązania dostosowane do przecinających się potrzeb społecznych
- eksperymentowanie ze strukturą administracyjną, tak by opierała się na zespołach i projektach, które nagradzają współpracę międzywydziałową i sprawiają, że odpowiedzialność za niepowodzenia spoczywa na menadżerach wysokiego szczebla zmianę modeli rozliczania przez parlament, tak by poszukiwano dowodów na uczenie się i inteligentnych wyjaśnień, zamiast mechanicznie szukać dowodów na przepaść między przepisem a rzeczywistością
- budowanie „otwartej struktury” stworzonej, by ułatwić instytucjom publicznym, firmom i organizacjom społecznym współpracę dzięki szybkiemu znajdowaniu ludzi zajmujących się podobnymi sprawami
- inwestowanie w technologie modelowania i przewidywania służące do badania zachowań złożonych systemów agentowych adaptujących się do zróżnicowanych warunków i zmian środowiskowych, zamiast ograniczać się do założeń klasycznej teorii ekonomicznej, czy linearnych przewidywań centralnego planowania
- tworzenie publicznych agencji zdolnych do długofalowego podejścia populacyjnego do wypracowywanych wyników, np. poprzez profilaktykę, nagradzanych za poprawę wyników na dłuższą skalę poprzez zwiększanie ich zasobów i zakresów odpowiedzialności
- tworzenie „uczących się systemów”, dążą do wspierania i poszerzania innowacji poprzez szybkie cykle projektowania, stosowania i informacji zwrotnej w ramach grup organizacji pracujących nad wspólnym problemem, oraz nagradzanie konsorcjów, które wypracują skuteczne innowacje.



Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych



Państwo oparte na współpracy miesza rolę, władzę i założenia, które operowały przez ponad sto lat istnienia nowoczesnej władzy. Ale siły podważające te nowoczesne mity już zostały uwolnione. Reformatorzy już szukają nowych dróg osiągnięcia zmian na szeroką skalę, nowych modeli wspólnych świadczeń w zróżnicowanych społeczeństwach. Te nowe wzorce, wywołane zarówno współpracą, jak i konkurencją, wyłonią się z dołu.

Od przepisów, regulacji, finansowania i uczących się systemów zależy, jak są przyjmowane i rozprzestrzeniane i kto ma dostęp do wartości, które tworzą. Współpraca prowadzona systematycznie jest najlepszą drogą do przemiany usług i struktur zarządzania na dużą skalę. Wyzwaniem dla władz jest skupienie się na problemach, dla których rozwiązania władza istnieje.

Tom Bentley jest dyrektorem Departamentu Premiera i Rządu Wiktorii oraz dyrektorem nauczania stosownego w ANZSOG, The Australian and New Zealand School of Government. Powyższy tekst napisał jako osoba prywatna.