

Katarzyna SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK  
Politechnika Śląska  
Wydział Organizacji i Zarządzania  
Instytut Zarządzania i Administracji

## INNOWACYJNOŚĆ KOPRODUKCJI W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM NA POZIOMIE LOKALNYM

**Streszczenie.** Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu koprodukcji na innowacyjność działań podejmowanych w lokalnym zarządzaniu publicznym. Cel ten osiągnięto na podstawie systematycznego przeglądu literatury. W toku rozważań scharakteryzowano koncepcję koprodukcji oraz uwarunkowania jej innowacyjności, co następnie zilustrowano na przykładzie zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Rezultem przeprowadzonych analiz jest identyfikacja podstawowych determinantów innowacyjności koprodukcji w lokalnym zarządzaniu publicznym.

**Słowa kluczowe:** koprodukcja, zarządzanie publiczne, innowacyjność, bezpieczeństwo publiczne

## INNOVATIVENESS OF CO-PRODUCTION IN LOCAL PUBLIC MANAGEMENT

**Summary.** The goal of this article is to analyze the impact of co-production on innovation activities in local public management. The article's goal was reached using systematic literature review. In the course of the analysis, the conception of co-production and its influence on innovation were characterized. These issues were also illustrated on the example of public safety management. As a result the basic determinants of co-production innovation in local public management were identified.

**Keywords:** co-production, public management, innovation, public safety

## 1. Wprowadzenie do problematyki badawczej

Realizacja usług publicznych zależy od potrzeb społeczeństwa, a odpowiedzialność za ich dostarczanie przypisana została ustawowo samorządom lokalnym. Samorządy te funkcjonują w ramach określonej społeczności, mają możliwość szybkiej diagnozy jej potrzeb i podjęcia odpowiednich działań. Jednakże zmieniające się priorytety społeczno-polityczne przyczyniają się do wzrostu zapotrzebowania na świadczenie wybranych rodzajów usług. Tradycyjne modele zarządzania tymi usługami nie spełniają już praktycznych wymagań i współcześnie podkreśla się konieczność poszukiwania i wdrażania nowych rozwiązań<sup>1</sup>. Akcentuje się również, że realizacja potrzeb społecznych wymaga ciągłego doskonalenia usług publicznych oraz rozwoju technologii, zasobów, umiejętności i systemów administracyjnych. Konieczna jest orientacja ukierunkowana na innowacje, opierająca się na otwartości na nowe pomysły, skłonności do zmian oraz zdolności do wykreowania i wdrożenia nowych rozwiązań na podstawie regularnych, długoterminowych relacji z członkami społeczeństwa<sup>2</sup>. Istnieje zatem potrzeba zmiany biernej postawy odbiorców usług publicznych, ukierunkowanej jedynie na konsumpcję tych usług, na rzecz aktywnego włączania się w proces ich realizacji i wykreowania innowacyjnych rozwiązań. W związku z powyższym we współczesnym zarządzaniu publicznym koprodukcja nabiera coraz większego znaczenia<sup>3</sup>.

Koncepcja koprodukcji powstała w latach 70. na skutek debaty dotyczącej modelu zarządzania usługami publicznymi<sup>4</sup>. Zgodnie z tradycyjnym modelem, opierającym się na realizacji istniejących procedur, pracownicy administracji publicznej skupiali się na przepisach prawnych i dostępie do usług, nie biorąc pod uwagę zadowolenia społeczeństwa, a tym bardziej jego udziału w tworzeniu usług publicznych. Elinor Ostrom zwróciła wtedy uwagę, że administracja publiczna postrzegana jest z perspektywy producenta usług, a społeczeństwu przypisywana jest bierna rola<sup>5</sup>. Proponowała wprowadzenie koprodukcji w procesie zarządzania usługami publicznymi. Z tego względu jest ona uważana za

---

<sup>1</sup> Pestoff V.: Collective Action and the Sustainability of Co-Production. Paper presented at the ECPR General Conference, Section on Interactive Governance – Where Next? in the Panel on Co-Production and Citizen Participation in Public Services, Where Next? Bordeaux, France, 5-7 September 2013.

<sup>2</sup> Joshi A., Moore M.: Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. "The Journal of Development Studies", Vol. 40(4), 2004, p. 31-49; Bovaird T.: Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. "Public Administration Review", Vol. 67, 2007, p. 846-860.

<sup>3</sup> Osborne S.P., Radnor Z., Nasi G.: A new theory for public service management? Towards a (public) service dominant approach. "American Review of Public Administration Review", Vol. 43(2), 2012, p. 135-158.

<sup>4</sup> Osborne S.P., Strokosch K.: 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", Vol. 24, 2013, p. S31-S47.

<sup>5</sup> Bovaird T.: op.cit.; Meijer A.: Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. "Voluntas", Vol. 23(4), 2012, p. 1156-1172.

prekursorę koncepcji koprodukcji<sup>6</sup>. Zmiany w proponowanym przez Elinor Ostrom<sup>7</sup> zakresie nastąpiły wraz z wdrożeniem modelu Nowego Zarządzania Publicznego, w którym podstawowym wyznacznikiem jest satysfakcja klienta (obywatela). Wraz z rozwojem modeli zarządzania publicznego, koprodukcja zaczęła odgrywać coraz większą rolę. Przyczynił się do tego zwłaszcza rozwój technologiczny, a w tym nowe technologie internetowe, które sprzyjają pogłębieniu relacji między organami administracji publicznej a lokalnymi społecznościami<sup>8</sup>.

Jednakże choć w ostatnich latach nastąpił rozwój badań empirycznych w zakresie koprodukcji w praktyce realizacji usług publicznych, koncepcja ta ma wciąż pionierski charakter<sup>9</sup>. Podobnie w Polsce koncepcja koprodukcji jest jeszcze mało rozpowszechniona, choć widoczne jest znaczenie takich zagadnień, jak partycypacja społeczna czy też konsultacje społeczne, które odnoszą się do omawianej problematyki. Pojawiły się też pierwsze prace naukowe na temat koprodukcji<sup>10</sup>. Co więcej, pomimo że koncepcja ta stanowi ważny mechanizm integrujący, często jest ignorowana, a jej potencjał jest zazwyczaj niedoceniany<sup>11</sup>. Pojawia się zatem pytanie: jaki wpływ ma koprodukcja na innowacyjność w procesie realizacji usług publicznych? Odpowiedź na tak postawione pytanie badawcze stanowi cel niniejszego artykułu.

---

<sup>6</sup> Pestoff V.: Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. "Voluntas", Vol. 23(4), 2012, p. 1102-1118.

<sup>7</sup> Ostrom E.: Collective action and the evolution of social norms. "Journal of Economic Perspectives", Vol. 14(3), 2000, p. 137-158.

<sup>8</sup> Meijer A.: op.cit.

<sup>9</sup> Brandsen T., Honingh M.: Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. "Public Administration Review", 2015, doi: 10.1111/puar.12465.

<sup>10</sup> Kaźmierczak T.: Koprodukcja usług publicznych (koncepcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia), 2014, [www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN\\_ekspertyza\\_TK.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertyza_TK.pdf), 3.11.2015; Kaźmierczak T.: Koprodukcja, czyli „prawo do miasta” w działaniu – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych. Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, „Decydujmy razem”, nr 2, 2012, [www.decydujmyrazem.pl/publikacje/decydujmy\\_razem\\_/AiO\\_2\\_2012.html](http://www.decydujmyrazem.pl/publikacje/decydujmy_razem_/AiO_2_2012.html), 3.11.2015; Podgórnjak-Krzykacz A.: Co-production for local public services – a case study of the cooperative Hallenbad Nörten-Hardenberg eG. „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych, nr 2(30). Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015, s. 165-176; Sześciło D.: Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych. „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych, nr 1(31). Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015, s. 13-21.

<sup>11</sup> Bovaird T.: op.cit.

## 2. Matodyka badawcza

Osiągnięcie założonego celu i zrozumienie koncepcji koprodukcji umożliwiło przeprowadzenie systematycznego przeglądu literatury, który jest strategią badawczą pozwalającą na właściwy dobór źródeł do badań<sup>12</sup>. Zastosowana metodyka uważana jest za podstawową działalność naukową, która pozwala scalić informacje z wielu źródeł, a przez to wygenerować nową wiedzę<sup>13</sup>. Opiera się na identyfikacji faktów w ramach analizy danych wtórnych. Jej celem jest: stworzenie mapy pojęciowej, ocena istniejącego stanu wiedzy oraz precyzyjne określenie kierunków przyszłych badań. W zakresie nauk o zarządzaniu systematyczny przegląd literatury jest kluczowym narzędziem używanym do analizy różnorodności wiedzy. Pozwala zachować obiektywność analiz i objąć cały obszar badawczy.

Biorąc pod uwagę, że podstawowym obszarem zainteresowania są światowe trendy koprodukcji, systematyczny przegląd literatury przeprowadzono w listopadzie 2015 roku, na podstawie baz danych Scopus i Web of Knowledge<sup>14</sup>. Wykorzystanie tych baz zapewnia różnorodność wyników wyszukiwania. Ponadto publikacje zamieszczone w nich podlegają rygorystycznemu procesowi recenzji, co gwarantuje wysoką jakość wyników<sup>15</sup>.

Głównym kryterium wyboru było występowanie zestawień „co-production” i „innovat\*” w tytule, abstrakcie lub słowach kluczowych publikacji. W rezultacie otrzymano 217 wyników w bazie Scopus i 147 w Web of Knowledge. Wyniki te ograniczono do obszarów badawczych, obejmujących nauki społeczne i ekonomiczne, co zmniejszyło liczbę publikacji do 119 w bazie Scopus oraz 73 w Web of Knowledge. Po usunięciu dublujących się pozycji otrzymano w sumie 162 publikacje. Na podstawie abstraktów zidentyfikowanych tekstów z perspektywy lokalnego zarządzania publicznego oraz ich dostępności, do analiz wybrano 23 pozycje.

Niniejszy artykuł jest teoretycznym rezultatem badań realizowanych w ramach projektu pt. „Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/00537.

---

<sup>12</sup> Tranfield D., Denyer D., Smart P.: Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. “British Journal of Management”, Vol. 14. 2003, p. 207-222.

<sup>13</sup> Colicchia C., Strozzi F.: Supply chain risk management: a new methodology for a systematic literature review. “Supply Chain Management: An International Journal”, Vol. 17(4), 2012, p. 403-418.

<sup>14</sup> Web of Knowledge, <http://apps.webofknowledge.com>, 4 listopada 2015; Scopus, [www.scopus.com/](http://www.scopus.com/), 4 listopada 2015.

<sup>15</sup> Newbert S.L.: Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research. “Strategic Management Journal”, Vol. 28(2), 2007, p. 121-146.

### 3. Wyniki przeprowadzonych analiz

#### 3.1. Koncepcja koprodukcji w lokalnym zarządzaniu publicznym

Analiza uzyskanych rezultatów wskazuje, że od 2006 roku wzrasta zainteresowanie problematyką koprodukcji w zarządzaniu publicznym. Badania w tym obszarze prowadzone są przede wszystkim w Wielkiej Brytanii (29,4%), Stanach Zjednoczonych (14,3%) i Holandii (12,6%)<sup>16</sup>.

Koncepcja koprodukcji w lokalnym zarządzaniu publicznym określa różnorodne rodzaje i poziomy aktywnego uczestnictwa członków społeczeństwa w tworzeniu i świadczeniu usług publicznych oraz we wdrażaniu polityki publicznej<sup>17</sup>. Opiera się na samoorganizacji społeczeństw lokalnych w kierunku wspólnego tworzenia wartości<sup>18</sup>. Stanowi składnik współtworzenia (co-creation), które polega na decydowaniu przez klientów, jakie produkty i usługi ma oferować dana organizacja i w jaki sposób ma je kreować. Przejawia się przez wdrażanie nowych lub doskonalenie istniejących usług publicznych w celu ich dostosowania do potrzeb społecznych<sup>19</sup>. Jej znaczenie wynika z wyjątkowych zdolności, jakie społeczeństwo może wnieść do współpracy z organizacjami publicznymi.

Koprodukcja obejmuje elastyczne formy świadczenia usług, w których decyzje podejmowane są na podstawie preferencji użytkowników końcowych. Odnosi się zarówno do indywidualnych, jak i zbiorowych działań, których podstawami są zaufanie i partnerskie relacje<sup>20</sup>. Odzwierciedla zatem relacyjny wymiar procesu zarządzania usługami, lecz ma szersze znaczenie od zaangażowania i partycypacji społecznej<sup>21</sup>. Uważana jest za kluczowy element w procesie dostarczania usług publicznych, ponieważ wynika z nierozłączności

---

<sup>16</sup> Web of Knowledge, <http://apps.webofknowledge.com>, 4 listopada 2015; Scopus, <http://www.scopus.com/>, 9 listopada 2015.

<sup>17</sup> Pestoff V., Brandsen T.: Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation? [in:] Osborne S.P. (ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge-London-New York 2009, p. 223-236; Pestoff V.: *Co-production and Third Sector ...*, op.cit.

<sup>18</sup> Ramírez R.: Value co-production: intellectual origins and implications for practice and research. *Strategic Management Journal*, 20(1), 1999, p. 49-65; Pestoff V.: *Co-production and Third Sector...*, op.cit.

<sup>19</sup> Szkuta K., Pizzicannella R., Osimo D.: Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study. *Telecommunications Policy*, Vol. 38(5-6), 2014, p. 558-567; White T.R., Hede A.-M., Rentschler R.: Lessons from arts experiences for service-dominant logic. *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 27(6), 2009, p. 775-788.

<sup>20</sup> Windrum P.: Third sector organizations and the co-production of health innovations. *Management Decision*, Vol. 52(6), 2014, p. 1046-1056.

<sup>21</sup> Wu L.-W., Lin J.-R.: Knowledge sharing and knowledge effectiveness: Learning orientation and co-production in the contingency model of tacit knowledge. *Journal of Business and Industrial Marketing*, Vol. 28(8), 2013, p. 672-686; Coen L., Kearns N.: Co-producing innovation or innovating co-production? Responding to the contact needs of non-resident parents in the Republic of Ireland. *Child & Family Social Work*, Vol. 18, 2013, p. 207-216.

produkcji i konsumpcji<sup>22</sup>. Stephen P. Osborne i Kirsty Strokosch w zarządzaniu publicznym wyróżniają trzy rodzaje koprodukcji, a mianowicie<sup>23</sup>:

- 1) konsumencką (na podstawie teorii zarządzania usługami): wynika z niezróżniczości i równoczesności produkcji i konsumpcji usług; koncentruje się na zaangażowaniu konsumentów w fazie operacyjnej procesu produkcyjnego celem zrównoważenia oczekiwań i oferty;
- 2) partycypacyjną (bazuje na teoriach administracji publicznej i zarządzania publicznego): obejmuje konsultacje z użytkownikami końcowymi oraz planowanie partycypacyjne na etapie projektowania usług publicznych w celu poprawy jakości tych usług;
- 3) udoskonaloną (łączy elementy dwóch poprzednich rodzajów): połączenie podejścia operacyjnego (konsumenckiego) i strategicznego (partycypacyjnego) celem wprowadzenia nowych form usług publicznych.

W pierwszym z rodzajów koprodukcji zakłada się, że dotychczasowe doświadczenia konsumentów w zakresie świadczenia usług publicznych wyznaczają minimalne standardy i są podstawą jakości tych usług. Nie oznacza to, że konsumenci mają zastąpić pracę administracji publicznej, lecz wskazuje się na konieczność odejścia od biernej postawy, ukierunkowanej jedynie na korzystanie w kierunku aktywnego współtworzenia wartości. Z kolei koprodukcja partycypacyjna dotyczy projektowania i planowania usług publicznych na poziomie strategicznym, np. przez konsultacje społeczne. Natomiast w udoskonalonej koprodukcji konsumenci postrzegani są jako siła napędowa innowacji w zakresie tworzenia i dostarczania usług publicznych. Łączą oni umiejętności operacyjne z zaangażowaniem na poziomie strategicznym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się pozytywne efekty koprodukcji. Należą do nich przede wszystkim: obniżenie kosztów zarządzania usługami, zindywidualizowanie oferty usług, wymiana informacji, transfer i integracja wiedzy, wzrost wydajności, zapewnienie wyższej jakości usług, rozwijanie relacji, a także wzrost innowacyjności<sup>24</sup>. Ponadto

---

<sup>22</sup> Radnor Z., Osborne S.P., Kinder T., Mutton J.: Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. "Public Management Review", Vol. 16(3), 2014, p. 402-423; Lehrer M., Ordanini A., DeFillippi R., Miozzo M.: Challenging the orthodoxy of value co-creation theory: A contingent view of co-production in design-intensive business services. "European Management Journal", Vol. 30(6), 2012, p. 499-509.

<sup>23</sup> Osborne S.P., Strokosch K.: op.cit., p. S37.

<sup>24</sup> Chen J.-S., Tsou H.-T., Ching R.K.H.: Co-production and its effects on service innovation. "Industrial Marketing Management", Vol. 40(8), 2011, p. 1331-1346; Wu L.-W., Lin J.-R.: op.cit.; Chathoth P., Altinay L., Harrington R.J., Okumus F., Chan E.S.W.: Co-production versus co-creation: A process based continuum in the hotel service context. "International Journal of Hospitality Management", Vol. 32(1), 2013, p. 11-20; Lehrer M., Ordanini A., DeFillippi R., Miozzo M.: op.cit.

koprodukcja umożliwia zrozumieć stanowisko i działania innych podmiotów oraz rozwija zdolności absorpcji wiedzy. Na rezultaty koprodukcji wpływają takie czynniki jak<sup>25</sup>:

- charakterystyki organizacji publicznych: zgodność współdziałania organizacji publicznych i obywateli, otwarta postawa organizacji publicznych wobec uczestnictwa obywateli, kultura organizacyjna, występowanie wyraźnych zachęt do koprodukcji;
- charakterystyki społeczności: cechy obywateli (np. umiejętności, wartości, wykształcenie, status społeczny), świadomość społeczna i poczucie wspólnej własności, obecność kapitału społecznego.

Fundamentem koprodukcji są: kreatywne uczestniczenie w procesie zarządzania usługą, zasoby oraz innowacje zewnętrzne<sup>26</sup>. Uczestniczenie przejawia się przez doradztwo oraz artykulację problemów i potrzeb w wyniku komunikowania się i relacji interpersonalnych. W celu przyspieszenia współtworzenia wartości, społeczeństwo używa również organizacjom publicznym swoich zasobów. Zasoby te w głównej mierze obejmują wiedzę niezbędną w procesie projektowania usług, ale również środki potrzebne do ich dostarczania. Z tego względu społeczeństwo jest źródłem innowacji zewnętrznych, a uczestnicząc w procesie organizowania usług, pomaga w ich skutecznym wdrożeniu. Koprodukcja umożliwia zatem nowatorskie i progresywne podejście do projektowania i dostarczania usług.

### 3.2. Koprodukcja jako źródło innowacyjności

Innowacje w usługach publicznych obejmują nowe idee, techniki i metody, ale także nowe praktyki. W tym obszarze wyróżnia się innowacje w odniesieniu do wyrobów, usług, procesów, stanowisk, strategii, zarządzania i retoryki<sup>27</sup>. Innowacje te obejmują zarówno fizyczne rezultaty, jak i zmiany we współpracy w sieciach publicznych<sup>28</sup>. Współpraca zwiększa skuteczność działań podmiotów zaangażowanych w te sieci, a także ich potencjał innowacyjny w zakresie wdrożenia i wykorzystania nowych technologii, praktyk i produktów. Koprodukcja jako forma współpracy może być również źródłem innowacyjności. Przykładowo w badaniach zrealizowanych na Tajwanie wśród 500

---

<sup>25</sup> Voorberg W.H., Bekkers V.J.J.M., Tummers L.G.: A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. "Public Management Review", Vol. 17(9), 2015, p. 1333-1357, p. 1345.

<sup>26</sup> Chen J.-S., Tsou H.-T., Ching R.K.H.: op.cit.

<sup>27</sup> Hartley J.: Innovation in governance and public services: Past and present. "Public Money and Management", Vol. 25(1), 2005, p. 27-34.

<sup>28</sup> Pestoff V.: Co-production and Third Sector..., op.cit.; Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Inter-Organizational Collaboration as a Source of Innovation in Public Management. Active Citizenship by Knowledge Management & Innovation: Proceedings of the Management, Knowledge and Learning International Conference 2013, p. 245-253.

największych firm IT zidentyfikowano uwarunkowania innowacyjności w koprodukcji, do których należą<sup>29</sup>: dopasowanie we współpracy, dotychczasowe doświadczenie oraz emocjonalne zaangażowanie. W rezultacie stwierdzono, że koprodukcja silnie wpływa na innowacyjność usług. W wyniku badań przeprowadzonych również na Tajwanie wśród 221 firm stwierdzono, że koprodukcja wpływa pozytywnie na innowacyjność, poziom absorpcyjności oraz skuteczność działań<sup>30</sup>. W innych badaniach Liam Coen and Noreen Kearns<sup>31</sup>, na podstawie przeprowadzonego studium przypadku, stwierdzili, że innowacje powstają w odpowiedzi na luki w świadczeniu usług publicznych. Zaobserwowali oni również, że czynniki związane z zarządzaniem koprodukcją stanowią zarazem podstawowe czynniki dynamizujące rozwój usług. Z kolei analiza sześciu innowacyjnych przypadków współpracy wskazuje, że dostarczanie usług publicznych przez sieć internetową powoduje wzrost zarówno jakości tych usług, jak i liczby ich użytkowników<sup>32</sup>.

Kluczowym wyzwaniem w kreowaniu innowacji publicznych przez koprodukcję jest znalezienie sposobów pozwalających jednocześnie zapewnić jej trwałość, jak również stworzyć warunki do wspólnego wykorzystywania wiedzy wszystkich partnerów w celu doskonalenia procesu świadczenia usług publicznych. Główne wyzwania w tym zakresie obejmują<sup>33</sup>:

- stworzenie odpowiedniej sieci podmiotów zaangażowanych w koprodukcję;
- odpowiednią artykulację wizji w celu integracji rozbieżnych i sprzecznych interesów różnych grup oraz równoważenia tej wizji z działaniami krótko- i średnio-terminowymi;
- realizacja koprodukcji w sieciach współpracy ze względu na konieczność ciągłego dostosowywania działań.

Innowacyjność w procesie koprodukcji może ograniczać ponadto wiele problemów, związanych z odmiennym postrzeganiem wartości przez poszczególne podmioty, niejasnym podziałem ról i związanym z tym rozmyciem odpowiedzialności czy też niechęcią do współdziałania<sup>34</sup>. W celu eliminacji ograniczeń i stworzenia warunków sprzyjających innowacyjności w koprodukcji, potrzebne jest powołanie pośredników (brokerów i moderatorów) w sieciach współpracy w celu bieżącego rozwiązywania pojawiających się konfliktów. Główne funkcje takich pośredników obejmują dobór właściwych partnerów, diagnozowanie problemów oraz stwarzanie warunków do trwałego rozwoju koprodukcji.

<sup>29</sup> Chen J.-S., Tsou H.-T., Ching R.K.H.: op.cit.

<sup>30</sup> Wu L.-W., Lii Y.-S., Wang C.-Y.: Managing innovation through co-production in interfirm partnering. "Journal of Business Research", Vol. 68(11), 2015, p. 2248-2253.

<sup>31</sup> Coen L., Kearns N.: op.cit.

<sup>32</sup> Szkuta K., Pizzicannella R., Osimo D.: op.cit.

<sup>33</sup> Klerkx L., Nettle R.: Achievements and challenges of innovation co-production support initiatives in the Australian and Dutch dairy sectors: A comparative study. "Food Policy", Vol. 40, 2013, p. 74-89, 75.

<sup>34</sup> Vamstad J.: Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. "Voluntas", Vol. 23(4), 2012, p. 1173-1188; Bovaird T.: op.cit.



Istotne znaczenie kluczowych osób w sieciach współpracy podkreślane jest w badaniach Paula Windruma<sup>35</sup>. Takie osoby powinny mieć odpowiednią pozycję, aby zapewnić możliwość długookresowego zaangażowania zasobów i stworzyć warunki do rozwoju innowacji.

Biorąc pod uwagę opisane uwarunkowania koprodukcji można stwierdzić, że podstawowymi wyznacznikami innowacyjności w tym zakresie są: poziom zaangażowania społeczności lokalnych, poziom ustrukturyzowania powiązań oraz zdolność do współpracy (rys. 1).



Rys. 1. Determinanty innowacyjności koprodukcji w lokalnym zarządzaniu publicznym

Fig. 1. Determinants of co-production innovativeness in local public management

Źródło: Opracowanie własne.

Zakres wykorzystania potencjału innowacyjnego koprodukcji zależy od stopnia, w jakim społeczeństwo jest w stanie zaangażować się w działania organizacji publicznych. Zaangażowanie to opiera na zasadach dobrej woli<sup>36</sup>. Sprzyjają mu zachęty o charakterze finansowym lub niefinansowym, a także humanitaryzm, wrażliwość społeczna czy też chęć do włączenia się w życie publiczne. Warunkowane jest ono również kosztami transakcyjnymi, do których należy np. dostęp do informacji na temat oferowanych usług i miejsce ich świadczenia, a także znaczenie danych usług<sup>37</sup>. Natomiast poziom wykorzystania oferowanej pomocy społeczeństwa przez organizacje publiczne zależy od istniejących struktur organizacyjnych, a w tym wydziałów i pośredników, ukierunkowanych na budowanie i rozwój relacji ze społeczeństwem. Co więcej, zaangażowanie

<sup>35</sup> Windrum P.: op.cit.

<sup>36</sup> Etgar M.: A descriptive model of the consumer co-production process. "Journal of the Academy of Marketing Science", Vol. 36(1), 2008, p. 97-108.

<sup>37</sup> Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V.: Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. "Voluntas", Vol. 23(4), 2012, p.1083-1101.

i ustrukturyzowanie nie zapewnią skutecznej koprodukcji bez zdolności do współpracy zarówno organizacji publicznych, jak i społeczeństwa. W przypadku społeczeństwa zdolność ta obejmuje wiedzę, umiejętności i postawy, które umożliwiają osiągnąć określone rezultaty, a w przypadku organizacji publicznych – procesy podstawowej działalności, kompetencje organizacyjne i kulturę organizacyjną<sup>38</sup>. Opiera się ona na porozumieniu oraz przygotowaniu do współdziałania.

#### 4. Koprodukcja w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z obszarów, w których koprodukcja była wdrażana w pierwszej kolejności i ma ona priorytetowe znaczenie<sup>39</sup>. Wynika to z tego, że skuteczność działań w tym obszarze zależy od bieżącej umiejętności identyfikacji potrzeb społecznych<sup>40</sup>. Koprodukcja w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym, dzięki uwzględnieniu opinii i pomysłów społeczeństwa, pozwala spojrzeć na określoną sytuację z innej perspektywy. W rezultacie umożliwia znalezienie nowego rozwiązania dla istniejących potrzeb.

Wśród rozwiązań na rzecz bezpieczeństwa publicznego opierając się na aktywnościach społecznych wymienia się m.in. grupy sąsiedzkiej czujności<sup>41</sup>. Są one organizowane z powodzeniem w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i krajach Europy Zachodniej. Inicjatywa ta polega na integracji społeczności lokalnych przez wspólne rozwiązywanie pojawiających się problemów, związanych z bezpieczeństwem, wzajemne pilnowanie swoich domów i innych zasobów, obserwacje ulic, okresowe spotkania z przedstawicielami policji oraz propagowanie informacji, związanych z zapobieganiem przestępczości. Członkowie danej społeczności wykorzystują własne zasoby do nadzorowania okolicy i utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Przedstawicielem danej społeczności jest jeden z mieszkańców, który obejmuje rolę koordynatora. Samorządy lokalne wspierają grupy sąsiedzkiej czujności, prywatni przedsiębiorcy, a także towarzystwa ubezpieczeniowe. Efektami ich funkcjonowania są spadek zjawisk przestępczych, wzmocnienie więzi społecznych, wzrost zaufania do

---

<sup>38</sup> Kożuch B.: Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 121-123.

<sup>39</sup> Parrado S., van Ryzin G.G., Bovaird T., Löffler E.: Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. "International Public Management Journal", Vol. 16(1), 2013, p. 85-112; Renauer B.C., Duffee D.E., Scott J.D.: Measuring police-community co-production: Trade-offs in two observational approaches. "Policing", Vol. 26(1), 2003, p. 9-28; Pestoff V.: Co-production and Third Sector..., op.cit.

<sup>40</sup> Sienkiewicz-Małyjurek K.: Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. „Samorząd Terytorialny”, Vol. 7-8, 2010, s.123-139.

<sup>41</sup> Urban A.: Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 104.

policji, a także poprawa jakości życia. W Polsce takie inicjatywy przejawiają się w różnych formach sąsiedzkiej samopomocy<sup>42</sup>.

Koprodukcja ma również miejsce w czasie działań ratowniczych. Dotyczy zarówno ochrony własego majątku (np. rozkładanie worków z piaskiem podczas powodzi), jak i pomocy humanitarnej (np. zbieranie rzeczy pierwszej potrzeby dla ofiar katastrof). Społeczeństwo przez samoorganizację oraz na zasadach dobrej woli i chęci niesienia pomocy angażuje się w przedsięwzięcia realizowane przez organy administracji publicznej. W rezultacie zwiększa się skuteczność prowadzonych działań, a także wzrasta poziom integracji oraz inicjatyw społecznych.

Dobry przykład innowacyjności koprodukcji stanowi funkcjonujący w Holandii system „Burgernet”<sup>43</sup>, który umożliwia zaangażowanie społeczeństwa w działania interwencyjne policji. System ten po kilkuletnim testowaniu został wdrożony na terenie całego państwa. Opiera się on na rejestracji i podaniu w systemie miejsca zamieszkania, pracy lub przebywania, a także numeru telefonu poszczególnych obywateli. W razie potrzeby, zaraz po wystąpieniu przestępstwa, policja może skontaktować się bezpośrednio z osobami zamieszkującymi określone miejsce z prośbą o informacje. Centrum alarmowe policji wysyła również wiadomości tekstowe lub głosowe z informacjami o istniejących zagrożeniach, potrzebnych informacjach, a także o zakończeniu działań. Wszystkie informacje na temat funkcjonowania systemu oraz realizowanych działaniach dostępne są również na stronie internetowej „Burgernet”. W rezultacie działania systemu wśród społeczeństwa zwiększyło się poczucie bezpieczeństwa, wzrosła skuteczność pracy policji oraz wzrósł poziom zaufania publicznego<sup>44</sup>.

Powyższe przykłady potwierdzają znaczenie zaangażowania, ustrukturyzowania i zdolności do współpracy w procesie koprodukcji. Brak lub niewystarczające natężenie jednego z tych czynników może sprawić, że choć dane rozwiązanie będzie miało innowacyjny charakter, nie spełni pokładanych w nim oczekiwań.

## 5. Wnioski

W niniejszym artykule przeanalizowano wpływ koprodukcji na innowacyjność działań podejmowanych w lokalnym zarządzaniu publicznym na podstawie systematycznego przeglądu literatury. W toku rozważań przedstawiono cechy charakterystyczne badanej koncepcji, jej podstawowe rodzaje oraz potencjalne efekty. Głównym rezultatem przeprowadzonych badań jest identyfikacja podstawowych determinantów innowacyjności

---

<sup>42</sup> Urban A.: op.cit.

<sup>43</sup> Meijer A.: op.cit.

<sup>44</sup> Ibidem.

koprodukcji. Choć przeprowadzone badania mają przede wszystkim charakter teoretyczny, umożliwiły stwierdzić, że:

1. We współczesnych metodach zarządzania usługami publicznymi konieczne jest uwzględnienie potencjału społeczeństwa oraz rozszerzenie roli menedżerów zarządzania publicznego o wspieranie i zachęcanie potencjalnych konsumentów do koprodukcji usług publicznych.
2. Koncepcja koprodukcji stwarza fundamenty do wspólnego postrzegania i interpretacji potencjalnych problemów, potrzeb i wyzwań. Wykorzystuje w tym zakresie zasoby poszczególnych partnerów, a w tym między innymi wiedzę, umiejętności i czas.
3. Koprodukcja zwiększa zdolności uczestników do wymiany informacji i współpracy, wzmacnia wzajemne zrozumienie, a także tworzy podstawy do integracji wiedzy. W rezultacie budowany jest potencjał sprzyjający innowacyjnym rozwiązaniom.
4. Innowacyjność koprodukcji w zarządzaniu publicznym jest uwarunkowana poziomem zaangażowania społeczności lokalnych, poziomem ustrukturyzowania na rzecz budowania relacji oraz poziomem zdolności do współpracy.

## **Bibliografia**

1. Baza Web of Knowledge, <http://apps.webofknowledge.com>.
2. Baza Scopus, <http://www.scopus.com/>.
3. Bovaird T.: Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. "Public Administration Review", Vol. 67, 2007.
4. Brandsen T., Honingh M.: Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. "Public Administration Review", 2015, doi: 10.1111/puar.12465.
5. Chathoth P., Altinay L., Harrington R.J., Okumus F., Chan E.S.W.: Co-production versus co-creation: A process based continuum in the hotel service context. "International Journal of Hospitality Management", Vol. 32(1), 2013.
6. Chen J.-S., Tsou H.-T., Ching R.K.H.: Co-production and its effects on service innovation. "Industrial Marketing Management", Vol. 40(8), 2011.
7. Coen L., Kearns N.: Co-producing innovation or innovating co-production? Responding to the contact needs of non-resident parents in the Republic of Ireland. "Child & Family Social Work", Vol. 18, 2013.
8. Colicchia C., Strozzi F.: Supply chain risk management: a new methodology for a systematic literature review. "Supply Chain Management: An International Journal", Vol. 17(4), 2012.

9. Etgar M.: A descriptive model of the consumer co-production process. „Journal of the Academy of Marketing Science”, Vol. 36(1), 2008.
10. Hartley J.: Innovation in governance and public services: Past and present. „Public Money and Management”, Vol. 25(1), 2005.
11. Joshi A., Moore M.: Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. „The Journal of Development Studies”, Vol. 40(4), 2004.
12. Kaźmierczak T.: Koprodukcja usług publicznych (koncepcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia)”, 2014, [www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN\\_ekspertyza\\_TK.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2014/06/EAPN_ekspertyza_TK.pdf), 3.11.2015.
13. Kaźmierczak T.: Koprodukcja, czyli „prawo do miasta” w działaniu – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych. Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, „Decydujemy razem”, nr 2, 2012, [www.decydujemyrazem.pl/publikacje/decydujemy\\_razem\\_/AiO\\_2\\_2012.html](http://www.decydujemyrazem.pl/publikacje/decydujemy_razem_/AiO_2_2012.html), 3.11.2015.
14. Klerkx L., Nettle R.: Achievements and challenges of innovation co-production support initiatives in the Australian and Dutch dairy sectors: A comparative study. „Food Policy”, Vol. 40, 2013.
15. Koźuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Inter-Organizational Collaboration as a Source of Innovation in Public Management. Active Citizenship by Knowledge Management & Innovation: Proceedings of the Management, Knowledge and Learning International Conference 2013.
16. Koźuch B.: Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
17. Lehrer M., Ordanini A., DeFillippi R., Miozzo M.: Challenging the orthodoxy of value co-creation theory: A contingent view of co-production in design-intensive business services. „European Management Journal”, Vol. 30(6), 2012.
18. Meijer A.: Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. „Voluntas”, Vol. 23(4), 2012.
19. Newbert S.L.: Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research. „Strategic Management Journal”, Vol. 28(2), 2007.
20. Osborne S.P., Radnor Z., Nasi G.: A new theory for public service management? Towards a (public) service dominant approach. „American Review of Public Administration Review”, Vol. 43(2), 2012.

21. Osborne S.P., Strokosch K.: 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”, Vol. 24, 2013.
22. Ostrom E.: Collective action and the evolution of social norms. "Journal of Economic Perspectives", Vol. 14(3), p. 137-158, 2000.
23. Parrado S., van Ryzin G.G., Bovaird T., Löffler E.: Correlates of Co-production: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. „International Public Management Journal”, Vol. 16(1), 2013.
24. Pestoff V.: Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. „Voluntas”, Vol. 23(4), 2012, p.1102-1118.
25. Pestoff V., Brandsen T.: Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation? [in:] Osborne S.P. (ed.): The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge-London-New York 2009.
26. Pestoff V.: Collective Action and the Sustainability of Co-Production. Paper presented at the ECPR General Conference, Section on Interactive Governance – Where Next? in the Panel on Co-Production and Citizen Participation in Public Services, Where Next? Bordeaux, France, 5-7 September 2013.
27. Pestoff V.: Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. „Voluntas”, Vol. 23(4), 2012.
28. Podgórnjak-Krzykacz A.: Co-production for local public services – a case study of the cooperative Hallenbad Nörten-Hardenberg eG. „Zarządzanie Publiczne” Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych, nr 2(30). Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015.
29. Radnor Z., Osborne S.P., Kinder T., Mutton J.: Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. „Public Management Review”, Vol. 16(3), 2014.
30. Ramírez R.: Value co-production: intellectual origins and implications for practice and research. „Strategic Management Journal”, 20(1), 1999.
31. Renauer B.C., Duffee D.E., Scott J.D.: Measuring police-community co-production: Trade-offs in two observational approaches. „Policing”, Vol. 26(1), 2003.
32. Sienkiewicz-Małyjurek K.: Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. „Samorząd Terytorialny”, Vol. 7-8, 2010.
33. Sześciło D.: Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(31), 2015.
34. Szkuta K., Pizzicannella R., Osimo D.: Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study. „Telecommunications Policy”, Vol. 38(5-6), 2014.

35. Tranfield D., Denyer D., Smart P.: Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. „British Journal of Management”, Vol. 14, 2003.
36. Urban A.: Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
37. Vamstad J.: Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. „Voluntas”, Vol. 23(4), 2012.
38. Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V.: Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. „Voluntas”, Vol. 23(4), 2012.
39. Voorberg W.H., Bekkers V.J.J.M., Tummers L.G.: A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. „Public Management Review”, Vol. 17(9), 2015.
40. White T.R., Hede A.-M., Rentschler R.: Lessons from arts experiences for service-dominant logic. „Marketing Intelligence & Planning”, Vol. 27(6), 2009.
41. Windrum P.: Third sector organizations and the co-production of health innovations. „Management Decision”, Vol. 52(6), 2014.
42. Wu L.-W., Lii Y.-S., Wang C.-Y.: Managing innovation through co-production in interfirm partnering. „Journal of Business Research”, Vol. 68(11), 2015.
43. Wu L.-W., Lin J.-R.: Knowledge sharing and knowledge effectiveness: Learning orientation and co-production in the contingency model of tacit knowledge. „Journal of Business and Industrial Marketing”, Vol. 28(8).

## Abstract

This article presents the concept of co-production and its impact on innovation in local public management. For this purpose a systematic literature review method is used. In the course of discussion the concept of co-productions and the factors influencing its results are characterized. It is found that this concept increases the capacity of participants to collaboration and information exchange, strengthen mutual understanding, and creates the basis for knowledge integration. These factors are conducive to creating innovative solutions. However, it is also stated, that the following determinants are crucial for innovativeness of co-production: involvement of local communities, structuring to build relationships and ability to cooperate. These results are confirmed on the example of public safety management.