



# OPINIA

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

## **Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym jako wkład w silniejszą demokrację uczestniczącą w UE**

Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym jako wkład w silniejszą demokrację uczestniczącą w UE  
(opinia z inicjatywy własnej)

**TEN/772**

Sprawozdawca: **Krzysztof BALON**  
Współsprawozdawca: **Thomas KATTNIG**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**PL**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20/01/2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	07/09/2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21/09/2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	226/0/2

## 1. Wnioski i zalecenia

- 1.1 Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i bezpośrednio przez obywateli jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów pobudzania demokracji uczestniczącej, a tym samym wzmacniania integracji europejskiej. Z tego powodu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w niniejszej opinii proponuje konkretne działania mające na celu poprawę warunków ramowych w Unii Europejskiej w tej dziedzinie, aby stale zwiększać ochronę praw obywateli i ich korzyści.
- 1.2 Kluczowa rola społeczeństwa obywatelskiego i jego bezpośrednie zdolności spontanicznego, a zarazem owocnego powiązania i wdrażania modeli i procedur współtworzenia, zwłaszcza w dziedzinie usług socjalnych i edukacyjnych, w tych obszarach, w których zebrano już doświadczenia rzeczywistego współtworzenia, są szczególnie widoczne w sytuacjach kryzysowych, takich jak niedawna rosyjska agresja na Ukrainę, która skłoniła do ucieczki miliony ludzi, głównie kobiety i dzieci.
- 1.3 W ujęciu historycznym podmioty społeczeństwa obywatelskiego od zawsze realizowały usługi społeczne i inne usługi świadczone w interesie ogólnym, kiedy organy publiczne nie dostrzegały jeszcze zapotrzebowania na te usługi lub dla przedsiębiorstw komercyjnych zaspokajanie tych potrzeb nie było opłacalne. Następnie do gry weszło państwo i występowało jako dostawca lub klient, regulator, a także gwarant jakości usług. Dlatego konieczne jest stosowanie zasady pomocniczości między państwami członkowskimi a UE, jak określa art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), także odnośnie do usług świadczonych w interesie ogólnym. Ponadto dla tych usług zasada pomocniczości powinna być również główną zasadą w stosunkach między wszystkimi szczeblami administracji publicznej państw członkowskich, a także między organami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- 1.4 O ile odpowiedzialność prawna i polityczna za świadczenie usług w interesie ogólnym wciąż spoczywa na wyłonionych w wyborach mandatariuszach odpowiedzialnych instytucji przedstawicielskich i to oni są regularnie poddawani ocenie przez obywateli podczas wyborów, o tyle odpowiednie organy sprawują kontrolę nad właściwym świadczeniem tych usług. EKES opowiada się za konsekwentnym wdrażaniem podejścia opartego na współtworzeniu: usługi świadczone w interesie ogólnym powinny być kształtowane wspólnie z odbiorcami, społecznościami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ w ten sposób można zagwarantować, że z jednej strony te usługi zaspokoją rzeczywiste potrzeby, a z drugiej strony umożliwią demokratyczne uczestnictwo. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których pracownicy etatowi współpracują z wolontariuszami lub strukturami samopomocy.
- 1.5 W związku z tym zachęca się państwa członkowskie, by rozwijały lub ulepszały instrumenty zapewniające udział obywateli, obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całym procesie świadczenia usług w interesie ogólnym. Obejmuje to również odpowiednie warunki ramowe nienastawionych na zysk działań społeczno-gospodarczych, które określono w opinii EKES-u *Wzmocnienie nienastawionych na zysk przedsiębiorstw społecznych jako podstawowego filaru Europy socjalnej*<sup>1</sup> z 18 września 2020 r., oraz wdrożenie art. 77 dyrektywy

---

<sup>1</sup> [Dz.U. 2020 C 429/18](#).

2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych<sup>2</sup>, jeśli chodzi o zamówienia na określone usługi społeczne, usługi w dziedzinie zdrowia, kultury i edukacji, jak określono w tymże artykule, zastrzeżone właśnie dla organizacji nienastawionych na zysk.

- 1.6 EKES zwraca uwagę, że świadczenie wysokiej jakości usług w interesie ogólnym, leżących w interesie obywateli, obywateli i gospodarki, zależy od odpowiednich zasobów finansowych i kadrowych, które należy zapewnić.
- 1.7 Choć to państwa członkowskie, regiony i gminy ponoszą główną odpowiedzialność za warunki ramowe świadczenia usług w interesie ogólnym, a tym samym również za ich współtworzenie, trzeba pilnie zachęcać państwa członkowskie do rozwijania koncepcji współtworzenia poprzez zapewnienie zestawu narzędzi ułatwiających korzystanie z odnośnych modeli. Takie inicjatywy powinny skłaniać wszystkie zainteresowane strony w państwach członkowskich do promowania współtworzenia i świadczenia usług w interesie ogólnym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- 1.8 EKES proponuje, by Komisja opublikowała dokument roboczy na ten temat jako podstawę dalszych prac mających na celu stworzenie zestawu narzędzi, który ukierunkuje władze krajowe, regionalne i lokalne oraz zachęci je do szerszego stosowania modeli współtworzenia. Taki dokument powinien zawierać m.in. rozważania na temat współtworzenia w nawiązaniu do art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i protokołu nr 26 do TUE i do TFUE, z uwzględnieniem Europejskiego filaru praw socjalnych, oraz na temat szczególnej roli nienastawionej na zysk gospodarki społecznej we współtworzeniu oraz niezbędnych warunków ramowych. Dokument ten powinien ponadto obejmować propozycje dotyczące promowania na szczeblu europejskim i krajowym innowacyjnych projektów współtworzenia z uwzględnieniem elementów badawczych i zbioru dobrych praktyk. Na podstawie takiego zestawu narzędzi, po przeprowadzeniu szerszych konsultacji na szczeblu unijnym, można by opracować zieloną, a następnie białą księgę.
- 1.9 Aby kontynuować i rozwijać proces rozmów na szczeblu europejskim, EKES utworzy forum wymiany pomysłów i najlepszych praktyk w tej dziedzinie, zrzeszające organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, środowiska akademickie i projekty badawcze.

## 2. Kontekst

- 2.1 Dalszy rozwój demokracji uczestniczącej w Unii jest jednym z głównych wyzwań w drodze do wzmocnienia integracji europejskiej, aby przeciwstawić się populizmowi i nacjonalizmowi. Z kolei jednym z najskuteczniejszych narzędzi pobudzania demokracji uczestniczącej jest współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i bezpośrednio przez obywateli.

---

<sup>2</sup>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PL>

- 2.2 EKES od wielu lat angażuje się we współpracę z różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i ze środowiskiem naukowo-badawczym na rzecz unowocześnienia i dalszego rozwoju usług świadczonych w interesie ogólnym. W Komitecie za tę pracę odpowiedzialna jest przede wszystkim tematyczna grupa analityczna ds. usług świadczonych w interesie ogólnym.
- 2.3 W 2019 r. nawiązano współpracę z konsorcjum projektu Co-Creation of Service Innovation in Europe (CoSIE)<sup>3</sup>, w skład którego wchodziły uniwersytety, władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego z dziewięciu państw członkowskich (Estonia, Finlandia, Grecja, Włochy, Niemcy, Polska, Szwecja, Hiszpania, Węgry) oraz ze Zjednoczonego Królestwa. Tematyczna grupa analityczna ds. usług świadczonych w interesie ogólnym śledziła innowacyjne doświadczenia i wnioski z projektu CoSIE na dwóch seminariach: „Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym: rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego” 15 kwietnia 2021 r. w Brukseli oraz „Obywatele w służbie obywateli: współtworzenie i świadczenie usług w interesie ogólnym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego” 1–2 grudnia 2021 r. w Lublinie zorganizowanym we współpracy z miastem Lublin i przy udziale partnerów z Ukrainy.
- 2.4 Współtworzenie jest nierozdzielnie związane z szerszymi debatami na temat reformy administracji publicznej. Nowe zarządzanie publiczne (new public management, NPM) koncentrowało się na zwiększeniu wydajności, przyjęciu modeli zarządzania z sektora prywatnego i budowaniu takiej relacji między usługą a klientem w dziedzinie usług publicznych, w której punktem wyjścia są potrzeby, wymogi i wybory użytkowników tych usług. Jest to model, który dominował w latach 90. i na początku XXI w. Spotkał się on jednak z krytyką, ponieważ nie był tak skuteczny i wydajny, jak oczekiwano, a jego potencjał innowacyjny był ograniczony<sup>4</sup>. Po NPM podstawowym założeniem innowacyjnych tendencji („paradygmatów”<sup>5</sup>) w administracji publicznej jest aktywny, współtworzący obywatel, a nie pasywny, indywidualny konsument, który kieruje się własnym interesem. Tendencje te skupiają się także na rozwoju integracji i koordynacji między sieciami grup użytkowników i zainteresowanych stron, a nie na ich dezintegracji. Współtworzenie uważa się za kluczowe pojęcie w modelach powstałych po NPM<sup>6</sup>.
- 2.5 Wyniki dotychczasowych prac EKES-u w tej dziedzinie pokazują, że współtworzenie i świadczenie usług świadczonych w interesie ogólnym przez obywateli i ich organizacje wzmacnia demokrację uczestniczącą, a także rozwija gospodarkę społeczną w UE, oprócz wielu innych funkcji, jakie pełnią te usługi, będąc niezbędnym czynnikiem sprzyjającym wszystkim innym działaniom w społeczeństwie.

---

<sup>3</sup> <https://cosie.turkuamk.fi>

<sup>4</sup> Drechsler, W. (2009) Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration, *Halduskultuur—Administrative Culture* 2009, 10(1), s. 6-21.

<sup>5</sup> Çolak, Ç. D. (2019) *Why the new public management is obsolete: an analysis in the context of the post-new public management trends*, *Croatian and Comparative Public* 2019, 19(4), s. 517–536, <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.1>.

<sup>6</sup> Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019) *Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward*. *Administration & Society* 2019, 51(5), s. 795–825, <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>.

### 3. Usługi świadczone w interesie ogólnym

3.1 W procesie integracji europejskiej, w charakterystycznym napięciu między jednością a różnorodnością, rozwinęła się nowa koncepcja usług regulowanych określonymi przepisami i normami. Celem jest zagwarantowanie, że wszyscy obywatele i podmioty będą mieli dostęp do tych podstawowych usług, które stanowią warunek prowadzenia godnego życia teraz i w przyszłości oraz są niezbędne do udziału w życiu społecznym – usług świadczonych w interesie ogólnym. Usługi świadczone w interesie ogólnym mogą być świadczone w różnych kontekstach: albo na konkurencyjnych rynkach jako usługi gospodarcze świadczone w interesie ogólnym, albo jako usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym i wyłączone z tych rynków. Komisja rozróżnia przy tym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, usługi o charakterze nieekonomicznym i usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym (o charakterze ekonomicznym lub nieekonomicznym)<sup>7</sup>. Usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG)<sup>8</sup> lub usług o charakterze ekonomicznym dotyczy art. 106 TFUE.

3.2 Koncepcję tę stopniowo wzmacniano i dopracowywano.

3.2.1 Usługi świadczone w interesie ogólnym należą do wspólnych wartości europejskich i są istotne dla rozwijania spójności społecznej i terytorialnej w UE<sup>9</sup>. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na wspólne wartości Unii w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 TFUE, zgodnie z protokołem nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonym do TUE i do TFUE. Dalszy rozwój przedstawionych tam zasad może zwiększyć efektywność i pozwolić uniknąć niepożądanego rozwoju sytuacji.

3.2.2 Te wspólne wartości obejmują trzy wymiary: zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zaspokajaniu potrzeb odbiorców; poszanowanie różnorodności i różnic w potrzebach, preferencjach i demokratycznych wyborach odbiorców, jak również odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej; wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców<sup>10</sup>.

3.2.3 Usługi te są zasadniczą częścią systemów gospodarczych i społecznych państw członkowskich UE i jako całość stanowią istotną część europejskiego modelu społecznego. Obywatelki, obywatele i przedsiębiorstwa w Europie słusznie oczekują dostępu do szerokiej gamy niezawodnych, stabilnych i wydajnych usług wysokiej jakości, świadczonych w interesie ogólnym (gospodarczym) po przystępnych cenach. Usługi te sprawiają, że mogą być zaspokojone zbiorowe potrzeby i interesy, czyli zadania realizowane dla dobra wspólnego. EKES wyraźnie wskazuje, że świadczenie tych wysokiej jakości usług, które są niezbędne dla obywateli i gospodarki, zależy od wystarczających zasobów finansowych i kadrowych, które należy zapewnić.

---

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_pl](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_pl)

<sup>8</sup> Zapisane już w traktacie rzymskim, obecnie są ujęte w art. 106 TFUE.

<sup>9</sup> TFUE – Postanowienia ogólne, art. 14.

<sup>10</sup> Protokół nr 26 do TUE i TFUE.

- 3.2.4 Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest częścią praw podstawowych<sup>11</sup> oraz Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>12</sup>. W zasadzie 20 Europejskiego filaru praw socjalnych wyraźnie wskazano „podstawowe” usługi, podczas gdy inne zasady tego filaru określają ważne obszary leżące w interesie ogólnym, takie jak m.in. edukacja, mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych, opieka długoterminowa, integracja osób z niepełnosprawnościami, ochrona zdrowia.
- 3.2.5 Usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym nie podlegają regułom rynku wewnętrznego i konkurencji. Mają do nich zastosowanie wyłącznie ogólne zasady UE (przejrzystość, niedyskryminacja, równe traktowanie, proporcjonalność)<sup>13</sup>.
- 3.2.6 Unia i państwa członkowskie mają dbać o to, „aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania”<sup>14</sup>.
- 3.2.7 Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych powierzonych im zadań<sup>15</sup>.
- 3.3 Celem usług świadczonych w interesie ogólnym jest zaspokojenie potrzeb wszystkich obywateli i wszystkich zainteresowanych stron, z uwzględnieniem ewolucji tych potrzeb w czasie i przestrzeni. Usługi te są z natury dynamiczne. Mogą na przykład dotyczyć takich obszarów, jak bezpieczeństwo, zdrowie, usługi socjalne, w tym integracja osób z niepełnosprawnościami, opieka długoterminowa, mieszkalnictwo socjalne<sup>16</sup>, edukacja, a także obszarów podstawowych usług wyraźnie wymienionych w zasadzie 20 Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>17</sup>.
- 3.4 Dla usług świadczonych w interesie ogólnym zasada pomocniczości między państwami członkowskimi a UE została określona w art. 5 ust. 3 TUE. UE ustanawia ramy w postaci ogólnych zasad, które są ukierunkowane na potrzeby wszystkich obywateli oraz wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych. Z kolei za określenie i świadczenie usług w interesie ogólnym odpowiedzialne są państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne. Ponadto dla tych usług główną zasadą w stosunkach między wszystkimi szczeblami administracji publicznej państw członkowskich, a także między organami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego powinna być również zasada pomocniczości.

---

11 Art. 36 Karty praw podstawowych.

12 Punkt 20 filaru.

13 Protokół nr 26 do TUE i TFUE.

14 Art. 14 TFUE.

15 Art. 106 TFUE.

16 Mieszkania po przystępnych cenach również stają się coraz istotniejszą usługą podstawową w związku z pogłębiającym się kryzysem na rynku nieruchomości w wielu państwach członkowskich.

17 „Woda, urządzenia sanitarne, energia, transport, usługi finansowe i usługi łączności cyfrowej”.

3.5 Usługi świadczone w interesie ogólnym są wystawione na liczne napięcia między zagwarantowaniem praw podstawowych, lokalnymi celami spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, celami zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i walki ze zmianą klimatu, wdrażaniem społecznej gospodarki rynkowej oraz przepisów dotyczących jednolitego rynku i konkurencji. Aby zaspokoić potrzeby poszczególnych osób i społeczności, należy dla każdego przypadku z osobna znaleźć odpowiednią równowagę – w sposób pragmatyczny i przy udziale wszystkich zainteresowanych stron.

#### 4. **Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym**

4.1 Podmioty społeczeństwa obywatelskiego od zawsze realizowały usługi społeczne i inne usługi świadczone w interesie ogólnym, kiedy organy publiczne nie dostrzegały jeszcze zapotrzebowania na te usługi lub dla przedsiębiorstw komercyjnych zaspokajanie tych potrzeb nie było opłacalne. Dopiero potem do gry weszło państwo jako dostawca, regulator, a także gwarant jakości usług.

4.2 Usługi świadczone w interesie ogólnym są realizowane przez jednostki terytorialne samodzielnie lub na ich zlecenie. O ile to na wyłanianych w wyborach mandatariuszach tych władz lokalnych spoczywa odpowiedzialność polityczna i są oni regularnie poddawani ocenie przez obywateli podczas wyborów, o tyle same organy sprawują kontrolę nad odpowiednim świadczeniem usług w interesie ogólnym. Można przyjąć dwa różne podejścia, a mianowicie odgórne: inicjatywy władz krajowych, regionalnych lub lokalnych lub oddolne: współtworzenie z udziałem obywateli lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niniejsza opinia dotyczy tego ostatniego podejścia. EKES opowiada się za szerokim wdrożeniem podejścia opartego na współtworzeniu: usługi świadczone w interesie ogólnym powinny być kształtowane we współpracy z użytkownikami, społecznościami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ w ten sposób można zagwarantować, że usługi te faktycznie zaspokoją potrzeby ludzi oraz że umożliwią demokratyczne uczestnictwo.

4.3 Niemniej zakres oraz stopień, w jakim wdraża się współtworzenie, zależą od kontekstu. Nie wszystkie usługi, społeczności i usługodawcy – szczególnie w dziedzinach krytycznych pod względem infrastruktury, jak energetyka i wodociągi – odnajdują się w całkowicie nowym podejściu do usług i do podziału obowiązków, ale każdy krok w kierunku zwiększania współdecydowania i promowania skutecznych rozwiązań w drodze współpracy okazuje się satysfakcjonujący. Aby maksymalnie zwiększyć zaangażowanie użytkowników, można zaproponować tzw. drabinę współtworzenia (ladder of co-creation)<sup>18</sup>. Obejmuje ona różne poziomy systematycznego zaangażowania odpowiednich podmiotów publicznych i prywatnych, począwszy od niższego poziomu zaangażowania (na którym agencje publiczne dążą do wzmocnienia pozycji obywateli i obywateli, aby zwiększyć ich zdolności do kierowania własnym życiem, i zachęcają ich do współtworzenia usług oferowanych im przez sektor publiczny), aż po najwyższy poziom (na którym wspiera się innowacje oparte na współpracy, polegające na wspólnym tworzeniu programu działań i definiowaniu problemów, wspólnym projektowaniu oraz testowaniu nowych i niesprawdzonych rozwiązań, a także na skoordynowaniu wdrażania rozwiązań publicznych i prywatnych).

---

<sup>18</sup> Tamże, Torfing i in.



- 4.4 Współtworzenie oznacza przyjęcie metod pracy, które bazują na istniejących mocnych stronach lub zasobach. Taka metoda pracy wykorzystuje środki (materialne i niematerialne), możliwości i aspiracje użytkowników usług, a nie tylko rejestruje i zaspokaja ich potrzeby. Opiera się to na założeniu, że wszystkie obywatelki i wszyscy obywatele dysponują wartościowymi, często niedostrzeganymi zasobami, takimi jak kultura, czas, doświadczenie życiowe i kompetencje, praktyczna wiedza, kontakty, umiejętności czy pomysły, które mogą wspierać rozwój i ułatwiać świadczenie usług. Zestaw narzędzi wykorzystywanych w procesie współtworzenia obejmuje wiele metod: od badań satysfakcji, takich jak w handlu elektronicznym, i ankiet, przez różne sposoby wyrażania opinii za pomocą narzędzi cyfrowych, grup i paneli dyskusyjnych, po metody partycypacyjne, w tym hackathony społeczne, metody otwartej przestrzeni, laboratoria innowacji, World Café, projekty usług, Design Thinking, ścieżki klienta i inne narzędzia uczestnictwa online.
- 4.5 Współtworzenie nie jest jednak rozwiązaniem technicznym i nie da się go zrealizować za pomocą jednego przedsięwzięcia. Jest podejściem przenikającym procesy projektowania i świadczenia usług na różnych etapach. W bardziej radykalnych formach zestaw narzędzi obejmuje formy współzarządzania, które sprzyjają przenoszeniu decyzyjności, a czasem i przenoszeniu własności usług na ludzi i społeczności. Obejmuje to formalne zaangażowanie osób mających praktyczne doświadczenie w zawieraniu umów dotyczących zarządzania i umów wzajemnych, funkcjonowania spółdzielni i organizacji społecznych.
- 4.6 Podstawowym warunkiem, aby proces współtworzenia przebiegł pomyślnie, jest zaproszenie wszystkich potencjalnych grup użytkowników, aby można było reprezentować ich interesy. Faworyzowanie udziału osób mających więcej zasobów i bardziej skorych do uczestnictwa może prowadzić do niedemokratycznych procesów.
- 4.7 Kolejnym niezbędnym warunkiem dla współtworzenia jest zaufanie między uczestnikami procesu, które można zbudować między usługodawcami a zainteresowanymi stronami tylko wtedy, gdy cele usług procesu współtworzenia są transparentne, a usługodawca otwarcie dzieli się ze współtwórcami zakresem i zasięgiem usług<sup>19</sup>.
- 4.8 Współtworzenie powinno zawsze mieć miejsce w kontekście krajowego, regionalnego i lokalnego planowania zapotrzebowania. Należy zawsze brać pod uwagę sprzeczności między różnymi potrzebami. Jeśli potrzeby zostaną zidentyfikowane, ich proponowaną hierarchię można omówić w ramach konsultacji społecznych, a odpowiedzialne organy mediacyjne i decyzyjne mogą dysponować podstawami decyzyjnymi, aby zagwarantować wysoką jakość i bezpieczeństwo dostaw i dostępności, a także równe traktowanie i poszanowanie praw odbiorców. Ostatecznym celem usług świadczonych w interesie ogólnym muszą być nadal korzyści dla społeczeństwa jako całości. Proces współtworzenia nie może, nawet w sposób niezamierzony, prowadzić do obniżenia jakości usług, nieuzasadnionych podwyżek cen lub ograniczenia dostępu do usług.

---

19

<https://cosie.turkuamk.fi/arkisto/index.html>

- 4.9 Współtworzenie jest dynamiczną interakcją między usługodawcami, użytkownikami usług i innymi zainteresowanymi stronami i składa się z różnych możliwych etapów:
- 4.9.1 współinicjowanie – wspólne określanie celów i zadań poszczególnych usług od samego początku procesu;
  - 4.9.2 zaangażowanie zainteresowanych stron – angażowanie nowych podmiotów (użytkowników, klientów, usługodawców) i utrzymywanie ich zaangażowania w trakcie procesu;
  - 4.9.3 współprojektowanie – wspólne projektowanie usługi;
  - 4.9.4 współwdrażanie – wspólne świadczenie usług;
  - 4.9.5 współzarządzanie – wspólne organizowanie usług i zarządzanie nimi;
  - 4.9.6 wspólne wytyczanie strategii;
  - 4.9.7 wspólocena – wspólna ocena skuteczności i wydajności usług lub decyzji podejmowanych na podstawie określonych kryteriów.
- 4.10 W tym kontekście warto zauważyć, że w praktyce istnieją już innowacyjne modele, w których nie jest możliwe świadczenie usługi użyteczności publicznej bez aktywnego udziału odbiorców<sup>20</sup>.
- 4.11 Istotne jest, aby usługi świadczone w interesie ogólnym tworzyć w ramach współpracy z użytkownikami, społecznościami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zapewniając w ten sposób, że będą one tworzyć i zwiększać wartość oferty tych usług, tj. dobrobyt lub powszechne rozumienie wspólnego dobra, które może być podstawą opracowywania polityki, strategii i dalszych usług. Podczas projektowania, tworzenia i świadczenia usług w procesie współtworzenia usług osoby, które z nich korzystają, współpracują z wysoko wykwalifikowanymi specjalistami<sup>21</sup>. Dlatego też w tym procesie role innowatora, dostawcy usług i użytkownika zbiegają się.
- 4.12 Wartość dodana współtworzenia zawsze polega na aktywnej współpracy między organami publicznymi, które ponoszą prawną lub polityczną odpowiedzialność za świadczenie usług w interesie ogólnym, oraz usługodawcami i użytkownikami, których należy włączyć w demokratycznie kształtowany proces współtworzenia. W ten sposób współtworzenie wzmacnia demokratyczną legitymizację decyzji podejmowanych przez polityków.
- 4.13 Ta wartość dodana przyczynia się w szczególny sposób do wzmocnienia demokratycznego uczestnictwa, jeśli usługodawcy wywodzą się z kręgu organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub organizacji gospodarki społecznej nienastawionej na zysk, w której

---

<sup>20</sup> Na przykład we Francji są to „Services Publics Partagés” („Wspólne usługi użyteczności publicznej”): <https://service-public-partage.fr/>.

<sup>21</sup> Social Care Institute of Excellence: *Co-production in social care: what it is and how to do it?*, 2015, Wytyczne SCIE 51.

pracownicy pełnoetatowi współpracują z wolontariuszami lub strukturami samopomocy, lub jeśli organizacje społeczne, które reprezentują interesy użytkowników, mogą mieć realny wpływ na publicznych lub prywatnych usługodawców. Ponadto współtworzenie ma także wymiar moralny. Wzmacnia społeczność, spójność i zaufanie między podmiotami<sup>22</sup>.

- 4.14 Jest to widoczne w sytuacjach kryzysowych. Najnowszym przykładem może być świadczenie przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego usług (zwłaszcza w zakresie spraw społecznych i edukacji) na rzecz i z udziałem uchodźczyń i uchodźców wojennych z Ukrainy. Natychmiastowa zdolność społeczeństwa obywatelskiego do spontanicznego a zarazem owocnego wdrażania modeli i procedur współtworzenia okazała się kluczowa i realistyczna na tych obszarach, które mają już za sobą udane doświadczenie procesów współtworzenia.

## 5. Inicjatywy polityczne na szczeblu europejskim

- 5.1 Choć to państwa członkowskie, regiony i gminy ponoszą główną odpowiedzialność za warunki ramowe świadczenia, a tym samym również współtworzenia usług w interesie ogólnym, trzeba jednak zachęcać władze krajowe, regionalne i lokalne do odpowiedniego wspierania wysokiej jakości usług świadczonych w interesie ogólnym. Dlatego państwa członkowskie muszą pilnie zacząć propagować koncepcje współtworzenia poprzez zapewnienie zestawu narzędzi ułatwiających korzystanie z odnośnych modeli. Takie inicjatywy powinny zachęcać wszystkie zainteresowane strony w państwach członkowskich do nadania priorytetu współtworzeniu i świadczeniu usług w interesie ogólnym przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. To ważne również dlatego, że podejście oparte na współtworzeniu wnosi istotny wkład w dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb, a także przyczynia się do modernizacji i ukierunkowania na przyszłość.
- 5.2 W tym kontekście EKES wzywa Komisję Europejską do przyjęcia podejścia przekrojowego, uwzględniającego różne obszary kompetencji i wszystkie zainteresowane strony, aby opracować zestaw narzędzi łączących różne formy współtworzenia, zrealizowane projekty pilotażowe i wnioski, jakie należy z nich wyciągnąć.
- 5.3 Bardziej konkretnie EKES proponuje, by Komisja opublikowała dokument roboczy na ten temat jako podstawę dalszych prac mających na celu stworzenie zestawu narzędzi, który ukierunkuje władze krajowe, regionalne i lokalne oraz zachęci je do szerszego stosowania modeli współtworzenia. Taki dokument powinien zawierać m.in. rozważania na temat współtworzenia w nawiązaniu do art. 14 TFUE i protokołu nr 26 do TUE i do TFUE, z uwzględnieniem Europejskiego filaru praw socjalnych, na temat szczególnej roli nienastawionej na zys gospodarki społecznej we współtworzeniu oraz niezbędnych warunków ramowych, które określono w opinii EKES-u z 18 września 2020 r. *Wzmocnienie nienastawionych na zys przedsiębiorstw społecznych jako podstawowego filaru Europy socjalnej*<sup>23</sup>. Ponadto dokument ten powinien dotyczyć wdrożenia art. 77 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień

---

<sup>22</sup> C. Fox i in. (2021) *A New Agenda for Co-Creating Public Services*, Turku University of Applied Sciences, <https://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522167842.pdf>.

<sup>23</sup> [Dz.U. 2020 C 429/18](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TUE/2020/C_429/18/).

publicznych<sup>24</sup> w taki sposób, aby zamówienia na usługi społeczne, usługi w zakresie zdrowia, kultury oraz edukacji, które wymieniono w tym artykule, były zastrzeżone dla organizacji nienastawionych na zysk. Dokument ten ma również obejmować propozycje dotyczące promowania na szczeblu europejskim i krajowym innowacyjnych projektów współtworzenia z uwzględnieniem elementów badawczych i zbioru dobrych praktyk. Na podstawie takiego zestawu narzędzi, po przeprowadzeniu szerszych konsultacji na szczeblu unijnym, można by opracować zieloną, a następnie białą księgę.

- 5.4 W celu kontynuowania i dalszego rozwoju procesu rozmów na szczeblu europejskim, EKES utworzy forum wymiany pomysłów i najlepszych praktyk w tej dziedzinie, zrzeszające organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie i projekty badawcze.

Bruksela, dnia 21 września 2022 r

Christa SCHWENG

Przewodnicząca Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

---

24

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PL>