

*Jakub H. Szlachetko**, *Adam Bochentyn***

WSPÓŁPRACA THINK TANKÓW Z ORGANAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY STANOWIENIU PRAWA

1. WPROWADZENIE

Realizacja zadań publicznych wymaga od organów administracji publicznej wykorzystania różnorodnych zasobów, w tym wiedzy i umiejętności eksperckich. Zdarza się, że organy administracji nie posiadają środków na zatrudnienie odpowiedniego personelu w obsługujących je urzędach, dlatego też wydaje się, że rozwiązaniem korzystnym i godnym uwagi jest zlecenie zadań publicznych podmiotom spoza systemu administracji publicznej, w tym *think tankom*.

Zlecenie podmiotom spoza systemu administracji publicznej realizacji zadań publicznych określa się w literaturze mianem prywatyzacji tychże zadań¹. Zdaniem S. Biernata zjawisko prywatyzacji oznacza: „wszelkie przejawy odstępstwa od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”². Tak pojmowana prywatyzacja wpisuje się w ogólną tendencję *ograniczania aktywności państwa w życiu gospodarczym lub społecznym i wycofywania się z wcześniejszego zaangażowania w różnych dziedzinach*³.

Tak rozumiana prywatyzacja zadań publicznych może polegać na:
1) całkowitej rezygnacji organizacji państwowej z realizacji określonego zadania

* Mgr, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

** Mgr, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Zjawisk społecznych powodujących wzmocnienie udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w realizacji jej zadań jest co najmniej kilka. W literaturze, przyjmując różnorodne kryteria i formy typizacji, wyróżnia się przede wszystkim: prywatyzację zadań publicznych i deregulację; partycypację podmiotów społecznych w procesach decyzyjnych; urynkwienie administracji publicznej; uelastycznienie jej struktur i tworzenie organizacji typu sieciowego (zob. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009). Pomimo pewnych zbieżności zasadne jest traktowanie powyższych zjawisk jako odrębnych kategorii. W niniejszym opracowaniu rozważaniom zostało poddane tylko jedno z wymienionych zjawisk.

² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 25.

³ *Ibidem*, s. 27.

publicznego; 2) utrzymaniu publicznego charakteru zadania przy jednoczesnym przekazaniu procesu jego realizacji podmiotom spoza systemu administracji publicznej; 3) równoległej realizacji zadania publicznego przez organ administracji publicznej oraz przez podmioty spoza jego struktury; 4) dodatkowo istnieje możliwość przekazania podmiotom spoza systemu administracji publicznej realizacji zadania publicznego wraz z częścią majątku publicznego; 5) oraz na obciążeniu podmiotów prywatnych obowiązkami o charakterze publicznym⁴.

Praktyka legislacyjna pokazuje jednak, że najczęstszą formą prywatyzacji zadań publicznych jest konstrukcja zlecenia realizacji tych zadań (lub ich części) podmiotom spoza systemu administracji publicznej⁵. W zależności od prawnej regulacji zjawiska, w prywatyzacji uczestniczą podmioty prywatne (działające dla osiągnięcia zysku, wykonujące działalność gospodarczą) lub podmioty społeczne (pełniące funkcje społeczne, wykonujące działalność pożytku publicznego). Ponadto często występuje sytuacja jednoczesnego wykonywania zadań publicznych przez organy administracji publicznej oraz podmioty spoza jej struktury, do których to należy zaliczyć think tanki.

2. POJĘCIE THINK TANKÓW

Literatura obfituje w definicje think tanków⁶. Można wyróżnić dwa zasadniczo różne ujęcia tego zjawiska: anglosaskie i europejskie. Według pierwszego ujęcia cechą immanentną think tanków jest niezależność pojmowana na kilku płaszczyznach: niezależność organizacyjna i formalna, niezależność finansowa, niezależność badawcza⁷. Pierwsza z nich oznacza odrębną podmiotowość prawną think tanku oraz brak powiązań formalnych z innymi podmiotami. Niezależność finansowa jest wyrazem pewnych wyidealizowanych dążeń do zagwarantowania samowystarczalności finansowej. Jako że stan taki jest w zasadzie niemożliwy do osiągnięcia, w zastępstwie niemożliwego think tanki czynią starania dywersyfikacji źródeł finansowych. Niezależność organizacyjna i formalna, a także finansowa, tworzą warunki do niezależności działalności

⁴ Zob. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 184-185; S. Biernat, *op. cit.*, s. 30-41.

⁵ Wystarczy choćby wspomnieć o ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) oraz o ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.).

⁶ Zob. szerzej T. Bąkowski, J. Szlachetko (red.), *Zagadnienie THINK TANKÓW w ujęciu interdyscyplinarnym*, Gdańsk 2012.

⁷ P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think tank*, Warszawa 2011, s. 104-105.

badawczej, stanowiącej esencję organizacji tego typu. W ujęciu europejskim mniejszy nacisk kładzie się na niezależność organizacyjną i formalną, co doprowadza do częstych sytuacji powoływania think tanków przez istniejące już podmioty, zarówno organy administracji publicznej, jak i podmioty społeczne czy prywatne⁸.

Think tanki są przede wszystkim kategorią funkcjonalną i wyróżnianą z grupy podmiotów prawa wyłącznie ze względu na pełnione funkcje. Kryterium formy organizacyjnoprawnej ma o wiele mniejsze znaczenie, gdyż, w zależności od systemu normatywnego i utartych tradycji, przybierają one zarówno formę fundacji, stowarzyszenia, jak i spółki, czy nawet jednostki wewnętrznej jeszcze innego podmiotu.

Analizując płaszczyznę funkcjonalną zagadnienia think tanków można dojść do konstatacji, że pełnią one różne funkcje w dwóch sferach publicznych: z jednej strony w systemie administracji publicznej, a z drugiej w systemie społeczeństwa obywatelskiego.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące funkcje think tanków w systemie administracji publicznej: 1) doradztwo w kwestiach treści politycznych⁹, 2) ewaluacja programów i projektów politycznych, 3) identyfikacja i interpretacja zjawisk społecznych, 4) transmisja dostrzeżonych problemów z systemu społecznego bezpośrednio w ramy systemu administracji publicznej oraz 5) tworzenie rezerw personalnych administracji publicznej¹⁰. Natomiast w odniesieniu do systemu społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się na: 1) zapewnienie przestrzeni debaty publicznej, 2) edukację w sprawach publicznych, 3) prowadzenie działalności rzeczniczej (lobbingowej), 4) kontrolę działalności organów władzy publicznej¹¹. Ze względu na powyższe, think tanki sięgają po środki masowego przekazu i trwale uczestniczą w komunikacji społecznej.

Rozpatrując think tanki na płaszczyźnie funkcjonalnej, ich działalność przedstawia się dwutorowo. Z jednej strony, w sposób trwały i ciągły prowadzą działalność naukową w dziedzinie szeroko pojętych nauk społecznych (socjolo-

⁸ Chodzi m. in. o partie polityczne, grupy nacisku, szkoły wyższe, organizacje społeczne.

⁹ W literaturze politologicznej rozróżnia się doradztwo w przedmiocie: procesów politycznych; treści politycznych; oraz zarządzania publicznego (Zob. M. Sus, *Doradztwo w polityce zagranicznej Polski i Niemiec. Inspiracje dla Polski na przykładzie wybranych ośrodków eksperckich*, Wrocław 2011, s. 32-33). Podział ten ma znaczenie metodologiczne i umożliwia precyzyjne określenia zakresu działalności think tanków, które to koncentrują się na doradztwie w zakresie treści politycznych. Pozostałe rodzaje doradztwa będą podejmowane przez inne podmioty prawa, w tym głównie przez prywatnych przedsiębiorców (agencje marketingowe; firmy konsultingowe).

¹⁰ P. Zbieranek, *op. cit.*, s. 73.

¹¹ *Ibidem*, s. 76-77.

gia, politologia, prawoznawstwo). Działalność ta jest cechą konstytutywną dla tej kategorii podmiotów prawa. Jednakże, poza działalnością naukową, zajmują się również aktywnym udziałem w różnego rodzaju administracyjnych procesach decyzyjnych (np. procesie legislacyjnym), w ramach których przedstawiają wyniki prowadzonych prac badawczych, a następnie próbują wywierać wpływ na treść decyzji prawodawczych kompetentnych organów. W związku z powyższym, obok działalności typowo akademickiej, zajmują się również działalnością publiczną, ocierającą się wręcz o działalność polityczną. Tak więc prace zespołu ekspertów zatrudnionych w think tankach od samego początku aż do końca, choć odznaczające się wykorzystaniem metod i technik badawczych różnych dyscyplin naukowych, są zdeterminowane celami praktycznymi i konkretnymi sprawami publicznymi¹².

Wydaje się, że najpełniej oddaje treść pojęcia think tanków definicja zaproponowana przez W. Ziętara, według której think tanki to: „organizacje pozarządowe będące niezależnymi ośrodkami badawczymi typu non profit, które poprzez wykorzystanie wiedzy ekspertów dążą do wywierania wpływów na proces decyzyjny w sferze publicznej”¹³.

3. THINK TANKI W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Proces stanowienia prawa jest rozbudowany i składa się z działań wielu podmiotów władzy publicznej, które to działania układają się w pewnej sekwencji. Część tego procesu odznacza się dużym stopniem sformalizowania, chodzi zwłaszcza o fazę podjęcia inicjatywy prawodawczej i fazy następne, kończące się decyzją prawodawczą kompetentnego organu. Zanim jednak dojdzie do formalnego wszczęcia procesu stanowienia aktów normatywnych, w zapleczu podmiotów władzy publicznej przeprowadza się prace analityczne i koncepcyjne w przedmiocie projektu aktu, szuka się merytorycznego uzasadnienia dla tego projektu, a także poparcia opinii publicznej¹⁴.

¹² Doskonałym przykładem opisanego mechanizmu jest udział think tanków w pracach rządów federalnych Stanów Zjednoczonych Ameryki nad reformą systemu opieki zdrowotnej. Spora grupa think tanków zajmowała się tą sprawą publiczną i dzięki temu była gotowa do czynnego udziału w szeroko pojętej dyskusji publicznej, a następnie w sformalizowanym procesie decyzyjnym. Zob. W. Ziętara, *Think Tanks. Na przykładzie Polski i USA*, Lublin 2010, s. 61-61.

¹³ W. Ziętara, *op.cit.*, s. 28.

¹⁴ W literaturze przedmiotu pojawiają się różne koncepcje procesu stanowienia prawa. Według niektórych ujęć prace analityczne i koncepcyjne nad projektem aktu prawnego są traktowane jako działania podejmowane w ramach polityki administracyjnej. Natomiast proces prawotwórczy rozpoczyna się dopiero później (zob. J. Łukasiewicz, *Z zagadnień racjonalizacji tworzenia prawa administracyjnego (wybrane uwagi)*, [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja*

Zasadnicza rola w procesie stanowienia aktów normatywnych przypada podmiotom władzy publicznej, w tym również organom administracji publicznej, które jednak dysponują różnym zakresem kompetencji prawotwórczych - węższym w procesie stanowienia aktów rangi ustawowej, a szerszym w procesie stanowienia podustawowych aktów wykonawczych¹⁵. Nie budzi jednak większych wątpliwości fakt, że, poza podmiotami władzy publicznej, w procesach stanowienia prawa biorą udział również inne podmioty, które nie należą do systemu władzy publicznej. Do tego stosunkowo szerokiego kręgu należy zaliczyć podmioty odznaczające się określonymi atrybutami, najczęściej w postaci wiedzy fachowej (eksperti i specjaliści, pracownicy naukowci, szkoły wyższe, wreszcie think tanki), oraz podmioty podejmujące aktywność ze względu na interesy poszczególnych grup społecznych (lobbyści, grupy nacisku, w tym organizacje pracodawców i organizacje pracowników). Już z powyższego wynika, że obie te kategorie podmiotów spoza systemu władzy publicznej pełnią w ramach procesu stanowienia prawa zupełnie odmienne funkcje.

Udział think tanków w procesie legislacyjnym należy niewątpliwie zaliczyć do tej kategorii zjawisk prawnych, które powodują ekspertyzację systemu politycznego, w tym i systemu administracji publicznej. Przy czym konsekwencje udziału think tanków w procesie stanowienia prawa zdają się być odmienne od skutków udziału innych podmiotów dysponujących wiedzą fachową. Różnica ta jest spowodowana kilkoma atrybutami odznaczającymi think tanki, którymi to inne podmioty eksperckie się nie wyróżniają. Należy do nich zakwalifikować m.in.: ukierunkowanie na praktyczne wykorzystanie wiedzy teoretycznej, zastosowanie metody wielopłaszczyznowej badania zjawisk prawnych¹⁶, dysponowanie zespołem eksperckim i zasobem finansowym, a także podejmowanie współpracy z organami administracji publicznej.

Spośród administracyjnych procesów decyzyjnych think tanki wykazują główne zainteresowanie procesem legislacyjnym. Trzeba podkreślić, że, zważywszy na ich zaplecze eksperckie oraz zasoby finansowe, jest to zupełnie uzasadnione. Prace analityczne i koncepcyjne nad projektami aktów prawnych powinny mieć oparcie w metodzie wielopłaszczyznowej analizy prawa. Zastosowanie wyłącznie metody dogmatycznej i ograniczenie się do techniki logicznej i lingwistycznej analizy tekstu normatywnego okazuje się bowiem niewystarczające. Jest to konieczny element prac legislacyjnych, ale następujący dopiero po uprzedniej analizie zjawisk społecznych oraz procesów gospodar-

administracyjna, Gdańsk 1993, s. 134). W niniejszej pracy uznano, że działania przygotowawcze również należy objąć szerokim i pojemnym pojęciem procesu stanowienia prawa.

¹⁵ Szerszy zakres kompetencji w przypadku stanowienia aktów wykonawczych wynika, że z tego, że w tym procesie podmioty te występują w roli organu decyzyjnego.

¹⁶ Zob. szerzej Z. Szydłowski, *Normatywne, organizacyjne i polityczne aspekty regulacji prawa administracyjnego*, [w:] E. Bojanowski (red.), *op.cit.*, s. 161-182.

czych w kontekście wybranej sprawy publicznej. Przeprowadzenie analizy stanu rzeczywistego pod kątem określonych problemów wymaga z kolei wykorzystania zarówno metodologii socjologii, politologii i ekonomii. Wynika z tego, że think tanki zrzeszają interdyscyplinarny personel i są w pełni legitymowane do zbierania informacji o wybranej sytuacji, analizy zebranych informacji, wstępnego stwierdzenia celu i kierunku koniecznych do przyjęcia rozwiązań prawnych, wskazania różnych wariantów tych rozwiązań, wyboru tego z wariantów, który przedstawia się najkorzystniej, a następnie przekazania wybranego wariantu, wraz z uzasadnieniem, organom decyzyjnym¹⁷.

Powyższe cechy sprawiają, że udział think tanków w procesie stanowienia prawa staje się rozwiązaniem pragmatycznym. Szkoły wyższe, ze względu na dodatkową działalność dydaktyczną, a także brak zaangażowania w sprawy publiczne, takich funkcji w procesie legislacyjnym nie pełnią. Ponadto praca w zespołach badawczych o składzie interdyscyplinarnym jest utrudniona ze względu na strukturę organizacyjną tych podmiotów. Natomiast eksperci, specjaliści oraz pojedynczy pracownicy naukowci, jakkolwiek wielokrotnie biorący udział w administracyjnych procesach decyzyjnych, nie posiadają zaplecza eksperckiego ani zasobów finansowych, które umożliwiłyby im taki zakres udziału w procesie legislacyjnym, jaki charakteryzuje działalność think tanków.

Udział think tanków w procesie stanowienia prawa należy zaliczyć do dwóch kategorii form współpracy organów administracji z podmiotami spoza jej struktury. Z jednej strony wielokrotnie dochodzi do współpracy zinstytucjonalizowanej i sformalizowanej. Zaś z drugiej, częstym zjawiskiem są faktyczne formy współpracy, nie oparte na jakiegokolwiek prawnej podstawie. Ponadto nie można wykluczyć *współdomeny*, czyli sytuacji w której think tanki i organy administracji, równolegle i bez jakiegokolwiek współpracy, realizują określone zadania, przy czym te pierwsze jako zadanie fakultatywne, a te drugie z powodu prawnego obowiązku¹⁸.

Analiza obowiązujących przepisów prawa skłania do wniosku, że think tanki zainteresowane udziałem w procesie legislacyjnym mają do wykorzystania wiele różnorodnych instytucji prawnych. Najdalej posuniętą formę współpracy think tanków z organami administracji publicznej gwarantuje konstrukcja zlecenia realizacji zadań publicznych. Zarówno przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego¹⁹, jak i ustawy – prawo zamówień publicznych²⁰,

¹⁷ J. Łukasiewicz, *op.cit.*, s.134.

¹⁸ Szerzej na temat *współdomeny* przy realizacji zadań publicznych zob. S. Biernat, *op. cit.*, s. 57.

¹⁹ Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.) przedmiotowy zakres współpracy jest szeroki i obejmuje wiele różnorodnych dziedzin życia publicznego. Jednakże to,

przewidują możliwość zlecenia różnym kategoriom prawa zadań publicznych polegających na prowadzeniu prac badawczych oraz sporządzaniu opracowań naukowych (publikacji naukowych, opinii i ekspertyz, czy innych dokumentów) na potrzeby działania organów administracji. Ponadto istnieje możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych o charakterze eksperckim w trybie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹. Przewiduje ona możliwość dofinansowywania lub pełnego finansowania projektów w ramach programów operacyjnych.

Do drugiej kategorii prawnych form współpracy think tanków z organami administracji publicznej w procesie stanowienia aktów normatywnych należy zaliczyć: 1) konsultacje z podmiotami o charakterze eksperckim, 2) wysłuchanie publiczne w procesie legislacyjnym²², 3) zinstytucjonalizowane formy współpracy (rady, zespoły, komisje, komitety)²³. Ich wykorzystanie jest powszechne i umożliwia udział think tanków, a także innych kategorii podmiotów spoza systemu władzy publicznej, w stanowieniu aktów normatywnych.

Trzeba mieć również na uwadze to, że bez względu na istnienie instytucji prawnych umożliwiających udział w procesach legislacyjnych, think tanki – *ex definitio* – działają w tej sferze. Racją ich istnienia jest prowadzenie działalności badawczej oraz, na podstawie uzyskanych wyników, opracowywanie założeń i projektów aktów prawnych. W związku z tym, w przypadku braku instytucji prawnych przewidujących współpracę w realizacji zadania publicznego, think tanki podejmują się ich realizacji równoległe do organów administracji publicznej. Wówczas zachodzi wspomniane zjawisko współdomeny.

Istotną kwestią jest również duża aktywność think tanków w sferze komunikacji społecznej. Poprzez występowanie w audycjach telewizyjnych i radiowych oraz publikacje w prasie popularnej i naukowej starają się one pozyskać przychylność opinii publicznej wobec sporządzanych założeń i projektów, starają się także uzyskać zrozumienie dla ich uzasadnień. Poparcie społeczne dla

jakie zadania publiczne w ramach tego zakresu przedmiotowego będą przekazywane do realizacji podmiotom spoza systemu administracji publicznej, zależy wyłącznie od organów administracji publicznej. Konkretyzacja zadań publicznych podlegających zleceniu następuje w drodze programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a i 5b u.d.p.p.

²⁰ Z zastrzeżeniem art. 4 pkt. 3 lit. e ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

²¹ Taką możliwość przewiduje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

²³ Dla przykładu można wskazać rady działające przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego: radę działalności pożytku publicznego (ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz radę pomocy społecznej (ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

propozycji prezentowanych przez think tanki to argument w dyskursie z piastunami organów administracji publicznej nad kształtem decyzji prawodawczych.

4. PODSUMOWANIE

Problematyka udziału think tanków w procesie tworzenia prawa przez organy administracji publicznej jest niezwykle szeroka, w związku z tym niemożliwością jest przedstawienie wszystkich mieszczących się w jej zakresie zagadnień ogólnych i szczegółowych w formie artykułu. Niniejsze opracowanie nie wyczerpuje tematu, wyłącznie wstępnie traktuje kwestię działalności think tanków jako podmiotów administracji sprywatyzowanej.

Niemniej przedstawione w niniejszej pracy uwagi dają podstawę do przyjęcia, że zlecanie think tankom zadań publicznych w zakresie funkcji legislacyjnej, a przynajmniej wykorzystywanie dorobku powstałego wskutek równoległego działania think tanków, jest bez wątpienia rozwiązaniem korzystnym, pozwalającym organom administracji na uzyskanie usług wyższej jakości przy mniejszych nakładach finansowych.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., Szlachetko J. (red.), *Zagadnienie THINK TANKÓW w ujęciu interdyscyplinarnym*, Gdańsk 2012.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Bojanowski E. (red.), *Legislacja administracyjna*, Gdańsk 1993.
- Sus M., *Doradztwo w polityce zagranicznej Polski i Niemiec. Inspiracje dla Polski na przykładzie wybranych ośrodków eksperckich*, Wrocław 2011.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Ziętara W., *Think Tans. Na przykładzie Polski i USA*, Lublin 2010.
- Zbieranek Z., *Polski model organizacji typu think tank*, Warszawa 2011.

Jakub H. Szlachetko, Adam Bochentyn

COOPERATION BETWEEN THINK TANKS AND PUBLIC ADMINISTRATION IN LEGISLATION PROCESS

The paper “Cooperation between THINK TANKS and public administration in legislation process” presents the problem of think tanks participation in the process of administrative

legislation. Nowadays their contribution to the execution of public functions of legislation is undoubtedly very beneficial. It is also preferred to use the results of parallel activities of administrative authorities and think tanks. As the analysis of existing legislation shows, the think tanks that are involved in the legislative process may use a wide variety of legal institutions. In addition, they possess a valuable base of experts and financial resources. To summarize, this paper shows that cooperation with think tanks allows the administration to achieve higher quality services at lower financial cost.