

Kontraktualizm jako metoda sterowania w administracji rządowej

Abstrakt

Kontraktualizm w administracji publicznej to metoda regulacji relacji między podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu publicznym, która opiera się na umowie cywilnoprawnej lub przynajmniej przypomina stosunki kontraktowe. W następstwie reform nowego zarządzania publicznego kontrakt stał się głównym modelem regulacji stosunków w systemach usług publicznych. W mniejszej, ale zauważalnej skali kontrakt zaczął być jednak wykorzystywany także jako mechanizm sterowania w relacjach wewnętrznych w aparacie administracyjnym. W tym rozdziale przedstawiono przykłady zastosowania modelu kontraktowego do sterowania w ramach administracji rządowej. Tekst koncentruje się na dwóch wzorcach zastosowania kontraktu: 1) jako mechanizmu zarządzania agencjami rządowymi; 2) jako mechanizmu organizowania usług wsparcia dla administracji rządowej.

Słowa kluczowe

kontraktualizm, kontraktowanie, zarządzanie przez rezultaty, umowy ustalające cele, zadania i rezultaty, agencje, usługi wsparcia, umowy na świadczenie usług, kontrakty w administracji, reformowanie administracji, wskaźniki.

1. Wprowadzenie

O instrumentach natury kontraktowej w działaniach administracji publicznej mówi się i pisze głównie w kontekście relacji między podmiotami w systemie usług publicznych, zarówno między publicznymi zamawiającymi (płatnikami) i usługodawcami (wykonawcami, świadczeniodawcami), jak i usługodawcami oraz obywatelami jako odbiorcami usług. Nie ulega wątpliwości, że rewolucja nowego zarządzania publicznego, jaka dokonała się w systemach administracyjnych na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, uczyniła z umowy cywilnoprawnej podstawowy mechanizm regulujący stosunki między podmiotami w systemie usług publicznych¹.

Ekspansja kontraktualizmu nie zatrzymała się jednak na poziomie relacji między podmiotami administracji publicznej a „światem zewnętrznym”. Okazuje się bowiem, że kontrakt stał się równocześnie ważnym mechanizmem sterowania wewnątrz administracji publicznej, tj. w ramach struktur, które tradycyjnie były zarządzane na zasadzie biurokratycznych, hierarchicznych i publicznoprawnych mechanizmów kierowania, nadzoru czy koordynacji. Nasze opracowanie przybliży przykłady kontraktowych mechanizmów sterowania w systemach administracji rządowej różnych państw.

¹ Szerzej zob. D. Sześciło, *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.

2. Modele kontraktowania w systemach administracji rządowej

Przegląd rozwiązań i praktyk międzynarodowych wskazuje, że instrumenty kontraktowe czy *quasi*-kontraktowe są wykorzystywane jako mechanizm regulacyjny w administracji rządowej przede wszystkim na dwóch poziomach:

- 1) jako mechanizmy planowania celów, a także rozliczania z wyników, zazwyczaj w odniesieniu do tzw. agencji rządowych, czyli instytucji odpowiadających przede wszystkim za realizację polityk publicznych (tzw. administracja wykonawcza) korzystających przy tym z pewnego zakresu samodzielności.
- 2) jako mechanizm organizowania tzw. usług wsparcia dla administracji rządowej, głównie poprzez centra usług wspólnych.

W pierwszym przypadku mowa o tzw. *performance contracts*, czyli umownej formule ustalania celów, zadań i oczekiwanych rezultatów działania przez podmioty realizujące polityki publiczne. Formuła kontraktowa jest tu powiązana z ogólną ewolucją modelu sterowania tymi podmiotami – od zarządzania przez prawo i procedury w kierunku zarządzania przez rezultaty. Agencjom rządowym ustala się więc mierzalne i szczegółowe cele, pozostawiając im szerszą autonomię operacyjną w zakresie doboru środków ich realizacji. Poluzowuje się gorset regulacyjny krępujący swobodę działania agencji, ale w zamian wymaga się już nie tylko działania w zgodzie z przepisami, lecz przede wszystkim wymiernych postępów w realizacji polityki państwa, mierzonych z góry przyjętymi wskaźnikami. Źródłem tych celów i wskaźników jest właśnie umowa zawierana między kierownictwem agencji i organem, który sprawuje nadzór nad agencją, zazwyczaj właściwym ministrem albo rządem *in gremio*. W niektórych przypadkach umowa może mieć charakter spersonalizowany, tj. formułować cele w odniesieniu do konkretnej osoby kierującej daną instytucją (menedżera) i przewidywać specjalne zachęty dla ich realizacji, np. w postaci określonej nagrody finansowej (premi) powiązanej z osiągnięciem celów, mierzonym wskaźnikami².

Drugi obszar zastosowania mechanizmów kontraktowych w administracji rządowej rozwija się w ostatnich dekadach bardzo prężnie. Mowa o wykorzystaniu instrumentów umownych do organizowania tzw. usług wspólnych dla administracji. Zakres tych usług obejmuje głównie usługi wsparcia administracji w takich obszarach jak sprawy finansowo-rachunkowe, obsługa informatyczna, wsparcie zarządzania zasobami ludzkimi, audyt wewnętrzny, zarządzanie zasobami majątkowymi czy zamówienia publiczne. Koncepcja usług wspólnych polega na świadczeniu tych usług na rzecz większej liczby instytucji (urzędów) administracji publicznej przez wyspecjalizowaną instytucję pełniącą funkcję centrum usług wspólnych. Model ten ma zapewnić bardziej efektywne wykorzystanie zasobów publicznych oraz pozwolić na oszczędności, np. w zakresie kosztów personelu zajmującego się świadczeniem tego typu usług. Rolę centrum usług wspólnych może pełnić specjalnie do tej roli powołana agencja rządowa, a w wyjątkowych przypadkach

² C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg, *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Basingstoke 2007, s. 102-103.

również wyznaczone ministerstwo³. W tym przypadku mechanizm kontraktowy jest wykorzystywany do uregulowania relacji między centrum usług wspólnych a instytucjami korzystającymi ze świadczonych przez nie usług. Są to tzw. umowy na świadczenie usług (*service-level agreements*), które określają obowiązki stron w związku z zapewnieniem usług wsparcia, w szczególności wskazują zakres usług świadczonych przez centra usług wspólnych i mechanizm rozliczeniowy.

3. Kontraktowanie jako mechanizm planowania i rozliczania

Zarządzanie przez planowanie i rozliczanie celów, zadań i rezultatów (*performance management*) jest integralną częścią nowoczesnej administracji. Rzetelna informacja o wynikach działania agencji wykonawczych ma pomóc rządowi rozwijać polityki publiczne, zarządzać efektywnie zasobami, poprawiać skuteczność działania ministerstw i ich programów, jak również bardziej transparentnie przedstawiać wyniki ich działalności, a więc także promować odpowiedzialność za środki publiczne⁴.

Kontraktowanie pomiędzy ministerstwami a agencjami jest bardzo rozpowszechnione w Zjednoczonym Królestwie, gdzie umowy te noszą nazwę *Public Service Agreements (PSA)*. Rząd brytyjski w ramach agendy *Modernising Government* zwiększył nacisk na używanie zarządzania przez rezultaty do poprawy wyników działania i odpowiedzialności administracji publicznej, a jako główny instrument wskazał właśnie PSA⁵.

Kontrakty PSA określają, co rząd chce w danym obszarze osiągnąć, zawierają cele ministerstwa lub dziedziny polityki publicznej, a także wyznaczają zadania odpowiadające alokowanym zasobom. Umowy określają, w jaki sposób agencja ma dążyć do osiągnięcia zakładanych rezultatów, a w załącznikach (*Technical Notes*) doprecyzowywane są najważniejsze pojęcia i sposoby mierzenia wyników w celu monitorowania postępów. Wskaźniki w kontraktach dotyczą głównie określenia pożądaných rezultatów usług publicznych (jak poprawa zdrowia czy długości życia), a nie wytwarzanych „produktów” (jak liczba operacji, procesów czy kosztów)⁶.

Rezultaty swojej działalności agencje rządowe przedstawiają w raportach rocznych, które zapewniają możliwość monitorowania postępów w drodze do osiągnięcia celów, zaś ich publikacja umożliwia wywieranie presji na poprawę efektywności pracy. Ministerstwa oczekują także samodzielnego wyznaczania przez agencje własnych celów, dotyczących wyników finansowych i operacyjnych. Wytyczne ministerialne obligują agencje do

³ Szerzej zob.: M. Janssen, A. Joha, *Motives for establishing shared service centers in public administrations*, „International Journal of Information Management” 2006, No. 26, s. 102-115; A. Paagman, M. Tate, E. Furtmueller, J. de Bloom, *An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations*, „International Journal of Information Management” 2015, No. 35, s. 110-123.

⁴ *Measuring the Performance of Government Departments, Report By The Comptroller And Auditor General*, HC 301 Session 2000-2001: 22 March 2001, s. 1-3.

⁵ *Good Practice in Performance Reporting by Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, Report by the Comptroller and Auditor General Ordered by the House of Commons to be printed 7 March 2000, s. 1-2.

⁶ *Measuring the Performance of Government Departments...*, s. 1.

regularnego przedstawiania informacji na temat wyników działalności, a standardy raportowania są wypracowywane w oparciu o porozumienie między Kancelarią Premiera, ministerstwem i samą agencją⁷.

Jednym z przykładów kontraktowania usług publicznych, i to w dziedzinie administracji władczej, jest brytyjski Urząd Lotnictwa Cywilnego (*Civil Aviation Authority – CAA*)⁸. CAA to spółka prawa publicznego (*statutory corporation*), która przejęła od Ministerstwa Transportu większość zadań związanych z bezpieczeństwem lotniczym, zarządzanie procesem stanowieniem prawa i zgodnością przepisów, a także odpowiada za zapewnienie standardów bezpieczeństwa dla lotnictwa cywilnego. Odpowiedzialność za kontrolę ruchu lotniczego przekazano zaś w 2001 roku na podstawie umowy partnerstwa publiczno-prywatnego firmie *NATS Holdings* (następcy państwowego *National Air Traffic Services*).

Koszty funkcjonowania CAA są pokrywane w całości z opłat pobieranych od interesariuszy, a kontrakt nie przewiduje bezpośredniego rządowego finansowania działalności agencji. Jako korporacja prawa publicznego CAA jest połączona z rządem w formule zreformowanego aparatu administracji wykonawczej (*Machinery of government*) i nadzorowana przez Komitet ds. Standardów w Kancelarii Premiera (*Cabinet Office*). Realizacja zadań i osiągnięcie celów przez CAA jest monitorowane w postaci rocznych raportów działalności, a kontrakt zawarty z rządem precyzuje nie tylko kwestie proceduralne związane z działalnością władczą agencji, ale także standardy obsługi interesariuszy i terminowość i efekty działań.

Działalność CAA była jednak krytykowana przez interesariuszy – na skutek aktywności stowarzyszenia „CAA Complaints Ltd”⁹, które zrzeszyło podmioty niezadowolone z funkcjonowania agencji, rząd brytyjski utworzył w 2013 r. Aviation Red Tape Challenge¹⁰. Inicjatywa ta miała pomóc rządowi określić nieprawidłowości działania tego urzędu, uporządkować przepisy i „ułatwić życie użytkownikom agencji”¹¹. Wprowadzenie zmian (m.in. procedur skargowych oraz wyspecjalizowanego wydziału ds. lotnictwa ogólnego – „małego lotnictwa”) było rezultatem dialogu rządu z agencją i jej użytkownikami.

Model kontraktowy przyjmuje się także w państwach rozwijających się, gdzie służy jako narzędzie reformowania administracji publicznej, najczęściej przy wsparciu międzynarodowych instytucji pomocowych. Zawieranie umów służy jako podstawa

⁷ *Good Practice in Performance Reporting by Executive Agencies...*, s. 2.

⁸ Do zadań CAA należą: regulowanie działalności aktywnych pilotów zawodowych i turystycznych, licencjonowanych mechaników lotniczych, kontrolerów ruchu lotniczego, linii lotniczych, licencjonowanych lotnisk, organizacji związanych z projektowaniem, produkcją i obsługą statków powietrznych, biur podróży ubezpieczonych na wypadek upadłości (ATOL) oraz statków powietrznych zarejestrowanych w UK. CAA powstała w 1972 jako agencja rządowa, a w 2014 została przekształcona w spółkę prawa publicznego: www.caa.co.uk [dostęp 15.12.2017].

⁹ CAA Complaints Ltd, www.caa-complaints.co.uk [dostęp 15.12.2017].

¹⁰ Red Tape Challenge to program rządowy, mający na celu usunięcie niepotrzebnych i zbyt skomplikowanych przepisów (z wyjątkiem uzasadnionych poprzez zwiększanie bezpieczeństwa), a nawet przy ich pozostawieniu, ma uczynić je mniej uciążliwymi dla użytkowników.

¹¹ <https://www.gov.uk/government/news/general-aviation-red-tape-challenge> [dostęp 15.12.2017].

definiowania odpowiedzialności i oczekiwań pomiędzy ich stronami, aby osiągać wspólne cele. Zarządzanie przez rezultaty jest uznawane za skuteczne narzędzie zarządcze do mierzenia wynegocjowanych celów pomiędzy pracodawcą – rządem jako właścicielem agencji oraz managerami spółek państwowych i zarządzającymi agencjami.

W Afryce, poprzez wprowadzanie Strukturalnych Programów Dostosowawczych (*structural adjustment programmes – SAPS*), wiele krajów było zachęcanych do deregulacji przedsiębiorstw państwowych i przyjmowania dobrych praktyk z sektora prywatnego. Rząd Kenii, z poparciem interesariuszy, rozpoczął wdrażanie reform nastawionych na poprawę świadczenia i jakości usług, przy jednoczesnej poprawie efektywności działania. Zmiany te miały przeciwdziałać niedbałemu zarządzaniu i wykorzystywaniu środków publicznych, słabej efektywności i skargom konsumentów na opóźnienia w dostępie do usług publicznych. Dążenie do zwiększonej wydajności przy minimalizowaniu użytych środków miało poprawić działanie instytucji i świadczenie usług publicznych¹².

Jednym z efektów wprowadzania w Kenii reform w duchu *New Public Management* były kontrakty podpisywane przez agencje rządowe i ich pracowników, precyzujące ich obowiązki oraz premie i sankcje powiązane z rezultatami działania. Założeniem tych umów było odejście od rozliczania opartego na przepisach prawnych na rzecz rozliczania celów, zadań i rezultatów działania. W agencjach rządowych wprowadzono ankiety dotyczące świadczonych usług, wskaźniki monitorujące osiąganie celów oraz karty usług. W kontraktach zawarto obustronne zobowiązania, intencje i podział odpowiedzialności pomiędzy ministerstwami i agencjami, wraz ze spodziewanymi wynikami poprawy świadczenia usług publicznych i zwiększonej efektywności w wykorzystywaniu zasobów. Umowy miały instytucjonalizować kulturę organizacyjną nastawioną na osiąganie rezultatów, monitorowanie i ewaluację działalności agencji, a także połączyć nagrody i sankcje z mierzalnymi wskaźnikami.

Model kontraktowy został wdrożony między innymi także w kenijskim Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (*Civil Aviation Authority*). Cele działania tego urzędu są wypracowywane w wyniku dwustronnych negocjacji i mają być zgodne z celami strategicznymi ministerstwa. Wprowadzono wysokie premie motywacyjne za dobre wyniki pracy, a także wskaźniki efektywności, używane do ewaluacji, kontroli i poprawy działalności, mające na celu monitorowanie osiągniętych przez agencję rezultatów¹³.

Kontraktowanie zostało wprowadzone także w administracji Tajlandii. Model planowania i rozliczania celów przyjęło m.in. Ministerstwo Sprawiedliwości w relacjach z podległymi agencjami. Wdrożenie zarządzania przez rezultaty zostało tam jednak ocenione krytycznie, jako sukces jedynie w sensie formalnym (na papierze), ale bez odzwierciedlenia w realnym osiągnięciu celów przez agencje podległe ministerstwu. Mierniki działalności agencji nie były w tym przypadku zgodne z ich celami, co miało być spowodowane centralizacją procesu tworzenia ramowego systemu oceny oraz brakiem

¹² S.O. Obongo, *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, „International Public Management Review” 2009, No. 10(2), s. 66-84.

¹³ E. Wambui Gathai, J. Karanja Ngugi, S. Maina Waithaka, C. Njeri Kamingi, *Analysis of Factors That Influence Implementation of Performance Contracts in State Corporations (A Case of Kenya Civil Aviation Authority)*, „International Journal of Humanities and Social Science” 2012, Vol. 2, No. 17, September.

udziału agencji w wyznaczaniu wskaźników. Problemem okazało się stosowanie polityki „one size fits all”, czyli takich samych zasad dla zróżnicowanych agencji rządowych, a także używanie narzędzi oceny agencji niezgodnie z zasadami, prowadząc do pogorszenia współpracy, niesprawiedliwej alokacji zasobów, fałszowania dokumentacji oraz wyznaczania celów zbyt prostych, aby zagwarantować odpowiedni postęp¹⁴.

Wprowadzenie kontraktowania i zarządzania przez rezultaty nie gwarantuje więc rozwiązania wszystkich problemów w relacjach między ministerstwami i agencjami. Ważny jest skuteczny nadzór nad agencjami, z którymi rząd zawiera umowy – ich działanie powinno być w sposób transparentny monitorowane w czasie, a także porównywane z innymi podobnymi organizacjami. Proponuje się także zwiększenie wykorzystania czynnika konkurencji w wyznaczaniu wskaźników. Dla poprawy efektywności kontraktowania decydenci powinni zachęcać do współpracy interesariuszy, a także wspomagać przywództwo i zdolności zarządcze kadry kierującej agencjami, przy jednoczesnym zaangażowaniu pracowników w wyznaczanie innowacyjnych i jasnych celów i wskaźników¹⁵. Korzyściami dla agencji, oprócz wzmocnienia autonomii operacyjnej, może być poprawa legitymizacji swoich działań w stosunku do interesariuszy, a w szczególności wobec zwierzchników politycznych¹⁶.

4. Kontraktowanie jako formuła organizacji usług wspólnych

Wykorzystanie tzw. *service-level agreements* jest głównym modelem organizacji usług wspólnych dla administracji w państwach, gdzie rozwiązanie to zostało na szeroką skalę upowszechnione. Jeden z najbardziej zaawansowanych i rozbudowanych systemów świadczenia usług wspólnych wypracowała administracja portugalska. W 2012 r. utworzono tam pozostającą pod nadzorem Ministra Finansów agencję pod nazwą Jednostka Usług Wspólnych dla Administracji Publicznych (ESPAP). Zastąpiła ona istniejącą wcześniej spółkę, która zajmowała się dostarczaniem niektórych usług informatycznych czy finansowych¹⁷. ESPAP oferuje usługi w zakresie zarządzania finansami (obsługa rachunków, obsługa księgową, wypłaty wynagrodzeń itp.), ale także zarządzanie flotą pojazdów, organizowanie zamówień publicznych na rzecz instytucji rządowych, zarządzanie danymi pracowników administracji rządowej i obsługa procesów rekrutacyjnych, utrzymanie i rozwój infrastruktury informatycznej, a nawet zarządzanie projektami. Współpraca z ESPAP jest obligatoryjna dla wszystkich instytucji administracji

¹⁴ P. Pengsuwan, S. Choonhaklai, *The procedure and consequences of performance agreement as a tool of new public management: A case study in the Thai Ministry of Justice*, „Kasetsart Journal of Social Sciences” 2017, Vol. 38, Issue 3, September–December, s. 218-225.

¹⁵ R. Andrews, *Performance Management and Public Service Improvement. Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*, Public Policy Institute for Wales Report No. 3, January 2014, s. 2-3.

¹⁶ K. Verhoest, *Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study*, „Policy Studies Journal” 2005, vol. 33(2), s. 235-258.

¹⁷ L. Domingues, J.A.C. Gomes, *The Portuguese Public Administration Shared Services Solution and Management Model*, 2011, <http://ieeexplore.ieee.org/document/6012682/?reload=true> [dostęp 15.12.2017].

rządowej, ale również jednostki samorządu terytorialnego mogą dobrowolnie zakontraktować w ESPAP świadczenie wybranych usług wspólnych. Co najistotniejsze w kontekście omawianego tu zagadnienia, współpraca między ESPAP a każdą obsługiwaną przezeń instytucją (ministerstwami, agencjami rządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego) opiera się na formule kontraktowej. Są to umowy precyzujące sposób świadczenia każdej usługi, w szczególności określające obowiązki stron na każdym etapie zapewnienia usługi¹⁸.

Podobny model przyjęto w Estonii i Irlandii, gdzie również powołano rządowe centra usług wspólnych, które zawierają umowy z instytucjami rządowymi na obsługę w zakresie wybranych lub wszystkich usług oferowanych przez centrum usług wspólnych¹⁹. Co ciekawe, w Irlandii przyjęto mechanizm, wedle którego określone zadania mogą być powierzone centrum usług wspólnych na dwa sposoby: 1) decyzją rządu zobowiązującą określoną instytucję do włączenia się do systemu usług wspólnych; 2) poprzez dobrowolną inicjatywę ze strony zainteresowanej instytucji, która zwraca się do centrum usług wspólnych o zawarcie stosownej umowy na świadczenie określonych usług. Zachętą do włączenia się do systemu są przede wszystkim udokumentowane oszczędności związane z upowszechnieniem usług wspólnych²⁰.

Zarządzanie usługami wspólnymi poprzez mechanizm kontraktowania jest naturalnym wyborem. Mamy tu bowiem do czynienia z usługami w sensie ścisłym, które stosunkowo łatwo opisać w kategoriach szczegółowych zadań i procesów, a także skwantyfikować. Umowa pozwala jednocześnie zachować pewną elastyczność i możliwość dopasowywania szczegółowych aranżacji do indywidualnych potrzeb i uwarunkowań poszczególnych instytucji korzystających z usług wspólnych. Nie zmienia to faktu, że umowy na świadczenie usług wspólnych przypominają w praktyce umowy adhezyjne, do których przystąpienie może być w dodatku obowiązkiem określonych instytucji. To w sposób oczywisty wpływa na realną autonomię stron i możliwość elastycznego kształtowania ich relacji.

5. Podsumowanie

Formuła kontraktowa zakorzeniła się we współczesnych systemach administracyjnych już nie tylko jako mechanizm organizujący usługi publiczne, ale także jako wewnętrzny mechanizm regulacyjny w aparacie administracyjnym. Czy ekspansja kontraktualizmu również w tej sferze rzeczywiście przyczyniła się do zwiększenia sprawności i efektywności działania administracji? Odpowiedź na to pytanie wykracza poza ramy tego opracowania, ale trzeba jednak zauważyć, że w literaturze brakuje konkluzywnych badań na temat realnych efektów zastosowania mechanizmów kontraktowych do sterowania podmiotami

¹⁸ <https://www.espap.pt/en/Pages/Home.aspx> [dostęp 15.12.2017].

¹⁹ Deloitte, *An Examination of Shared Services in the Irish Public Service and Internationally*, Dublin 2015; R. Raudla, K. Tammel, *Creating shared service centres for public sector accounting*, „Accounting, Auditing&Accountability Journal” 2015, Vol. 2, s. 158-179.

²⁰ Zob. szerzej: Deloitte, *op. cit.*

administracji. Wynika to, jak można sądzić, z faktu, że sam sposób uregulowania relacji między podmiotami administracji nie determinuje jeszcze wprost i bezpośrednio efektywności i sprawności ich działania. Warto pamiętać, że kontraktualizm to jedynie wyzinek szerszej ewolucji administracji publicznej w kierunku tzw. menedżeryzmu, czyli upodabniania podmiotów sektora publicznego – pod względem metod i technik zarządzania czy form działania – do sektora prywatnego, głównie komercyjnego²¹. Elementem tego procesu jest promowanie kultury zarządzania przez rezultaty czy uelastycznienie stosunków zatrudnienia w administracji, a także tzw. korporatyzacja, czyli przekształcanie publicznoprawnych form organizacyjnych sektora publicznego w formy właściwe podmiotom prywatnym. Ten proces niewątpliwie postępuje na skalę globalną, nawet jeśli nowe zarządzanie publiczne, które doktrynę menedżeryzmu wprowadziło do dyskusji nad administracją publiczną, powszechnie traktowane jest jako koncepcja schyłkowa.

Contractualism as a steering method in government

Abstract

Contractualism in public administration is a method of regulating relations between actors in public management system, which is based on a civil law contract or quasi-contractual mechanisms. Due to expansion of new public management agenda, contractualism has become the leading model for regulating relations in public services systems. To less extent, contracts are also used as a steering mechanism in internal relations within the administrative apparatus. This chapter presents examples of the application of the contractual model of steering within the government administration. The text focuses on two patterns of contractualism in this area: 1) as a steering mechanism for government agencies; and 2) as a mechanism for organizing support services for government administration.

Key words

contractualism, contracting, performance management, performance contracts, agencies, support services, service level agreements, Public Service Agreements, Administration reform, benchmarks.

Dr Jowanka Jakubek-Lalik – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Prawno-Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Dr hab. Dawid Sześciło – kurator Zakładu Nauki Administracji Instytutu Prawno-Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Literatura

Andrews R., *Performance Management and Public Service Improvement. Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*, Public Policy Institute for Wales Report No. 3, January 2014

²¹ J. Dixon, A. Kouzmin, N. Korac-Kakabadse, *Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, „International Journal of Public Sector Management” 1998, No. 2-3.

- Deloitte, *An Examination of Shared Services in the Irish Public Service and Internationally*, Dublin 2015
- Dixon J., Kouzmin A., Korac-Kakabadse N., *Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, „International Journal of Public Sector Management” 1998, No. 2-3
- Domingues L., Gomes J.A.C., *The Portuguese Public Administration Shared Services Solution and Management Model*, 2011, <http://iceeexplore.iecee.org/document/6012682/?reload=true> [dostęp 15.12.2017]
- Good Practice in Performance Reporting by Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, Report by the Comptroller and Auditor General Ordered by the House of Commons to be printed 7 March 2000
- Janssen M., Joha A., *Motives for establishing shared service centers in public administrations*, „International Journal of Information Management” 2006, No. 26
- Measuring the Performance of Government Departments*, Report By The Comptroller And Auditor General, HC 301 Session 2000-2001: 22 March 2001
- Obongo, S.O., *Implementation of Performance Contracting in Kenya*, „International Public Management Review” 2009, No. 10(2)
- Paagman A., Tate M., Furtmueller E., de Bloom J., *An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations*, „International Journal of Information Management” 2015, No. 35
- Pengsuwan P., Choonhaklai S., *The procedure and consequences of performance agreement as a tool of new public management: A case study in the Thai Ministry of Justice*, „Kasetsart Journal of Social Sciences” 2017, Vol. 38, Issue 3, September-December
- Pollitt C., Van Thiel S., Homburg V., *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Basingstoke 2007
- Raudla R., Tammel K., *Creating shared service centres for public sector accounting*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal” 2015, Vol. 28
- Sześciło D., *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014
- Verhoest, K., *Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study*, „Policy Studies Journal” 2005, No. 33(2)
- Wambui Gathai E., Karanja Ngugi J., Maina Waithaka S., Njeri Kamingi C., *Analysis of Factors That Influence Implementation of Performance Contracts in State Corporations (A Case of Kenya Civil Aviation Authority)*, „International Journal of Humanities and Social Science” 2012, Vol. 2, No. 17, September

