

Renata Kusiak-Winter

Uniwersytet Wrocławski

W TROSCE O EFEKTYWNOŚĆ: PRZEOBRAŻENIA W KIERUNKU POSTWEBEROWSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC

Konieczność przeobrażeń klasycznego systemu administracji

Administracja niemiecka bywa niejednokrotnie utożsamiana z weberowskim modelem biurokracji. Żyjący na początku minionego stulecia Max Weber prowadził swoje przełomowe badania na temat władzy¹, obserwując funkcjonowanie pruskiej administracji, która jak na owe czasy była ucieleśnieniem skuteczności i efektywności². Siła organizacji biurokratycznej tkwi w jej wnętrzu – aprioryczne reguły postępowania i nade wszystko osoba urzędnika³: doskonale wykształcony, obowiązkowy, skrupulatny, punktualny, bezstronny, wykonujący swoje zadania w poczuciu lojalności wobec państwa – to on stanowił egzystencjalną podstawę państwa pruskiego⁴. Komparatystyczna nauka administracji już dawno temu zaliczyła Niemcy obok Francji do grupy państw posiadających tzw.

¹ M. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr-Siebeck, Tübingen 1980.

² H. Korte: *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin 2006, s. 113; A. Chrisidu-Budnik: *Hierarchie i procesy w administracji publicznej. W: Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*. Red. L. Kowalczyk, F. Mroczo. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010, s. 203.

³ *Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*. Hrsg. H. Bosetzky, P. Heinrich, J. Schulz. Deutscher Gemeindeverlag, Köln 2002.

⁴ *Bürokratiethorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Hrsg. H.-U. Derlien, D. Böhme, M. Heindl. Wiesbaden 2011.

klasyczny system administracji, który odpowiada kryteriom właściwym dla idealnego typu biurokracji M. Webera⁵. Identyfikacja wspólnych elementów kultury i tradycji tegoż systemu sprowadza się do kilku fundamentalnych zasad: związania administracji prawem, wytworzenia samodzielnej gałęzi prawa administracyjnego, utworzenia niezależnych sądów administracyjnych do kontroli działania administracji oraz zawodowej edukacji urzędników zdeterminowanej wiedzą prawniczą. System ten, ukształtowany w XIX wieku i obowiązujący w swych zasadniczych elementach nieprzerwanie do dziś, wykazał fenomenalną wręcz ciągłość na przekór przełomowym zmianom reżimu politycznego na przestrzeni wieków⁶.

Jednak najpóźniej pod koniec XX wieku, na skutek kryzysu finansów publicznych, również i stabilna dotychczas administracja niemiecka stanęła przed koniecznością przeprowadzenia gruntownych reform proefektywnościowych. Administracja we wszystkich państwach współczesnej Europy jest dziś permanentnie konfrontowana zarówno ze wzrostem oczekiwań z zewnątrz, jak i z jej własnymi ograniczeniami. Oczekiwania na lepszą administrację można w uproszczeniu sprowadzić do dwóch wymiarów – w sensie ekonomicznym głoszone są postulaty, by administracja, na moduł organizacji wolnorynkowych, gwarantowała wysoki standard usług po rozsądnych cenach, była konkurencyjna i porównywalna z najlepszymi, zaś w sensie społecznym uwzględniała potrzeby obywateli, nie będąc przy tym dominująca, lecz przeciwnie, umożliwiająca partycypację społeczeństwa. Natomiast ograniczone możliwości sprowadzają się w pierwszym rzędzie do problematyki finansów publicznych: budżety instytucji rządowych i samorządowych nie mogą rosnać w nieskończoność, a ponadto administracja nie może być zbyt droga i pogrążać nadwątlonej w kryzysie gospodarki państwa, stąd postulat racjonalizacji sektora publicznego.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy w związku z rzeczonymi wyzwaniem nowoczesne państwo dla skutecznej realizacji swoich zadań jest zmuszone zrezygnować z dotychczasowego systemu administracji i przejść elastyczny, menedżerski i proefektywnościowy model anglosaski, czy jednak warto podjąć przedsięwzięcia „naprawcze” dostosowania modelu wypróbowanego w długoletniej tradycji i odpowiadającego uwarunkowaniom prawnym, historycznym, kulturowym i społecznym danego kraju? Druga z wymienionych opcji jest urzeczywistniana w niemieckich reformach administracji publicznej i jest tym bar-

⁵ F. Heady: *Public Administration: A Comparative Perspective*. Engelwood Cliffs, New York 1966, s. 41.

⁶ H. Siedentopf: *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten*. In: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. Duncker & Humboldt, Berlin 1997, s. 106.

dziej interesująca dla polskiego obserwatora, że nasz system administracji, przeszło 20 lat po przeprowadzeniu transformacji ustrojowej państwa, w dalszym ciągu nader pilnie potrzebuje praworządnych, stabilnych i przewidywalnych struktur oraz procedur działania opartych na apriorycznych regułach.

Współczesne reformy niemieckiej administracji, te odgórnie narzucone czy uruchomione poprzez inicjatywy oddolne, zdają się wszystkie sprowadzić do wspólnego mianownika – dostosowania administracji do wyzwań współczesności, w której nadal aktualne są takie tradycyjne wartości „spowalniające”, jak działanie w granicach i na podstawie prawa, gwarantujące stabilność i przewidywalność, ale i również przytłaczające w dobie kryzysu wartości „dynamizujące”, takie jak skuteczność, korzystność i ekonomiczność czy wreszcie, last but not least, wartość jakże obca czystemu modelowi weberowskiemu, jaką jest administracja bliska obywatelowi.

Państwo działa na podstawie założeń na temat otoczenia, które ulega ciągłym przeobrażeniom. W związku z tym również i państwo musi dokonywać swojej aktualizacji na drodze mniej lub bardziej doniosłych reform, nakierowanych na zmianę to płaszczyzny strukturalnej, to funkcjonalnej swojej administracji. Obok reform terytorialnych, funkcjonalnych, finansowych czy kadrowych (modyfikacja statusu urzędnika i pracownika administracji) mamy do czynienia z próbami odbiurokratyzowania administracji, inicjatywami zmiany wewnętrznej organizacji, stylu przywództwa, zarządzania urzędnikami czy wprowadzaniem typowych instrumentów Performance Management.

Niemieckie reformy New Public Management

W niemieckich reformach proefektywnościowych spod znaku New Public Management to jednak nie państwo, lecz zrzeszenie organizacji samorządu terytorialnego, jakim jest Komunalny Instytut Badań nad Zarządzaniem w Administracji (KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)⁷, dało impuls do zrewidowania tradycyjnego sposobu myślenia o administracji. Wyrazem specyficznej niemieckiej drogi przejmowania instrumentów prorynkowych w sferze publicznej jest odrębna nazwa reform, a mianowicie Neues Steuerungsmodell (w dosłownym tłumaczeniu: nowy model sterowania). Tak jak w reformach NPM w Anglii można wyróżnić różnorodne etapy, podyktowane przeplataniem się steru rządów między torysami a laburzystami⁸, tak i w Niem-

⁷ E. Spiegel: *Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege*. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. T. Mann, G. Püttner. Heidelberg 2007, s. 37.

⁸ L. Rajca: *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 56.

czeszech da się wyróżnić kilka znamienych faz rozwoju, odzwierciedlających ścieranie się poglądów na temat punktu ciężkości reform. Pierwszy etap to przeorientowanie klasyczo-biurokratycznych struktur administracyjnych na podobieństwo struktur organizacji wolnorynkowych, drugi był nakierowany na uzupełnienie o element strategicznego politycznego sterowania i regulacji stosunków na linii polityka-administracja (rada gminy-urząd gminy), zaś w fazie trzeciej centralne zagadnienie zajmuje problematyka aktywnego zaangażowania obywatela w „komunalny proces wytwórczy”⁹.

Nieprzypadkowo manifestem poprzedzającym gruntowne zmiany stał się opublikowany w 1991 roku słynny już artykuł dyrektora KGSt Gerharda Banner¹⁰, w którym tradycyjne struktury administracyjne zostały spointowane mianem „systemu zorganizowanej nieodpowiedzialności” („System organisierter Unverantwortlichkeit”), zaś hierarchiczna budowa administracji, uchodząca słusznie za sedno racjonalnego modelu Maxa Webera, określeniem niewydolnego „centralizmu biurokratycznego”¹¹. Nie szczędzono również krytyki modelowi ścieżki kariery urzędniczej, wiodącej obowiązkowo przez wydziały prawa i administracji renomowanych uniwersytetów.

Proefektywnościowy obraz administracji spotkał się początkowo w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, jak zresztą we wszystkich państwach Europy kontynentalnej, z uzasadnioną rezerwą¹². Wątpliwości budził chociażby fakt, że poszczególne instrumenty NPM wypracowane zostały na gruncie anglosaskiego systemu prawa, które wszakże nie zna węzłowego rozróżnienia na dwie gałęzie prawa, jakim jest podział na prawo publiczne i prywatne¹³. W przeciwieństwie do podmiotów prywatnych administracja publiczna nie może dowolnie kreować swojej działalności, lecz przestrzegać fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawa: obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa, urzeczywistniania dobra wspólnego (interesu publicznego), uwzględniania zasady równości wobec prawa. Silna pozycja prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego w Niemczech, będąca kwintesencją klasycznego modelu administracji, sprowadziła dyskurs akademicki na jeden, właściwy tor: legitymiza-

⁹ J. Kegelmann: *Organisationspolitik in der Staats- und Verwaltungsreform*. In: *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 74.

¹⁰ G. Banner: *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell*. „Verwaltung, Organisation, Personal” 1991, nr 1, s. 6.

¹¹ Ibid.

¹² Na temat podobnych wątpliwości na gruncie porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej zob. A. Błaś: *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*. „Acta Universitas Wratislavisensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50; *Administracja publiczna*. Red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski. Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 350.

¹³ K. Scheller, I. Proeller: *New Public Management*. Haupt Berne UTB, 2006, s. 205.

cji reform proefektywnościowych, którą wyinterpretowano z konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez administrację zasady gospodarności (*Wirtschaftlichkeitsprinzip*)¹⁴, zawartej w art. 114 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej RFN¹⁵. Wzajemne przenikanie się płaszczyzny prawnej i menedżerskiej w administracji traktowane jest dziś jako gwarancja powodzenia reform proefektywnościowych, przy czym prymarne znaczenie posiada legalizm administracji: przestrzeganie prawa stanowi niezbędną przesłankę (daje rękojmię) wprowadzania i sukcesu zmian. Dostrzegając pilną konieczność reform w sferze publicznej nauka prawa administracyjnego widzi istotny wkład *New Public Management* dla podnoszenia innowacyjności w strukturach administracji i w prawie administracyjnym¹⁶, zaś nade wszystko NPM jawi się jako sposób optymalizacji realizacji zadań publicznych, ponieważ stawia pytania o ich organizację i kierownictwo, ale też ogólnie o rozumienie roli państwa – w założeniu państwa silnego, gwarantującego wykonywanie zadań, przy istotnym współdziałaniu sektora prywatnego¹⁷. Punkt ciężkości zainteresowań doktryny prawniczej kieruje się ku zagadnieniom sprawowania władzy w toku implementacji NPM: zapewnienia demokratycznego procesu decyzyjnego, podziału kompetencji pomiędzy parlamentem a rządem (radą gminy a wójtem), skuteczności mechanizmów kontrolnych¹⁸. Ponieważ koncepcja NPM wzmacnia rolę państwa, uwagę zwraca problematyka równoważenia sił i tworzenia przeciwwagi poprzez konsekwentne przestrzeganie praw podmiotowych obywatela i obowiązku działania władzy w granicach i na podstawie prawa¹⁹.

Ale nie tylko głęboko zakorzenione myślenie prawnicze o administracji było na początku solą w oku ambitnych reformatorów. Zmiany uderzyły w jeszcze inny fundament: w politykę. Przypomnijmy, że według architektów NPM, zasadniczym i nieodzownym nośnikiem reformy jest postulat rozdziału admini-

¹⁴ Na temat zasady gospodarności jako zasady konstytucyjnej RFN zob. H. Gersdorf: *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip. Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000, s. 465; A. Musil: *Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung*. Mohr Siebeck, 2005, s. 80.

¹⁵ W. Hoffmann-Riem: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einleitende Problemskizze*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos, Baden-Baden 1998, s. 11-57; E. Schmidt-Aßmann: *Op.cit.*, s. 245-269; J-P. Schneider: *Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung...*, *op. cit.*, s. 103-138.

¹⁶ J.-P. Schneider: *Op. cit.*, s. 103.

¹⁷ A. Lienhard: *New Public Management im Staat und Recht*. „der moderne staat” 2008, nr 1, s. 183.

¹⁸ V. Mehde: *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000; A. Lienhard: *Op. cit.*, s. 183.

¹⁹ A. Lienhard: *Op. cit.*, s. 188.

stracji od polityki, która – używając parafrazy użytej w 1988 roku przez D. Osborne'a i T. Gaeblera – powinna wyłącznie sterować, nie wiosłować (steer, not row)²⁰. Wiosłowaniem, czyli wcielaniem politycznych programów w życie powinny zająć się albo prywatne podmioty (prywatyzacja, outsourcing), albo menedżerska administracja²¹.

Podstawowym orężem rozdziału administracji od polityki są tzw. porozumienia o celach (Zielvereinbarungen) w kolejności: pomiędzy parlamentem a rządem, między rządem a administracją, a następnie w obrębie administracji pomiędzy szczeblem kierowniczym a jednostkami podporządkowanymi. Na płaszczyźnie samorządowej stronami porozumień są odpowiednio rada gminy i burmistrz, burmistrz i kierownicy wydziałów w urzędzie (kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych). Zawarcie porozumienia łączy się z koniecznością jasnego wyartykułowania celów, dających się ocenić i zmierzyć, np. za pomocą specjalnych indyktorów, jak również z przydzieleniem budżetu na realizację założonych celów. Sporządzanie takich umów łączy się z ogromnym nakładem pracy, związanym z ustalaniem celów i sposobów oceny i ewentualnych konsekwencji z wywiązania lub niewywiązania się z umowy. W praktyce niemieckiej kontraktualizm spotkał się z powszechną niechęcią. Pierwszym oczywistym powodem jest z pewnością niechęć samych przełożonych, którzy w obliczu sporządzania umów stają przed koniecznością delegowania uprawnień. Innym powodem, znacznie donioślejszym niż opór kierowników przed wyzbywaniem się władzy, jest kształt powszechnie akceptowanej tradycji i kultury rządzenia w Niemczech, w którą wpisana jest swoista symbioza polityki z administracją²², charakteryzująca się gęstą siecią nieformalnych kontaktów i patronażem urzędów²³.

Dlatego przeprowadzone badania empiryczne w jednostkach samorządu terytorialnego tylko potwierdziły, że polityka w żadnym przypadku nie poprzestaje na sterowaniu, czyli np. na analizie sprawozdań z wykonania zadań i dawaniu pisemnych wytycznych²⁴. Podkreśla się, że ten punkt reform bazuje na nierealistycznym założeniu, iż polityka sama się pozbawi części swoich wpływów i władzy poprzez to, że się wycofa z codziennych interwencji i przestanie wy-

²⁰ D. Osborne, T. Gaebler: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading 1992.

²¹ J. Supernat: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 28-46.

²² K. Szczerki: *Porządki biurokratyczne*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004, s. 144.

²³ G. Newiger-Addy: *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*. Weißensee Verlag, Berlin 2002, s. 154; M. Reiser: *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik*. VS Verlag, Wiesbaden 2006, s. 206.

²⁴ *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Hrsg. J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, A.K. Ohm. Edition Sigma, Berlin 2007, s. 159.

łącznie na strategicznym ustalaniu celów²⁵. O sile czynników kulturowych świadczą również badania najnowsze, prowadzone na podstawie analizy implementacji prawa budżetowego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia²⁶, w którym wprowadzono instrument kontraktowania usług komunalnych, jednak również i próba urzeczywistnienia rozdziału administracji od polityki drogą obowiązku prawnego jest oceniana krytycznie²⁷.

Ale powróćmy do ambitnych planów przeobrażenia wewnętrznych struktur administracji, ponieważ ten element jest określany jako charakterystyczny rys właśnie reform niemieckich. Perspektywa transformacji ratusza w dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwo uskrzydlała w latach 90. wiele umysłów i budziła ogromne nadzieje w obliczu malejących finansów publicznych, spowodowanych głównie ogromnym wysiłkiem zjednoczenia Niemiec. Podejmowano pilne zabiegi w kierunku zmiany perspektywy działania: administracja powinna myśleć nie do wewnątrz, ale na zewnątrz, być zorientowaną na klienta-obywatela i na usługi. Ale i w tej kwestii obowiązywał postulat klasycznej administracji, że nie można stosować nieprzemysłanej kalki relacji ze świata biznesu (myślenie w kategoriach: przedsiębiorstwo-produkt-klient), prowadzącej do zaniedbania zasady równości wobec prawa czy realizacji dobra publicznego przez administrację²⁸.

W konsekwencji przyjęcia orientacji na wyniki, a nie na zadania nastąpiło odejście od tradycyjnego przydzielania środków budżetowych na ustalone z góry zadania i orientacja na rzeczywiście osiągnięte wyniki czy – idąc jeszcze dalej – na długofalowe rezultaty działania administracji. W praktyce okazało się to zamierzeniem problematycznym, ponieważ postawienie środków do dyspozycji jest łatwiejsze do ogarnięcia niż śledzenie wyników realizacji zadań. Celem zooperacjonalizowania orientacji na wyniki zaczęto sporządzać katalogi produktów i usług (Produktkataloge), w których zamieszczano spodziewane wyniki, z podaniem ilości, jakości i kosztów produktu (usługi) oferowanej przez podmiot administracyjny. Początkowo katalog produktów wypełniały treści powtórzone z ustaw lub regulaminów zadaniowych (Geschäftsverteilungsplane), zaś zaniedbywano aspekt strategiczny (strategische Steuerungsrelevanz) czy brakowało odniesienia do korzyści klienta²⁹. Katalogi zawierały listę nawet kilkudziesięciu,

²⁵ L. Holtkamp: *Das Scheitern des NSM*. „der moderne staat” 2008, nr 2, s. 423.

²⁶ Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW) vom 16. November 2004, GV. NRW. S. 644.

²⁷ *Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW*. Hrsg. J. Bogumil, F. Ebinger, L. Holtkamp. „Verwaltung & Management” 2011, nr 4, s. 171.

²⁸ H. Hill: *NPM in Deutschland: Was bleibt? Was kommt?* In: *Reform von Staat...*, op. cit., s. 55.

²⁹ *Ibid.*, s. 54.

aż do kilkuset produktów, ze specyfikacją kosztów podanych z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku. W wielu wypadkach wystarczyłoby podać tylko szacunkową wartość produktu (usługi), co ułatwiłoby ich porównywanie czy ewaluowanie. Ponadto kalkulacja wielkości opierała się prawie wyłącznie na danych ilościowych, które można znacznie łatwiej zoperacjonalizować, niż w przypadku danych jakościowych produktu (usługi)³⁰. Dalszym krokiem w procesie było zawieranie (zazwyczaj rocznych) porozumień w sprawie realizacji celów (Zielvereinbarungen), o których była już wcześniej mowa.

Jak wynika z powyższego, orientacja na wyniki wymaga czasochłonnego stworzenia opisu produktów czy usług oferowanych przez administrację, a następnie konsekwentnego pomiaru wydajności i – co najważniejsze – spożytkowania danych w procesie zarządzania komunalnego. Doświadczenia w krajach anglosaskich wykazały, że pełne wykorzystanie tego instrumentarium nastąpiło wyłącznie w połączeniu z praktykami benchmarkingowymi i upublicznianiem wyników³¹. Dla jednostek administracji oznacza to konieczność udźwignięcia określonych kosztów i tu najprawdopodobniej leży przyczyna, że w przypadku braku powszechnego obowiązku prawnego stosunkowo niewielki odsetek jednostek komunalnych w Niemczech podjął wysiłek związany z opracowaniem katalogu produktów. Może należałoby uznać, że to aż 30% gmin i powiatów zdecydowało się na tak niebagatelny, dobrowolny wydatek finansowy? W każdym razie trzeźwa analiza praktyki ukazała pesymistyczny krajobraz: „cementarzyska baz danych” („Datenfriedhöfe”). W ten oto sposób J. Bogumił³² określił stworzenie potężnych baz danych, zawierających opisy produktów komunalnych, które jednak nie służyły do optymalizacji procesów zarządzania czy przynajmniej informowania mieszkańców o kosztach lokalnej administracji. Ponadto, poważnym zarzutem, wysuwany pod adresem rozczarowanych gmin i powiatów był brak standaryzacji w mierzeniu efektywności, co spowodowało, że wyników nie wykorzystano nawet do celów benchmarkingowych.

Sumując opisane wyżej reformy New Public Management w Niemczech należy stwierdzić, że nie były one w stanie znacząco przeorientować klasycznego, weberowskiego modelu administracji, zbyt głęboko zakorzenione są uwarunkowania prawne, polityczne, historyczne czy społeczne, stojące w oczywistej sprzeczności z ideologią NPM. Stąd zjawisko wybiórczego stosowania instrumentów NPM, tak powszechnego dla reform w państwach Europy kontynental-

³⁰ Ibid., s. 59.

³¹ G. Bouckaert, J. Halligan: *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, London 2008.

³² *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell...*, op. cit., s. 155.

nej. Nierzadko zdarzają się przypadki „włączania biegu wstecznego”³³. Jednak wraz ze zmianami zainicjowanymi przez KGSt na dobre zagościło myślenie ekonomiczne o administracji i w administracji.

Systemowe reformy administracji

Konstatacja na temat niepowodzenia reform menedżerskich zdecydowanie nie wystarcza do postawienia tezy o przekształcaniach w kierunku postweberowskiego modelu administracji publicznej. Dopiero inne, systemowe zmiany, podnoszące sprawność administracji Niemiec, pozwolą na dopełnienie obrazu.

Obszarem chyba najbardziej spektakularnej ewolucji administracji jest konwergencja modeli ustrojowych samorządu terytorialnego. Należą do nich: model magistracki (Magistratsverfassung), model burmistrzowski (die Bürgermeisterverfassung), północnoniemiecki system rad (die norddeutsche Ratsverfassung) oraz południowoniemiecki system rad (die süddeutsche Ratsverfassung)³⁴. Tu nasuwa się uzasadnione pytanie, co doprowadziło do likwidacji tej przebogatej, ustrojowej różnorodności, ukształtowanej w długoletniej tradycji? Przyczyn zmian upatruje się głównie w czynnikach ekonomicznych. Otóż Instytut Komunalny KGSt, o którym była już wyżej mowa, przeprowadził w latach 80. badania empiryczne, z których jednoznacznie wynikało, że najlepszą kondycję finansów komunalnych posiadają jednostki samorządu terytorialnego w systemie południowoniemieckim, zarządzane silną ręką monokratycznego organu wykonawczego, pochodzącego z wyborów bezpośrednich³⁵. Stale nasilający się kryzys finansów publicznych, ale również i paląca konieczność pogłębiania demokratyzacji struktur administracji, spowodowały konwergencję w postaci przejścia modelu południowoniemieckiego z silną pozycją burmistrza, pochodzącego z wyborów bezpośrednich.

³³ Mam tu na myśli przykładowo zjawisko rekomunalizacji sprywatyzowanych wcześniej zadań. Po latach euforii przyszła refleksja – poparta zresztą szeroko zakrojonymi badaniami empirycznymi – że prywatny przedsiębiorca, kierujący się zasadami wolnego rynku, nie znaczy automatycznie lepszy i tańszy, zob. S.J. Iwers: *Rekommunalisierung des Rettungsdienstes und Betriebsübergang*. „LKV – Landes- und Kommunalverwaltung” 2010, nr 1, s. 8. O skali zjawiska przejmowania w ręce publiczne wcześniej sprywatyzowanych zadań może świadczyć przypadek prywatnej firmy Remondis, lidera na rynku wywozu śmieci w Niemczech, która zanotowała tylko w latach 2005-2007 ponad 10% utraty rynku; R. Schäfer: *Kommunalisierung der Daseinsvorsorge*. „DEMO – Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik” 2008, nr 10, s. 6.

³⁴ J. Korczak: *W Niemczech. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. Jeżewski. Wrocław 1999, s. 282-286.

³⁵ G. Banner: *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*. „Die Öffentliche Verwaltung” 1984, nr 9, s. 364-372.

Podobne przesłanki przyświecały reformom funkcjonalnym i strukturalnym w administracji (Funktional- und Strukturreformen)³⁶. W obliczu długotrwałego kryzysu finansów publicznych, nie zapominając o rozczarowaniach brakiem wystarczającej skuteczności instrumentów New Public Management, władze niektórych krajów związkowych zdecydowały się w ostatnich latach na podjęcie bardziej radykalnych kroków. Podstawowym celem reform funkcjonalnych jest reorganizacja administracji krajów związkowych w postaci wyszczuplenia jej struktur (spin off struktur). W zależności od landu zdecydowano się na następujące opcje: likwidacja urzędów administracji specjalnej, likwidacja szczebla pośredniego krajowej administracji ogólnych okręgów rejencji (Regierungsbezirke) oraz likwidacja szczebla najniższego administracji krajowej, umiejscowionej na szczeblu powiatu³⁷. Likwidacja struktur odbywa się dzięki przejściu zadań państwowych z właściwości krajów związkowych do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, głównie powiatów i miast na prawach powiatów, stąd najczęściej na określenie reform funkcjonalnych przemieszczania się zadań w dół używa się pojęcia: komunalizacja. Tak rozumianej komunalizacji przyświecają dwa cele: po pierwsze, ma nastąpić wzmocnienie zasady subsydiarności i decentralizacji – realizacja zadań najbliższej obywatela poprzez administrację samorządową, posiadającą legitymację do działania pochodzącą z wyborów powszechnych. Drugi ważki argument ma charakter pozaprawny, ekonomiczny, gdyż punktem wyjścia omawianych reform strukturalnych jest założenie, że administracja zdecentralizowana pracuje efektywniej i wydajniej niż administracja państwowa.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o reformach konsolidacji terytorialnej³⁸. Jest to sposób racjonalizacji procesów rządzenia, charakterystyczny głównie dla młodych demokracji³⁹, ponieważ w historycznie ukształtowanych strukturach występuje zbyt duży opór mieszkańców lokalnej społeczności. W związku z tym, swoistym laboratorium zmian stał się teren nowych landów: na poziomie powiatów reformy terytorialne miały miejsce już we wszystkich wschodnich krajach związkowych, zaś Brandenburgia i Saksonia Anhalt zamknęły już osta-

³⁶ Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter: *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec)*. W: *Czas w prawie administracyjnym*. Red. J. Zimmermann. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2011, s. 25.

³⁷ M. Burgi: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Red. J. Bogumil, S. Kuhlmann. VS Verlag, Berlin 2010, s. 23-47.

³⁸ Wyczerpująco na temat ustrojowych konsekwencji reform terytorialnych zob. R. Kusiak-Winter: *Op. cit.*, s. 21.

³⁹ Na temat reform w Europie Środkowo-Wschodniej, zob. P. Swianiewicz: *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 5-22.

tecznie proces konsolidacji terytorialnej na poziomie gmin. Co ciekawe i znamienne dla klasycznego modelu administracji, również i w tym przypadku przeobrażenia ustrojowe są argumentowane koniecznością realizacji obowiązku prawnego w postaci realizacji dobra publicznego (das öffentliche Wohl). To pojęcie prawne jest dookreślone w tym konkretnym przypadku jako konieczność reagowania na zmiany demograficzne (starzejące się społeczeństwo, odpływ młodszych mieszkańców do starych landów) oraz względy natury prakseologicznej (tylko duże i silne administracyjne jednostki są w stanie zagwarantować sprawną i skuteczną realizację zadań publicznych i przeciwdziałać fali rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego).

Podsumowanie

Reformy administracji publicznej w Niemczech uświadamiają, że skuteczna walka z kryzysem finansów publicznych, negatywnymi skutkami globalizacji oraz sprostanie rosnącym oczekiwaniom świadomego swych praw obywatela musi przebiegać wielotorowo. Niezbędne okazały się eksperymenty, związane z wdrażaniem profektywnościowych instrumentów NPM, by zaszczerpić u urzędnika świadomość kosztów, ponoszonych przez administrację w toku realizacji ustawowych zadań, mając stale na uwadze wyniki oraz długofalowe efekty. Dzięki dylematom, związanym z NPM, definitywnie pogrzebano wizję gminy czy powiatu działającego na wzór dobrze prosperującego koncernu. Dzisiaj panuje zgodność co do tego, że przesadne i kurczowe trzymanie się zasad menedżeryzmu godzi w istotę administracji publicznej, która jest zjawiskiem kompleksowym, wieloaspektowym i heterogenicznym. Obok uwarunkowań ekonomicznych istotną rolę odgrywają tu również, a może nawet przede wszystkim, aspekty prawne, politologiczne i socjologiczne, nie zapominając o zagadnieniach etycznych, z etosem służby publicznej na czele, której wagę tak mocno podkreślał Max Weber.

Weberowski, klasyczny model administracji to konstrukt prawny, prawem zdeterminowany, który zanurzony w rzeczywistość XXI wieku ulega bardzo burzliwym przeobrażeniom. Cały czas musi zatem pracować misterna maszyna udoskonalania prawa w kierunku zaszczerpienia w administracji dwóch współcześnie niezwykle pożądanых i jakże odmiennych atrybutów: sprawności, przy jednoczesnej bliskości obywatelowi.

Bibliografia

- Administracja publiczna*. Red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski. Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Banner G.: *Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik*. „Die Öffentliche Verwaltung” 1984, nr 9.
- Banner G.: *Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell*. „Verwaltung, Organisation, Personal” 1991, nr 1.
- Błaś A.: *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*. „Acta Universitas Wratislaven-sis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50.
- Bogumil J., Ebinger F., Holtkamp L.: *Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell ver-pflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW*. „Verwaltung & Management” 2011, nr 4.
- Bouckaert G., Halligan J.: *Managing Performance: International Comparisons*. Rout-ledge, London 2008.
- Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Hrsg. H.-U. Derlien, D. Böhme, M. Heindl. Wiesbaden 2011.
- Burgi M.: *Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Fol-gefragen aus rechtlicher Sicht*. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Red. J. Bogumil, S. Kuhlmann. VS Verlag, Berlin 2010.
- Chrisidu-Budnik A.: *Hierarchie i procesy w administracji publicznej*. W: *Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych. Podejście procesowe*. Red. L. Kowalczyk, F. Mroczko. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2010.
- Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Gersdorf H.: *Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip. Eine Studie zur verfassungsrechtlichen Legitimation der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000.
- Heady F.: *Public Administration: A Comparative Perspective*. Engelwood Cliffs, New York 1966.
- Hill H.: *NPM in Deutschland: Was bleibt? Was kommt?* In: *Reform von Staat und Ver-waltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.
- Hoffmann-Riem W.: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einlei-tende Problemskizze*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Holtkamp L.: *Das Scheitern des NSM*. „der moderne staat” 2008, nr 2.
- Iwers S.J.: *Rekommunalisierung des Rettungsdienstes und Betriebsübergang*. „LKV – Landes- und Kommunalverwaltung” 2010, nr 1.
- Kegelmann J.: *Organisationspolitik in der Staats- und Verwaltungsreform*. In: *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.

- Korczak J.: *W Niemczech. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. Jeżewski. Wrocław 1999.
- Korte H.: *Einführung in die Geschichte der Soziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin 2006.
- Kusiak-Winter R.: *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec. W: Czas w prawie administracyjnym*. Red. J. Zimmermann. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2011.
- Lienhard A.: *New Public Management im Staat und Recht*. „der moderne staat” 2008, nr 1.
- Mehde V.: *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*. Duncker & Humboldt, Berlin 2000.
- Mensch und Organisation, Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und Sozialpsychologie der Verwaltung*. Hrsg. H. Bosetzky, P. Heinrich, J. Schulz. Deutscher Gemeindeverlag, Köln 2002.
- Musil A.: *Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung*. Mohr Siebeck 2005.
- Newiger-Addy G.: *Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*. Weißensee Verlag, Berlin 2002, s. 154;
- Osborne D., Gaebler T.: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading 1992.
- Rajca L.: *Reformy samorządu lokalnego w Anglii*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von NPM?* Hrsg. J. Beck, F. Larat. Nomos Verlag, Baden-Baden 2011.
- Reiser M.: *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik*. VS Verlag, Wiesbaden 2006.
- Schäfer R.: *Kommunalisierung der Daseinsvorsorge*. „DEMO – Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik” 2008, nr 10.
- Scheller K., Proeller I.: *New Public Management*. Haupt Berne UTB, 2006.
- Schmidt-Abmann E.: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Schneider J-P.: *Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht*. In: *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Hrsg. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann. Nomos Verlag, Baden-Baden 1998.
- Siedentopf H.: *Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten*. In: *Die Zukunft der Europäischen Union. Integration, Koordination, Dezentralisierung*. Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. Duncker & Humboldt, Berlin 1997.
- Spiegel E.: *Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege*. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Hrsg. T. Mann, G. Püttner. Heidelberg 2007.
- Supernat J.: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2.
- Swianiewicz P.: *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Szczerski K.: *Porządki biurokratyczne*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.
- Weber M.: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr-Siebeck, Tübingen 1980.
- Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*. Hrsg. J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, A.K. Ohm. Edition Sigma, Berlin 2007.

**FOR THE SAKE OF EFFICIENCY: THE TRANSFORMATION IN DIRECTION
TO THE POST-WEBERIAN'S MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION
AT THE EXAMPLE OF GERMANY**

Summary

Reforms known as New Public Management in Anglo-Saxon countries are well known to Polish readers, at the same time the literature connected with these reforms implemented in Germany virtually does not exist. The issue of New Public Management settled in Germany is more important to us because structural and functional basis of Polish administration are much more similar to continental than to the Anglo-Saxon model of public administration. The article aims at presenting efforts made to adjust German administration to the efficiency requirements in two ways. The first way are grassroots initiatives taken by local governments whose purpose is to reconfigure their internal structure in order to measure efficiency and gain concrete outputs. The second way is based on deep system-wide reforms: structural, functional and territorial. The specifics of the depicted reforms taken up in Germany are variety and multiple enhanced by federal nature of state; at the same time preferential treatment the rule that administration acts within the law and under the law whose rules reflect classical Weberian's model of public administration.