

*Aldona Podgórnjak-Krzykacz\**

**KIERUNKI MODERNIZACJI ADMINISTRACJI  
SAMORZĄDOWEJ W POLSCE I W NIEMCZECH  
– PRZYKŁAD MIAST NA PRAWACH POWIATU**

**1. WPROWADZENIE**

Reformy zarządcze w administracji publicznej to wieloetapowy i przebiegający stopniowo proces zmian. Zapotrzebowanie na tego typu przekształcenia pojawiły się pod koniec lat siedemdziesiątych XX w., gdy na skutek wzrostu cen ropy naftowej nastąpiła pierwsza faza światowego kryzysu gospodarczego. Stagflacja, a także związane z nią wysokie bezrobocie, przyczyniły się do wystąpienia trudności w finansowaniu sektora publicznego. Od początku lat osiemdziesiątych, panujący niemal we wszystkich państwach industrialnych globalny kryzys ekonomiczny doprowadził do restrykcji budżetowych oraz kryzysów finansowych (Grüning 2000, s. 12). Zaczęto poszukiwać nowych źródeł dochodów (np. w prywatyzacji), a także dążyć do racjonalizacji wydatków budżetowych poprzez przeobrażenia w sektorze publicznym (Pietrzyk 2004, s. 78–79). Konieczność funkcjonowania sektora publicznego opartego na ograniczonych zasobach (głównie finansowych) oraz sprostanie coraz większym oczekiwaniom społeczeństwa wobec administracji publicznej przyczyniły się do zmiany ideologii administracyjnej, polegającej na odejściu od administrowania w kierunku nowego zarządzania publicznego.

P. Swianiewicz (2005, s. 12) identyfikuje trzy kierunki reform w nurcie nowego zarządzania publicznego. Jedno z ujęć koncentruje uwagę na próbach ograniczenia rozmiarów sektora i administracji publicznej poprzez prywatyzację, urynkowanie i wdrażanie mechanizmów konkurencji. Drugie podejście postuluje przenoszenie do sektora publicznego technik i metod zarządzania z sektora prywatnego celem wzrostu jego efektywności działania. Trzeci wariant głosi postulat oddzielenia polityki od administracji, tej pierwszej przypisując funkcje strategiczne i kontrolne, a drugiej – wykonawcze.

Ujęcie instytucji publicznej, jakie proponuje koncepcja nowego zarządzania

---

\* Dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego UŁ.

publicznego, budzi liczne kontrowersje. Wprawdzie nie jest ona korporacją, ale jak wskazuje D. Osborne (2005, s. 46–51), w wielu obszarach jest do niej podobna. Stanowi to podstawę dla przeniesienia z sektora biznesu do sektora publicznego sposobów myślenia i nowoczesnych technik zarządzania. Autor wskazuje na konieczność stopniowych przekształceń, z uwagi na możliwość pojawienia się bierności lub sprzeciwu ze strony urzędników. Te rewolucyjne zmiany należy postrzegać w kategoriach modernizacji administracji publicznej. Zastosowanie koncepcji nowego zarządzania publicznego skutkuje zmianą kultury organizacyjnej instytucji publicznych, a także wypracowaniem w ich obrębie nowych norm, wartości i relacji, takich jak: kreatywność, przedsiębiorczość, współpraca, innowacyjność, procesy uczenia. Towarzyszą temu przekształcania organizacyjne w kierunku zdecentralizowanych i płaskich struktur oraz zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Nowe metody zarządzania, wzory zachowań, przedsiębiorczość, kreatywność są z kolei wartościami decydującymi o rozwoju w skali lokalnej i regionalnej (Klasik, Kuźnik 1998, s. 128).

Warto zaznaczyć, że rozwój koncepcji nowego zarządzania publicznego w poszczególnych państwach uwzględnił uwarunkowania gospodarcze, polityczne i społeczne oraz specyfikę tamtejszych aparatów administracyjnych. W literaturze przedmiotu wyróżnia się w związku z tym trzy modele reform: westminsterski obejmujący kraje anglosaskie (Wielką Brytanię, Australię, Nową Zelandię i USA), skandynawski (Norwegia, Finlandia, Szwecja i Holandia) oraz niemieckojęzyczny (Niemcy, Szwajcaria i Austria). Najbardziej radykalne i masowe przekształcenia podjęły Wielka Brytania, Australia i Nowa Zelandia. Do drugiej grupy należy zaliczyć państwa skandynawskie, Holandię, USA, Kanadę, państwa niemieckojęzyczne, w których reformy nie miały już tak radykalnego przebiegu, jak w pierwszej grupie. Działania reformatorskie najpóźniej podjęły Francja oraz państwa południowej i środkowo-wschodniej Europy, które charakteryzuje najniższy radykalizm w odniesieniu do pozostałych grup (Bogumił 2004, s. 37–51)<sup>1</sup>. Badania przeprowadzone przez Ch. Pollita i G. Bouckaerta wykazały, że reformy administracji publicznej w państwach Europy kontynentalnej plasują się pomiędzy strategią niezmienności *maintaining* a strategią modernizacji *modernizing* (Pollit 2004, s. 189). Oznacza to ukształtowanie się i funkcjonowanie struktury administracyjnej plasującej się pomiędzy weberowską a menedżerską, którą autorzy określili mianem neoweberowskiej. Łączy ona w sobie pozytywne elementy obu wymienianych struktur. W związku

---

<sup>1</sup> Potwierdzają to sformułowania, za pomocą których charakteryzuje się reformy w poszczególnych krajach, np. w Wielkiej Brytanii zastosowanie znajduje pojęcie marketingu (*marketing*), w Szwecji – modernizacji (*modernizing*), we Francji – zachowawcze (*maintaining*).

z tym ocenia się, że zarówno w Polsce, jak i w Niemczech nie nastąpiła zupełna zmiana paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej.

## 2. REFORMY ZARZĄDZANIA W GMINACH POLSKICH I NIEMIECKICH – ZAŁOŻENIA KONCEPCYJNE

W polskiej i w niemieckiej administracji samorządowej od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. następowały istotne zmiany. Miały one jednak inny charakter i podłoże. W Niemczech reformy związane były z dążeniem do wzrostu sprawności działania samorządu terytorialnego, z kolei w Polsce w tym okresie miały miejsce reformy administracyjne, dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych zaczęto koncentrować uwagę na wzmocnieniu potencjału administracji samorządowej do realizacji funkcji zarządzania.

Polityka i administracja komunalna w Niemczech na początku lat dziewięćdziesiątych stanęła przed ogromnymi wyzwaniami. Utrzymujący się kryzys finansów lokalnych, zmiany zachodzące w otoczeniu ekonomicznym i socjokulturowym, a także nasilająca się krytyka ze strony lokalnych społeczności względem sektora publicznego, zmusiły gminy do poszukiwania nowych wzorów działania i rozwiązań problemów, które pozwoliłyby w krótkim czasie zwalczyć kryzys. Od początku lat dziewięćdziesiątych niemiecka administracja komunalna została objęta szerokim i dynamicznym procesem modernizacji (Carrara 2002, s. 65). Wzorami dla reform administracji niemieckiej stały się doświadczenia zagraniczne (głównie holenderskiego miasta Tilburg<sup>2</sup>) (Hoop, Göbel 2004, s. 29), natomiast koncepcyjną podstawą reform nowy model sterowania – Neues Steuerungsmodell (NSM) – opracowany przez Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)<sup>3</sup> (tab. 1). Model w krótkim czasie ze względu na prestiż organizacji, która go opracowała, zyskał rangę dominującego wzorca polityczno-administracyjnego (Jann 2001, s. 82).

Model NSM dużą wagę przywiązuje do stworzenia w obszarze administracji publicznej warunków konkurencyjnych, które mają przyczynić się do efekty-

---

<sup>2</sup> Model Tilburga wpłynął w dużym stopniu na kierunki modernizacji administracji komunalnej w całej Europie. Postulował on organizację administracji miasta na zasadach koncernu, zarządzanie przez kontrakty, wdrożenie rachunku kosztów i efektów, *controllingu* oraz zarządzania finansami zorientowanego na usługi. Funkcjonowanie modelu analogicznie do koncernu oznacza, iż administracja przypomina holding, który realizuje zadania przy pomocy różnych wydziałów wchodzących w jego skład, a forma przedsiębiorstwa akcentuje usługowy, zorientowany na klienta styl działania.

<sup>3</sup> KGSt to organizacja typu *non profit* założona w 1949 r., prowadząca działalność doradczą w zakresie zarządzania na poziomie miasta i gminy. Związek zrzesza ok. 1700 miast Niemiec, Austrii, Szwajcarii i Włoch.

wniejszej realizacji zadań publicznych oraz wzrostu jakości świadczonych usług. Stąd mocno akcentowana propozycja zawierania kontraktów na świadczenie usług publicznych i angażowanie w te procesy nie tylko podmiotów sektora prywatnego, ale także organizacji społecznych. Model proponuje także zmiany wewnątrz aparatu administracyjnego, zwłaszcza w zakresie zarządzania personelem oraz zarządzania jakością. Jednym z kierunków reform jest także decentralizacja odpowiedzialności za zasoby oraz jasny podział odpowiedzialności między organy władzy stanowiącej a instytucje wykonawcze. Nieodzowną częścią składową reformy komunalnej jest zatem rozwój nowych form podziału pracy, kooperacji, komunikacji i kontroli między polityką a administracją.

Tabela 1

Główne obszary i elementy reform w nurcie Neues Steuerungsmodell

Reformy zewnętrzne	Reformy wewnętrzne	
	Reorganizacja modelu biurokratycznego	Relacje polityka-administracja
Wdrożenie <i>quasi-</i> i nierynkowych elementów konkurencji poprzez procesy kontraktowania usług publicznych, <i>outsourcing</i> , testy rynkowe, <i>benchmarking</i> ( <i>interkommunaler Leistungsvergleich</i> ) Rozbudowa orientacji na klienta poprzez zarządzanie przez jakość ( <i>Total Quality Management</i> ), zmiany organizacyjne w postaci tworzenia biur obsługi obywatela ( <i>Bürgeramt, Bürgerbüro</i> ), jak i zarządzanie przez konkursy ( <i>Management by Competition</i> )	Procesy: zmiana orientacji w działaniu z <i>input</i> na <i>output</i> , specyfikacja i definiowanie produktów administracji, rachunek kosztów i zysków, zarządzanie celami w ramach struktur administracji ( <i>Kontraktmanagement</i> ), decentralizacja odpowiedzialności za zasoby i fachowej, nowe techniki budżetowania oparte na produktach, sprawozdawczość, <i>controlling</i>	Rozdzielenie polityki i administracji poprzez jasny podział odpowiedzialności, zarządzanie przez cele między polityką a administracją ( <i>Kontraktmanagement</i> ), zarządzanie zorientowane na wyniki poprzez budżet konstruowany w oparciu o produkty, <i>controlling</i> polityczny
	Organizacja: struktura koncernu ze skutecznymi, częściowo autonomicznymi jednostkami fachowymi (centra wynikowe), tworzenie centralnych służb odpowiedzialnych za strategiczne zadania, redukcja urzędów (typu główny, organizacyjny, osobowy), tworzenie centralnych stanowisk z funkcjami zawierania kontraktów	
	Personel: nowoczesne zarządzanie personelem, techniki rekrutacji z sektora prywatnego, wzrost partycypacji, zaangażowania i pracy zespołowej pracowników, systemy motywacji, personel jako strategiczny element administracji	

Źródło: J. Bogumil, S. Kuhlmann (2004, s. 51–63).

Jak wynika z powyższych rozważań, model NSM zbudowany jest z elementów składowych, które stosowane już były w praktyce administracyjnej. Warto jednak podkreślić, że omawiana koncepcja reform stanowi logiczne zestawienie tych elementów, tworząc kompleksowe i całościowe ujęcie problemu zarządzania w administracji komunalnej, w ramach jednej strategii. Przy opracowywaniu modelu podkreślano jednak, iż nie istnieje ogólny wzorzec dla modernizacji administracji lokalnej. Gminy i miasta poszukują, w zależności od potrzeb modernizacyjnych i stawianych sobie celów reform, odpowiedniej dla siebie drogi do reorganizacji administracji, opracowując różne strategie wdrożeniowe i projekty pilotażowe. Mimo wspólnych ram odniesienia, reforma komunalna jest kształtowana przez indywidualne projekty reform, powstające w ramach urzędów miast i gmin. W zależności od lokalnych uwarunkowań gminy i stanu jej administracji, konieczność i zapotrzebowanie na modernizację, cele i główne kierunki zmian, jak i horyzont czasowy po części różnicują się.

Wspólnym wyznacznikiem reform w nurcie NSM jest koncentracja na działaniach prowadzących do wzrostu efektywności funkcjonowania administracji komunalnej i, w przeciwieństwie do nowego zarządzania publicznego, poszukiwania alternatywy dla procesów prywatyzacyjnych. Można uznać to za znamienne i specyficzną cechę reform niemieckiej administracji lokalnej. Potwierdza to tezę, że niemieckie reformy administracji publicznej nie zawierają wszystkich elementów proponowanych przez nowe zarządzanie publiczne.

Modernizacja administracji samorządowej w omawianym nurcie w polskim samorządzie terytorialnym wydaje się być ograniczona. Nie ma ona charakteru działań systemowych, jak ma to miejsce w przypadku Niemiec. Ponadto reformy te rozpoczęły się ze znaczącym opóźnieniem w stosunku do państw wysoko rozwiniętych i mają zdecydowanie mniej radykalny charakter.

Z pewnością Polska znajduje się na początku swojej drogi reformowania sektora publicznego, co potwierdza obecny w większości polskich gmin tradycyjny sposób zarządzania. Jednak coraz częściej pojawiają się przykłady zastosowania nowoczesnych rozwiązań, do których zaliczyć należy strategie rozwoju, wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne, certyfikaty jakości, karty produktów. Nie można jednak mówić w warunkach polskich o kompleksowych przekształceniach, a jedynie o pojedynczych próbach wdrożenia nowoczesnych rozwiązań.

Rolę podstawy koncepcyjnej reform zarządczych w polskiej administracji samorządowej może odgrywać Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Realizowany był on w latach 2001–2004 w ramach pilotażowego, rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podstawowym celem PRI, w którym udział wzięły 24 urzędy gminy oraz po 3 starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie i urzędy wojewódzkie, było wypracowanie metody rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, obejmującej analizę poziomu rozwoju insty-

tucjonalnego, projektowanie zmian (usprawnień) instytucjonalnych oraz ich wdrażanie.

W ramach programu opracowana została metoda samooceny – analizy instytucjonalnej urzędu administracji samorządowej, a także w ramach dobrych praktyk zaproponowano usprawnienia w następujących obszarach zarządzania:

- zarządzanie strategiczne i finansowe,
- organizacja i funkcjonowanie urzędu,
- zarządzanie kadrami,
- usługi publiczne, w tym komunalne,
- partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego,
- stymulowanie rozwoju gospodarczego,
- zarządzanie projektami,
- współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego,
- etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Brak zachęt do stosowania metody spowodowały, że pomimo wysokiej przydatności praktycznej jest ona stosowana przez nieliczne samorządy. Obecnie trwają prace nad aktualizacją metody samooceny, dostosowaniem jej do aktualnego stanu prawnego i nowych potrzeb. Z reguły polskie urzędy komunalne skupiają swoje działania naprawcze na wybranych, pojedynczych elementach (instrumentach) PRI. Głównym kierunkiem owych przekształceń stała się koncepcja zarządzania jakością i starania o uzyskanie przez urzędy gminne certyfikatów jakości zgodnych z normami ISO. Choć początkowo zastosowanie koncepcji zarządzania jakością w administracji publicznej wywołało falę krytyki, to już w połowie 2005 r. 150 urzędów na poziomie samorządu terytorialnego wdrożyło ją, jako nowoczesny instrument zarządzania. Aktualnie zgodnie z normami ISO działa ponad 70% urzędów administracji samorządowej (Urbanik, Bohdziewicz 2009, s. 23). Podstawową przesłanką dużego zainteresowania wdrażaniem systemów jakości jest chęć poprawy jakości usług. Dzięki certyfikatowi ISO gminy i powiaty mogą wykazać się prawidłowymi i przejrzystymi procedurami działania. Niemniej ważna jest możliwość uporządkowania pracy organizacji poprzez precyzyjny opis procesów i ich optymalizację.

Narzędziem umożliwiającym doskonalenie funkcjonowania urzędów administracji samorządowej w Polsce jest także Powszechny Model Oceny CAF<sup>4</sup>. Jest to narzędzie analityczne umożliwiające przeprowadzenie kompleksowej diagno-

---

<sup>4</sup> W 2000 r. w Lizbonie Unia Europejska przedstawiła kwestionariusz oceny jakości urzędów – Powszechny Model Oceny CAF (*Common Assessment Framework*). Pozwala on zdiagnozować problemy występujące w urzędzie w zakresie: przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, strategii i planowania, partnerstwa i zasobów, procesów i zarządzania zmianą, relacji z pracownikami, relacji z klientami, relacji ze społeczeństwem, kluczowych wyników działalności.

zy funkcjonowania urzędu oraz dokonanie samooceny. Pilotażowym programem wdrożenia CAF objęto zaledwie 30 jednostek administracji publicznej. W 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęło realizację projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”, w którym bierze udział 80 urzędów administracji samorządowej.

Działania usprawniające pracę urzędów miast i gmin w Polsce często podejmowane są w ramach inicjatyw o zasięgu ogólnopolskim, do których zaliczyć należy: projekt „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych”, System Analiz Samorządowych, Akcję Przejrzysta Polska. W inicjatywach tych uczestniczył zaledwie niewielki odsetek polskich urzędów administracji lokalnej, a w większości przypadków zakończyły się one na etapie pilotażu. Działania te mają charakter tymczasowy, nie są kontynuowane, a ich rezultaty nie zawsze podlegają upowszechnianiu. Najczęściej stosowaną metodą dostępu do informacji o zastosowanych rozwiązaniach są tworzone w ramach wymienionych projektów bazy dobrych praktyk. Umożliwiają one poznanie i wymianę doświadczeń na temat praktycznych rozwiązań stosowanych w jednostkach samorządowych. Wykorzystanie doświadczeń i wiedzy innych pozwala na sprawniejsze i efektywne wdrażanie nowych rozwiązań we własnej organizacji.

### **3. STOPIEŃ IMPLEMENTACJI WYBRANYCH USPRAWNIEŃ ZARZĄDCZYCH W POLSKICH I NIEMIECKICH URZĘDACH MIAST – PRZYKŁAD MIAST NA PRAWACH POWIATU**

W tabeli 2 zaprezentowane zostały dane statystyczne dotyczące wdrożenia w urzędach miast na prawach powiatu Polski i Niemiec wybranych instrumentów zarządzania. W przypadku Niemiec wykorzystano wyniki badań na temat modernizacji administracji samorządowej w Niemczech, które przeprowadzone zostało w 2008 r. wśród 31 tego typu miast (co stanowi 27,2% wszystkich miast tej kategorii) (P o d g ó r n i a k - K r z y k a c z 2008). Dane dotyczące Polski pochodzą z raportu końcowego projektu systemowego zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”. Przedmiotem analizy było w tym przypadku 19 z 65 miast posiadających taki status (29,2%). Modernizacja administracji samorządowej w obu państwach nie ogranicza się wyłącznie do wdrażania wymienionych instrumentów, ale obejmuje także: reor-

ganizację urzędów, ich informatyzację, tworzenie biur obsługi interesanta, przekształcenia w zakresie zarządzania personelem. W artykule zaprezentowano jedynie wybrane narzędzia, które decydują o charakterze tych przekształceń.

Tabela 2

Zastosowanie wybranych rozwiązań zarządczych w miastach na prawach powiatu Polski i Niemiec (w %)

Instrumenty	Niemieckie miasta na prawach powiatu <sup>a</sup>	Polskie miasta na prawach powiatu <sup>b</sup>
Strategia rozwoju	100,0	100,0
Budżet zadaniowy, produktowy	25,8	37,5
WPF	100,0	45,0
WPI	100,0	95,0
Zarządzanie jakością	48,4	80,0
Karty produktów, katalogi usług	58,1	21,1
Wskaźniki efektywności	61,2	31,6
<i>Benchmarking</i>	71,0	100,0
Strategiczna karta wyników	12,9	0,0

<sup>a</sup> Liczba miast 31.

<sup>b</sup> Liczba miast 19.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania ankietowego wśród niemieckich miast na prawach powiatu, dane dotyczące polskich miast pochodzą z raportu opracowanego na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: B. Urbaniaak, P. Bohdziewicz (2009).

Dane zawarte w tabeli pozwalają stwierdzić, iż niemieckie reformy w znacznie większym stopniu koncentrują się na działaniach mających na celu pomiar i wzrost efektywności usług publicznych. Główne kierunki zmian skupiają się zatem wokół ekonomizacji działań administracji (oparcie ich na rachunku efektywnościowym i koncentracji na instrumentach finansowych) i menedżeryzmu, czyli przedsiębiorczego zarządzania publicznego. Stosowanie planów strategicznych, finansowych i inwestycyjnych w niemieckich gminach wynika z obligatoryjności tych rozwiązań wprowadzonej przepisami prawa. W przypadku miast polskich zdecydowanie dominującymi rozwiązaniami są: strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne oraz zarządzanie jakością. W mniejszym zakresie stosuje się rachunek efektywnościowy, czy bardziej zaawansowane narzędzia pomiaru wyników (strategiczną kartę wyników w Polsce wdrożył do tej pory tylko jeden urząd miasta Tarnowa).

Z przeprowadzonego przeglądu polskich doświadczeń w modernizacji admi-



nistracji miejskiej, w odniesieniu do osiągnięć niemieckich miast, wynika, że polskie gminy wykazują powściągliwość w wykorzystaniu nowoczesnych, innowacyjnych instrumentów zarządzania, które nie są narzucone przepisami prawa. Można wskazać zaledwie niewielki odsetek urzędów aktywnie wdrażających mechanizmy usprawniające ich funkcjonowanie. Z kolei, w urzędach, które podejmują działania modernizacyjne, zazwyczaj przekształcenia te nie mają charakteru działań systemowych, kompleksowych. Ich fragmentaryczność i brak koordynacji nie przynosi widocznych rezultatów.

Wytłumaczeniem mniejszego zaangażowania polskich miast w przekształcenia w nurcie nowego zarządzania publicznego w stosunku do niemieckich, może być ich późniejsze rozpoczęcie. Sytuację tę można jednak potraktować jako zaletę w kontekście zupełnego braku tradycji reform w omawianym nurcie i ewentualnych oporów strukturalnych. Z pewnością polskie urzędy gminne wykazują chęć i gotowość do podejmowania działań modernizacyjnych własnych urzędów. Potwierdzeniem tego są zapisy pojawiające się w licznych dokumentach, w tym także regulaminach organizacyjnych, dotyczące zasad kontaktów z interesantami, a także bardzo duże zainteresowanie gmin pozyskaniem środków finansowych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na działania prowadzące do wzmocnienia potencjału administracji samorządowej. Świadczy to o wadze, jaką władze lokalne przywiązują do relacji urzędu z jego klientami i trosce o pozytywny wizerunek urzędu.

#### 4. PODSUMOWANIE

Wdrażanie koncepcji nowego zarządzania publicznego ma miejsce począwszy od lat osiemdziesiątych XX w., w różnym zakresie i tempie w poszczególnych państwach. Przyglądając się doświadczeniom zagranicznym można w uproszczony sposób wskazać kilka kierunków omawianych reform. Państwa anglosaskie skoncentrowały swoje działania na prywatyzacji, urynkowieniu i kontraktowaniu zadań publicznych, czyli działaniach prowadzących do ograniczenia zakresu państwa i wzrostu efektywności realizacji zadań publicznych. W krajach skandynawskich reformy polegały głównie na zbliżeniu się do obywatela, przenoszeniu ciężaru realizacji zadań publicznych na organizacje społeczne oraz orientacji na wyniki. W państwach niemieckojęzycznych wdrażanie koncepcji rynkowego zarządzania ogranicza się do wewnętrznych przekształceń struktur administracyjnych. Ocena rezultatów nowego zarządzania publicznego stosowanego w krajach zachodnioeuropejskich jest niejednoznaczna i skłania do eksperymentowania i badania osiągniętych wyników. Podobne wnioski można sformułować w stosunku do doświadczeń polskich, bez wątpienia nie można wskazać jednego, dominującego kierunku reform, jak w przypadku państw anglosaskich. Usprawnienia obecne są w niemal każdym obszarze

zarządzania, jednak nie wszystkie miasta i gminy są zaangażowane w równym stopniu w proces zmian.

Główną przyczyną odmiennego charakteru modernizacji administracji samorządowej w Niemczech niż w państwach anglosaskich czy skandynawskich są różnice w mentalności ludności zamieszkującej wymienione kraje. Niemiecki pragmatyzm, ostrożność i brak chęci eksperymentowania spowodowały, że proces modernizacji rozciągnął się w czasie (poprzedzony teoretycznym dyskursem, wypracowywaniem kompromisów między polityką a administracją) i po ponad dziesięcioletnim okresie trwania nadal znajduje się w fazie implementacji. Mimo pewnych opóźnień, reformy w Niemczech charakteryzują się jednak znacznie głębszymi przekształceniami niż w polskiej administracji samorządowej. Mają one bowiem charakter działań kompleksowych i skoordynowanych, dzięki opracowaniu teoretycznych podstaw w postaci modelu i jego rozpropagowaniu wśród miast i gmin przez środowiska samorządowe. Duże zainteresowanie koncepcją reform wynikało z trudnej sytuacji finansowej jednostek samorządowych i determinacji w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań problemów. Modernizacja administracji samorządowej w Niemczech nie została narzucona centralnie przez prawodawstwo (m.in. tak było w Wielkiej Brytanii), ale rozwinęła się jako oddolna inicjatywa, co nadało rozmachu omawianym przekształceniom. Ważną rolę odegrała promocja reform w nurcie nowego zarządzania publicznego przez środowiska samorządowe, czego zabrakło w Polsce w związku z wdrażaniem Programu Rozwoju Instytucjonalnego.

Polska administracja samorządowa podejmuje działania usprawniające jej funkcjonowanie w stopniu zróżnicowanym, co potwierdzają wyniki szeregu analiz i badań przeprowadzonych przez instytucje naukowo-badawcze. Zmian tych nie można bez wątpienia określić mianem reformy menedżerskiej, mówić można jedynie o symptomach przemian. Należy jednak podkreślić, że administracja samorządowa dysponuje największymi osiągnięciami w usprawnianiu swojego działania w skali całej administracji publicznej w Polsce. Ponadto, czy i w jakim stopniu administracja samorządowa zostanie zmodernizowana, zależy będzie od chęci, wizji, potrzeb organów władzy publicznej. Duże możliwości stwarza Europejski Fundusz Społeczny, z którego finansowane są działania realizowane w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”. Ważna jest także umiejętność efektywnego wykorzystania posiadanego potencjału, zwłaszcza wiedzy urzędników. W sposób pośredni nowoczesna administracja zależy od samych obywateli, bowiem to przede wszystkim oni powinni być świadomi nowej rzeczywistości, dając temu wyraz poprzez wybór władz samorządowych otwartych na rynkowe rozwiązania, nierzadko wykraczające poza sztywne schematy administracyjne.

## LITERATURA

- Bogumil J., 2004, *Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD Ländern*, [w:] Simon K. (red.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Baden-Baden, s. 37–51.
- Bogumil J., Kuhlmann S., 2004, *Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung Ansätze einer Wirkungsanalyse*, [w:] Jann W. (red.), *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Edition Sigma, Berlin, s. 51–63.
- Carrara Ch., 2002, *Verwaltungsmodernisierung durch Reengineering. Zur Tragfähigkeit des Neuen Steuerungsmodells*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Grüning G., 2000, *Grundlagen des New Public Management Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*, Management Wissen aktuell, Lit Verlag, Münster.
- Hoop H., Göbel A., 2004, *Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Jann W., 2001, *Neues Steuerungsmodell*, [w:] Blanke B., von Bandemer S., Nullmeier F., Wewer G. (red.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, s. 82–91.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Dolata S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Osborne D., 2005, *Regenerator, Rozmowa Polityki z D. Osbornem*, „Polityka”, 47, s. 46–51.
- Pietrzyk I. (2004), *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, [w:] Klamut M. (red.), *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, Prace Naukowe AE im. O. Langego we Wrocławiu, nr 1024, Wydawnictwo AE, Wrocław, s. 78–88.
- Podgórnika-Krzykacz A., 2008, *Modernizacja administracji miejskiej w Niemczech. Rekomendacje dla Polski*, rozprawa doktorska, maszynopis, Łódź.
- Pollit Ch., Bouckaert G., 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Swianiewicz P., 2005, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4, s. 5–25.
- Urbaniak B., Bohdziewicz P., 2009, *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Kutno.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

*Aldona Podgórnjak-Krzykacz*

**TRENDS OF LOCAL ADMINISTRATION MODERNIZATION IN POLAND  
AND GERMANY – EXAMPLE OF DISTRICT CITIES SUMMARY**

(Summary)

This article is an attempt of identification methods to increase local administration potential exemplified in Poland's and German's district city. The article aims to present differences in these transformations characteristics and to describe theirs specifics. The starting point for disputation is reformation's characteristic referring to new public management and also conceptual basics for local administration modernization in both countries. In this article survey was used which took place among 31 German district cities entitled "Municipal administration modernization in Germany".