

Suvremene upravne reforme u Njemačkoj

*Hellmut Wollmann**

UDK 35.07 (430)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 17. 9. 2002.

Prihvaćeno: 10. 12. 2002.

Članak se bavi modernizacijom javnog sektora u Saveznoj Republici Njemačkoj. Skicira s razvoj reformi javnog sektora do kraja 1980-ih te se daje pregled razvoja od ranih 1990-ih nadalje. Razlikuju se dva kraka reformskih rasprava i prakse. Prvo, daje se sažet pregled koncepata i mjera modernizacije, koji je pod jakim utjecajem rasprave o "novom javnom menadžmentu", inače međunarodno dominirajuće, naročito u anglo-saksonske zemljama od početka 1980-ih. Objašnjava se da je u Njemačkoj udar suvremenog modernizacijskog vala usredotočen na uvođenje menadžerskih načela u unutarupravno djelovanje, uključujući pokušaj da se sustav javne službe i zapošljavanja učini elastičnijim, natjecateljskijim i stimulativnijim. Istodobno, drugi tipični koncepti iz repertoara "novog javnog menadžmenta", kao što su agentifikacija i privatizacija javnih poslova, doživjeli su samo ograničeni razvoj. Drugo, kratko se analizira uvođenje postupaka neposredne demokracije (lokalni referendum, neposredni izbor načelnika) kojima se značajno mijenja politički okvir lokalne i okružne uprave. U zaključku se "njemački slučaj" smješta u međunarodnu komparativnu perspektivu te se postavlja pitanje može li reforma javnog sektora u Hrvatskoj izvući pouke iz njemačkog iskustva.

Ključne riječi: reforme javnog sektora u Njemačkoj, novi javni menadžment/novi model upravljanja, reforme javne službe i zapošljavanja, institucionalno preoblikovanje u bivšoj Demokratskoj Republici Njemačkoj, oblici neposredne demokracije u lokalnoj vlasti

* Hellmut Wollmann, profesor emeritus, Humboldt Universität - Institut für Socialwissenschaft, Berlin.

S obzirom na opću temu i na zadaću međunarodne konferencije o modernizaciji hrvatske javne uprave, rasprava o "njemačkom slučaju" relevantna je naročito s dva gledišta:

- Prvo, razvoj javnog sektora i javne uprave u Njemačkoj predstavlja upravni model i put koji, osim što ima obilježje "klasične" upravne tradicije u kontinentalnoj Europi, utjelovljuje neke posebnosti koje su karakteristične za njemačko/austrijsku upravnu tradiciju. S obzirom na hrvatsku povijest iz vremena prije komunizma i prije 1919. godine, njemačko/austrijska varijanta upravnog razvoja u kontinentalnoj Europi i rezultirajuće upravne reforme zaslužuju posebnu pažnju.
- Drugo, sveobuhvatna institucionalna pretvorba Istočne Njemačke iz socijalističke države i uprave u demokratski "zapadni" političko-upravni sustav mogla bi biti od posebnog interesa za tekuću reformsku raspravu i praksu u Hrvatskoj.
- Osim toga, u mjeri u kojoj ovaj kratki rad dopušta dodat ćemo neka komparativna zapažanja o reformama javnog sektora u ostalima ("zapadnim") zemljama.

Kako bismo bolje razumjeli posljednje reforme javnog sektora u Njemačkoj, osvrnut ćemo se na neke važne osobitosti koje su karakterizirale razvoj do kasnih 1980-ih. Nakon toga pozabavit ćemo se nedavnim i sadašnjim razvojem, uključivši specifična događanja u Istočnoj Njemačkoj.¹

1. Razvoj javnog sektora u Njemačkoj do kasnih 1980-ih godina

1.1. Djelokrug državnih poslova i poslova javnog sektora

Tijekom cjelokupne poslijeratne političke, demokratske, gospodarske i društvene obnove koja je trajala od 1945. pa sve do 1960-ih godina

¹ Ovaj rad djelomično se temelji na: Wollmann, 2001.

i odvijala se prema konzervativno-liberalnim političkim premisama i pod vodstvom kršćansko-demokratskog kancelara *Konrada Adenauera*, Savezna Republika Njemačka bila je obilježena čudnom mješavinom umjerene socijalne države i tržišne ekonomije, poznate pod nazivom "socijalna tržišna ekonomija" (*soziale Marktwirtschaft*). Krajem 1950-ih poduzeti su koraci za smanjenje državnog sektora privatizacijom tvornica u vlasništvu države, kao na primjer pogona Volkswagena iz nacističkog razdoblja. Dok se do kasnih 1960-ih, pod političkim vodstvom socijaldemokrata na čelu s kancelarom *Willyjem Brandtom*, Savezna Republika kretala prema naprednoj intervencionističkoj državi obilja, njezin javni sektor, mjeren postotkom BDP-a u javnoj potrošnji², kao i postotkom javnih službenika,³ i dalje se nalazio malo ispod prosjeka ili točno u prosjeku europskih zemalja OECD-a (Naschold, 1995: 49), i na taj način tijekom godina pokazao relativno umjereni, a ne prošireni profil javnog sektora.

1.2. Decentralizacija političko-upravnih poslova

U skladu s njemačkom saveznom i decentralističkom tradicijom, koja je, nažalost, bila prekinuta nacističkim režimom, Savezna Republika uspostavljena 1949. godine bila je utemeljena na ustavnoj namjeri i formuli koja je propisivala jasnu političku i upravnu decentralizaciju naročito u dva područja. Kao prvo, uvjetno govoreći, razina savezne vlade bavi se uglavnom stvaranjem javne politike i zakonodavstva, dok provedba saveznih javnih politika, programa i zakonodavstva

² Na primjer, godine 1990. postotak javne potrošnje u BDP-u u Saveznoj Republici iznosio je 45,9 posto u usporedbi s UK sa 42,2 posto i Švedskom sa 60,9 posto (podaci iz: Naschold, 1995: 49).

³ Na primjer, godine 1990. postotak javnih zaposlenika u Saveznoj Republici u odnosu prema ukupnom broju zaposlenih iznosio je 15,4 posto u usporedbi s 19,9 posto u UK, 13,5 posto u Nizozemskoj i 31,7 posto u Švedskoj (podaci iz: Naschold, 1995: 51).

pada gotovo isključivo u nadležnost *zemalja (Länder)*, a unutar njih prvenstveno na razinu lokalne uprave.⁴ U strogoj ustavnoj odredbi koja zabranjuje vladi na saveznoj razini da provodi javne politike preko svojeg vlastitog osoblja i, umjesto toga, prenosi funkciju provedbe tih politika na podnacionalne razine, može se nazrijeti nešto što se na aktualnom jeziku i razumijevanju novog javnog menadžmenta (NJM) naziva *agentifikacija*. Drugo, unutar zemalja većinu ključnih i uredskih upravnih funkcija i odgovornosti preuzimaju lokalne jedinice općeg tipa na temelju svoga tradicionalnog "višenamjenskog" modela.

Zapravo, općine i okruzi tradicionalno obavljaju dvije vrste zadataka: s jedne strane, bave se širokim krugom poslova lokalne samouprave, a s druge strane izvršavaju velik broj upravnih poslova koje na njih prenose *zemlje* i savezna razina (Wollmann, 2000c: 918; 2000d: 117). Dalekosežne teritorijalne reforme lokalne uprave koje su zemlje progurale tijekom kasnih 1960-ih i ranih 1970-ih (smanjivanjem ukupnog broja općina s nekih 24.000 na oko 8.500) imale su namjeru ojačati sposobnost planiranja i upravnu učinkovitost lokalnih vlasti te, istovremeno, ojačati teritorijalnu osnovu za daljnje širenje decentraliziranog "višenamjenskog" modela lokalne samouprave (Fürst, 1996: 119 i d.).

1.3. Pružanje socijalnih usluga

Za razliku od zemalja kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo i skandinavske zemlje, u kojima su većinu javnih, socijalnih i zdravstvenih usluga, barem donedavno, uglavnom, ako ne i jedino, pružali "pravi" javni

⁴ Karakteristično je da je samo oko 10 posto ukupnih javnih zaposlenika zaposleno na razini savezne uprave u usporedbi sa SAD-om kao saveznim pandanom (sa 15,2 posto) i UK (sa 47,7 posto), Francuskom (sa 48,7 posto) i Novim Zelandom (čak sa 89,7 posto). Ove posljednje su, naravno, unitarističke centralističke države (podaci iz: Pollit/Bouckaert, 2000: 44).

službenici, u Njemačkoj, prema tradicionalnom načelu *supsidijarnosti*, većinu socijalnih usluga (dječji vrtići, starački domovi i slično) na lokalnoj razini osiguravaju nevladine neprofitne ustanove socijalne skrbi (*Wohlfahrtsverbände*). Štoviše, osnovnu zdravstvenu zaštitu na lokalnoj razini pružaju isključivo liječnici privatnici (Bonker i Wollmann, 2000: 325 i d.). I dok su se na sceni pojavili ne-javni osiguravatelji socijalnih usluga tipa nevladinih organizacija u idealno zamišljenom pluralističkom i konkurentnom aranžmanu (koji pomalo podsjeća na razlikovanje koje se pojavilo u aktualnoj raspravi o novom javnom menadžmentu između "poticajne" funkcije lokalne samouprave i "proizvodne" funkcije osiguravatelja usluga), treba dodati da se u stvarnosti to često pretvaralo u kvazioligopolističku podjelu područja i vlastitih "teritorija" unutar općina.

1.4. Službenički sustav / javna služba

Njemački sustav zapošljavanja javnih službenika može se smatrati primjerom "klasične" tradicije javne službe u kontinentalnoj Europi - s vrijednostima (kao što su dosljednost u primjeni zakona, profesionalizam uprave, nepristranost), kao i s manjkavostima (kao što su nedostatna fleksibilnost i učinkovitost zbog konkurencije - i postignuća - nepovoljni sustav odabira, napredovanja i plaća). Nakon 1945. rekonstrukcija službeničkog sustava ostala je čvrsto vezana za ta tradicionalna načela, uključujući i sustav napredovanja u javnoj službi (*Berufsbeamtentum*) koji potvrđuje i propisuje savezni Ustav iz 1949. godine. Za vrijeme reformskog vala u šezdesetim i sedamdesetim godinama, savezna vlada pod vodstvom socijaldemokrata pokušala je, u sklopu programa modernizacije cjelokupnog javnog sektora, temeljito reformirati službenički sustav tako što je slomila tradicionalni stratificirani model napredovanja i uvela natjecateljske elemente u vezi s odabirom, napredovanjem i plaćama javnih službenika. Međutim, gotovo svi ti pokušaji propali su zbog protivljenja

dobropozicioniranih zainteresiranih strana, naročito branitelja tradicionalnog sustava javne službe (*Berufsbeamtentum*).

1.5. Javna uprava / birokratski model

Njemačka javna uprava tradicionalno se temelji na organizacijskom modelu koji je, kao ključna osebujnost kontinentalne europske tradicije, obilježen specifičnim primatom *pravne države* i njezinog zahtjeva složene (eksterne) zakonodavne regulacije upravnog djelovanja i unutarnjom (*maxweberijanskom*) hijerarhijom usko definiranih odgovornosti i sustava nadzora. U poslijeratnom razdoblju obnove uglavnom je zadržan tradicionalni prototip javne uprave.

Tijekom kasnih 1960-ih i 1970-ih, u kojima dolazi do širenja politika socijalne države i nastupa vjere u planiranje, javna uprava doživljava značajne promjene na saveznoj razini, razini zemalja, kao i na razini lokalnih vlasti, osobito preko uvođenja planiranja, informacija i procjene kapaciteta (Derlien, 1996; Wollmann, 1997). Premda su te institucionalne i instrumentalne reformske inicijative izgubile početnu snagu kada je 1973, nakon prvog porasta cijena nafte, došlo do slabljenja i zaustavljanja reformske politike, one su ostavile važne institucionalne i kognitivne tragove. Tijekom 1980-ih, koje su obilježene pritiscima za smanjenje poreza i porastom neoliberalne kritike socijalne države i njezine uprave, sve su se više širili pojmovi vezani za učinkovitost i kritiku uprave, kao što su "kritičko razmatranje zadataka" (*Aufgabenkritik, task scrutiny*), deregulacija i debirokratizacija (*Entbürokratisierung*), uključujući poziv za "upravom koja se brine o građaninu" (*bürgernahe Verwaltung, Citizen-regarding administration*). Premda je osnovna struktura njemačke javne uprave i dalje bila usmjerena, uglavnom zbog svojih korijena u jakoj tradiciji *pravne države*, prema prihvaćenom ("weberijanskom") birokratskom modelu, ona je ipak pokazala značajan stupanj institucionalne, instrumentalne i proceduralne prilagodljivosti i fleksibilnosti (Benz i Goets, 1996:

18). Možda je zbog toga njemačka javna uprava ocijenjena, čak i od svojih kritičara pobornika NJM-a (npr. Reichard, 1996: 247), prema međunarodnim standardima, iznimno dobrom, barem u dijelu koji se odnosi na pouzdanost, zakonitost, pa i poštenje. To se posebno odnosilo na lokalnu upravu koja je u njemačkom upravnom sustavu bila pravi "konj za vuču".

1.6. Stil reforme

Stil i model reformi javnog sektora uglavnom su oblikovani njemačkim sustavom na *više razina* i s *više sudionika* u kojemu, usprkos zajedničkim reformskim impulsima i temama, sudionici na svakoj razini vlasti - saveznoj, razini *zemalja* i lokalnoj - imaju i ostvaruju velik stupanj autonomije u odlučivanju o svojim specifičnim reformskim potezima. To okomito i vodoravno usitnjavanje poprišta odvijanja reformi stvorilo je reformski model *razdvojenog inkrementalizma* (*disjointed incrementalism*) (Derlien, 1996: 41; Benz i Goetz, 1996: 5), kao i fragmentarno učenje pa, s obzirom na ključnu ulogu koju lokalne vlasti imaju u cjelokupnoj *upravnoj* funkciji, nije iznenađujuće da je njemačka razina lokalne vlasti aktivnija i jača u pitanjima upravne reforme od većine drugih zemalja (s iznimkom skandinavskih zemalja).

2. Reforme javnog sektora u Njemačkoj od ranih 1990-ih

Sve do sredine 1980-ih, govor i praksa reforme u javnom sektoru u Njemačkoj držali su se izrazito po strani od rasprave o *novom javnom menadžmentu* koji je, pod vodstvom anglo-saksonske zemalja, od

početka 1980-ih godina počeo dominirati u raspravama o modernizaciji.

Koji su razlozi te očite odvojenosti od prevladavajućeg međunarodnog mišljenja?

- Postoje bitne specifične razlike u početnim uvjetima. U Ujedinjenom Kraljevstvu i Novom Zelandu, kao ranim pobornicima pokreta NJM-a, neki osnovni reformski koncepti potaknuti NJM-om trebali su se pozabaviti preširokim djelokrugom socijalne države, prejakom centralizacijom središnje vlasti, kao i kvazi-monopolom javnog sektora u osiguravanju javnih, socijalnih i zdravstvenih usluga. Suprotno tome, u Njemačkoj nisu primijećene slične reformske potrebe u ta tri ključna segmenta s obzirom na važeće početne uvjete, koji su bili obilježeni umjerenom veličinom javnog sektora, visokom stopom decentralizacije te socijalnim uslugama koje je osiguravao ne-javni sektor.
- Uz to, budući da koncepti NJM-a u osnovi počivaju na ideji uvođenja poslovnog upravljanja (*managerializam*) u javni sektor putem privatizacije i marketizacije, poruka NJM-a shvaćena je kao nešto strano njemačkoj državi i tradiciji *pravne države*. Rasprava o modernizaciji u Njemačkoj konačno se povezala s međunarodnom raspravom o NJM-u početkom 1990-ih (Schröter/Wollmann, 1997: 192; Wollmann, 2000c: 925 i d.).
- Odlučujući poticaj za otvaranje prema NJM-u svakako je dala rastuća kriza porezne politike koja je pogodila sve razine vlasti nakon ujedinjenja Njemačke. (Nakon 1990. godine financijska pomoć Istočnoj Njemačkoj iznosila je nekih 75 milijardi američkih dolara godišnje.) Zbog toga su se politički sudionici okrenuli prema NJM-u kao sredstvu za smanjenje troškova i univerzalnom lijeku.
- Prekretnica u raspravama o reformi bila je, prvenstveno, pokrenuta i stvorena od KGSt-a (*Kommunale Gemainschaftsstelle*), neprofitne savjetodavne agencije koju su osnovale općine i koja je pretežno zadovoljavala njihove potrebe. U radikalnom zaokretu mišljenja i

strategije, KGSt je napustio prihvaćeni (*weberijanski*) upravni model koji je godinama prije propagirao, i na gotovo misionarski način prihvatio NJM "prevodeći" (Sahlin-Andersson, 2001) ga terminom *novi model upravljanja* (*Neues Steuerungsmodell, New Steering Model*).

- Konačno, međunarodni nagradni natječaj, koji je organizirala i financirala fondacija *Bertelsmann-Foundation* godine 1993. s namjerom prepoznavanja inovativnih općina diljem svijeta, umnogome je razbio i delegitimirao njemački tradicionalni upravni model, jer su gradovi Phoenix (SAD) i Christchurch (Novi Zeland) izašli kao pobjednici, a njemački je kandidat završio na zadnjem mjestu.

2.1. Djelokrug poslova u državnom/javnom sektoru

Početak 1990-ih povijesni događaj i proces njemačkog ujedinjenja dramatičnije je pitanje djelokruga državnih poslova na kontradiktoran način.

S jedne strane, institucionalna pretvorba Demokratske Republike Njemačke bila je uglavnom provedena kroz prihvaćanje institucionalnih i zakonodavnih modela "stare" Savezne Republike na način koji je označen kao "prijenos institucija" (Lehmbruch, 1993). Nakon što je parlament Demokratske Republike Njemačke već donio brojne zakone tijekom ljeta 1990, koji su u praksi preveli zakonodavstvo "stare" Savezne Republike u zakone Demokratske Republike Njemačke, na temelju Povelje o ujedinjenju koju su sklopile dvije njemačke vlade 31. kolovoza 1990, provedeno je "pristupanje" (*Beitritt*) Demokratske Republike Njemačke u ponoć, 3. listopada 1990. U jednoj, kako se pokazalo, "logičnoj sekundi", DRNJ kao samostalna država i njezin pravni poredak prestali su postojati, dok je, istodobno, ustavni i pravni svijet "stare" Republike proširen ("prenesen") na Istočnu Njemačku (Wollmann, 1996a, 1996b). U procesu

ujedinjenja srušena je sveprisutna socijalistička država Demokratske Republike Njemačke, a nekad sveobuhvatna državna privreda (*volkseigene Betriebe*) "privatizirana" je - u tome je ključnu ulogu odigrala središnja Agencija za privatizaciju (*Treuhandanstalt*).

S druge strane, "stara" Savezna Republika (*nota bene*: pod konzervativno-liberalnom saveznom vladom na čelu s kancelarom Helmutom Kohlom) upustila se u jako širenje državnih funkcija i rashoda, kao izazovom s kojim se treba uhvatiti u koštac, i počela provoditi proces pretvorbe koji je tražio izrazito veliko uključivanje vlade, a naročito, s čudnim centralizirajućim posljedicama, savezne vlade. Istovremeno, došlo je do ogromne javne potrošnje, što je podiglo postotak javnog rashoda BDP-a sa 45,1 posto u 1989. godini na 49,5 posto u 1995. te na taj način dovelo do snažnog porasta javnog duga.

Početak 1990-ih, oprezno nastavljajući neoliberalnim putem kojim je krenula konzervativno-liberalna savezna vlada kancelara Kohla još od stupanja na vlast 1982. godine, konačno je provedena dugo odgađana privatizacija državne željeznice i državnog poštanskog sustava. Ipak, treba primijetiti da nisu obavljene gotovo nikakve pripreme kojima bi se iskoristilo premještanje saveznih poslova iz Bonna u Berlin kako bi se temeljito propitale vladine strukture. Godine 1995. Kohlova vlada konačno je stavila modernizaciju javnog sektora u žarište političkog interesa osnivanjem stručnog povjerenstva koje je, neoliberalnim jezikom programatski nazvano Povjerenstvo za vitku državu (*Sachverständigenkommission Schlanker Staat*), sa zadatkom ispitivanja i planiranja budućeg tijeka modernizacije javnog sektora. Kad je Povjerenstvo izašlo s velikom listom reformi javnog sektora, za Kohlovu je vladu bilo prekasno da se ubaci u reformističke aktivnosti prije nego što je izgubila na izborima u rujnu 1998. Sljedeća crveno-zelena vlada pod vodstvom socijaldemokratskog kancelara *Gerharda Schrödera* nastavila je s reformama javnog sektora na različitim frontama. Kao prvo, pod vodstvom odlučnog saveznog ministra financija *Hansa Eichela*, također socijaldemokrata, prioritet su dobili konsolidacija proračuna i smanjenje rashoda s namjerom da se postotak javnog rashoda u BDP-u s razine od nekih 50 posto prouzročene ujedinjenjem vrati na 45 posto te da se zaustavi i okrene

u suprotnom smjeru nagli uzlet javnog duga, također nastalog ujedinjenjem. Kao drugo, očito zamišljena kao "neosocijaldemokratska" alternativa neoliberalnoj/konzervativnoj ideji o "vitkoj državi", grupa savjetnika Gerharda Schrödera stvorila je koncept o "poticajnoj državi" (*aktivierender Staat, enabling state*) - u očitij bliskoj vezi s novolaburističkim "trećim putem". S novom saveznom vladom konačno su na red došle mnoge reformske aktivnosti, koje su se uglavnom bavile uvođenjem načela elektroničke vlade (*e-government*) i korištenja informatičke tehnologije u saveznoj upravi.

2.2. Decentralizacija političko-upravnih poslova

Međuvladina institucionalna struktura Savezne Republike koja je još od početka 1990-ih tradicionalno pokazivala vrlo visok stupanj (političke) decentralizacije i (upravne) dekoncentracije, kreće se i dalje u tom smjeru. Kao prvo, sve se češće preispituju tradicionalni upravni okruzi (*Regierungsbezirke*), povijesno utemeljeni po uzoru na francuske departmane (*départements*), koji predstavljaju *upravnu međurazinu* zemaljske uprave. Dok se tijekom istočnonjemačke institucionalne transformacije uglavnom slijedio "stari" institucionalni model Savezne Republike Njemačke, tri od pet novih istočnonjemačkih zemalja odlučile su se protiv srednje razine (*Regierungsbezirke*), čime su stvorile podlogu za jačanje tradicionalnog višenamjenskog modela lokalne samouprave. U posljednje vrijeme, i dvije zapadnonjemačke zemlje, Nordrhein-Westfalen i Rheinland-Pfalz, radikalno su obnovile svoje srednje upravne jedinice i pretvorile ih, posudivši neke ideje od NJM-a, u jedinice čija je uloga "služenje" razini lokalne vlasti, a ne njezinoj kontroli. Uz takozvane funkcionalne reforme koje se odnose na prenošenje daljnjih javnih poslova na okruge i općine, a koje su do sada bile u nadležnosti *zemaljskih* agencija, opća je tendencija prema stvarnom širenju ljestvice javnih poslova koji se trebaju obavljati na temelju višenamjenskog modela lokalne uprave i

lokalne samouprave (za razliku od nekih ključnih pojmova NJM-a, a i u suprotnosti s njima, kao što su osnivanje specijaliziranih agencija i povjeravanje obavljanja javnih poslova drugim subjektima - *outsourcing*).

2.3. Pružanje socijalnih usluga

Idealno gledajući, prihvaćeno načelo *supsidijarnosti* uključuje ograničavanje lokalnih vlasti uglavnom na poticajnu funkciju, uz istovremeno osiguravanje malo pluralizma, pa i konkurencije među nedržavnim neprofitnim ustanovama socijalne skrbi kao privilegiranim pružateljima socijalnih usluga. U lokalnoj praksi, međutim, ustanove socijalne skrbi (kao i istovrsne ustanove lokalne uprave) često su se upuštale, na gotovo oligopolistički način, u podjelu teritorijalnih domena i područja. Bez izričitog pozivanja na promišljanja u stilu NJM-a, savezno zakonodavstvo vezano za socijalno osiguranje iz 1994. godine (*Pflegeversicherung*) uvelo je tržišna načela (*marketizaciju*) u pružanje socijalnih usluga tako što je ukinulo privilegirani status ne-javnih neprofitnih ustanova socijalne skrbi i dopustilo pristup na tržište svim pružateljima usluga, pa i onima koji posluju na komercijalnim osnovama (Bonker/Wollmann, 2000; 340 i d.).

2.4. Sustav javnog zapošljavanja/javne službe i obuka javnih službenika

U "staroj" Saveznoj Republici tradicionalni je sustav javne službe pretrpio vrlo male izmjene od početka 1990-ih koje bi bile rezultat aktualnih reformi javnog sektora. Zadržan je sustav napredovanja (o kojemu se mnogo raspravljalo i koji je doživio mnoge kritike), koji tradicionalno razlikuje "više službe" (*höherer Dienst*), "srednje-više

službe" (*gebobener Dienst*), "srednje službe" (*mittlerer Dienst*) i "niske službe" (*einfacher Dienst*) te "državne službenike" (*Beamten, civil servants*) od namještenika (*Angestellte, public employees*). Neke manje promjene donijelo je uvođenje određenih (financijskih) poticaja za bolji rad.

U Istočnoj Njemačkoj, za vrijeme procesa ujedinjenja, cjelokupna javna služba i sustav javnog zapošljavanja, uključujući i već spomenuti sustav napredovanja, preneseni su iz "stare" Savezne Republike.

Na velik izazov bez presedana vezan za zadatke institucionalne, zakonodavne i socijalno-gospodarske transformacije s kojima se suočilo upravno osoblje Istočne Njemačke odgovoreno je na različite načine.

- U godinama neposredno nakon ujedinjenja, "upravna pomoć" (*Verwaltungshilfe*), koju su općine i okruzi "pobratimi" (*Partnerstädte, Partnerkreise*) iz Zapadne Njemačke pružili istočnonjemačkim lokalnim vlastima bila je odlučujuća za uspostavljanje novih organizacijskih struktura i njihov rad, kao i za obuku istočnonjemačkih lokalnih službenika. U tom ranom razdoblju tisuće zapadnonjemačkih "upravnih pomoćnika" (*Verwaltungshelfer*) stalno su putovale tamo i natrag. Osim toga, mnogi od njih zauvijek su ostali u Istočnoj Njemačkoj, pa su ih često zvali "Wosis" ("Osis" - što dolazi od Istočni Nijemci - *Ost-Deutsche* - i "W" od *W*-est German - Zapadni Nijemac).
- Novo istočnonjemačko osoblje birano je i za upravno vodstvo i za obične službeničke položaje. Većina njih bili su "upravni novaci" - naime prije 1990. nisu radili u pravoj državnoj upravi, nego su stigli iz poduzeća u (umirućem) istočno-njemačkom sektoru državne privrede, iz područja znanosti i obrazovanja, i slično. Tako su mnogi istočnonjemački "upravni novaci" bili inženjeri i znanstvenici prirodnih znanosti. To je dovelo do izrazite razlike u stručnom profilu i radu između istočnonjemačkih i zapadnonjemačkih lokalnih službenika. Prvi iskazuju inženjerski i prirodno-znanstveni profil, dok među drugima, u višim kao i u nižim službama, prevladavaju osobe s pravničkim ili barem srodnom "polupravničkim" obrazovanjem.

- Kako bi se istočnonjemačko upravno osoblje što prije prilagodio novom institucionalnom i pravničkom svijetu, krajem 1990. pokrenuta je velika obrazovna kampanja koju su financirale savezne i zapadnonjemačke zemaljske vlade, čiji je cilj bio osigurati "brze tečajeve" za deset tisuća istočnonjemačkih lokalnih službenika (za detalje vidi Wollmann, 1996: 130 i d.).
- Međutim, što su istočnonjemačke lokalne vlasti trpjele više pritiska da smanje broj zaposlenika, to je manje vremena ostajalo njihovim zaposlenicima da se uključe u takve obrazovne tečajeve. Kao rezultat toga, najvažniji mehanizmi pomoću kojih su se istočnonjemački zaposlenici nosili s novim institucionalnim i pravnim svijetom te s ogromnim problemima pred sobom postali su "učenje putem rada" i "obuka na poslu".

2.5. Javna uprava / birokratski model

U svojem glavnom dijelu, nedavna rasprava o reformi u Njemačkoj potaknuta NJM-om vodila se o preoblikovanju prije prihvaćenog (*weberijanskog*) modela zakonite, regulirane i hijerarhijski uređene javne uprave uvođenjem organizacijskih i operativnih načela upravljanja iz privatnog sektora. Ukratko, *leitmotif* je bio da se eliminiira tradicionalni primat *legalizma* kao vodeće ideje javne uprave i da se uvede *ekonomska učinkovitost* kao (u najmanju ruku komplementaran) putokaz. Nije čudno što je rasprava o modernizaciji nadahnuta NJM-om prvo krenula na lokalnoj razini. Konceptualno se oslanjajući na projekte modernizacije po modelu NJM-a u nekim nizozemskim gradovima (prvenstveno u gradu Tilburgu), KGSt je formulirao i propagirao NMU (*novi model upravljanja*) (*Neues Steuerungsmodell, new steering model, NSM*) koji se, kao njemački derivat NJM-a, odnosi na budžetiranje po načelu rezultata (*output-bugeting*), decentralizirano upravljanje sredstvima (*decentralized resource management*), troškovno računovodstvo (*Kosten-Leistungsrechnung, cost-performance*

accounting) i kontrolu rezultata (*product-based controlling*). Dok se u općinama i okruzima poruka NMU-a širila "poput šumskog požara" (Reichard, 1994), zemaljske vlade su ideje NMU-a preuzele nešto kasnije, uvodeći u svoje uprave pojmove kao što su troškovno računovodstvo i decentralizirano upravljanje sredstvima. Savezna je vlada na tom području izrazito zaostala.

2.6. Reforme političkih institucija

Istovremeno s pokretom za modernizaciju uprave prema modelu NMU-a razina lokalne vlasti proživjela je dramatični val reformi u svojim *političkim* institucijama. Od ranih 1990-ih, u izraženom nizu zakonodavnih akata gotovo su sve zemlje uvele obvezujuće lokalne referendume, neposredan izbor općinskih načelnika (i predsjednika okruga), kao i mogućnost njihova smjenjivanja ("opoziva") putem lokalnog referenduma. Tako je tradicionalna prevlast *predstavničke* lokalne demokracije modificirana i nadopunjena značajnim *neposrednim demokratskim* postupcima. Posljedica je toga činjenica da je Njemačka postala predvodnik među europskim zemljama po zakonskom utemeljenju neposredne lokalne demokracije, pored Švicarske (koja je europska kolijevka neposredne lokalne demokracije) i Italije, koja je također ojačala institucije neposredne lokalne demokracije početkom 1990-ih (Wollmann, 2000c).

3. Zaključak

3.1. *Reforma javnog sektora od ranih 1990-ih: mješavina tradicije i modernizacije*

U zaključku je potrebno naglasiti sljedeće:

- Od početka 1990-ih njemačkim javnim sektorom prošao je, bez sumnje, velik val modernizacije. Odražavajući specifične *početne uvjete* zemlje, načela i pokušaji modernizacije bili su usmjereni protiv tradicionalnog legalističkog i hijerarhijskog birokratskog modela te tradicionalnog krutog sustava javne službe, dok su ostale ključne dimenzije javnog sektora (kao što su veličina javnog sektora, decentralizacija i pružanje socijalnih usluga) doživjele manje promjene. Razlog je tomu vjerojatno činjenica da je u tim dimenzijama njemački javni sektor već otprije bio prilično "moderan" u odnosu prema zahtjevima NJM-a.
- Dok je uvođenjem i prihvaćanjem *menadžerskih* organizacijskih i operativnih načela razvijenih u privatnom sektoru i temeljenih na učinkovitosti gospodarstva neosporno prijedan velik put u mijenjanju tradicionalno dominantnog legalističkog i hijerarhijskog birokratskog modela, zamah i snaga učvršćeni su postojećom tradicijom *pravne države* koja se, s obzirom na nedavno njemačko traumatsko povijesno iskustvo s bezzakonskom državnom tiranijom i kriminalom, pojavljuje institucionalno i normativno čvršće ukorijenjena nego u ostalim zemljama.
- Povijesno gledano, snaga sadašnje reforme javnog sektora, inspirirane idejama NJM, može se vidjeti u nizu *dugih valova* čija se prethodnica pojavila tijekom 1960-ih i 1970-ih. Oni su vođeni "planskim uvjerenjem" te su iznjedrili niz tzv. tradicionalnih reformskih pristupa i mjera. Zanimljivo je da su najuspješniji primjeri reformi javnog sektora koji se trenutno mogu zamijetiti u njemačkoj modernizacijskoj praksi oni u kojima se takvi tradicionalni pristupi reformama miješaju i spajaju s pristupima građanima na modelima NJM-a i NMU-a.

- U međunarodnom komparativnom smislu naša procjena uglavnom se slaže s ocjenom koju su dali *Christopher Pollitt* i *Geert Bouckaert*, koji, u svojoj briljantnoj komparativnoj analizi deset zemalja, njemački put aktualne reforme javnog sektora nazivaju "mješavinom tradicije i modernizacije" (Pollitt/Bouckaert, 2000: 178). Taj put predstavlja slučaj relativno malih promjena u međunarodnom spektru modernizacije javnog sektora pod utjecajem NJM-a. Istovremeno, prema njihovoj kategorizaciji, Ujedinjeno Kraljevstvo i Novi Zeland su zemlje koje su krenule putem marketizacije i minimizacije, pa predstavljaju slučaj velikih promjena na drugom kraju kontinuuma. Smatramo da su različiti *početni uvjeti*, koji su specifični za svaku zemlju, najmoćniji faktor kojim se objašnjavaju razlike u putovima modernizacije u svakoj pojedinoj zemlji i grupama zemalja.

3.2. Pouke "njemačkog slučaja"

Na pitanje kako se i u vezi s kakvim se posebnostima njemački put može smatrati izrazitim tipom i profilom razvoja javnog sektora, mogu se naročito istaknuti dva aspekta.

- Prvo, njemačko političko i upravno okružje tradicionalno je obilježeno visokim stupnjem (političke) decentralizacije i (upravne) dekoncentracije koji su se tokom nedavnog vala reforme još više proširili i ojačali - bez nekih vidljivih veza ili posuđivanja ideja NJM-a. Uz to, slijedeći gotovo institucionalnu logiku "zacrtanog puta", provodio se i jačao tradicionalni višenamjenski model (demokratski izabrane i politički odgovorne) lokalne vlasti kao funkcionalno cjelovitog i teritorijalno ujedinjenog nositelja upravnih zadataka. Uvođenje neposrednih demokratskih postupaka u lokalnu samoupravu (obvezujući lokalni referendumi, neposredan izbor i opoziv gradonačelnika) još su više ojačali *politički* profil lokalne razine. Suprotno tome, u anglo-saksonskim zemljama

pokret NJM-a, koji se oslanja na model upravljanja u privatnom sektoru, okrenuo se stvaranju specijaliziranih agencija (single-function i single-issue agencies) i *quangosa*. Istodobno, uglavnom uz nedostatak demokratske legitimnosti i političke odgovornosti, NJM kreše i depolitizira status i funkcije klasične (demokratski izabrane) lokalne samouprave.

- Drugo, dok je, s jedne strane, uvođenje privatnosektorskog poslovnog upravljanja i ekonomske racionalnosti po postavkama NJM-a bez sumnje rezultiralo važnim institucionalnim, instrumentalnim i kulturnim promjenama u njemačkoj javnoj upravi i njezinom tradicionalnom *weberijanskom* birokratskom modelu, brzina i dubina promjena određeni su i uravnoteženi opstankom tradicije pravne države. Svojim ključnim zahtjevima za zakonskom regulacijom državne uprave i njezinom pravosudnom kontrolom te svojom usmjerenošću na *weberijanski* birokratski model primjene zakona ta je tradicija, prema svim indikacijama, čvrsto ukorijenjena u institucionalno i kulturno okruženje, opet na gotovo "zadani" način. Za razliku od toga, anglo-saksonske zemlje, koje počivaju na tradiciji *javnog interesa*, krenule su sasvim drugim putem.

Bez obzira na posebnosti vezane za savezni sustav, njemački put pokazuje značajne sličnosti sa skandinavskim zemljama, naročito sa Švedskom, u smislu visokog stupnja decentralizacije, višenamjenskog modela lokalne vlasti, kao i tradicije *pravne države*.

Prema tome, Njemačka se može pribrojiti tipu zemalja *Srednje/Sjeverne Europe* koje se izrazito razlikuju od anglo-saksonskog svijeta. Uz to, veze između ovog srednjo/sjevernoeuropskog modela i razvoja događaja u srednjo/istočnoeuropskim zemljama vide se barem u dva područja. Nakon 1990, u ranoj fazi institucionalne pretvorbe i restrukturiranja javnog sektora, ponajprije s ciljem uklanjanja prejakog centralizma prijašnjeg socijalističkog državnog modela, naglasak je bio na postavljanju temelja za *decentralizirani višenamjenski model lokalne samouprave*. Drugo, kako bi se prevladao "zakonski nihilizam" i "politizirana nesposobnost" koji su, u velikoj mjeri, karakterizirali socijalističku državu i njezinu upravu, načela *pravne države* i temelji

klasične (*weberijanske*) uprave i javne službe uzeti su kao osnovne smjernice za reformu javnog sektora.

Bibliografija

1. Benz, Arthur., Goetz, Klaus H. (1996) The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda, in: Benz, Arthur., Goetz, Klaus H. (eds.) (1996) *A New German Public Sector?*. Aldershot: Dartmouth, str. 1-26.
2. Bonker, Frank, Wollmann, Hellmut. (2000) The Rise and Fall of a Social Service Regime: Marketisation of German Social Services in Historical Perspective, in: Wollmann, Hellmut., Schroter, Eckhard. (eds.) *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Aldershot etc.: Ashgate, str. 327-350.
3. Derlien, Hans-Ulrich. (1996) Patterns of Postwar Administrative Development in Germany, in: Benz, Arthur., Goetz, Klaus H. (eds.), *A New German Public Sector?*. Aldershot: Dartmouth, str. 27 i d.
4. Derlien, Hans-Ulrich. (1998), From administrative reform to administrative modernization. Bamberg, *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge*, No. 33.
5. Furst, Dietrich. (1996) The Regional Districts in Search of a New Role, in: Benz, Arthur., Goetz, Klaus H. (eds.) *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot, Hants: Dartmouth Publishers, str. 119-136.
6. Naschold, Frieder. (1995) *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin: Sigma
7. Pollitt, Christopher., Bouckaert, Geert. (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: University Press
8. Reichard, Christoph. (1994) *Umdenken im Rathaus*. Berlin: Sigma
9. Reichard, Christoph. (1996) Die „New Public Management“- Debatte im internationalen Vergleich, in: Reichard, Christoph., Wollmann, Hellmut. (Hrsg.) *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*. Basel usw., str. 241 i d.
10. Sahlin-Andersson, Kerstin. (2001) National, International and Transnational Constructions of New Public Management, in: Christensen, Tom., Lægreid, Peer. (eds.) (2001) *New Public Management*. Aldershot etc.: Ashgate, str. 43-72.
11. Schröter, Eckhard., Wollmann, Hellmut. (1997) Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where?, in: Hallinon Tutkimus, *Administrative Studies*, no. 3, str. 184-200.

12. Wollmann, Hellmut. (1996a) Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Kaase, Maac., Eisen, Andreas., Niedermayer, Oskar., Wollmann, Hellmut. (Hrsg.) (1996) *Politisches System*. Opladen, str. 47-153.
13. Wollmann, Hellmut. (1996b) The Transformation of Local Government in East Germany: Between Imposed and Innovative Institutionalization, in: Benz, Arthur, Goetz, Klaus H. (eds.) (1996) *A New German Public Sector?*. Aldershot: Dartmouth, str. 137-164.
14. Wollmann, Hellmut. (1996c) Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph., Wollmann, Hellmut. (Hrsg.) (1996) *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*. Basel usw.: Birkhauser, str. 1-46.
15. Wollmann, Hellmut. (1997a) Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany - (Mostly) a Story of Fragmented Incrementalism, in: Muramatsu, Michio, Naschold, Frieder (eds.) (1997) *State and Administration in Japan and Germany*. Berlin: de Gruyter, str. 79 i d.
16. Wollmann, Hellmut. (1997b) Institution building and decentralization in formerly social countries: the cases of Poland, Hungary, and East Germany, in: *Government & Policy*. vol. 15, str. 463-480.
17. Wollmann, Hellmut. (2000a) Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves, in: *Public Administration*. vol. 78, no. 4, str. 915-936.
18. Wollmann, Hellmut. (2000b) Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point, in: *Government & Policy*. vol. 18, str. 33-55.
19. Wollmann, Hellmut. (2001) Public Sector Reforms and Evaluation in Germany- Advances and Lags, in: Wollmann, Hellmut. (guest-editor) *Evaluating Public Sector Reforms*. special issue of *International Journal of Political Studies*. Rio de Janeiro, str. 215-242.

CURRENT ADMINISTRATIVE REFORMS IN GERMANY

Summary

The article addresses public sector modernisation in the Federal Republic of Germany. First the stage for the discussion will be set by sketching the development of public sector reforms leading up to the late 1980s. Second, and its main part, the essay will give an overview of the development since the early 1990s. Hereby particularly two strands of reform discussion and practice will be distinguished. First, a nutshell account of the modernization concepts and measures will be given which have been strongly influenced by the New Public Management (NPM) debate that has been dominant in the international debate, particularly in the Anglo-Saxon countries, since the early 1980s. It will be argued that in Germany the thrust of the recent modernisation wave has so far focused on the introduction of management principles in the intra-administrative operations, including attempt to make the civil service and public employment system more flexible, competitive and incentive-related. At the same time, other typical NPM concepts, such as the "agencification" and privatisation ("outsourcing") of public tasks have so far made only limited advances. Second, a short analysis will be provided on the introduction of direct democratic procedures (local referendums, direct election of the mayors) by which the local political setting of municipal and county administration has been significantly changed. Finally, a summary will be given by placing the "German case" in an internationally comparative perspective and in raising the question as to whether in Croatia's current public sector reform some lessons might be drawn from the German experience.

Key words: Public sector reforms in Germany, New Public Management/ New Steering Model, civil service/public employment reforms, Institutional transformation in the former GDR, direct democratic procedures in local government