

Бунник Микола Зиновійович

кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри української та іноземних мов Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID: 0000-0002-6116-3642

e-mail: mykolabunykj@gmail.com

Франке Хольгер

доктор, професор, Вища школа публічного управління, поліції та права Федеральної землі Мекленбург-Передня Померанія

ORCID: 0000-0002-2599-8036

e-mail: h.franke@fh-guestrow.de

АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ В НІМЕЧЧИНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто досвід адміністративних реформ у Німеччині в контексті його використання в Україні. Показано, що адміністративно-територіальні реформи самі по собі є недостатньо ефективними і повинні супроводжуватися якісними змінами управлінських процесів, наприклад діджиталізацією, зміною управлінських завдань, передачею частини завдань приватному сектору. Зазначено, що не треба сподіватися на концептуальну зміну управлінської моделі. Зауважено, що перевірена часом модель бюрократії М. Вебера є надійнішою основою для проведення реформ, аніж “нові” модні концепції, які розширюють дискурс, але не враховують функціональні особливості управлінських інституцій. Згадано, що досвід Німеччини свідчить, що проведення реформ сприяє продуктивності та підвищенню якості роботи публічних службовців, але внаслідок різних обставин не призводить до скорочення витрат.

Ключові слова: адміністративно-територіальні реформи; адміністративні реформи; нова управлінська модель; Німеччина.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа місцевого самоврядування в Україні започаткована Законом “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, є важливим, але тільки першим кроком у зміні інституційних структур і культури управління органів врядування на місцевому рівні. Об’єднання територіальних громад і навіть збільшення їх фінансових ресурсів не означають автоматичного підвищення ефективності і покращення якості управлінської діяльності. Для досягнення цих змін потрібне не тільки критичне переосмислення управлінської практики в Україні, а й детальне вивчення досвіду проведення реформ у інших країнах, зокрема європейських.

Серед країн, досвід яких має особливе значення для України, важливе місце займає Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). Це пов’язано не лише з ефективністю власне німецької системи управління, але й з тим, що

досвід Німеччини пройшов апробацію також в інших країнах Центрально-Східної Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід Німеччини у проведенні адміністративних реформ детально досліджувався. Серед багатьох дослідників можна виділити Г. Бірмана, Т. Вайдмана, М. Герке, Й. Богуміла, С. Кульман, А. Ом, С. Гросса, В. Янна. Попри це, як сам досвід, так і його аналіз, ще не достатньо відображені в українській науковій і експертній літературі.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Завдання цієї статті полягає у висвітленні досвіду адміністративних реформ на місцевому рівні ФРН із метою його врахування при плануванні та проведенні подальших реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні реформи (це стосується не лише Німеччини) можна поділити на два види: 1) адміністративно-територіальні реформи, тобто зміна меж територіальних одиниць і, відповідно, структури управління громадами; 2) адміністративні реформи як зміна принципів функціонування управлінського апарату, зміна відношення адміністративних структур до своїх управлінських завдань.

Для висвітлення адміністративно-територіальних реформ ми обмежимося досвідом землі Мекленбург-Передня Померанія. Це зумовлено тим, що Німеччина складається з 16 земель, кожна з яких самостійно визначає модель місцевого самоврядування. Оскільки в межах однієї статті неможливо дослідити досвід усіх земель, для нашого аналізу ми обрали землю, яка до 1989 р. була частиною Німецької Демократичної Республіки (далі – НДР), і, відповідно, є близькою нам за стартовими умовами реформування. Також Мекленбург-Передня Померанія є співмірною з середньостатистичною українською областю (населення 1,6 млн, площа 23 тис. км²), що створює хороші умови для порівняння. Досвід адміністративно-територіальних реформ у цій землі може бути корисним для українських експертів у зв'язку з другим етапом реформ, пов'язаним з укрупненням районів, і для порівняння результатів об'єднання громад.

Щодо адміністративної реформи як зміни принципів функціонування управлінського апарату, то територіальні обмеження тут недоречні, оскільки стосуються громад, незалежно від їх географічного розташування. Значення цього німецького досвіду не обмежується проведенням якоїсь конкретної реформи, а його врахування сприятиме подальшому вдосконаленню української управлінської системи.

Земля Мекленбург-Передня Померанія була утворена внаслідок конституційного закону від 22 липня 1990 р., прийнятого парламентом тодішньої НДР [1]. Тобто, територіальні реформи у Східній Німеччині розпочалися зразу після падіння Берлінської стіни у листопаді 1989 р., ще перед офіційним об'єднанням ФРН і НДР 3 листопада 1990 р. За аналогією з ФРН, у НДР було створено шість федеральних земель, включно з Берліном.

До складу землі Мекленбург-Передня Померанія увійшли 31 округ (Kreise) та шість міст, які не належали до жодного округу (аналог міст обласного підпорядкування), бувших районів (Bezirke) Росток, Шверін і Нойбранденбург. Загалом, земля складалася з 1118 громад, 91,4% з яких мали менше ніж 2500 населення. Така структура була визнана неефективною, тож вирішили провести адміністративно-територіальні реформи. У 1992 р. було дозволено створення спільних виконавчих органів управління (Ämter). Тобто, самі територіальні громади не об'єднувалися, а створювалися тільки спільні виконавчі структури, сфера повноважень яких охоплювала в середньому 5000 мешканців [2]. Цього виявилось недостатньо, і 1993 р. було прийняте рішення про об'єднання округів. Як орієнтири для проведення реформи були визначені такі основні принципи: чисельність мешканців нових округів повинна бути не менше 100 тис. (до того найбільший округ нараховував 84000 населення, а найменший тільки 17000), відстань від громади до центру округу повинна становити не більше 40 км, як виняток до 55 км, управлінські органи округів мають знаходитися посередині їхніх територій, території старих округів мають увійти в нові без змін, у кожному окрузі має бути не більше 20 виконавчих органів влади територіальних громад, повинні враховуватися історичні традиції та природні обставини, міста, які належать до районів, мають становити не більше 30% їхнього населення [3]. Внаслідок проведеної реформи 1994 р., кількість округів була скорочена до 12. Середня площа округів становила 1890 км², середня кількість населення – 102100 мешканців на один округ [4]. Шість незалежних міст зберегли свій статус.

Постійне зменшення кількості населення і невтішний демографічний прогноз на майбутнє призвели до того, що вже в кінці 1990-х рр. ХХ ст. заговорили про наступну реформу. Однак її проведення внаслідок різних політичних обставин постійно відкладалося. Тільки в липні 2010 р. був прийнятий закон, який відповідав вимогам економічної доцільності та політичної прийнятності. За цим законом, із вересня 2011 р. кількість округів зменшувалася удвічі, а кількість незалежних міст утричі. Територія кожного нового округу охоплювала в середньому 3800 км². Середня кількість населення кожного округу, за прогнозами, 2020 р. буде налічувати не менше 200 тис., а 2030 р. – не менше 190 тис. Населення отримало право на референдумі визначити назву новостворених округів, що збільшило зацікавленість і активність мешканців у проведенні реформи. За законом, кожний округ отримував також 36 млн євро додаткової фінансової допомоги, з яких 12 млн призначались на реструктуризацію управління, 12 млн на погашення боргів, і по 12 млн отримали міста, які втратили статус адміністративних центрів округів [5].

Отже, починаючи з 1990 р., у землі Мекленбург-Передня Померанія було проведено дві адміністративно-територіальні реформи. Кількість округів зменшилася із 31 до 6, а кількість незалежних міст – із 6 до 2. Кожний округ складається з громад, які управляються або спільними, або самостійними

виконавчими органами влади. На сьогодні земля складається з 756 громад (на початку 90-х рр. їх було 1118). Окрім двох вільних міст (Росток, Шверін), ще 38 із цих громад є достатньо спроможними, щоб утримувати власні виконавчі органи. 716 громад об'єднали управлінські структури і створили 76 виконавчих органів управління. Суть такої структури полягає в тому, що громади зберігають свій статус і свою ідентичність. Кожна громада обирає собі голову і депутатів. Але малі громади, щоб ефективно управляти своїми справами створюють спільні органи виконавчої влади, завдання для яких визначають представники (голови) громад. Тобто об'єдналися не громади, а тільки органи виконавчої влади. Укрупнення округів оптимізувало управлінську структуру, але практично не призвело до зменшення коштів на утримання управлінського апарату загалом [6].

Зменшення коштів на утримання управлінського апарату є однією з ключових цілей більшості адміністративних реформ. Не досягнення цієї цілі в Мекленбурзі-Передній Померанії можна пояснити різними чинниками. По-перше, прості громадяни стали частіше звертатися до органів публічного управління для вирішення своїх проблем і/або оспорування неправомірних, на їх думку, рішень публічних службовців. Це зумовлено як усвідомленням громадянами своїх прав, так і дієвістю самих органів управління, оскільки, що краще працює управління, то більше до нього звертаються. Більше роботи з населенням вимагає більше службовців і, відповідно, більше коштів. По-друге, персонал не був скорочений у зв'язку з появою додаткових завдань, пов'язаних із новими європейськими законами і кризою біженців. По-третє, у публічному управлінні Німеччини переважають люди передпенсійного віку, що позначається на високому рівні їхньої захворюваності і спричиняє необхідність додаткових витрат. По-четверте, укрупнення округів не передбачало перенесення всіх управлінських установ в одне місце. Це означає, що витрати на адміністративні будівлі залишилися незмінними, тобто тут теж не вдалося досягти економії коштів.

Водночас у кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. у Німеччині, як і загалом у Західному світі, поширюються ідеї з реформування публічного управління, широко відомі під загальною назвою “новий публічний менеджмент” (далі – NPM). Ідеї полягали у підвищенні ефективності публічного управління шляхом запозичення принципів менеджменту у приватних організаціях. У застосуванні до публічної сфери ці принципи формувалися так: обмеження публічного сектору тими завданнями, які не можуть однаково добре і/чи дешевше виконуватися приватними організаціями – приватизація; орієнтація на інтереси громадян, надання їм послуг; пріоритет результатів перед правилами; децентралізація, дерегуляція, збільшення особистої відповідальності публічних службовців; економність; введення елементів конкуренції; добровільна взаємодія, а не контроль; мотивація службовців, контрактний менеджмент [7].

У Німеччині на основі NPM була запропонована власна концепція реформ під назвою “нова модель керування” (далі – NSM). Ця модель була розроблена

у 1988 – 1991 рр. Комунальною асоціацією (Kommunale Gemeinschaftsstelle), аналогом Асоціації міст України, і упродовж декількох років стала центральною моделлю, яка окреслила загальний напрямок модернізації, навіть якщо цілі були не завжди чітко сформульованими. Ця модель передбачала трансформацію традиційних управлінських установ у “сервісні підприємства” (Dienstleistungsunternehmen) [8].

Окрім NPM, значний вплив на розвиток NSM мав також голландський досвід, так звана Тілбурзька модель, у якій особлива увага приділялася елементам контрактного менеджменту, децентралізованому управлінню ресурсами та економічним розрахунком.

Початок дискусії про NSM припадає на кінець 80-х рр. XX ст., коли зросло незадоволення звиклими способами функціонування та результатами управління на комунальному рівні як серед звичайних громадян, так і серед політиків, але насамперед серед співробітників публічного управління. Розвиток NSM називали також “революцією шефів управління”. Значною мірою це продукт управлінських практиків. Саме керівники різних рівнів стали ініціаторами пошуків шляхів удосконалення, і тільки потім долучилися експерти-радіники, і ще пізніше науковці [9].

На відміну від англосаксонських країн, подолання проблем держави загального добробуту в Німеччині вбачалося не у скороченні соціальної активності держави, як передбачала неоліберальна концепція NPM, а у покращенні внутрішніх механізмів керівництва, модернізації внутрішньої структури публічного управління. На відміну від унітарних країн, у Німеччині як федеративної країни не було потреби у децентралізації, завдання полягало у вдосконаленні публічного менеджменту.

Якщо в інших країнах ідея реформ розвивалася центральним урядом, то в Німеччині вона базувалася на комунальному рівні і розглядалася як альтернатива до обмеження державного втручання і широкої приватизації. Якщо в інших країнах йшлося багато про демократичний контроль над менеджерами, то в німецькій дискусії головне місце займали аспекти внутрішнього менеджменту. Внаслідок спрямованості на внутрішню раціоналізацію управління, а не на його скорочення чи обмеження, модель отримала широку підтримку різних партій, більше навіть із боку лівих і зелених, аніж консерваторів [10].

Розробники NSM хотіли вирішити чотири ключові проблеми: відсутність стратегії, що означало орієнтацію управління на короткочасові цілі та відсутність перспективного бюджетного планування; неефективне та нераціональне використання бюджетних коштів; непривабливість управлінської діяльності для креативних та активних людей, внаслідок забюрократизованості; брак легітимності управлінських установ внаслідок відчуження від населення [11].

Для вирішення цих проблем була розроблена модель, яка складається із трьох ключових елементів: 1) побудова близької до підприємницької, децентралізованої управлінської та організаційної структури; 2) орієнтація на

результат, підбір інструментів, зважаючи на цілі; 3) активація цієї нової структури через конкуренцію і орієнтацію на клієнтів [12].

Перший елемент передбачає чітке розмежування відповідальності між політикою та управлінням та контрактний менеджмент. Загальновизнаний принцип, що політика відповідає за те, “що” робити, а управління, за те, “як”, є надто загальним і потребує конкретизації. Управління має визнавати вищість представницьких органів, тоді як представницькі органи повинні визнавати сферу відповідальності управління. Рада представляє головні цілі політики, управління займається окремими випадками і показує перспективи. Проблемою є велика недовіра між обома сторонами. Своїми частими втручаннями політики дають додаткову роботу управлінням, діють популістськи і не поважають професіоналів. З іншого боку, ради отримують від управлінців величезну кількість паперів, але мало потрібної інформації. Окрім того, управлінський апарат працює дуже повільно і маніпулює радою.

Рада має керувати управлінням через контракти. Між політичним та адміністративним керівництвом окремими підрозділами відбуваються домовленості щодо цілей, засобів, коштів, якості та кількості наданих послуг, форми звітності та можливого відхилення від плану (класичний концепт менеджменту за цілями), що забезпечує чітке розмежування відповідальності між політикою і управлінням. Цей принцип має застосовуватися також і у відносинах між окремими управліннями та всередині управління між керівництвом і співробітниками. Контракти не потрібно заключати з усіма співробітниками, достатньо між структурними частинами. Важливо зафіксувати конкретний розподіл обов’язків і відповідальності. Це дає змогу перенести відповідальність на нижчі ієрархічні рівні. Підрозділи отримують завдання і відповідні ресурси для їх реалізації і самі несуть відповідальність за їх використання в межах бюджету.

Нова структура передбачає децентралізовану відповідальність за ресурси, тобто управлінським підрозділам передається відповідальність за доцільність використання грошей, людських та матеріальних ресурсів. У підсумку структура нагадує концерн, де підрозділи стають самостійними одиницями.

Щоб запобігти повній автономізації окремих підрозділів, потрібна центральна установа, яка має займатися координацією планувань та управлінського процесу, а також аналізом і перевіркою результатів.

Окрім структурної реорганізації, другим важливим елементом NSM є орієнтація на результат. Завданням управління має бути не використання ресурсів, а досягнення результатів – продуктів. Потрібно визначати, які цілі досягаються кожним продуктом, і з чого конкретно складається продукт: кількість, якість, цільова група і кошти. Підбір інструментів та розрахунок бюджету повинен відбуватися, зважаючи на цілі. Потрібен також постійний моніторинг очікувань громадян та рівня їх задоволення наданими послугами.

Процес управління має бути максимально прозорим, що забезпечується через контролінг і звітність.

Третім важливим елементом моделі є конкуренція. Оскільки у публічному управлінні неможлива конкуренція у формі ринку, то замінником конкуренції є порівняння. Порівняння можливе, як у часовому вимірі, так і в географічному, між подібними структурами різних громад. У сферах, де є інші надавачі послуг, результати повинні порівнюватися і з ними. Можливі також різні конкурси, ринкові тести, аутсорсинг.

NSM – це модель, яка містить тільки ключові принципи, практичне впровадження яких вимагає конкретизації і пристосування до конкретних управлінських структур.

Щодо Німеччини, то оцінювання впровадження цієї моделі дало достатньо суперечливі результати. Загалом, ідеї цієї моделі були позитивно сприйняті і більше 92% органів врядування на комунальному рівні запровадили окремі положення цієї моделі у своїй діяльності, але тільки 15% використали цю модель для комплексного реформування. У жодній громаді NSM не був реалізований повністю. Відбулося зменшення ієрархічної залежності, 77% громад скоротили чисельність управлінського ядра, але кількість персоналу, який надавав адміністративні послуги, збільшилася на 36%. Виявилося, що громади не схильні конкурувати між собою, а витрати на реформування іноді перевищують отриману користь. Найбільш схильними до реформ виявилися середні міста, інші радше вичікували. У географічному відношенні активнішими були громади на Заході, тоді як громади на Сході країни найменше бажали змін. Підвищилася фаховість публічних службовців, якість надання адміністративних послуг, але водночас зросли дефіцити бюджетів [13].

Загалом, досвід використання NSM оцінюється достатньо скептично. Парадигма організації управління не змінилася. Проблема розподілу відповідальності між політикою і управлінням за принципом “що і як” залишилася не вирішеною. Проведені реформи часто були поверховими, дріб’язковими, або мали небагато спільного з задекларованою моделлю. Не рідко все закінчувалося декларацією намірів.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Виникає запитання, які висновки можна зробити з німецьких реформ, з огляду на проведення реформ в Україні? Реформи потрібні. Навіть такі країни загального добробуту, як Німеччина, змушені проводити реформи, щоб відповідати вимогам часу. Адміністративно-територіальні реформи самі по собі є недостатньо ефективними, і повинні супроводжуватися якісними змінами управлінських процесів, наприклад діджиталізацією, зміною управлінських завдань, передачею частини завдань приватному сектору. Водночас не потрібно сподіватися на концептуальну зміну управлінської моделі. Перевірена часом модель бюрократі М. Вебера є надійнішою основою для проведення реформ, аніж “нові” модні концепції, які розширюють дискурс, але не враховують функціональні особливості управлінських інституцій.

Добре врядування дорого коштує. Проведення реформ не призведе автоматично до економії бюджетних коштів. Воно сприяє продуктивності та підвищенню якості роботи публічних службовців, але внаслідок різних обставин не забезпечує скорочення витрат. У підсумку реформ значна частина населених пунктів перестане бути адміністративними центрами і, відповідно, зазнає економічних втрат. Потрібно розробити механізми компенсації цих втрат.

Реформи мають бути легітимними. Громадяни мають розуміти суть реформ, їх наслідки, визнавати їх необхідність і, за можливості, брати в них участь. Пріоритетом має залишатися якість надання адміністративних послуг, а не “управлінська вертикаль”. Реформи мають наближати публічні адміністрації до людей, а не віддаляти від них.

Реформи не є одноразовим актом, вони не закінчуються з прийняттям закону чи зміною адміністративно-територіальної структури, це постійний процес вдосконалення і роботи над недоліками. Будь-які реформи мають недоліки. Наявність окремих недоліків не може бути підставою для відмови від реформ, а має спонукати до подальшого вдосконалення.

Список використаної літератури

1. Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik. URL : http://www.wahrheiten.org/media/pdf/dokument_laendereinfuehrungsgesetz.pdf (date of using: 10.07.2019).
2. Scheele Ch. Die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern // Politik in Mecklenburg-Vorpommern / hrsg. Martin Koschkar, Christian Nestler, Christopher Scheele. Rostok : Springer, 2013. S. 269—300.
3. Landtag Mecklenburg-Vorpommern // Drucksache. 1993. № 1/2681. S. 1—30.
4. Landtag Mecklenburg-Vorpommern // Drucksache. 1993. № 1/3243. S. 40.
5. Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12.07.2010. URL : www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=25131 (date of using: 15.07.2019).
6. Biermann H. Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven. Berlin : Duncker & Humblot, 2011. 749 s.
7. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less : The National Performance Review (1993) // Classics of Public Administration / Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (eds.). 8 ed. Boston : Cengage Learning, 2017. P. 514—521.
8. Banner G. Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? // hrsg. Schröter Eckhard. Empirische Policy – und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen, 2001. S. 283.
9. Jann W. Neues Steuerungsmodell // Blanke B., Nullmeier F., Reichard Ch., Wewer G. Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden : VS Verl. für Sozialwiss, 2011. S. 98—108.
10. Ibid. S. 98—108.
11. Kommunale Gemeinschaftsstelle (hrsg.). Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln 9—12. URL : <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/81765/19990210Z1829.pdf/f4eb4025-a443-4d18-9490-0a7813f3be62> (date of using: 10.07.2019).

12. Ibid.
13. Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Edition sigma, 2007. 342 s.

Статтю подано: 29.08.2019

Статтю схвалено: 13.09.2019

Bunyk Mykola Zynovijovych

*PhD in Political Science, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Ukrainian and Foreign Languages of the Lviv Regional
Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-6116-3642
e-mail: mykolabunyk@gmail.com*

Franke Holger

*Doctor, Professor, University of Applied Sciences for Public Administration,
Police and Law of the Land of Mecklenburg-Vorpommern
ORCID: 0000-0002-2599-8036
e-mail: h.franke@fh-guestrow.de*

**ADMINISTRATIVE REFORMS IN GERMANY AT THE MUNICIPAL LEVEL:
EXPERIENCE FOR UKRAINE**

Problem setting. Successful administrative reforms require a detailed study of the experience of other countries, in particular European countries. Among the countries whose experience is of particular importance for Ukraine is the Federal Republic of Germany (Germany).

Recent research and publications analysis. Germany's experience in administrative reforms has been thoroughly researched. Among many researchers, one can distinguish J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, W. Jann, G. Banner, H. Biermann, Ch. Scheele. Nevertheless, both experience and analysis have not yet been sufficiently reflected in Ukrainian scientific and expert literature.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose of this article is to highlight the experience of administrative reforms at the municipal level of Germany in order to take them into account when planning and carrying out further reforms in Ukraine.

Paper main body. Administrative reforms (this applies not only to Germany) can be divided into two types: 1) administrative-territorial reforms, that is, changing the boundaries of territorial units (usually a change to a larger territory) and, accordingly, the structure of community management, and 2) administrative reforms as a change of the principles of the administrative apparatus functioning, a change of the attitude of administrative structures to their management tasks.

To cover administrative-territorial reforms, we limit ourselves to the experience of Mecklenburg-Western Pomerania, one of the economic weak German Länder with 1,6 million inhabitants, and to describe qualitative changes we use the experience of implementing the "new governance model" (NSM).

Since 1990, two administrative-territorial reforms have been implemented in Mecklenburg-Vorpommern. The number of districts decreased from 31 to 6, and the number of independent cities from six to two. Each district is made up of communities governed by

either joint or autonomous executive bodies. Today, the land consists of 756 communities (1,118 in the early 1990s). In addition to the two free cities (Rostock, Schwerin), another 38 of these communities are capable enough to hold their own executive bodies. 716 communities have combined governance structures and created 76 executive bodies. The consolidation of districts optimized the management structure, but, in practice, did not lead to a reduction in the costs of maintaining the administrative apparatus as a whole. Because the civil servants were not dismissed during the reform and – later on – by an increase of administrative tasks (for example caused by new European laws and by the migration crises) the number of civil servants were kept up – at least – on the same level, also the number of office-buildings.

The NSM was developed in 1988 – 1991 by the Kommunale Gemeinschaftsstelle, based on NPM. The evaluation of the implementation of this model has given some controversial results. In general, the ideas of this model were positively accepted and more than 92% of the municipal government implemented some of the provisions of this model in their activities, but only 15% used this model for comprehensive reform. In no community NSM has been fully implemented. Hierarchical dependence has decreased, 77% of communities have reduced the number of managerial cores, but the number of staff providing administrative services has increased by 36%. It turns out that communities are not inclined to compete with each other, and the cost of reform sometimes exceeds the benefit. Medium-sized cities were most prone to reform, while others were more likely to wait. Professionalism of public servants, quality of administrative services increased – because of better specialization in bigger administrative units-, but at the same time budget deficits increased too.

Conclusion of the research and prospects for further studies. What conclusions can be drawn from German reforms in view of Ukraine's reforms? Reforms are needed. Even welfare countries such as Germany are forced to carry out reforms to meet the demands of the times. Administrative-territorial reforms alone are insufficient concerning the costs and should be accompanied by qualitative changes in administrative processes, for example digitalization of administrative bodies or an evaluation of administrative tasks (to reduce tasks or to delegate it to the private sector). At the same time, one should not expect a conceptual change in the management model. The time-tested model of bureaucracy by M. Weber is a more reliable basis for reform than "new" fashion concepts that broaden discourse but do not take into account the functional features of governing institutions. Reforms are not a one-time act, they do not end with the adoption of a law or a change in the administrative-territorial structure, it is a constant process of improvement and work on deficiencies.

Good governance is expensive. Reforms do not lead to budget savings (if there is no quantitative and qualified change). It promotes their efficient use, improves the quality of work of public servants, but does not reduce costs. As a result of the reforms, a large part of the settlements will cease to be administrative centers and therefore some communities suffer economic losses. Mechanisms to compensate for these losses need to be developed. Reforms must be legitimate. Citizens need to understand the nature of the reforms, their consequences, recognize their need and should be one part of the process. So the reforms have to be communicated very well. Priority should be given to the quality of administrative service delivery, not to the "management vertical". Reforms should bring public administrations closer to people, not to increase the distance between citizens and public administration. Any reforms have drawbacks; a reform is no "miracle cure" to improve the work of public administration. The existence of some drawbacks cannot be grounds for rejection of reforms, but should lead to further improvement.

Key words: administrative reforms; administrative-territorial reforms; new governance model; Germany.

References

1. *Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik*. URL : http://www.wahrheiten.org/media/pdf/dokument_laendereinfaehrungsgesetz.pdf.
2. Scheele, Ch. (2013). Die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern. In Martin Koschkar, Christian Nestler, Christopher Scheele. (Hrsg.). *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. Rostok: Springer. ss. 269-300.
3. Landtag Mecklenburg-Vorpommern. (1993). *Drucksache*, № 1/2681, ss. 1-30.
4. Landtag Mecklenburg-Vorpommern. (1993). *Drucksache*, № 1/3243, s. 40.
5. Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz). (2010). URL : www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=25131.
6. Biermann, H. (2011). *Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven*. Berlin: Duncker & Humblot. 749 s.
7. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less : The National Performance Review. (1993). (2017). In Shafritz, Jay M., Albert, C. Hyde. (Eds.). *Classics of Public Administration*. Boston: Cengage Learning. pp. 514-521.
8. Banner, G. (2001). Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In Schröter, Eckhard. (Hrsg.). *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen. ss. 283.
9. Jann, W. (2011). Neues Steuerungsmodell. In Blanke, B., Nullmeier, F., Reichard, Ch., Wewer, G. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. ss. 98-108.
10. Ibid. ss. 98-108.
11. *Kommunale Gemeinschaftsstelle*. (Hrsg.). Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln 9-12. URL : <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/81765/19990210Z1829.pdf/f4eb4025-a443-4d18-9490-0a7813f3be62>.
12. Ibid.
13. Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition sigma. 342 s.

Paper submitted: 29.08.2019

Paper accepted: 13.09.2019

Цитування: Бунік М. З., Франке Х. Адміністративні реформи в Німеччині на місцевому рівні: досвід для України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(60) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2019. С. 13—23. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186737>).

Citation: Bunyk, M. Z., Franke, H. (2019). Administrative reforms in Germany at the municipal level: experience for Ukraine. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(60), pp. 13-23. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186737>).