

**Katarzyna Tracz**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **KSZTAŁTOWANIE KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W WIELKIEJ BRYTANII**

### **1. Wstęp**

Administracja publiczna, pozostająca przez powojenny okres w cieniu polityki, stała się w ostatniej dekadzie XX w. ważnym przedmiotem uwagi rządów zmuszonych do podjęcia kroków w celu odbudowy zaufania społecznego nadwątlonego kryzysem lat 70. W latach 80. administracja została obwiniona o nieskuteczność walki z kryzysem ekonomicznym i spadające zaufanie obywateli do instytucji państwowych i elit politycznych. Podjęta w latach 80. w większości krajów uprzemysłowionych, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, reorientacja doktryny państwa i administracji publicznej oznacza poważną zmianę teorii wyznaczającej relacje między administracją, prawem i polityką. Reorientacja nastąpiła również w przygotowaniu pracowników do służby publicznej. Celem artykułu jest prezentacja sposobów kształtowania kadr administracji publicznej w Wielkiej Brytanii, wypracowanych na podstawie reform zapoczątkowanych przez M. Thatcher. Zmiany miały przekształcić tradycyjny system zdominowanej przez zawodowych biurokratów administracji państwowej w system zarządzania sektorem publicznym przez profesjonalnych menedżerów. Reformy podjęte w Wielkiej Brytanii oraz powstały w ich wyniku model administracji menedżerskiej zasługują na uwagę ze względu na znaczny wpływ, jaki wywierają na kraje kontynentalne Europy, w tym Polskę. Reformy te stanowią część neoliberalnej doktryny państwa i społeczeństwa obywatelskiego, która odrodziła się na początku lat 80. Doktryna ta kładzie nacisk na indywidualizm i podmiotowość obywatela będącego konsumentem na rynku usług publicznych oraz na rynek jako czynniki modernizacji administracji publicznej [Jabłoński 2002, s. 27].

## 2. Od biurokratycznego modelu administracji publicznej do modelu administracji menedżerskiej

Przed 1979 r. w Wielkiej Brytanii, podobnie jak w innych krajach Europy Zachodniej, obowiązywał biurokratyczny model administracji publicznej, oparty na drabinie hierarchicznej, w której każdy urzędnik znajdował się na jakimś szczeblu w hierarchii władzy organizacyjnej, miał wyznaczone zadania i był podporządkowany szefowi stojącemu wyżej w strukturze organizacji. W 1979 r. po wygranych wyborach rząd M. Thatcher opracował i rozpoczął wprowadzanie w życie daleko idących reform systemu administracyjno-gospodarczego (*Next Steps*). Reforma administracji była częścią ogólniejszego programu podniesienia efektywności polityki społecznej oraz odrodzenia kultury przedsiębiorczości w społeczeństwie brytyjskim. Myślą przewodnią była teza, że efektywność rządu poprawi się, jeżeli nastąpi decentralizacja odpowiedzialności za wdrażanie decyzji ministra przez specjalnie utworzone w ministerstwach jednostki – **agencje rządowe** – zatrudniające profesjonalnych menedżerów, których kontrakty i wynagrodzenia będą uzależnione od ich rynkowego sukcesu [Jabłoński 1999, s. 84-85]. Istotą nowej struktury ministerstw było oddzielenie funkcji politycznych od funkcji operacyjnych, dotyczących dostarczania usług publicznych do konsumentów, a tym samym podział na centralne instytucje państwowe, które zajmują się podejmowaniem decyzji oraz instytucje peryferyjne w postaci agencji i innych parapaństwowych organizacji, których zadaniem jest implementacja decyzji. Zmiany, jakie wprowadziła Margaret Thatcher spowodowały m.in. większe otwarcie administracji publicznej na pracowników spoza hierarchii biurokratycznych. Nowy system wprowadzono w szybkim tempie. Do połowy 1991 r. co trzeci pracownik administracji publicznej był zatrudniony w jednej z 50 agencji. W 1992 r. utworzono 25 dalszych, w których pracowało 600 tys. urzędników. Wynikiem zmian, jakie dokonały się w metodach rządzenia w Wielkiej Brytanii, jest popularność, jaką zdobyło pojęcie *governance*, które nie ma bezpośredniego odpowiednika w języku polskim. Słowo to jest obecnie używane częściej niż tradycyjne pojęcie *government*. Obrazuje ono jakościowy charakter zmian, jakie dokonały się w ostatnim okresie w sposobie sprawowania rządów w Europie Zachodniej. Niektórzy politolodzy określają to pojęcie jako „rządzenie bez udziału rządu” [Smith 1998, s. 17]. W szerszej interpretacji kategoria ta ilustruje nową sytuację, gdy tradycyjny system rządów zostaje zastąpiony przez inny, w którym zaciera się hierarchiczny układ zależności i maleje zakres suwerenności centralnego aparatu państwowego, na jego miejsce zaś powstają bardziej kompleksowe układy zależności między różnymi ośrodkami władzy i administracji państwowej i prywatnej [Jabłoński 1999, s. 86].

Kolejne rządy kontynuowały reformy zapoczątkowane w 1979 r. W 1988 r. Nowa Partia Pracy pod przewodnictwem Tony’ego Blaira przedstawiła swoje propozycje w białej księdze *Modern Public Sector Services for Britain: Investing in Reform* (Nowoczesne świadczenie usług publicznych w Wielkiej Brytanii: inwe-

stowanie w reformę) oraz w dwóch kolejnych dokumentach: *Modernising Government* (Unowocześnianie rządu) oraz *Reform of the Civil Service* (Reforma służby cywilnej), w których skupiono uwagę na 4 podstawowych elementach:

- tworzeniu strategicznej polityki, będącą polityką zjednoczonych starań, strategii, opartą na dowodach, czerpiącą innowacje z całego świata i wyciągającą wnioski z sukcesów i porażek,
- świadczeniu usług w oparciu o zjednoczone starania, działające w celu zapewnienia wysokiej jakości nowoczesnych i odpowiadających na potrzeby usług z korzyścią dla obywateli,
- rządzie ery informacji, stosującej nowe techniki, aby zwiększyć przydatność, rzetelność i szybkość usług świadczonych przez rząd,
- nadaniu uprawnień urzędnikom służby publicznej, by mogli efektywnie wykonywać nałożone na nich obowiązki [Horton 2004, s. 173-174].

W ciągu ostatnich 25 lat brytyjska administracja publiczna została poddana poważnym zmianom i reformom. Te, które nastąpiły pod rządami konserwatywnymi w latach 1979-1987 określa się mianem rewolucji menedżerskiej. Przekształciły one służbę z klasycznej biurokracji administracyjnej w służbę zorientowaną na biznes i zarządzaną z nastawieniem na konkretne cele, koordynowaną i kontrolowaną przez centrum – szczególnie Skarb Państwa – za pośrednictwem umów i dokumentów ramowych, wskaźników efektywności oraz celów i kontroli finansowych. W okresie rządów Nowej Partii Pracy widać kolejne zmiany i reformy, ale najwyraźniej oparte na tych, które zostały wprowadzone przez rządy Thatcher i Majora.

Istnieje wyraźnie wiele pozytywnych zmian. Za największy sukces tych reform uważa się trwałe ukształtowanie nowoczesnej kultury zarządzania w brytyjskim aparacie administracji publicznej [Metcalf 1993, s. 309]. Wskazuje się również na zmniejszenie zatrudnienia w administracji, która według niektórych źródeł zatrudnia obecnie najmniej ludzi od 1939 r. [Chapman, O'Toole 1995, s. 14]. Są też głosy krytyki, zwłaszcza w środowiskach naukowych. Krytycy podkreślają istnienie jakościowych różnic między regułami racjonalności administracji publicznej a regułami racjonalności biznesu. Ich zdaniem nie można traktować wąsko pojętej efektywności ekonomicznej jako głównego kryterium oceny instytucji sektora publicznego, ponieważ podlega on także społecznym i politycznym kryteriom, takim jak ograniczanie korupcji i nieuczciwości czy zmniejszanie nierówności dostępu do świadczeń [Jabłoński 1999, s. 87].

Przejęcie od biurokratycznego modelu administracji publicznej do modelu administracji menedżerskiej, tzn. racjonalistycznego i zorientowanego na rynek, było i jest spowodowane znacznymi zmianami zachodzącymi w gospodarce. Do czynników, które to przejście determinowały, należą: globalizacja, europeizacja, rewolucja w systemach informacji i komunikacji, zmiany społeczne, w tym starzejąca się populacja, a także wzrastające oczekiwania społeczne i wpływ nowych idei. W takich warunkach również od pracowników administracji publicznej oczekuje

się, że będą działać efektywnie i skutecznie, jak menedżerowie odpowiedzialni za osiągnięcie jasno określonych celów i zadań w ramach swej działalności.

### 3. Służba cywilna

W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, istnieje długoletnia tradycja profesjonalnej służby cywilnej, przez którą należy rozumieć „urzędników Korony pracujących w służbie cywilnej, nie sprawujących urzędów politycznych ani sędziowskich i nie należących do służby królewskiej”. W rzeczywistości służba cywilna to nazwa personelu cywilnego zatrudnionego w centralnych departamentach i agencjach rządowych, podlegającego kontroli Skarbu Państwa [Horton 2004, s. 169]. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje ona od 1854 r. i składa się z 480 tys. urzędników, co stanowi zaledwie 10% wszystkich pracowników sektora publicznego i 2% ogółu zatrudnionych. Za główne cele tworzenia służby cywilnej uznaje się:

- usprawnienie rządzenia państwem,
- lepszą obsługę obywateli,
- lepszą obsługę ustawodawczych i wykonawczych organów władzy państwowej,
- sprzyjanie rozwojowi gospodarki,
- skuteczną realizację programów rządowych,
- stabilizację pracy państwowej i utrzymanie ciągłości i spójności działań,
- wiarygodność dla partnerów zagranicznych [Szaban 2003, s. 30].

Tym, co wyróżnia służbę cywilną w Wielkiej Brytanii spośród służb cywilnych innych krajów europejskich, jest jej wysoki stopień decentralizacji. Oznacza to, iż w pełni wdrażana jest tam jedna z podstawowych zasad funkcjonowania profesjonalnej administracji, mianowicie zasada subsydiarności, oznaczająca że wszystkie sprawy powinny być załatwiane jak najbliżej obywateli, na jak najniższym szczeblu administracyjnym. Zestawienie liczby osób zatrudnionych na różnych szczeblach administracji w poszczególnych krajach zawiera tab. 1.

Tabela 1. Zatrudnienie w administracji w Wielkiej Brytanii, Francji i w Niemczech (w %)

Kraj	Administracja			
	centralna	regionalna	provincji	gminna
Wielka Brytania	34,0	0,0	0,0	66,0
Francja	31,3	0,0	9,6	59,1
Niemcy	7,9	44,9	0,0	47,1

Źródło: [Szaban 2003, s. 31].

W ramach służby cywilnej wyróżnia się dwa modele: **kariery** (zwany także awansowym) oraz **pozycyjny**. Szczegółowe zestawienie cech obydwu modeli zawiera tab. 2.

Tabela 2. Cechy modelu kariery i modelu pozycyjnego

Model kariery	Model pozycyjny
Publicznoprawna umowa i mianowanie urzędnika cywilnego	Stosunki kontraktowe regulowane częściowo przepisami prywatnoprawnymi
Mianowanie jedynie na pierwsze stanowisko	Rekrutacja na konkretne stanowisko pracy, dotyczy to wszelkich możliwych stanowisk
Określone ustawą wymogi kształcenia warunkujące podjęcie pracy	Konkretny zasób wiedzy w odniesieniu do konkretnego stanowiska
Ograniczone uznawanie praktyki zawodowej nabytej w sektorze prywatnym	Uznanie doświadczeń zawodowych nabytych w sektorze prywatnym
Systemy wynagrodzeń ustalone w ustawie. Podrzędna pozycja zasady osiągania wyników	W ustalaniu wysokości plac nie obowiązuje zasada stażu pracy. Brak sformalizowanego systemu awansowania. Zarządzanie wynikami – umowy docelowe
Praca dożywotnia. Specjalne systemy emerytalne	Łatwość przenoszenia się. Praca nie ma charakteru dożywotniego. Brak specjalnego systemu emerytalnego

Źródło: [Macek 2005, s. 84].

W praktyce żaden z tych modeli nie występuje w czystej postaci, niemniej jednak można zauważyć zdecydowaną przewagę cech modelu pozycyjnego w Wielkiej Brytanii. Obecnie rekrutację ogłasza się na ponad połowę stanowisk, w tym na niektóre stanowiska sekretarskie. Kandydaci, którym się nie powiodło, są coraz częściej zatrudniani na podstawie umów na czas określony, które mogą, ale nie muszą być przedłużane. Wiele innych nominacji odbywa się na podstawie umów krótkoterminowych, następuje ogromny wzrost liczby stanowisk obsadzanych tymczasowo lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z kolei wysocy rangą urzędnicy służby cywilnej, a także menedżerowie kierujący organami administracji publicznej mają kontrakty zawarte na czas nieokreślony.

W literaturze istnieje rozróżnienie między kontraktami „twardymi” i „miękkimi”. Twarde oparte są na zasadzie, że ludzie działają we własnym interesie. W efekcie kontrakty te są formalne, konkretne, skoncentrowane oraz zawierane na czas nieokreślony. Miękkie kontrakty są kontraktami domniemanymi, których kontynuacja wynika ze wspólnych potrzeb obu stron, a nie z sankcji prawnych. Główne zasady tych umów to zaufanie i współpraca. Kontrakty zawierane w Wielkiej Brytanii mają charakter „twardy”. **System zawierania kontraktów** z wyższymi rangą urzędnikami służby cywilnej ma swoje zalety. Stanowi instrument zarządzania efektywnością, który pomaga kierować urzędnikami i ich oceniać. Instrument ten ułatwia także informację zwrotną i dialog dotyczący wyników pracy. Zawieranie kontraktów pozwala na powiązanie wyników pracy z wynagrodzeniem. Z punktu widzenia urzędników umowa oparta na wskaźnikach efektywności może stanowić ochronę przed autorytarną władzą ministra, ponieważ obowiązki i działania są wyraźnie określone. Jednocześnie zwolnienie starszego rangą urzędnika służby cywilnej

z pracy jest ułatwione, gdy wyniki jego pracy nie są wystarczające. System zawierania kontraktów opartych na wskaźnikach efektywności ma też swoje ujemne strony. Może doprowadzić do wypracowania przez urzędnika służby cywilnej pewnego zestawu zachowań, zależnie od treści kontraktu, z pominięciem wielu ogólnych i trudnych do zmierzenia obowiązków. Minusem są także wysokie koszty kontraktów. Istnieje również niebezpieczeństwo, że krótkoterminowe wyniki staną się ważniejsze niż udzielenie niezależnej, uczciwej i specjalistycznej informacji [Handegham, Putseys 2004, s. 191-192]. System zarządzania kontraktami wysokich rangą urzędników służby cywilnej w Wielkiej Brytanii, choć wiąże się z pewnymi niebezpieczeństwami, przyczynia się przede wszystkim do poprawy wyników pracy, większej odpowiedzialności, lepszej mobilności oraz wzmocnienia kontroli politycznej.

W ciągu ostatnich 25 lat w brytyjskiej służbie cywilnej nastąpiły poważne zmiany i reformy. Nie jest to już tradycyjna służba związana z budowaniem kariery, chociaż wielu urzędników nadal spędza w niej całe życie zawodowe. Większość pracowników służby cywilnej jest obecnie powoływana do określonych zajęć na podstawie ich indywidualnych możliwości. Istnieje większa różnorodność, a oprócz tradycyjnej funkcji, jaką jest doradzanie ministrom w sprawach polityki, rola tej służby polega na strategicznym zarządzaniu organizacjami rządowymi. Nie jest już zakorzeniona w tradycyjnym modelu biurokratycznym, ale w modelu menedżerskim, który jest nie mniej polityczny, ale oparty na różnych wartościach i praktykach. Brytyjska służba cywilna jest obecnie znacznie bardziej otwarta, zorientowana na klienta, dostępna za pośrednictwem systemów informacji i komunikacji elektronicznej oraz bardziej odpowiedzialna. Jest ona również znacznie lepiej przeszkolona w dziedzinie umiejętności zarządzania i usług zorientowanych na klienta [Herton 2004, s. 180-181].

#### 4. Brytyjska administracja samorządowa

Administracja terytorialna w Wielkiej Brytanii w XVIII w. była oparta (i tak jest do dziś) na pełnym samorządzie terytorialnym (*local self-government*), który oznacza jednak coś innego niż samorząd terytorialny w ujęciach kontynentalnych. Angielski samorząd nie jest traktowany jako forma udziału obywateli w wykonywaniu zadań administracyjnych z woli władz centralnych, ale stanowi **naturalną instytucję polityczną**, a nie tylko administracyjną. Łączy w sobie idee parlamentaryzmu w skali lokalnej i działa bez równoległego występowania przedstawicieli administracji rządowej w terenie. Jego zadania są wyliczone enumeratywnie, czyli nie ma domniemania właściwości, tak jak to jest w rozwiązaniach wielu innych państw, w tym i w Polsce. Skutkiem tego jest pewne zbliżenie samorządu do innych form organizacyjnych życia zbiorowego, w tym i do organizacji pozarządowych, co stanowi istotną różnicę w porównaniu z doktrynami kontynentalnymi [Izdebski, Kulesza 2004, s. 36].

Organizacja brytyjskiej administracji lokalnej ma charakter dwuszczeblowy, z wyraźnie wydzielonymi kompetencjami władz regionalnych i władz okręgowych. Istnieją hrabstwa i dystrykty, większość zaś dystryktów dzieli się na parafie. Koszty funkcjonowania administracji samorządowej pokrywane są w znacznej mierze z podatków lokalnych, a działalność jest kontrolowana przez rady okręgowe, których członkowie pochodzą z wyborów powszechnych. Samorządy lokalne oraz ich organy administracyjne mają zgodnie z prawem własne obowiązki i uprawnienia, ale funkcjonują w ścisłym związku z administracją centralną, ich pozycja i rola w społeczeństwie oraz państwie określane są w ustawach, tworzonych przez parlament. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają odrębną od państwa osobowość prawną.

Charakterystyczną tendencją w dzisiejszej Wielkiej Brytanii jest stopniowe słabnięcie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego oraz wzrost roli administracji centralnej, łączący się z narastającymi tendencjami centralistycznymi, wzrostem roli lokalnych agend organów centralnych i rozwojem techniki utrzymującej łączność centrali z terenem. Jeszcze na początku XX w. administracja centralna zajmowała się przede wszystkim sprawami zagranicznymi, a administracja lokalna posiadała kompetencje odnoszące się do większości spraw ludności w terenie, obecnie jednak jest przede wszystkim odpowiedzialna za realizację zadań określonych przez poszczególne ministerstwa [Szreniawski 2002, s. 113].

## 5. Zakończenie

Kadry administracji publicznej w Wielkiej Brytanii oraz model administracji menedżerskiej, który ukształtował się w wyniku reform podjętych przez Thatcher i kontynuowanych przez kolejne rządy można oceniać przynajmniej z trzech punktów widzenia:

1. Prywatyzacja sektora publicznego i wprowadzenie reguł racjonalności rynkowej oznaczają uznanie większej efektywności metod sektora prywatnego niż aparatu państwa. Stanowisko to wywołuje wiele kontrowersji, gdyż sfera publiczna tylko w ograniczonym stopniu może podlegać prawom rynku. Większą część wytworów administracji stanowią normy, które podlegają ocenom prawnym lub moralnym, rzadziej ekonomicznym.

2. Wielu badaczy sądzi, że wprowadzenie modelu menedżerskiego do administracji publicznej podważa zasady demokracji parlamentarnej. Następuje zacieranie granic między sferą publiczną a sferą prywatną, które dotychczas były łatwe do identyfikacji.

3. Reforma, która zmierza do decentralizacji administracji państwowej i wprowadzenia konsultacyjnych form decyzyjnych, może przyczynić się do rozwoju samorządności, pobudzenia wspólnot lokalnych i do rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Może przez to wzmocnić instytucje demokratyczne, znajdujące się najbliżej obywatela [Jabłoński 1999, s. 92].

Dla państw Europy Środkowo-Wschodniej poszukujących przykładów dobrych praktyk, z którymi mogłyby porównywać swoje postępy w tworzeniu nowych sys-

temów administracyjnych wspierających rządy transformacji, reformy Wielkiej Brytanii mogą wskazywać kierunek, w jakim warto podążać w celu zwiększenia efektywności działania sektora użyteczności publicznej.

## Literatura

- Chapman R., O'Toole B.J., *The role of the Civil Service: A Traditional View in Period of Change*, "Public Policy and Administration" 1995, vol. 10.
- Jabłoński A., *Anglosaskie koncepcje legitymizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, UW, Wrocław 2002.
- Jabłoński A., *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, UW, Wrocław 1999.
- Hondegham A., Putseys A., *Zawieranie kontraktów z urzędnikami służby cywilnej wyższego szczebla*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.
- Horton S., *Unowocześnianie brytyjskiej służby cywilnej: Służba cywilna XXI wieku*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004.
- Macek I., *Zasoby europejskiej administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, UW, Wrocław 2005.
- Metcalf L., *Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs Thatcher Managerial Revolution*, "International Political Science Review" 1993, vol. 4 nr 4.
- Szaban J., *Służba cywilna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „MBA” 2003 nr 5.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 2002.
- Smith M.J., *Reconceptualizing the British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government*, "Public Administration" 1998, vol. 96.

## HUMAN RESOURCES MANAGEMENT WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION IN GREAT BRITAIN

### Summary

The purpose of this paper is to present the ways of human resources management within public administration in Great Britain. The article starts with the identification of reforms that facilitated the transformation of the public administration model, from the bureaucratic to the managerial one, which is market-oriented. In the next part of the paper the attention is focused on a feature of the British Civil Service, which role is to manage public organizations in a strategic way. A brief description of self-administration and directions it is taking has also been included in this paper. The last point of interest is an attempt to evaluate human resources management within public administration in Great Britain and to identify the possible ways of implementing its solutions in Eastern and Central Europe.