



Munich Personal RePEc Archive

Towards Neo-Bureaucracy: Bureaucracy in Contemporary Public Management Concepts

Ćwiklicki, Marek

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65345/>
MPRA Paper No. 65345, posted 02 Jul 2015 07:46 UTC

dr. hab. Marek Ćwiklicki¹
Katedra Metod Organizacji i Zarządzania
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

W KIERUNKU NEO-BIUROKRACJI: O BIUROKRACJI WE WSPÓŁCZESNYCH KONCEPCJACH ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono wyniki analizy opisów biurokracji w ujęciu Weberowskim w wybranych współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego, tj.: *New Public Management*, *New Public Governance* i *New-Weberian State*. Przyjętą tezę, stanowiącą główną linię argumentacyjną, jest zmienne postrzeganie biurokracji w wyżej wymienionych koncepcjach, nawiązujące m.in. do przesłanek normalizacji w zarządzaniu, doskonalenia pracy administracyjno-biurowej z wykorzystaniem technik zapożyczonych ze świata biznesu (np. *lean office/administration*). W wyniku analiz wskazano na ważność i aktualność biurokracji w wybranych koncepcjach zarządzania publicznego, zidentyfikowano różnice w interpretacjach i określono cechy współczesnej formy biurokracji nazwanej przez autora neo-biurokracją. Opracowanie kończy wskazanie ograniczeń przeprowadzonej analizy i kierunków dalszych studiów nad związkami między organizacją wewnętrzną administracji a osiąganymi wynikami.

Słowa kluczowe: biurokracja, zarządzanie publiczne, Max Weber, neoweberyzm, neo-biurokracja

Wstęp

Celem opracowania² jest analiza opisów biurokracji w ujęciu Weberowskim w odniesieniu do wybranych współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, tj.: *New Public Management*, *New Public Governance* i *New-Weberian State*. Wybór powyższego tematu podyktowany był spostrzeżeniem autora o zmiennej interpretacji biurokracji w wyżej wymienionych koncepcjach, nawiązujących m.in. do przesłanek normalizacji w zarządzaniu,

¹ Profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Katedra Organizacji i Zarządzania, Wydział Zarządzania. Doktor habilitowany nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu Zainteresowania naukowe: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, infonomika, historia nauk o zarządzaniu, nauki o organizacji.

² Opracowanie powstało w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01064.

doskonalenia pracy administracyjno-biurowej z wykorzystaniem technik zapożyczonych ze świata biznesu (np. *lean office/administration*). Niniejsze opracowanie nawiązuje do problemu badawczego dokładniejszego określenia znaczenia biurokracji w formowaniu się nowych koncepcji zarządzania publicznego i próby wskazania głównych cech współczesnej organizacji administracji publicznej. Zagadnienia przedstawione w tekście pogłębiają dotychczasowe analizy opisane w krajowej literaturze przedmiotu między innymi przez: J. Hausnera (2002), E. Sokalską (2003), H. Izdebskiego (2007), A. Wodecką-Hyjek (2012).

Tradycyjna biurokracja jako przedmiot krytyki i przesłanka tworzenia nowych koncepcji zarządzania publicznego

Poszukując odpowiedzi na pytanie co wywoływało powstawanie nowych koncepcji zarządzania publicznego, jedną z nich byłaby krytyczna ocena biurokracji jako sposobu organizacji struktur administracyjnych. Określano ją jako: nadmiernie rozrośniętą, opieszalą, troszczącą się regulacjami, nieefektywną i marnotrawną (Osborne i Gaebler 1992). Na podstawie takiej oceny nie dziwi konieczność podjęcia działań reformatorskich.

W pierwszej kolejności należy określić cechy tej biurokracji, oddzielając komentarze, opinie i osądy od samego przedmiotu krytyki. Na początki biurokracji wskazuje się lata 40. XX w., a sposób jej organizacji charakteryzuje hierarchiczność i centralizacja. Niejako zwyczajowo łączy się ją z modelem biurokracji (biurokratyczny sztab administracyjny) zaproponowanym przez M. Webera (2002, s. 164) dla organizacji zarządzania władzą legalną. Ch. Pollitt i G. Bouckaert (2011, s. 71–72) syntetycznie tę tradycyjną biurokrację charakteryzują następująco: stały podział kompetencji, określona hierarchia jednostek organizacyjnych, wyraźne rozgraniczenie między sferą prywatną a publiczną kierowników, specjalizacja i doświadczenie jako podstawa działania, pełnoetatowe zatrudnienie urzędników, zarządzanie przez stosowanie zbioru reguł i specjalistycznych technicznych kompetencji. Model idealnej biurokracji stanowi obok koncepcji separacji polityki i administracji W. Wilsona podstawę tradycyjnej administracji publicznej (Zawicki 2011, s. 27).

Za odpowiednie środowisko jej stosowania uznaje się państwo prawa (*Rechtsstaat*). Uważano, że w przedstawionej powyżej postaci biurokracja nie jest w stanie poprawnie funkcjonować w zmieniającym się otoczeniu i społeczeństwie informacyjnym, stąd też wymagane są odmienne rozwiązania organizacyjno-zarządcze, bardziej dopasowane do współczesnej gospodarki.

Najbardziej znaną krytykę biurokratyzmu jako systemu organizacyjnego i jego skutków przeprowadzili m.in. M. Crozier (1973), R.K. Merton (2002). Odwołując się do ich prac, E. Masłyk-Musiał zwraca uwagę na negatywne zjawiska funkcjonowania biurokracji: „wyobcowanie się aparatu administracyjnego i zmiany celów merytorycznych na rzecz rozwijania aparatu dla samego aparatu” (Masłyk-Musiał 1996, s. 106).

Jednakże taka ocena tradycyjnej biurokracji jako *ancien régime* zdezaktualizowanej i nieefektywnej nie odpowiada rzeczywistości, co odpowiednio uzasadnili cytowani powyżej Ch. Pollitt i G. Bouckaert (2011, s. 72–73). Autorzy zwracają uwagę na następujące fakty. Nie ma tego samego modelu administracji, a istnieje, bądź istniały, kilka. Ponadto w administracji państwowej występują obszary, w których na przykład nie występuje hierarchizacja, a współdziałanie. Wreszcie w krytyce biurokracji nie uwzględniono pozytywnych cech biurokracji, takich jak: ciągłość działania, uczciwość, przywiązanie do równego traktowania obywateli. Zaletami biurokracji są: efektywność, obiektywizm, prawidłowość, ugruntowane w administracji myślenie normatywne mogące urzeczywistniać „teorię prawidłowej decyzji” i standaryzacja (Knosala 2005, s. 77, cyt. za: Kulesza i Sześciło 2013, s. 52). Inne korzyści wskazuje E. Masłyk-Musiał (1996, s. 106), do których zalicza wzrost racjonalności działań organizacyjnych na skutek precyzyjnego określenia kompetencji i kanałów komunikacyjnych.

M. Weber przedstawiając biurokrację odnosił się do koncepcji typu idealnego, co powodowało problemy pogodzenia idiografizmu z nomotetyzmem (Kuniński 1980, s. 17–18). Przykłady podawane przez krytyków rygorystycznego trzymania się dyscypliny i procedur prowadzące niekiedy do humorystycznych konsekwencji można odnieść także do powyższego dylematu.

Neutralna interpretacja Weberowskiej biurokracji

Obecnie biurokracja M. Webera jest utożsamiana z administracją, chociaż sam jej autor w objaśnieniu zasad odwoływał się do innych rodzajów organizacji. Warto zauważyć, że M. Weber nie używał określenia zarządzanie w takim znaczeniu jako to miało miejsce na początku kształtowania się nauk o zarządzaniu. W odniesieniu do organizacji pisał: „We wszystkich formach panowania fakt istnienia sztabu administracyjnego i jego ciągłego działania, zmierzającego do urzeczywistnienia i wymuszenia porządków, ma żywotne znaczenie dla zachowania podporządkowania. Istnienie takiego działania mamy na myśli, gdy mówimy o «organizacji»” (Weber 2002, s. 200). Wskazywał, że najbardziej racjonalną formą panowania jest biurokratyczna administracja (Weber 2002, s. 693). Autor opisał jej cechy w

sposób syntetyczny: „Zasadą są trwałe, ogólnie uporządkowane wedle reguł: praw lub regulaminów administracyjnych, kompetencje poszczególnych organów, a to oznacza, że 1) istnieje trwały podział niezbędnych dla celów tworu cechującego się panowaniem biurokratycznym, regularnych czynności jako urzędowych obowiązków. 2) Niezbędne do wypełnienia tych obowiązków uprawnienia rozkazodawcze są także trwale podzielone, zaś przypisane do nich ewentualne środki przymusu (...) są ściśle ograniczone regułami. 3) O regularne i ciągle wypełnianie tak podzielonych obowiązków i urzeczywistnienie odpowiednich praw dba się o planowo, zatrudniając osoby cechujące się ogólnie określonymi kwalifikacjami” (Weber 2002, s. 693). Istotne z punktu widzenia niniejszego punktu jest uwaga następująca po tym opisie: „Te trzy momenty konstytuują w przypadku panowania w sferze prawa publicznego istnienie biurokratycznego «organu», a w sferze gospodarki prywatnej biurokratycznego «przedsiębiorstwa»” (Weber 2002, s. 693). Także w dalszych komentarzach autor podkreśla uniwersalny charakter cech organizacji biurokratycznej w odniesieniu do instytucji państwowych i przedsiębiorstw prywatnych (na przykład zasada hierarchii urzędniczej). Porównanie między Weberowskim modelem biurokracji a biurokracją przedsiębiorstw dokonała między innymi E. Gualmini (2008, s. 76).

Neutralny pogląd na biurokrację w społeczeństwie demokratycznym wyraża L. von Mises pisząc, że „zarządzanie biurokratyczne oznacza zarządzanie w ścisłym powiązaniu z prawem i budżetem. Natomiast dociekanie, co powinno się uczynić dla publicznego dobrobytu i jak powinny być wydawane fundusze publiczne już nie leży w gestii personelu administracji czy decyzji sędziów. Jest to zadanie zwierzchnika – narodu i jego przedstawicieli” (Mises 1998, s. 60). Ten punkt widzenia związany jest z umiejscowieniem ośrodka decyzyjnego i swobody interpretacyjnej przepisy regulujących wykonywanie zadań.

Negatywne opinie o biurokracji, np. taka jak wyrażona przez M. Croziera (1973, s. 187), że organizacja biurokratyczna nie może poprawić swojego funkcjonowania, ucząc się na swoich błędach, wynikają z analizy „idealnego” modelu, jak i przykładów funkcjonowania administracji (Thompson i Miller 2003, s. 334).

Biurokracja może być także postrzegana przez pryzmat wewnętrznych regulacji. Rozumie się przez nie zbiór procesów, w których standardy są ustalane, monitorowane i wdrażane, przez biurokratycznych aktorów oddzielonych w pewien sposób od jednostek organizacyjnych odpowiadających za świadczenie usług (Hood i Scott 1996, s. 321). Wewnętrzna regulacja przybiera formę oceny (audytu).

Warto podkreślić, iż biurokracja rozumiana jest w literaturze przedmiotu na dwa sposoby, które również można dostrzec w pracach M. Webera. Zgodnie z pierwszym z nich

jest to narzędzie sprawowania władzy, a w myśl drugiej interpretacji – mechanizm dla sprawnego racjonalnego działania (Masłyk-Musiał 1996, s. 112). Główna krytyka skierowana jest właśnie na to drugie znaczenie. Wskazuje się, że postępując według reguł sformułowanych przez M. Webera, organizacja wpada w tzw. błędne koło opisane przez M. Coziera, prowadzące do rutynizacji. Tworzą je cztery elementy: zakres rozwoju bezosobowych zasad (ograniczających indywidualność), centralizacja podejmowania decyzji, poziom izolacji i towarzyszący jej nacisk grupy na jednostkę oraz rozwój równoległych relacji władzy w obszarach nieuregulowanych (Crozier 1973, s. 187).

Na zakończenie prezentacji organizacji formalnej w ujęciu M. Webera należy wspomnieć o biurokratyzmie, będącym deformacją biurokracji (Martyniak 2002), jej patologiczną formą (Masłyk-Musiał 1996, s. 107).

Za podstawowe przyczyny uznania biurokracji za nieodpowiednią współcześnie uważa się:

- przesadne interpretacje zasad M. Webera w odniesieniu do biurokracji, prowadzące do większej formalizacji niż on sam zakładał (np. rozbudowane hierarchicznie struktury organizacyjne),
- nieuwzględnienie wpływu indywidualnych cech pracowników, w tym postaw i relacji międzyludzkich, na efektywność organizacji (Hughes 2003, s. 37–38).

Przegląd opisów biurokracji w głównych koncepcjach zarządzania publicznego

Za główne współczesne koncepcje zarządzania publicznego uznaje się nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*), współzarządzanie publiczne (*(New) Public Governance*) oraz neoweberyzm (*New-Weberian State*). W dalszej części opracowania dokonano krótkiej charakterystyki każdej z nich przede wszystkim z odniesieniem się do kwestii dotyczących biurokracji. Z tego względu prezentacja poszczególnych koncepcji ma charakter syntetyczny, a niekiedy skrótowy, co bez wątpienia nie oddaje pełnego ich obrazu, ale ze względu na cel analizy jest wystarczające.

Nowe zarządzanie publiczne

Wyraźne odejście od biurokracji rozumianej tradycyjnie można zaobserwować w koncepcji nowego zarządzania publicznego (NZP). Oznaczało to adoptowanie rozwiązań ze świata biznesu polegających na: decentralizacji, spłaszczaniu struktur organizacyjnych, ukierunkowaniu na procesy tworzące wartość dla obywateli, stosowaniu zarządzania przez wyniki, nowoczesnych technologii informacyjnych, funkcjonowaniu w układzie sieciowych

powiązań (Thompson i Miller, 2003). Paradoksalnie wdrożeniom reform pod hasłem NZP towarzyszyły: pobieżna adaptacja słabo ugruntowanych modeli, odrzucenie dowodów historycznych, selektywne podejście w wyborze dowodów i aktywny opór wobec uczenia się (Hood i Peters 2004, s. 278). Przyczyniło się to do kwestionowania poprawności proponowanych rozwiązań przełamania państwowego monopolu świadczenia usług publicznych.

Analiza zastosowań rozwiązań utożsamianych z NZP w krajach rozwijających się doprowadziła do oceny o skromnym stopniu ich wdrożenia. Okazało się bowiem, że było to wynikiem skuteczniejszego funkcjonowania tradycyjnej rozumianej administracji (McCourt 2002, s. 235).

New Public Governance

Termin *governance* pojawiający się w koncepcji nowego współzarządzania publicznego (NWP) podkreśla zmniejszającą się zdolność państwa do rządzenia, ale także jest używany w odniesieniu do wzrastającej liczby ustaleń między instytucjami (Kelly 2006, s. 605). NWP oparte jest na teorii instytucjonalnej i teorii sieci. Koncentruje się na funkcjonowaniu organizacji w otoczeniu, która działa w sieciach międzyorganizacyjnych (Osborne 2010, s. 10) na zasadzie samoorganizacji (Rhodes 2010). Jest w tej koncepcji zawarty powrót do idei silniejszego połączenia struktur administracyjnych ze sferą publiczną ze względu na legitymizację i odpowiedzialność. Zdaniem L. Budda (2007, s. 533) NWP jest „miękką” wersją NZP.

Oprócz wątku sieciowego w NWP dominuje uwzględnienie obywateli. Ma to swój wyraz w kilku obszarach takich jak: postrzeganie ich jako współtwórców usług, uwzględnianie ich punktu widzenia w działaniach administracji, ocena funkcjonowania dokonywana przez pryzmat satysfakcji klienta (Wiesel i Modell 2014, s. 178). NWP z tego powodu określa się także jako punkt odniesienia do społeczeństwa obywatelskiego i traktowania obywateli jako interesariuszy, a nie jak to ma miejsce w ZNP – jako konsumentów (Izdebski 2007).

W tym podejściu ujednoliconą pod względem organizacyjnych hierarchii biurokracja ulega przekształceniu w sieci współpracy (*collaborative networks*) (Wiesel i Modell 2014, s. 183). Jednakże taki sposób funkcjonowania nie umożliwia zarządzania i świadczenia usług publicznych (Budd 2007, s. 542), a także nie powinien zastąpić hierarchicznego zarządzania (Żabiński 2014, s. 54). Między innymi z tego względu współzarządzanie narażone jest na krytykę. Z przyjętego punktu widzenia w niniejszym artykule – organizacji i zarządzania – na

uwagę zwraca: zinstytucjonalizowane rozmycie odpowiedzialności, niezdolność sieci do samoorganizacji, wymóg posiadania wysokich i wszechstronnych kompetencji aktorów sieci, problemy komunikacyjne, bariery kulturowe, czasochłonność, fragmentacja procesów zarządzania, słabość mechanizmów ewaluacji (Zawicki 2015, s. 95–104).

Co ciekawe S. Osborne (2010, s. 7) wśród elementów współtworzących NWP wymienia także rządzenie administracyjne (*administrative governance*), które zajmuje się badaniem efektywnych zastosowań tradycyjnej administracji w obliczu złożoności współczesnych warunków funkcjonowania.

Neoweberyzm

W neoweberyzmie – jak sama nazwa wskazuje – nastąpił powrót to idei M. Webera. Elementy weberowskie w tej koncepcji dotyczą: roli państwa jako głównego czynnika wprowadzania rozwiązań w odpowiedzi na zmiany w otoczeniu, roli demokracji reprezentatywnej legitymizującej aparat państwowy, roli prawa utrzymującego reguły relacji obywatel-państwo i idei służby publicznej o wyodrębnionym statusie, kulturze oraz warunkach funkcjonowania (Pollitt i Bouckaert 2011, s. 118).

Powyższe elementy stanowią podstawę dla funkcjonowania współczesnej biurokratyzacji, konstytuującej nowe (neo) cechy takie jak: zmiana orientacji z perspektywy poprawnego wykonywania swoich zadań regulowanych prawem na zaspokajanie potrzeb obywateli, stosowanie różnych technik konsultacji, w zarządzaniu zasobami zwrócenie uwagi na zarządzanie przez wyniki i profesjonalizacja służby publicznej wyrażająca się zmianą kompetencji urzędników jako ekspertów ds. prawnych na menedżerów (Pollitt i Bouckaert 2011, s. 118–199).

Potwierdzeniem takiego spostrzeżenia są australijskie doświadczenia wdrażania NZP. W pierwszej fazie w latach 80. XX w. wprowadzono post-biurokratyczny model NZP polegający na wewnętrznych reformach doskonalących jakość systemu zarządzania. Urynkowienie (poprzez kontraktowanie) – kluczowy element dla NZP – nastąpiło dopiero w drugiej fazie w latach 90. XX w. (O’Flynn 2007, s. 354).

Co ciekawe niektóre z reform określanych mianem post-NZP posiadały elementy weberowskie (Christensen i Laegreid 2008, s. 8). W rezultacie post-NZP jest postrzegane jako próba przezwyciężenia słabości powodowanych przez specjalizację, fragmentację, urynkowienie w formie wzmocnienia koordynacji poprzez centralizację lub wspólne działania rządu (Lodge i Gill 2011, s. 143).

Dyskusja wyników i wnioski

Powyższa prezentacja pozwala sformułować wniosek o różnym, ale wciąż ważnym i aktualnym problemie zdefiniowania poprawnie funkcjonującej biurokracji. Pomimo pojawiania się nowych koncepcji, w tym także tych tylko o charakterze normatywnym, biurokracja nieustannie w nich występuje, stając się niekiedy głównym punktem krytyki danego paradygmatu.

Trafnie zauważa L. Budd (2007, s. 537), że deinstytucjonalizacja polegająca na bezpośrednim korzystaniu z dobra publicznego bez pośrednictwa administracji publicznej nie może obyć się bez standaryzacji, która jest jedną z cech biurokracji. Dowodem rozciągnięcia biurokracji poza obszar instytucji administracyjnych jest również kontraktowanie usług, które podlega określonym procedurom zlecenia i kontroli.

Próba odpowiedzi na pytanie: czy biurokracja może dostarczyć usługi efektywnie ekonomicznie i dostosowane do oczekiwań obywateli podjęta przez P.M. Jacksona (2001, s. 25–26), doprowadziła do konkluzji, że nie ma żadnego powodu, aby tak być nie mogło.

Poczynione obserwacje prowadzą do jeszcze jednego wniosku, że być może warto ujmować biurokrację w oderwaniu do wyżej opisanych koncepcji i formułować odrębne dla niej wersje. W literaturze przedmiotu, także w tej przywoływanej w niniejszym opracowaniu, pojawia się określenie post-biurokracja niejako w opozycji do tradycyjnej – Weberowskiej – biurokracji lub też biurokracja 2.0 dla określenia neoweberyzmu (Sześciło 2014). Z tego względu autor niniejszego tekstu proponuje określenie neo-biurokracja³ do opisu biurokracji występującej we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego w odniesieniu do zarządzania instytucjami administracyjnymi.

Próbując dokonać opisu neo-biurokracji należy wskazać na następujące główne jej cechy. Po pierwsze, bez wątpienia najważniejszą zmianą w funkcjonowaniu administracji jest stosowanie zarządzania procesami. W głównej mierzy jest to związane z wdrożeniem systemów zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9000. Oczywiście pojawia się wątpliwość w jakim stopniu istotnie nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu danego urzędu na skutek nowego podejścia, a na ile po prostu dokonano modyfikacji terminologii (np. zamiast wykonanie zadania – realizacja procesu). Podejście procesowe daje podstawy do stosowania

³ Termin neo-biurokratyczna organizacja stosują m.in. C. Farrell i J. Morris (2013), ale jako synonim post-biurokracji.

rozwiązań komputerowych wspomagających wykonywanie zadań, a zatem stwarza podstawy do funkcjonowania e-administracji.

Drugą cechą charakterystyczną dla administracji podkreślaną we współczesnej literaturze jest orientacja na innowacje, lub szerzej – przedsiębiorczość publiczną (Boyett, 1996). Przedsiębiorczość publiczna wyraża aktywne poszukiwanie rozwiązań zmierzających do zaspokojenia potrzeb obywateli. Powoduje otwartość urzędników na współpracę z otoczeniem, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia responsywności administracji.

Powyższe dwa elementy konstytuują neo-biurokrację jako podejście do zarządzania w administracji odmienną od klasycznej wersji zaproponowanej przez M. Webera. W porównaniu do niej w neo-biurokracji warunkiem sprawnego działania jest upewnienie pracowników w ramach realizowanych procesów.

Zakończenie

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, iż biurokracja wbrew opiniom formułowanym w literaturze przedmiotu o jej niedopasowaniu do złożonej rzeczywistości, zmienia się. Najlepszym przykładem na to są obserwacje wyników realizacji dezyderatów formułowanych we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego względem modernizacji administracji. Zdaniem autora powinno się wyodrębnić biurokrację w studiach nad zarządzaniem administracją, celem dokładniejszego badania poszczególnych jej elementów. Do tego może być pomocna wstępnie zarysowana w niniejszym tekście forma neo-biurokracji.

Ogólnie zakreślone podstawy neo-biurokracji stają się punktem wyjścia do wytyczenia kierunków dalszych studiów nad związkami między organizacją wewnętrzną administracji a osiąganymi wynikami uwzględniającymi szczegółowe jej przejawy. W tym zakresie warto podjąć się obszernych analiz dotyczących związków neo-biurokracji z konkretnymi koncepcjami zarządzania publicznego. Na przykład dla neoweberyzmu dotyczyłoby to następujących cech: orientacji działań administracji na zewnątrz, zarządzania zasobami w kontekście zarządzania przez wyniki (*performance management*) i profesjonalizacji świadczenia usług publicznych (Pollitt i Bouckaert 2011, s. 118–119). Otwartymi pytaniami są kwestie metodyczne (z jakich metod korzysta się w neo-biurokracji?) i warunki sprawnego działania neo-biurokracji. Autor wyraża nadzieję, że podjęte badania w tych zakresach odświeżą dyskurs o biurokracji zdominowany przez krytykę M. Croziera czy R. K. Mertona sprzed prawie półwiecza.

Bibliografia

- Boyett I. (1996), The public sector entrepreneur - a definition, 'International Journal of Public Sector Management', t. 9, nr 2.
- Budd L. (2007), Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity?, 'International Journal of Public Sector Management', t. 20, nr 6.
- Christensen T., Laegreid P. (2008), NPM and beyond - structure, culture and demography, 'International Review of Administrative Sciences', t. 74, nr 1.
- Crozier M. (1973), The Bureaucratic Phenomenon, 6. wyd., University of Chicago Press, Chicago.
- Farrell C., Morris J. (2013), Managing the neo-bureaucratic organisation: lessons from the UK's prosaic sector, 'The International Journal of Human Resource Management', t. 24, nr 7.
- Gualmini E. (2008), Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States, 'Public Administration', t. 86, nr 1.
- Hausner J. (2002), Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Hood C., Peters G. (2004), The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, 'Journal of Public Administration Research and Theory', t. 14, nr 3.
- Hood C., Scott C. (1996), Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments?, 'Journal of Law and Society', t. 23, nr 3.
- Hughes O. E. (2003), Public management and administration: an introduction, 3 wyd., Palgrave, New York.
- Izdebski H. (2007), Od administracji publicznej do public governance, 'Zarządzanie Publiczne', nr 1.
- Jackson P. (2001), Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?, 'Public Administration', t. 79, nr 1.
- Kelly J. (2006), Central Regulation of English Local Authorities: an Example of Meta-governance?, 'Public Administration', t. 84, nr 3.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.

- Kuniński M. (1980), *Myślenie modelowe w socjologii Maxa Webera*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Lodge M., Gill D. (2011), *Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand*, 'Governance', t. 24, nr 1.
- Martyniak Z. (2002), *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.*, wyd. 4, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Masłyk-Musiał E. (1996), *Spółczeństwo i organizacje: socjologia organizacji i zarządzania*, Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- McCourt W. (2002), *New Public Management in developing countries*, w: S. Osborne and E. Ferlie (red.), *New Public Management. Current trends and future perspectives*, Routledge, London; New York.
- Merton R.K. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa.
- Mises L. von. (1998), *Biurokracja*, Instytut Liberalno-Konserwatywny, Lublin.
- O'Flynn J. (2007), *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, 'Australian Journal of Public Administration', t. 66, nr 3.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York.
- Osborne S.P. (red.), (2010), *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London; New York.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford; New York.
- Rhodes R.A.W. (2010), *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, 'Zarządzanie Publiczne', t. 14, nr 4.
- Sokalska E. (2003), *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, 'Studia Prawnoustrojowe', nr 2.
- Sześciło D. (2014), *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?*, w: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej problemy administracyjnoprawne*, t. 1, Presscom, Wrocław.
- Thompson F., Miller H.T. (2003), *New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy*, 'Review of Public Personnel Administration', t. 23, nr 4.

- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wiesel F., Modell S. (2014), *From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism*, 'Financial Accountability & Management', t. 30, nr 2.
- Wodecka-Hyjek A. (2012), *Bureaucratic Organization by M. Weber – Criticism and Relevance of the Concept in the Days of Public Management*, w: M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, V. Potočan (red.), *Management Consulting for Business and Public Administration*, Cracow University of Economics Foundation, Cracow.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Zawicki M. (2015), *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Żabiński M. (2014), *The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks*, 'Zarządzanie Publiczne', t. 30, nr 4.

Towards Neo-Bureaucracy: Bureaucracy in Contemporary Public Management Concepts

Summary

The study presents the results of the analysis of the Weberian bureaucracy descriptions in selected contemporary concepts of public management, i.e.: New Public Management, New Public Governance and Neo-Weberian State. The main argumentation is the thesis about changing perception of bureaucracy in the above-mentioned concepts, referring, among others, for reasons of standardization in management (governance), improvements of administrative and office work using tools borrowed from the business (e.g. Lean office / administration). As a result of the analysis the validity and relevance of bureaucracy was confirmed in selected public management concepts as well as differences in interpretation were discussed. Moreover the concept neo-bureaucracy was formulated on the basis of the characteristics of contemporary forms of bureaucracy. The paper concludes with an indication of the limitations of the analysis and directions for further studies on the relationship between organization of administration and its performance.

Keywords: bureaucracy, public management, Max Weber, Neo-Weberian State, neo-bureaucracy