

Magdalena Zalewska-Turzyńska*

OD BIUROKRACJI DO NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

1. WPROWADZENIE

Słowo administracja (wywodzące się od łac. *ministrare, administratio* – służyć, wykonywać, zarządzać, posługiwać¹) tradycyjnie i ortodoksyjnie oznacza aparat wykonawczy władzy publicznej, służbę ustroju². Potocznie jest ono używane w trzech znaczeniach, każde z nich lokuje się blisko oryginalnego źródłosłowu – jest więc rozumiane jako³:

- 1) wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;
- 2) określona i o specjalnych cechach działalność publiczna;
- 3) grupa ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych, przyjętych do pracy w oparciu o umowę cywilną) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu.

W teorii prawa administracyjnego, po II wojnie światowej, podejmowano nieudane próby zdefiniowania pojęcia administracji w sposób pozytywny (inaczej niż jako działalność państwa, która **nie** jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem) w ujęciu podmiotowym lub przedmiotowym⁴, wówczas uznawano, że pojęcie to można jedynie lepiej lub gorzej opisać. Stąd ówczesna popularność definicji administracji w ujęciu negatywnym. W latach 50. i 60. XX w. klasyczną definicję administracji publicznej określił M. Jaroszyński (wspierając się radziecką nauką prawa administracyjnego)⁵ jako twórcze, bezpośrednie

* Dr inż, Katedra Zarządzania, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Słownik łaciński <http://www.latina.ovh.org/>.

² J. Filipek., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze, Warszawa 2003, s. 14.

³ J. Boć, *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Poznań 2004, s. 13; E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 21; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 21-22.

⁴ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 27.

⁵ M. Jaroszyński, *Prawo administracyjne*, PWN, Wrocław 1952, s. 22-23.

organizowanie zadań państwa przez administrację, jak również jedność zadań administracji i państwa. Po roku 1989 zmienił się pogląd na rolę administracji publicznej – widoczne stało się, że definicja tego pojęcia zależy od idei politycznych i prawnych związanych z konkretnym etapem rozwoju społeczeństwa przelożonych na określony stan prawny. Okazuje się współcześnie, że nadal trudno jest zdefiniować pojęcie *administracji publicznej* w sposób uniwersalny i powszechnie akceptowany – równolegle funkcjonują dwa poglądy, że należy zdefiniować pojęcie *administracji publicznej* w oparciu o kryteria pozytywne oraz, że takiej definicji stworzyć się nie da, a można ją – administrację – jedynie opisać⁶. Nadal zatem korzysta się z definicji negatywnych.

Służba cywilna, a szerzej administracja publiczna, powinna być częścią domeną prawników i menedżerów aniżeli polityków. Dopiero na początku XX w. zauważono, że „nauka administracji rozpoczyna się raczej od podstaw zarządzania niż od podstaw prawa i jest zatem zaabsorbowana bardziej sprawami Amerykańskiego Stowarzyszenia Zarządzania niż decyzjami sądów”⁷.

Klasycznie, zarządzanie publiczne przyjęło za podstawę zhierarchizowaną, smukłą, strukturę organizacyjną z wieloma szczeblami i małą rozpiętością kierowania – powszechnie określaną jako biurokratyczna⁸. Obecnie określenie *biurokratyczny* stanowi synonim do opieszale, nieefektywny, chociaż pierwotnie oznaczało specjalizację, formalizację, centralizację, a także ciągłość wykonywanych zadań⁹.

Celem niniejszego opracowania jest zatem porównanie podejść – biurokratycznego i menedżerskiego – do służby administracyjnej, a także próba zidentyfikowania pozycji Polski na tle Unii Europejskiej w tym zakresie.

2 MODELE ORGANIZACYJNE SŁUŻBY CYWILNEJ W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

W państwach Unii Europejskiej istnieją wspólne zasady dotyczące służby cywilnej, jednak różne są sposoby ich realizacji, wynikające głównie

⁶ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Allgemeines Verwaltungsrecht, K. Nowicki (tłum. i red), Wrocław 2003, s. 24; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990, s. 8; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 95.

⁷ L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York 1926, s. VII-VIII. Podobne podejście: H. J. Storing, *Leonard D. White and the Study of Public Administration*, Public Administration Review 1965, no. 25, s. 38 i n.

⁸ M. Crozier, *Biurokracja – autonomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1993; M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 161 i n. S. Kowaleski, *Nauka o administrowaniu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.

⁹ M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i Zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2002

z uwarunkowań historycznych. Zasadniczo, w państwach europejskich można wyróżnić dwa modele służby cywilnej:

- tradycyjny system kariery (system zamknięty) oraz
- system stanowisk (system otwarty).

Oba modele rzadko występują w czystej formie, bowiem administracje zazwyczaj charakteryzują się cechami obu systemów, z przewagą elementów modelu zamkniętego lub otwartego. Za państwa stosujące model zamknięty uznaje się Austrię, Belgię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy i Portugalię. Według modelu otwartego funkcjonuje Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy¹⁰. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania główne różnice pomiędzy systemami zostały przedstawione w ujęciu tabelarycznym.

Tab. 1. Charakterystyka zamkniętego i otwartego modelu służby cywilnej występujących w państwach UE

Kryterium	System kariery (zamknięty)	System stanowisk (otwarty)
Rekrutacja	Wyłącznie na szczeble najniższe	Na szczeble najniższe, ale także na średnie i wyższe
Zajmowanie wyższych stanowisk	Wyłącznie na drodze awansu (nominacja lub konkurs wewnętrzny)	Awans lub rekrutacja zewnętrzna (kontrakt)
Wykształcenie pracowników	Wymagane konkretne wykształcenie i dyplomy	Wymagane konkretne umiejętności, niekoniecznie potwierdzone dyplomem
Okres próbny / przygotowawczy	Zawsze dla nowo zatrudnionych	Brak
Sformalizowane procedury rekrutacji	Całkowite	Brak formalnych procedur rekrutacji, stosowanie zasad właściwych dla sektora prywatnego
Stosunek do stażu pracy	Nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Stabilność stosunku pracy	Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia
Wynagrodzenia	Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenia indywidualne w oparciu o poroz. zbiorowe

¹⁰ Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996, s. 136.

Zasady wzrostu wynagrodzenia	Określone przepisami, związana z wiekiem pracownika i stażem pracy	Zależny od osiągniętych wyników
Uprawnienia pracowników – np. wysokość płacy, długość urlopu	Związane z posiadanym stopniem służbowym	Dorobek zawodowy
Uregulowania prawne związane z warunkami zatrudnienia	Na zasadzie osobnych przepisów	Wspólne dla sektora publicznego i prywatnego, na zasadach negocjacji
Struktura organizacyjna	Podział na poziomy, stopnie i korpusy.	Brak hierarchizacji

*Źródło: Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996, s. 139

Założeniem zastosowanym w modelu kariery jest przekonanie, że administracja publiczna ma cele odmienne niż sektor prywatny, zatem z tego powodu należne jej są inne zasady – organizacyjne, prawne, pracownicze. Model ten, zapoczątkowany we Francji i Niemczech, charakteryzuje upodobanie procedur administracyjnych i przywiązanie do hierarchii, dlatego jego słabościami są:

- brak motywacji do poprawy jakości pracy na skutek sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji,
- wysokie koszty służby cywilnej w wyniku gwarancji zatrudnienia i wynagrodzenia oraz
- nieprzystosowanie do zasady wolnego przepływu pracowników.

Z drugiej strony, wzorem dla modelu stanowisk są rozwiązania biznesowe. System zapoczątkowany w krajach anglosaskich i skandynawskich wykazuje zorientowanie na wyniki, stąd słabościami są:

- słabe powiązanie urzędnika z instytucją i wykonywaną pracą,
- duża podatność na czynniki zewnętrzne (np. zmiany na rynku pracy, zmiana poziomu bezrobocia w sektorze lub kraju),
- niska efektywność w działaniach długookresowych oraz wymagających zachowania tajemnicy państwowej.

Jak widać powyżej, zamknięty system stanowisk to klasyczny model biurokracji, zaś otwarty model kariery stanowić może odpowiedź na rynkowe wyzwania współczesnego świata.

3. WSPÓLCZESNE WYZWANIA I KRYTYKA BIUROKRACJI

Kształt administracji publicznej i służby cywilnej w krajach Unii Europejskiej jest zależny od sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej, zaś jej celem jest sprostanie pojawiającym się wyzwaniom, wynikającym ze zmieniającej się roli współczesnego państwa, które podlega trendom: globalizacji ekonomii, integracji europejskiej, procesów decentralizacji, zmieniających się oczekiwań obywateli¹¹, a także trendom rozwoju technologii informacyjnych. Państwo dzieli się odpowiedzialnością z władzami terytorialnymi, instytucjami europejskimi i społecznościami obywateli – zatem państwo nie jest już dominatorem, jedynym obrońcą interesów społecznych. Globalne rozwiązania ekonomiczne stanowią wyzwanie dla administracji publicznej zarówno w sferze prawnej, jak i organizacyjnej, natomiast integracja pozwala m.in. na transfer pracowników administracji pomiędzy państwami europejskimi. Wymusza zatem równowagę poziomu wykształcenia i rodzaju kompetencji, a także narzuca zobowiązanie do przestrzegania jednolitego prawa ponadnarodowego. Decentralizacja zapewnia więcej autonomii władzom regionalnym, ale nakłada odpowiedzialność za podejmowane działania, obywatele oczekują więc większej transparentności działań, zapewnienia dostępu do informacji, poprawienia jakości usług, przejrzystości i racjonalności podejmowanych decyzji, a nawet partycypacji w procesach decyzyjnych. Technologie informacyjne zmieniają sposób pracy, ale także sposób rekrutacji i obsługi klienta – podnoszący się poziom wykształcenia społeczeństw będzie sprzyjał tym zmianom, zaś zmiany demograficzne wewnątrz nich (np. starzenie się społeczeństw, zmiana stylu życia) mogą nieść za sobą skutki trudne do przewidzenia¹². Takie trendy obserwowane są w Europie i na świecie. Powody zmian w funkcjonowaniu współczesnej administracji publicznej określane są następująco¹³:

- nadmiernie rozbudowany w ostatnich latach sektor publiczny, który wymaga podejścia odmiennego, oszczędnego i efektywnościowego w dobie recesji, w turbulentnym otoczeniu biznesowym i przy silnej konkurencji na rynkach światowych,
- wykształceni ludzie oczekują dobrej pracy, niezależnie w którym sektorze (państwowym czy publicznym), mobilności pomiędzy sektorami, możliwości rozwoju i przyzwoitego wynagrodzenia,
- obywatele porównują poziom usług w sektorach: publicznym oraz prywatnym, dlatego oczekują podobnego poziomu świadczenia usług,

¹¹ *Public Administration in the New Millennium: First Conclusions*. European Institute of Public Administration, Maastricht, maj 2000 r.

¹² *Ibidem*, s. 10-11

¹³ Borins S., *The new management is here to stay*, Canadian Public Administration, Vol. 38, nr 1 (Spring), s. 123

- technologie informacyjne wpłynęły na wzrost wydajności oraz na poszerzenie możliwości otwartego dostępu do informacji, co powoduje zmianę oczekiwań w zakresie poziomu świadczonych usług oraz rozbija monopol dużych organizacji w tym obszarze.

Przerośnięta administracja obciąża budżet i pogarsza wyniki ekonomiczne i jest w wielu przypadkach nieskuteczna. Taki biurokratyczny model bazujący na hierarchii i sztywnym podziale ról oraz na kontroli i ścisłych procedurach określonych przepisami jest zastępowany przez tzw. nowe zarządzanie publiczne, wzorowane na sektorze prywatnym.

4. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nowe zarządzanie publiczne (NZP) jest koncepcją, która pojawiła się w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii, zaś w Stanach Zjednoczonych w latach 90¹⁴. W USA opinia publiczna, w przeprowadzonych badaniach, uznała tradycyjną administrację publiczną za bezużyteczną i bez przyszłości (marnotrawstwo administracji federalnej wynosiło 48% z otrzymanych podatków)¹⁵. Odpowiedzią było nowe zarządzanie publiczne (*reinventing*¹⁶), które polega na próbie stosowania rynkowych zasad działania¹⁷ w miejsce biurokratycznych, przekazywania kompetencji społeczności lokalnej, decentralizacji kompetencji i na zarządzaniu partycypacyjnym. Składniki nowego modelu administracji publicznej obejmują¹⁸:

- wyniki – koncentrowanie się na wynikach, a nie nakładach oraz na celach i misji zamiast na regułach i zarządzeniach,
- obywatele – są określanymi mianem klientów i dysponują wyborem,
- profilaktyka – problemom należy zapobiegać, zamiast proponować programy naprawcze po zaistnieniu negatywnych zdarzeń,

¹⁴ A. Dunsire, *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, Public Administration 1995, no. 73, s. 17 i n.

¹⁵ A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Government Printing Office, Washington 1993, s. 1

¹⁶ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994

¹⁷ Należy jednak nie zapominać o szczególnej pozycji administracji publicznej – petent/klient nie ma wyboru w sensie rynkowym przy doborze urzędu. Konieczność korzystania z usług urzędu jest narzucona prawem państwowym i /lub europejskim.

¹⁸ D. Osborne., T. Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York 1992, s. 19-20. Laurence E. Lynn, Jr., *A Critical Analysis of the New Public Administration*, International Public Management Journal 1998, no. 1, s. 107 i n.

- pieniądze – administracja publiczna winna zostać ukierunkowana na zarabianie pieniędzy, zamiast na ich wydawanie¹⁹,
- metoda działania – wysiłki sektora publicznego, prywatnego i NGO powinny być połączone w celu rozwiązywania problemów.

Poniżej przedstawiono tabelaryczne ujęcie różnic podejścia biurokratycznego i nowego zarządzania publicznego.

Tab. 2 Porównanie modeli biurokratycznego i nowego zarządzania publicznego

Kryterium	Model biurokratyczny	Model nowego zarządzania publicznego
Cel podejmowanych działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian
Horyzont czasowy podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych i resortowych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: Kaul M., *Management Reforms in Government*. IIAS, Brussels 2000, s. 69-70.

Taki rozwój administracji publicznej w zakresie rozwiązań organizacyjnych może przynieść pozytywne zmiany. Niepokojące jednak staje się rynkowe zorientowanie administracji w stosunku do potrzeb społecznych, społeczno - gospodarczych i służebnej roli wobec obywateli. Decentralizacja władzy i dzielenie się odpowiedzialnością może przynieść znaczne korzyści, jednak istnieje różnica między sektorami publicznym i prywatnym, np. w zakresie praw

¹⁹ Postulat bardzo niebezpieczny, zwłaszcza w kontekście służebnej roli administracji wobec obywateli.

i obowiązków obywateli oraz klientów. Inaczej powinny być także traktowane błędy w tych sektorach²⁰.

5. MODEL SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE

Polski system służby cywilnej jest systemem mieszanym, który łączy elementy modelu zamkniętego i otwartego, z przewagą tych ostatnich. System ten wydaje się spełniać standardy Unii Europejskiej w zakresie konkurencyjności naboru, otwartości oraz oceny i awansowania pracownika według osiągnięć, nie zaś kryteriów politycznych. Jednocześnie system ten podlega ciągłej ewolucji dla zapewnienia poprawy efektywności zarządzania publicznego. Wyzwaniem dla polskiej administracji jest przygotowanie kadry urzędników do pracy w instytucjach Unii Europejskiej.

Tab. 3 Model służby cywilnej w Polsce²¹

Kryterium	Rozwiązania
Procedury rekrutacji	<p>Nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny.</p> <p><i>Otwartość</i> naboru gwarantuje, że w naborze może wziąć udział każdy, kto spełnia wymagania wskazane w ogłoszeniu o naborze, w tym także członkowie korpusu służby cywilnej. Jednakże status członka korpusu czy urzędnika służby cywilnej nie jest okolicznością preferującą te osoby przed kandydatami nie zatrudnionymi w służbie cywilnej.</p> <p><i>Konkurencyjność</i> naboru zakłada zapewnienie jednolitych</p>

²⁰ Por. np. D.J. Savoie, *What is wrong with the new public management?* Canadian Public Administration, Vol. 38, nr 1 (Wiosna), s. 112-121.

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. nr 2011, poz. 1630) oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określania uprawnień szczególnych w zakresie płac i innych świadczeń, zasad przyznawania tych świadczeń i ich wysokości oraz określenia dodatków do wynagrodzenia przysługujących niektórym kategoriom członkom korpusu służby cywilnej, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

	zasad, metod, narzędzi, kryteriów oceny i warunków do zaprezentowania się wszystkim kandydatom, jak również zapewnienie niezmienności wymagań podanych w ogłoszeniu o naborze podczas wszystkich etapów postępowania.
Wymagania	<p>Każdorazowo wskazane w opisie stanowiska pracy</p> <p>Ustawa o służbie cywilnej precyzyjnie wskazuje elementy, które zawsze muszą znaleźć się w takim ogłoszeniu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wskazanie nazwy i adresu urzędu, • wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku, • informacje o warunkach pracy na danym stanowisku pracy, • informację, czy, w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w urzędzie wynosi co najmniej 6 %, • określenie wymagań związanych ze stanowiskiem ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które pożądane (dodatkowe), • wskazanie wymaganych dokumentów, • określenie terminu i miejsca składania dokumentów.
Staż zawodowy w sektorze publicznym	<p>Przeniesienie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej jest uzależnione od stażu pracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • co najmniej sześcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego urzędu oraz • co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni

	na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku naboru na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej
Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Możliwe zwolnienie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej, ale istnieje obowiązek zaliczenia egzaminu ze służby przygotowawczej (art. 36 ust. 8 ustawy)

Źródło: opracowanie własne.

7. PODSUMOWANIE

Postrzeżenie roli administracji państwowej ewoluowało na przestrzeni ostatnich 60-u lat – od systemów biurokratycznych do nowego zarządzania publicznego. Ewolucję taką wymusiły zmiany zachodzące w otoczeniu – ekonomiczne, prawne, polityczne i menedżerskie. Nie bez znaczenia pozostał także rozwój nauki o organizacji, w szczególności badań nad strukturami organizacyjnymi, skupiający się na przejściu od formy smukłej, zhierarchizowanej do płaskiej, od pracy dyrektywnej do zespołowej. Istotnym parametrem zmian pozostaje także rozwój technologii informacyjnych ułatwiających komunikowanie i funkcjonowanie administracji.

BIBLIOGRAFIA

- Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996.
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Boć J., *Uwarunkowania rozwoju administracji publicznej*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. Broć J., Kolonia Limited, Poznań 2004.
- Borins S., *The new management is here to stay*, Canadian Public Administration, Vol. 38, nr 1 (Spring).
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977.
- Crozier M., *Biurokracja – autonomia zjawiska*, PWE, Warszawa 1993; Kowaleski S., *Nauka o administrowaniu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.
- Dunsire A., *Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint*, Public Administration 1995, no. 73
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze, Warszawa 2003.
- Gore A., *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Report of the National Performance Review*, Government Printing Office, Washington 1993.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.

- Jaroszyński M., *Prawo administracyjne*, PWN, Wrocław 1952.
- Laurence E. Lynn, Jr., *A Critical Analysis of the New Public Administration*, International Public Management Journal 1998, no. 1.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Nowicki K. (tłum. i red), Wrocław 2003.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 1994.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York 1992.
- Savoie D.J., *What is wrong with the new public management?*, Canadian Public Administration, Vol. 38, nr 1 (Wiosna).
- Storing H. J., *Leonard D. White and the Study of Public Administration*, Public Administration Review 1965, no. 25.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- White L. D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York 1926, s VII-VIII.
- Public Administration in the New Millennium: First Conclusions*. European Institute of Public Administration, Maastricht, maj 2000 r.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 207, poz. 1505 ze zm.).
- Słownik Łaciński <http://www.latina.ovh.org/>.

Magdalena Zalewska-Turzyńska

FROM BUREAUCRACY TO NEW PUBLIC MANAGEMENT

The civil service and broader the public administration, should be more often the domain of managers, politicians apart from lawyers. Classically, the public management has adopted a hierarchical basis, the slim organizational structure with many levels and a small span of management – commonly called a bureaucratic. Currently, the term 'bureaucracy' is a synonym for lazy, inefficient, although it originally meant specialization, formalization, centralization, and the continuity of tasks. The purpose of this article is therefore to compare approaches to the administrative department – the bureaucratic and managerial one. There is also the attempt to identify the Polish position on the background of the European Union in this regard.