

Agnieszka Chrisidu-Budnik

Uniwersytet Wrocławski

ZMIANY W BIUROKRACJI

*Administracja rządzi źle, ale jej to wybaczam,
ponieważ trochę rządzi.*

Anatol France

Biurokracja, przypominająca, przynajmniej w swoich założeniach, idealny model Weberowski, „w którym urzędnicy przed wejściem do urzędu pozostawiali tożsamość i więzy społeczne w szatni (...), tak by ich poczynaniami podczas urzędowania mogły kierować wyłącznie i bezwzględnie zbiory urzędowych przepisów i ustaw” [Bauman 2006, s. 41], to produkt cywilizacji handlu i przemysłu, masowego społeczeństwa, demokratycznego wzorca polityki i kultury egalitarnej, które upowszechniły się od końca XIX w. Tofler, tworząc kod tamtych czasów, który określił mianem „szyfru cywilizacji”, wyodrębnił sześć powiązanych ze sobą reguł – zasad, które ten szyfr konstituowały i jednocześnie wyznaczały nowożytnie rozumienie biurokracji. Były to: standaryzacja, specjalizacja, synchronizacja, koncentracja, maksymalizacja i centralizacja [Tofler 1986, s. 78 i n.].

Obecnie w literaturze przedmiotu i w dyskusjach o pożytecznej sferze aktywności biurokracji w życiu jednostki istnieje teza o kryzysie w sferze administrowania, kryzysie legitymizacji, mającym wyraz w utracie zaufania obywateli do państwa i reprezentujących je organów. Kryzys ten przejawia się dwójako. Po pierwsze, w niedostatecznej sprawności administracji (delegitymizacja przez wynik) i po drugie, w biurokratycznym podejściu do spraw obywateli (delegitymizacja przez sposób działania), nierzadko nacechowanym zupełnym brakiem wyobraźni. Przyczyn kryzysu upatrywać można w zmianie zarówno sposobu funkcjonowania biurokracji, jak i w zmianie funkcjonowania obywateli. Biurokracja zdaje się podejmować decyzje na podstawie racjonalności instrumentalnej tego, co jest uważane za wspólny interes „wszystkich”, i stanowi wynik procesu kumulacji preferencji, walki prywatnych interesów i consensusu wypracowywanego w hermetycznych grupach biurokratów [Tłaczała 2005, s. 143 i n.]. Jednocześnie od dawna dostrzega się postępujący proces alienacji jednostki, która kieruje się wyłącznie lub przede wszystkim indywidualną racjonalnością ekonomiczną i silną orientacją na wartości „postmaterialistyczne” [Inglehart 1971, s. 991 i n.; Bauman 2006, s. 48 i n.]. Jednostki są skłonne przybierać ewentualne postawy altruistyczne w sektorze pozarządowym.

wym, a równocześnie, dostrzegając jego wyższą sprawność w działaniu, tam poszukują możliwości rozwiązania swoich problemów.

Współcześnie biurokracja postrzegana bywa jako kwintesencja, antyteza elastyczności w działaniu. Biurokracja „jak każda instytucja publiczna będąca tworem historii podlega przemianom, by móc dostosować się do zmian, jakie zachodzą w jej otoczeniu oraz korzystać z rozwoju myśli ludzkiej – nowych koncepcji, idei i nowych technologii” [Szczerski 2004, s. 253]. Uzasadnione jest zatem pytanie nie o podatność biurokracji na zmiany, a o to czy biurokracja jest zorientowana w tworzeniu intencjonalnych zmian, które kreują nowe wartości dla odbiorców jej produktów.

Wyodrębnić można przynajmniej trzy sfery aktywności biurokracji. W pierwszej biurokracja występuje w roli swego „odbiorcy” zachowań jednostki (może wyznaczać, weryfikować, a nawet wymuszać określone jej zachowania), jednostka zaś występuje w charakterze podmiotu, na który nałożone są różne obowiązki (obowiązek meldunkowy, obowiązek posiadania dowodu tożsamości, obowiązek szkolny, obowiązek podatkowy itp.). Drugą sferę aktywności biurokracji konstituują te jej działania, w których występuje ona w roli dostawcy dóbr, a jednostka występuje w charakterze podmiotu mającego określone prawa (prawo do uczestniczenia i organizowania zgromadzeń, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do otrzymania paszportu itp.). Klasyfikacja działalności biurokracji z perspektywy odbiorcy jest nieistotna. Charakterystyczne dla biurokracji rozproszenie kompetencji między urzędami (dowód osobisty wydaje urząd gminy, prawo jazdy – starostwo, paszport – wojewoda) obliwie interesanta (czy, jak chcą niektórzy – klienta) do „uczenia się” kompetencji biurokracji, poszukiwania, a następnie przemieszczania się pomiędzy urzędami, w których załatwi on (bądź nie) swoje sprawy. Czas jako determinanta elastyczności w działaniu też nie ma w przedstawionych dwóch obszarach decydującego znaczenia, bowiem to terminy odgrywają zasadniczą rolę w ocenie funkcjonowania biurokracji mogącej działać zgodnie z „prawem zwłoki” Parkinsona, wedle którego „zwłoka jest najbardziej zabójczą formą odmowy” [Parkinson 1967, s. 5]. Mimo to właśnie do tych dwóch sfer aktywności biurokratów odnoszą się postulaty, by wsłuchiwać się oni w sygnały dochodzące z otoczenia i odpowiedniego do nich modyfikowali swoje funkcjonowanie (podobnie jak to robią podmioty gospodarcze) [Schick 2004, s. 16]. Tymczasem jedną z zasadniczych różnic pomiędzy przedsiębiorcami a biurokratami jest odmienny charakter otoczenia, w którym podejmują oni decyzje. Podmiot gospodarczy dokonuje transakcji na wolnym rynku, biurokrata – w sferze monopolu prawnego. Wolny rynek weryfikuje siłę działających na nich podmiotów poprzez konkurencję, która „stanowi w swej istocie konkurencję różnych możliwości stwarzanych kupującym po to, by w maksymalnym stopniu zmniejszyć ich wahania przy wybieraniu dóbr konsumpcyjnych, które chcą kupić” [von Mises 2005, s. 42]. Żadne przedsiębiorstwo nie jest w stanie ogłosić dominacji jednego typu produkcji, czy organizacji pracy, który dawałby mu gwarancję niepodważalnej pozycji na rynku. Zawsze może znaleźć się inny podmiot proponujący konkurencyjny wzorec zarządzania, który może okazać się efektywniejszy. W biurokra-

cji rzecz ma się inaczej. Monopol prawny, stanowiący naturalne środowisko działania biurokracji, pozwala narzucać pozostałym podmiotom określone standardy postępowania. Istnieją „przepisy chroniące formalne prawa interesanta, ale z większości z nich nie potrafi korzystać lub nawet nie ma informacji na ich temat. Wiele z tych przepisów w dość powszechnej opinii uważanych jest za instytucje fasadowe” [Szreniawski 2003, s. 211].

Trzecią sferę tworzy działalność biurokracji lokalnej, której przedmiotem jest produkcja tych dóbr i usług, które muszą być dostarczane w sposób nieprzerwany, niezależnie od okoliczności (stan koniunktury, infrastruktury gospodarczej itp.). Chodzi tu o tak zróżnicowane usługi, jak: ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna, utrzymanie czystości i porządku, usuwanie odpadów, transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę itp. Produkcja każdego z tych dóbr ma swój ekwiwalent ekonomiczny, niezależnie od tego, czy odbiorca ponosi opłaty bezpośrednio, czy też pośrednio, w formie redystrybucji środków publicznych pochodzących z podatków. Świadczenie tej kategorii dóbr i usług odbywać się może w warunkach zarówno monopolu prawnego, jak i w warunkach konkurencji (do zagadnienia tego autorka powraca w dalszej części referatu). Uwzględnienie faktu, że biurokracja w przeważającej mierze działa lub może działać w warunkach monopolu prawnego prowadzi do zasadniczego pytania, czy odbiorcy jej usług są w stanie modyfikować jej działania i spowodować, iż ich preferencje przynajmniej częściowo będą uwzględniane w procesach decyzyjnych biurokratów.

W roku 1956 Charles Tiebout opublikował artykuł [Tiebout 1956], w którym dowodził, iż mieszkańcy będą opuszczać dotychczasowe miejsce zamieszkania (chodziło o migracje wewnętrzne), jeżeli biurokracja nie będzie w stanie stworzyć satysfakcjonującego ich mechanizmu dostarczania dóbr i usług, i będą poszukiwać takiego, które najbardziej odpowiada ich preferencjom. Tiebout twierdził, że obywatele podobnie jak akcjonariusze mogą „głosować nogami” i prowadzi to nie tylko do lepszego zaspokajania ich potrzeb, ale inicjuje konkurencję pomiędzy biurokratami. Czternaście lat później Albert Hirschman przedstawił koncepcję dotyczącą ujawniania preferencji przez odbiorców usług biurokracji, którą określił mianem *exit&voice* (odejście i zgłoszenie) [Hirschman 1970]. Odejście kojarzył głównie z rynkowym mechanizmem dostarczania dóbr i usług, w którym konsument może zrezygnować z producenta nie spełniającego jego wymagań, a zgłoszenie niezadowolenia z działania producenta poprzez poinformowanie go o tym – z biurokratycznym mechanizmem produkcji dóbr. Współwystępowanie tych dwóch działań konsumentów charakterystyczne jest dla rynku. Ich obecność dostrzec można także w relacjach biurokracja–odbiorca, jednak mechanizm *exit&voice* jest w tym drugim obszarze bardziej złożony i mniej jednoznaczny.

Oceny odbiorcy dotyczące usług biurokracji determinowane są przez dwa czynniki. Pierwszy (subiektywny) to stopień niezadowolenia (zadowolenia) z usług i dóbr przez nią wytwarzanych, drugi (obiektywny) to stopień uzależnienia od biurokracji (jedyny dostawca) [Van Vugt i in. 2002, s. 6]. Pierwszy z tych czynników, odwołując się do poziomu satysfakcji odbiorcy, koncentruje się na charakterze rezultatu (efektu) wykonanej usługi czy też dostarczonego dobra.

Dopóki odbiorca pozytywnie ocenia efekty, nie podejmuje żadnych działań, dopiero obniżenie poziomu satysfakcji może zobligować go (ale jeszcze nie musi) do podjęcia działania. Decyzja o podjęciu działania jest funkcją mierników przyjmowanych przez odbiorcę w procesie oceny własnej satysfakcji oraz od wspomnianego obiektywnego kryterium – stopnia zależności od biurokracji.

Mierniki stosowane w ocenie funkcjonowania biurokracji są zróżnicowane i często mało precyzyjne. W przypadku usług, których koszt refundowany jest bezpośrednio przez odbiorcę, podstawowymi miernikami oceny wydają się cena i jakość świadczenia usługi. W przypadku usług bezpłatnych, tzn. takich, których koszt wytworzenia refundowany jest ze środków publicznych, podstawowym miernikiem jest dostęp do pożądanej usługi, a także ciągłość jej świadczenia. Jakość zdaje się odgrywać tutaj dużo mniejszą rolę i zdarza się, że odbiorcy tego typu dóbr akceptują deficyt jakości, a nawet traktują ten deficyt jako jedną z cech charakterystycznych tego rodzaju świadczeń. Pewne wątpliwości budzić może stwierdzenie, iż w przypadku usług i dóbr bezpłatnych podstawowym kryterium oceny satysfakcji jest dostęp do nich i ciągłość ich produkcji. Biurokracja odwołuje się do faktu, iż ponosi odpowiedzialność za produkując dóbr publicznych [von Mises 2005, s. 74], niezbyt dokładnie precyzując, co pojęcie to oznacza. Ekonomia dobrobytu dawno już uporała się z tym problemem, definiując dobra publiczne jako takie, które charakteryzuje łączne występowanie dwóch elementów: konsumpcji o charakterze nierywalizacyjnym (spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości spożycia tego dobra przez drugą osobę) i brak możliwości wykluczenia (nie jest możliwe racjonowanie dostępu do spożycia dobra) [Stiglitz 2004, s. 150; Blaug 2000, s. 614]. Dobra spełniające te dwa warunki, określane mianem tzw. czystych dóbr publicznych, występują nader rzadko (obrona narodowa, oświetlenie ulic, ochrona środowiska itp.). Bardziej precyzyjna analiza ukazuje, że większość dóbr stanowią tzw. dobra mieszane lub dobra prywatne. Na przykład drogi i mosty tradycyjnie postrzegane jako dobra publiczne (wspólne) są w dużym stopniu rywalizacyjne w konsumpcji (mają ograniczoną przepustowość), i co więcej, istnieją tanie i skuteczne sposoby wykluczenia z ich konsumpcji przez nałożenie opłat przejazdowych. Podobna analiza ukazuje specyfikę i może problematykę takich dóbr, jak: opieka zdrowotna (z wyjątkiem zapobiegania epidemiom), edukacja na poziomie wyższym. Analiza ta prowadzi także do wniosku, że pojęcie dobra publicznego jest instrumentem polityki – pojęciem definiowanym w kontekście historycznym i na użytek wymogów bieżącej polityki [Surdej 2003, s. 60 i n.]. Uznanie np., że edukacja na poziomie wyższym jest dobrem publicznym świadczonym bezpłatnie, podobnie jak zagwarantowanie bezpłatnego koszyka usług medycznych, po pierwsze, implikuje uruchomienie biurokratycznego mechanizmu ich wytwarzania, tzn. redystrybucję dochodów, zasobów i szans pomiędzy grupami społecznymi, i – po drugie – ukazuje problem zapewnienia powszechnego dostępu do tych dóbr, ciągłości ich świadczenia i ewentualnie ich jakości.

Jeszcze bardziej skomplikowana i niejednoznaczna jest ocena stopnia satysfakcji z pracy urzędu. Ocena pracy urzędnika nie jest opierana wyłącznie na kryterium działania zgodnego z prawem. Z reguły opiera się na kryteriach łączących się

z poglądami i powiązaniem politycznymi, pracowitością, inicjatywą, solidnością, uczciwością, stosunkiem do interesanta [Szreniawski 2003, s. 211]. Przedmiotem oceny są także trzy elementy: czas, wynik i sposób działania. Z punktu widzenia interesanta najważniejszy jest czas najkrótszy, z perspektywy urzędnika postulowany jest czas optymalny, a nie możliwie najkrótszy. Nadmierny pośpiech w działaniu może skutkować niższą jakością z punktu widzenia uzyskiwanych wyników (ryzyko niedostatecznego zbadania sprawy i podjęcia nietrafnych decyzji), może również spowodować konieczność poniesienia kosztów. Konsekwencją opóźnienia podejmowania działań jednakże może być nie tylko niska sprawność urzędu (spadek wyników, wzrost kosztów), ale także przewlekłość działania, niezależnie od trafności podjętych decyzji [Stefańska 2004, s. 424], a to właśnie przewlekłość postępowania i treść decyzji są głównymi miernikami, które odbiorca uwzględnia w dokonywanych przez siebie ocenach – oczekuje, iż sprawa zostanie załatwiona szybko i po jego myśli.

Stopień zależności stanowi konsekwencję możliwości pozyskania określonego dobra z alternatywnego źródła. W sytuacji zobowiązania podmiotu do określonych zachowań stopień niezależności jest bliski zeru, niezastosowanie się zaś do prawem nałożonych obowiązków skutkować może użyciem wobec niego środków przymusu. Rozwój technologiczny, otwartość gospodarek, konkurencja o kapitał mogą ograniczać stopień zależności, czynniki te jednak odnoszą się w przeważającej mierze do prężnych przedsiębiorstw, a nie do pojedynczego obywatela. Sytuacja podmiotu uprawnionego do uzyskania pewnych dóbr wyklucza możliwość wymuszania na nim określonych zachowań, ale jego niezależność jest iluzoryczna – skorzystanie z uprawnień w celu zaspokojenia indywidualnych potrzeb nie jest możliwe bez udziału biurokracji.

Spoivo tych dwóch obszarów – monopol prawny – może być także obecny w trzeciej sferze aktywności biurokracji. Wynika to z tego, że biurokracja może kreować monopol bądź konkurencję zwłaszcza na rynkach lokalnych. Wieloaspektowość i skomplikowanie zagadnienia nie pozwala na zasygnalizowanie przynajmniej części węzłowych problemów z nim związanych, a i nie jest to przedmiotem referatu. Istotne jest zwrócenie uwagi na te działania biurokracji, które mogą doprowadzić do sytuacji, w której działalność gospodarcza w określonym segmencie rynku zostaje zastrzeżona na rzecz jednego podmiotu. Biurokracja jest bowiem wyposażona w instrumenty prawne (zezwoleń, umowy cywilnoprawne), za pomocą których dopuszcza firmy prywatne do podjęcia działalności gospodarczej w określonym segmencie rynku, i tym samym może tworzyć skuteczne bariery wejścia (monopol prawny nieuzasadniony względami natury ekonomicznej) na rynek lokalny – bez jej zgody żadna prywatna firma nie rozpocznie działalności. Monopol prawny wyłącza mechanizm konkurencji i tym samym automatycznie czyni z jednostki odbiorcę produktów biurokracji lub podmiotu przez biurokrację wskazanego. Alternatywę dla monopolu prawnego stanowi model rynkowy oparty na istnieniu konkurencji w dostarczaniu dóbr i usług. Abstrahując od występowania w niektórych segmentach omawianego rynku monopoli naturalnych (uzasadnionych względami natury ekonomicznej, np. działalność wodno-

-kanalizacyjna) oraz od tego, że konkurencja w innych segmentach musi być regulowana (transport zbiorowy), podkreślić należy oczywisty fakt, że tylko istnienie modelu rynkowego zwiększa niezależność odbiorcy od biurokracji. Na stopień zależności mogą też mieć wpływ dodatkowe czynniki takie, jak: poziom dochodów, uwarunkowania społeczno-kulturowe (istotne zwłaszcza w niektórych krajach nordyckich – w Szwecji, Finlandii – silnie przywiązanych do idei państwa opiekuńczego).

Zestawienie ze sobą dwóch przedstawionych kryteriów: stopnia zadowolenia i stopnia zależności, pozwala wyodrębnić cztery modelowe warianty sytuacji, w których może się znaleźć odbiorca, i wskazać działania, jakie w określonej sytuacji może on podjąć.

Wariant 1 – niski stopień zadowolenia i niski stopień zależności. W tej sytuacji zachodzi możliwość dokonywania wyboru pomiędzy alternatywnymi źródłami zaspokajania potrzeb. Kogzystencja tych dwóch czynników skutkuje odejściem od biurokratycznego mechanizmu wytwarzania dóbr. W praktyce zdarzają się i takie przypadki, że po pewnym czasie podmiot rezygnuje z producenta prywatnego i powraca do świadczenia usług w ramach struktury biurokracji. Wariant ten wymusza na biurokracji adaptację do zmian zachodzących w otoczeniu, a przede wszystkim uwzględnianie preferencji i oczekiwań odbiorców w procesie decyzyjnym.

Wariant 2 – niski stopień zadowolenia i wysoki stopień zależności. Sytuacja ta, charakterystyczna dla monopolu prawnego, implikuje zgłoszenie i/lub odejście. Zgłoszenie przybierać będzie odmienne formy, w zależności od tego, do której z trzech wymienionych sfer aktywności zostanie odniesione, oraz zakresu działania biurokracji. W skali kraju, w sytuacji, gdy na jednostki nałożone są pewne obowiązki lub przysługują im uprawnienia, zgłoszenie może mieć formę bezpośrednią lub pośrednią. Formę bezpośrednią stanowią protesty, których natężenie i powszechność może skutkować dokonaniem zmian w biurokratycznym mechanizmie produkcji dóbr. Formę pośrednią stanowi też referendum, jednak zakres i częstotliwość posługiwania się nim odmiennie określa prawo wewnętrzne każdego państwa. Forma pośrednia to wybory, w których społeczeństwo wyraża swoje opinie, ale przecież brak uczestnictwa w wyborach jest także formą zgłoszenia, a może quasi-odejścia. Zauważa się bowiem, że w ostatnim okresie idea demokracji zdecydowanie wykroczyła poza obszar tego, co uważa się za polityczne, i rozprzestrzeniła się na wiele obszarów życia uważanych do tej pory za sfery apolityczne [Gastil 1993, s. 40]. Odejście *sensu stricto* przybiera postać „głosowania nogami”: mieszkańcy opuszczają kraj, którego oferta nie spełnia ich oczekiwań, i poszukują takiego, który jest najbliższy ich preferencjom. Warto przywołać w tym miejscu zjawisko, które Merton [Merton 1957, s. 318] nazwał zinstytucjonalizowanym omijaniem reguł: protesty obywateli, brak uczestnictwa w wyborach nie muszą skutkować dokonywaniem zmian w biurokracji, ale przeciwnie, sprawiają, iż staje się ona jeszcze bardziej odporna na zmiany.

Mechanizm *exit&voice* najlepiej się sprawdza w warunkach demokracji lokalnej, a to dlatego, iż samorządność, oparta na zasadzie subsydiarności, stanowi w pewnym stopniu odejście od wspomnianych wcześniej zasad, które tworzyły „kod

cywilizacji". Bezpośrednie i relatywnie łatwo uchwytnie przełożenie wyniku i sposobu działania biurokracji lokalnej na głosy wyborcze, instytucja referendum lokalnego, bliskość i bezpośredni styk ośrodka decyzyjnego z problemami i uwarunkowaniami funkcjonowania społeczności lokalnej, a także walka konkurencyjna o inwestorów obligują przynajmniej niektóre (przedsiębiorcze) władze lokalne do stymulowania zmian w funkcjonowaniu biurokracji, które adekwatne będą do potrzeb odbiorców indywidualnych i instytucjonalnych.

Wariant 3 – wysoki stopień zadowolenia i niski stopień zależności – i wariant 4 – wysoki stopień zadowolenia i wysoki stopień zależności – to w dużej mierze sytuacje zbliżone z punktu widzenia subiektywnych odczuć konsumenta, który pozytywnie ocenia biurokratyczny mechanizm produkcji dóbr i usług i tym samym nie zgłasza zastrzeżeń i nie podejmuje decyzji o odejściu. Założenie, że te dwa warianty nie mają charakteru tylko teoretycznego i w jakiejś mierze znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości powinno wywoływać zjawisko dostrzegane i pożądane w sektorze prywatnym – lojalność klienta będącą funkcją jego zaufania do producenta. Tymczasem wykazano, że zadowolenie z funkcjonowania biurokracji nie koreluje z zaufaniem do niej, bowiem społeczne zaufanie do instytucji biurokratycznych systematycznie maleje [Crozier, Huntington, Watanuki 1975]. Spadek zaufania do biurokracji wynika m.in. z tego, że sama działalność biurokracji stała się mało przejrzysta, trudno jest określić, kto wywiera rzeczywisty wpływ na działania biurokratów, przed kim biurokracja jest odpowiedzialna i czyje zadania realizuje.

Zmiany, mające na celu zmniejszenie widocznych rozbieżności między oczekiwaniami wobec biurokracji a sposobem jej działania, tylko w ograniczonym stopniu są dokonywane pod wpływem impulsów pochodzących od odbiorców usług biurokracji. Bezpośredni związek pomiędzy stopniem zadowolenia jednostki a wynikiem i sposobem działania biurokracji najłatwiej dostrzec w tych sferach jej aktywności, które poddane są prawom konkurencji i które utożsamia się z sektorem komunalnym. W pozostałych obszarach działania biurokracji zmiana jej struktur i procesów może tylko pośrednio wynikać z określonych działań odbiorców. Zmiany zostają wówczas silnie uwikłane w kontekst polityczny, a cele i sposoby realizacji zmian zawarte zostają w programach politycznych, których są wyrazem. W konsekwencji zmiana wywołana impulsami wewnętrznymi staje się przedmiotem programu wyborczego lub polityki.

Literatura

- Bauman Z. (2006), *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
 Blaug M. (2000), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
 Crozier M., Huntington S.P., Watanuki J. (1975), *The Crises of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
 Gastil J. (1993), *Democracy in Small Groups. Participation, Decision Making & Communication*, New Society Publishers, Canada.
 Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press.
 Inglehart R. (1971), *The Silent Revolution in Europe*, „American Political Science Review”, nr 4.
 Merton R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York.

- Parkinson C.N. (1967), *Prawo zwłoki. Zbiór esejów*, Warszawa.
- Schick A. (2004), *Państwo sprawne*, „Służba Cywilna”, nr 8.
- Stefańska E., *Niesprawność (przewlekłość) postępowania administracyjnego jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników*, [w:] *Jakość administracji publicznej* (2004), red. J. Łukaszewicz, TNOiK, Rzeszów.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Surdej A. (2003), *Gospodarcza rola państwa: tendencje ery gospodarki otwartej*, [w:] *Kapitalizm po polsku* (2003), red. M. Suldrzyński, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Szczerski K. (2004), *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia relacji między interesantem a urzędem*, [w:] *Prawo do dobrej administracji* (2003), Warszawa.
- Tiebout Ch. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, nr 16.
- Tłaczala P. (2005), *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, [w:] *Teoria wyboru publicznego* (2005), red. J. Wilkin, Scholar, Warszawa.
- Tofler A. (1986), *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Van Vugt M., Dowing K., John P., Van Dijk E. (2002), *The Exit of Residential Mobility or the Voice of Political Action? Strategies for Problem Solving in Residential Communities*, „Journal of Applied Social Psychology”, nr 32.
- Von Mises L. (2005), *Biurokracja*, Instytut Liberalno-Konserwatywny, Lublin-Chicago-Warszawa.

CHANGES IN THE BUREAUCRACY

Summary

The article focuses on context of change in bureaucracy. Taking into account that bureaucracy play the major role in the modernizational and developmental processes, the analyses and characteristics included in the article are concentrated on the diagnosis of the internal conditions of the change in public institution. Authoress catalogued the faults of bureaucracy and the problems they caused. Bureaucracy is defined as a hierarchical public organization relying upon formal authority and rules to govern the activities of the members of the organization.