

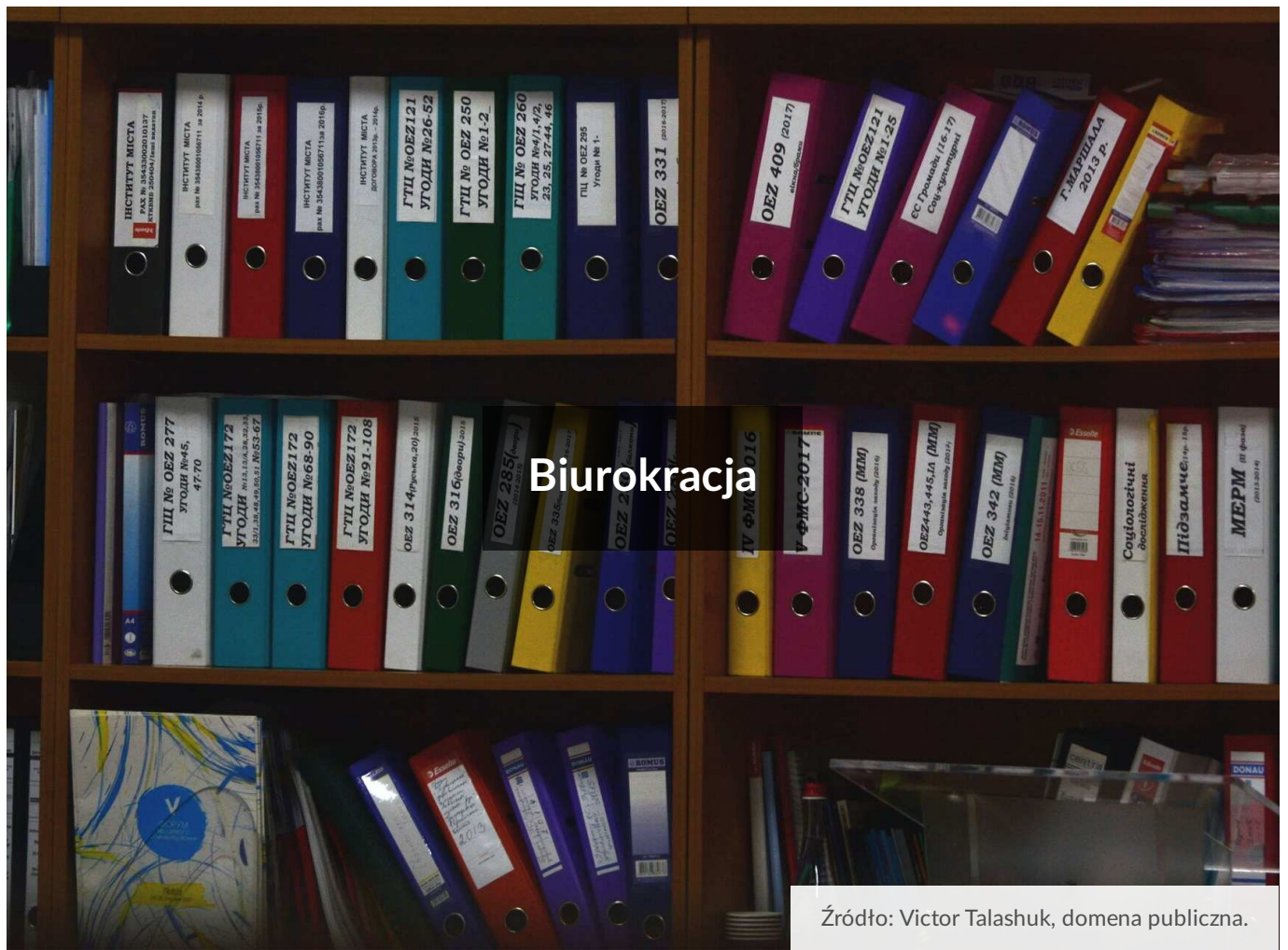


Biurokracja

- [Wprowadzenie](#)
- [Przeczytaj](#)
- [Film 1](#)
- [Film 2](#)
- [Dla nauczyciela](#)

Bibliografia:

- Źródło: *Biurokracja – podstawowe informacje*, 2.04.2020 r., dostępny w internecie: praca.pl [dostęp 20.10.2020 r.].
- Źródło: Nancy Birdsall, Francis Fukuyama, *Nie stać nas na kapitalizm*, 26.04.2011 r., dostępny w internecie: polityk.pl [dostęp 20.10.2020 r.].
- Źródło: Andrzej Zwoliński, *Wzrost biurokracji – mnożenie problemów*, 3.12.2012 r., dostępny w internecie: opoka.org.pl [dostęp 20.10.2020 r.].



Materiał jest częścią serii „**Inne spojrzenie**”.

Administracja publiczna jest elementem funkcjonowania państwa i relacji państwa z obywatelami. Jej rozwój związany był bezpośrednio z rozwojem terytorialnym i ludnościowym. W państwach starożytnych, zwłaszcza złożonych z mieszkańców jednego miasta, rozbudowana administracja nie była potrzebna, ponieważ relacje między obywatelami oparte były na więziach pierwotnych. Im większe i bardziej złożone organizmy państwowe, tym poziom rozwoju administracji był wyższy. Przez wiele wieków dotyczyło to przede wszystkim państw scentralizowanych, gdzie urzędnicy byli przekąźnikami woli władcy. Jednak państwa demokratyczne również nie mogą funkcjonować bez administracji publicznej. W powszechnym odbiorze urzędnicy to nieprzyjaźni, długo rozpatrujący sprawy obywatelskie, bezosobowi przedstawiciele władz. Często uważamy, że jest ich zbyt wielu i że są niepotrzebni. Czy jednak państwo bez administracji może dobrze funkcjonować? Czy urzędnicy zawsze muszą się kojarzyć z nadmiarem dokumentów, które trzeba im przedstawić?

Twoje cele

- Scharakteryzujesz znaczenie administracji dla sprawnego funkcjonowania państwa.
- Ocenisz problemy zbytnej biurokratyzacji dla załatwiania spraw obywatelskich.

- Przeanalizujesz poziom zbiurokratyzowania państw na przestrzeni dziejów i wpływ urzędników na życie obywateli.

Przeczytaj

Kiedy powstała biurokracja?

Ogólnie przyjmuje się, że termin **biurokracja** został utworzony we Francji w XVIII wieku od francuskiego słowa *bureau*, co oznacza urząd, oraz greckiego *kratos* – władza lub rząd. Początków współczesnego rozumienia biurokracji upatruje się w tworzeniu przez starożytnych władców takiej organizacji imperiów, która umożliwiałyby systematyczną mobilizację zasobów materialnych i ludzkich, ukierunkowaną na utrzymanie dworu będącego ośrodkiem władzy oraz zbrojnych drużyn. Pozwalało to władcy na skupienie pełni władzy i uniezależnienie się od arystokracji rodowej. W miarę rozwoju gospodarki, w obliczu globalnych procesów i zmian społecznych u progu XX wieku, zaistniała potrzeba zastosowania nowego modelu sprawowania władzy w organizacji.

W okresie poprzedzającym rozwój społeczeństw przemysłowych znane były dwa wzorce sprawowania władzy w organizacji:

- władza właściciela przedsiębiorstwa (warsztatu, folwarku itp.);
- władza ciał kolegialnych, na przykład w instytucjach publicznych.

Wraz ze zmianami społecznymi zmieniały się również struktury i zadania administracji w państwie. W zależności od systemu politycznego można wskazywać na kształtowanie się administracji państwowej, silnie scentralizowanej i podporządkowanej władzy wykonawczej. Ten model charakterystyczny jest dla państw niedemokratycznych. Inny model to administracja publiczna, składająca się z dwóch części, administracji rządowej i samorządowej. W zależności od poziomu centralizacji państwa, większe kompetencje mogą mieć urzędnicy rządowi lub samorządowi, natomiast istotą administracji publicznej jest apolityczność i decyzyjność urzędników. Nie są oni przekąźnikami woli rządzących, ale przede wszystkim łącznikami pomiędzy rządem a obywatelem, często również podejmują samodzielnie decyzje w ramach swoich zadań i kompetencji. W przeciwieństwie do państw niedemokratycznych, gdzie urzędnicy są bezpośrednio związani rządem i jemu podporządkowani, w państwach demokratycznych są apolityczni i budujący swoje kompetencje w różnych konfiguracjach politycznych.

Rozwój biurokracji

Ponadto rozwój organizacji biurokratycznych wiąże się z określonymi warunkami społecznymi, z których najważniejsze to:

- dostępność różnych „swobodnie przepływających” zasobów;
- potrzeba stworzenia wielkich organizacji;

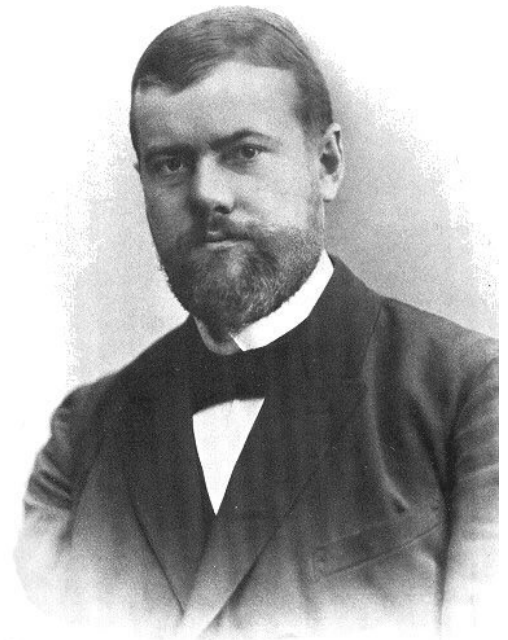
- rozwój wielu ośrodków władzy, współzawodniczących w zdobywaniu tych zasobów.

Taki stan rzeczy nasuwa dwa wnioski. Po pierwsze, na skutek warunków, które dały początek powstaniu **organizacji biurokratycznej**, jest ona – niemal z definicji – zmuszona współzawodniczyć w uzyskiwaniu środków, siły roboczej, legitymizacji, poparcia itp. Po drugie, biurokracja nie tylko realizuje różne cele polityczne i społeczne oraz dostarcza różnorodnych usług, ale pełni także funkcje regulacyjne i mediacyjne w społeczeństwie.

Koncepcja Maxa Webera

Pierwszym badaczem, który naukowo zajął się biurokacją w podobnym kontekście, był Max Weber (choć warto zwrócić uwagę, że przed nim również Alexis de Tocqueville oraz Karl Marx i Friedrich Engels zajmowali się tym zjawiskiem). Weber stworzył **typ idealny biurokracji**, zanim jednak szczegółowo poznamy jego założenia, należy przypomnieć, jak wspomniany autor rozumiał władzę. Z założenia przyjętego przez Webera wynika, że model biurokracji związany jest z trzema rodzajami legitymowanej władzy:

- **racjonalnej** (legalnej) – opartej na zasadach, normach i regułach sprawowania władzy (poszanowanie norm prawnych, sprawowanie władzy odbywa się za pomocą aparatu urzędniczego; rodzaj charakterystyczny dla demokracji);
- **tradycyjnej** (tradycjonalnej) – opartej na tradycji i legitymizacji statusu tych, którzy sprawują zgodnie z nią władzę (władza nie podlega zmianie – dziedziczenie władzy);
- **charyzmatycznej** – opartej na charyzmie, heroizmie czy świętości danej jednostki (sprawujący władzę ma szczególny talent/moc oddziaływania)



Max Weber (1864–1920)

Źródło: domena publiczna.

Typ funkcjonariusza biurokratycznego

Aby idealny typ biurokracji stworzony przez Webera działał, potrzebne są osoby, które w ramach legalnego systemu będą te idee wcielać w życie.

Cechy funkcjonariusza biurokratycznego

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

Cechy idealnego typu biurokracji w ramach systemu panowania legalnego

Weber postrzegał biurokrację jako swego rodzaju maszynę, której sprawne funkcjonowanie powinno być zagwarantowane dzięki pracy urzędników. Jednak podkreślając jej walor organizacyjny (typ idealny to taki, do którego powinniśmy dążyć), widział również jej słabości – na przykład w postaci dehumanizacji stosunków międzyludzkich (relacje między urzędnikami).

Empiryczny wymiar teorii Webera

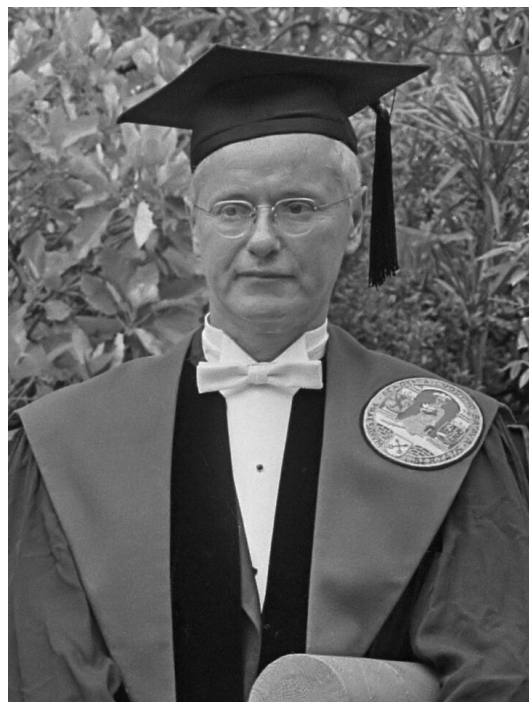
Warto również zwrócić uwagę na wymiar empiryczny powstałej teorii. Weberowskie rozumienie biurokracji jako typu idealnego miało służyć do badań nie tylko biurokracji jako takiej, lecz także do porównawczych badań historycznych mających na celu zrozumienie mechanizmów i warunków powstania kapitalizmu w specyficznych warunkach europejskich. Mimo względnej klarowności i pozornej prostoty, typ idealny biurokracji nastęrczył wiele trudności interpretacyjnych i wywołał wiele nieporozumień. Przyczyniło się do tego zarówno niedookreślenie pojęcia typ idealny, jak i jego niejednoznaczne stosowanie w odniesieniu do analizy biurokracji. Można ogólnie stwierdzić, że weberowski typ idealnej biurokracji nie odnosi się bezpośrednio do żadnej konkretnie istniejącej struktury organizacyjnej ani też nie stanowi zestawu warunków, które organizacja powinna spełniać, aby osiągnąć racjonalność działania.

Wady organizacji biurokratycznej były w okresie działalności naukowej Webera powszechnie znane. W biurokratyzacji życia społecznego dostrzegano zarówno wzrost racjonalności, jak i poważne zagrożenie dla wolności jednostki i rozwoju kultury zachodnioeuropejskiej. Szerokie weryfikacje empiryczne dotyczące modelu biurokracji (nie zawsze zresztą zgodne z intencjami autora) spowodowały, że spotkał się on z krytyką, wedle której zostały określone dysfunkcje biurokracji. Podano w wątpliwość racjonalność przyczyn, dla których powołuje się do życia organizacje biurokratyczne. Okazało się, że są organizmy, na przykład partie polityczne czy aparat państwowy, w których koncentracja i centralizacja decyzji uwarunkowana jest czynnikami niemającymi nic wspólnego z pierwotnymi celami tej organizacji. Zakwestionowano także „formalność całkowitą” organizacji biurokratycznych. Zwrócono uwagę, że obok struktury formalnej, zawsze występują struktury nieformalne. Zaczęto rozważać nie tylko funkcjonalne, ale i dysfunkcjonalne aspekty systemu biurokratycznego. Znaczenie weberowskiej koncepcji biurokracji w historii nauk społecznych polega głównie na tym, że dostarczyła ona inspiracji do ogromnej liczby badań i dyskusji teoretycznych nad funkcjonowaniem współczesnych organizacji.

Przeciwnicy teorii

Jednakże, jak wcześniej powiedziano, już w latach trzydziestych pojawili się autorzy, którzy mimo iż akceptowali koncepcję Webera, wskazywali na pewne dysfunkcje zaproponowanych przez niego rozwiązań. Dysfunkcje te są skutkiem występowania właśnie takich cech organizacji, które stanowiły podstawę biurokratycznej racjonalności – regulacji zachowań za pomocą przepisów, bezosobowości, specjalizacji, hierarchizacji. Te trudności w sferze teoretycznej znajdują odbicie także w zjawiskach zachodzących w rzeczywistości organizacyjnej. Wskazują one na ograniczenia racjonalności biurokratycznej.

Robert Merton wyróżnił następujące dysfunkcje biurokracji:



Robert Merton (1910–2003)

Źródło: Eric Koch, licencja: CC BY-SA 3.0.

przestrzeganie przepisów jako cel sam w sobie

przestrzeganie przepisów, początkowo postrzegane jako środek do osiągnięcia celów, może się przekształcić w cel sam w sobie; zachodzi wtedy proces przeniesienia celów, w którym wartość instrumentalna staje się wartością ostateczną; krańcowym wytworem procesu przenoszenia celów jest biurokrata-wirtuoz, który nigdy nie zapomina najdrobniejszego przepisu określającego jego działanie, skutkiem czego nie jest w stanie załatwić spraw wielu swoich klientów;

utrata formalności relacji

przekształcenie się stosunków formalnych w nieformalne prowadzi często do korupcji czy klikowości w organizacji;

dobro własne przed wspólnym

w organizacjach biurokratycznych na plan pierwszy wysuwa się często interes partykularny, a nie dobro publiczne;

zanik spontanicznych aktywności

„przepisowość” w organizacjach biurokratycznych ogranicza aktywność człowieka i może stać się źródłem pasywności;

usztynienie zawodowe urzędników

brak elastyczności w wykorzystywaniu posiadanych umiejętności przez urzędników powoduje mniej lub bardziej poważne nieprzystosowanie; pojęcie wyuczzonej nieudolności Thorsteina Veblena odnosi się do sytuacji, w której umiejętności jednostki okazują się jej brakami albo słabymi punktami; z kolei John Dewey mówi w takim przypadku o „psychozie zawodowej”, a Daniel Warnotte – o „skrzywieniu zawodowym”;

biurokracja dla biurokracji

organizacje biurokratyczne często zaczynają żyć własnym życiem, co prowadzi na przykład do mnożenia stanowisk urzędniczych, które są niefunkcjonalne;

interes własny przed publicznym

obserwuje się rozszerzanie interesu własnego biurokracji jako grupy społecznej, która przejmuje coraz więcej uprawnień i poszerza zakres swojej władzy;

biurokratyzowanie życia

występuje tendencja do rozszerzania się wszelkich niesformalizowanych struktur w struktury formalne, związana z powszechnością tendencji do biurokratyzowania życia;

biurokracja jako elita

biurokracja jako grupa przekształca się w elity władzy, czemu towarzyszy monopolizowanie dostępu do niej;

brak różnorodności

„dożywotność” funkcji urzędniczych prowadzi do braku elastyczności w funkcjonowaniu organizacji; wymienione wyżej cechy organizacji biurokratycznych powodują, że ich członkowie odznaczają się często „podobnymi” cechami.

Organizacje biurokratyczne

Sekretariat, 1931 r., Rijksmuseum, domena publiczna.

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

Zagrożenia wynikające z biurokracji to przede wszystkim nadmierna [centralizacja władzy](#), nadmierna konsolidacja władzy w rękach małej grupy osób oraz „odczłowieczenie” stosunków między urzędnikami a petentami.

Pierwotne i wtórne stosunki społeczne w organizacjach biurokratycznych

Norma bezosobowości stosunków społecznych stanowi jądro wzoru osobowości biurokraty. Norma ta wraz ze skłonnością do kategoryzacji wprowadza elementy konfliktu w relacjach między biurokratą a „ludźmi z zewnątrz”. Ponieważ funkcjonariusze organizacji biurokratycznych minimalizują osobiste kontakty i uciekają się do kategoryzacji, swoiste właściwości indywidualnego przypadku są często ignorowane. Petent, przekonany o szczególnych cechach swojego problemu, sprzeciwia się takiemu schematycznemu traktowaniu. Bezosobowe traktowanie spraw, które mają często ogromne osobiste znaczenie dla petenta, powoduje skargi na „arogancję” i „nieludzką” biurokracji.

Inne źródło konfliktu z petentami tkwi w samej strukturze biurokratycznej. Biurokrata bez względu na pozycję, jaką zajmuje wewnątrz hierarchii, reprezentuje władzę i prestiż całej struktury. W swojej roli urzędowej ma niewątpliwie autorytet; nierzadko wywołuje to – praktycznie lub tylko pozornie – postawę dominacji, którą dodatkowo może wyolbrzymiać rozbieżność między pozycją urzędnika wewnątrz hierarchii a pozycją w stosunku do petentów. Petenci uważają, że urzędnicy mają „służyć ludziom”, lecz w rzeczywistości zajmują oni często pozycje nadrzędne i zwrócenie się po niezbędne usługi do innych instytucji, celem rozładowania napięcia, rzadko kiedy jest możliwe. Napięcie to jest po części wynikiem niejasności wzajemnych relacji biurokraty i petenta. Klient może uważać, że jego status społeczny jest wyższy od statusu urzędnika, który jednak w danej chwili ma przewagę nad petentem. Naciski na formalistyczne i bezosobowe traktowanie interesanta, podczas gdy ten życzy sobie indywidualnego podejścia do jego sprawy, stanowią strukturalne źródło konfliktu między urzędnikami a petentami. Sprzeczność interesów jest wynikiem wprowadzenia niewłaściwych postaw i stosunków społecznych.

Konflikt wewnątrz struktury biurokratycznej spowodowany jest natomiast sytuacją odwrotną, kiedy to w miejsce strukturalnie wymaganych bezosobowych stosunków wprowadza się kontakty o charakterze osobistym.

Biurokracja zorganizowana jest jako wtórna grupa formalna. Stanowi wtórną strukturę grupową, powstałą w celu wykonywania pewnych czynności, które nie mogą być dobrze spełniane na podstawie kryteriów grupy pierwotnej, dlatego też zachowanie niezgodne ze sformalizowanymi normami staje się przedmiotem emocjonalnego potępienia. Jest to funkcjonalnie doniosła obrona przeciwko tendencjom, które zagrażają wykonywaniu czynności społecznie niezbędnych.

Zagadnienie biurokracji i odbiurokratyzowania analizował Samuel N. Eisenstadt. Jego zdaniem, tylko w ciągłej interakcji ze środowiskiem organizacja biurokratyczna jest w stanie zachować te cechy, które odróżniają ją od innych grup społecznych. Najważniejszą z tych cech jest specjalizacja ról i zadań, a także autonomiczne, racjonalne i bezosobowe zasady działania oraz orientacja na racjonalną i sprawną realizację specyficznych celów. Te cechy strukturalne nie rozwijają się w próżni społecznej. Są one ściśle powiązane z funkcjami i działalnością organizacji biurokratycznej w jej środowisku. Na ile cechy te mogą rozwinąć się i utrwalić, zależy od typu równowagi dynamicznej, jaką organizacja utrzymuje w stosunkach ze środowiskiem.



Urzednicy w trakcie pracy – zdjecie z roku 1972

Źródło: Bundesarchiv, licencja: CC BY-SA 3.0.

Wyróżnia się trzy typy równowagi dynamicznej, ukształtowanej przez interakcję organizacji biurokratycznej ze środowiskiem:

Pierwszy typ równowagi ustala się wtedy, gdy **organizacja biurokratyczna zachowuje swoją odrębność i autonomię**, bez zmiany pozostają podstawowe cechy strukturalne, które wyróżniają ją spośród innych grup i pozwalają jej wypełniać jej cele; organizacja ta jest nadzorowana przez tych, którzy mają do tego prawo.

1

2

Drugą możliwością stanowi **biurokratyzacja**; jest to rozszerzenie sfer działalności i władzy biurokratycznej we własnym interesie biurokracji lub interesie jednej z jej elit; stara się ona wciągnąć w orbitę swojego wpływu i podporządkować sobie różne sfery życia

społecznego i przeformułować w pewnym stopniu swoje cele usługowe na korzyść interesów i orientacji związanych z władzą na przykład organizacji wojskowych czy partii politycznych.

3

Trzecim zasadniczym typem jest **odbiurokratyzowanie**; w tym przypadku mamy do czynienia z podważaniem celów i działalności biurokracji w interesie którejś z grup, z którą jest ona w ścisłym kontakcie; w przypadku odbiurokratyzowania specyficzne cechy biurokracji, zarówno w aspekcie jej autonomii, jak i określoności zasad i celów, zostają ograniczone nawet tak dalece, że jej funkcje i działalność przejmują inne grupy bądź organizacje.

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

W przypadku **biurokratyzacji** role biurokratyczne zaczynają dominować nad innymi rolami i narzucać im biurokratyczne kryteria. Następuje wówczas maksymalizacja władzy biurokratycznej i minimalizacja odrębności i autonomii innych ról. W przypadku **odbiurokratyzowania** natomiast różne niebiurokratyczne role zewnętrzne oddziałują na role biurokratyczne, czego wynikiem jest minimalizacja specjalizacji ról biurokratycznych i ich względnej autonomii w realizowaniu usług i celów.

Wymienione tendencje mogą oczywiście nakładać się na siebie. Możliwość wystąpienia tych tendencji naraz można wyjaśnić faktem, iż stabilna, zorientowana na usługi biurokracja (typ idealny Maxa Webera) opiera się na istnieniu pewnej równowagi czy *modus vivendi* między autonomią profesjonalną a kontrolą społeczną (lub polityczną). Poważne zakłócenie tej równowagi powoduje jednoczesną biurokrację i odbiurokratyzowanie, chociaż zazwyczaj jedna z tych tendencji przeważa.

Słownik

biurokracja

system organizacyjny, w którym władza powiązana jest z urzędem; ogół ludzi zajmujących się administrowaniem

centralizacja władzy

w naukach prawnych to proces koncentracji władzy w określonych instytucjach, powodujący zmniejszenie wpływu na władzę na obszarach peryferyjnych

organizacja biurokratyczna

ściśle sformalizowana organizacja, w której każde działanie pracownika zostało zdefiniowane i opisane, a wszelkie zmiany w przebiegu procesów operacyjnych są blokowane przez konieczność zmiany wielu przepisów

petent

osoba ubiegająca się o coś w sądzie, urzędzie

urzędnik

w potocznym znaczeniu: osoba pracująca lub pełniąca funkcję w administracji publicznej; w Polsce urzędnikami mogą być jedynie osoby zatrudnione na podstawie mianowania w administracji rządowej, a nie samorządowej, dlatego określanie pracowników samorządowych mianem urzędników w świetle polskiego prawa jest błędem


Film 1

Polecenie 1

Zapoznaj się z filmem i pomyśl, jakie były podobieństwa między urzędnikami w państwach starożytnych a funkcjonariuszami dzisiejszych organizmów biurokratycznych, a także jakie cele przyświecały powstawaniu struktur biurokratycznych.

Polecenie 2

Oceń znaczenie odpowiedzialności urzędników za podejmowane przez nich decyzje.



Od irracjonalnych postaw
do regulaminów i procedur

Film dostępny pod adresem <https://zpe.gov.pl/a/DBH000Qju>

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

Film nawiązujący do treści materiału pod tytułem: Od irracjonalnych postaw do regulaminów i procedur.

Ćwiczenie 1



Wskaż, które stwierdzenie nie określa funkcjonariusza biurokratycznego w ramach systemu panowania legalnego.

- zostaje mianowany na stanowisko ze względu na kwalifikacje
- jego lojalność polega na wiernym wykonywaniu oficjalnych obowiązków
- osoba wolna i wyznaczona na zajmowane stanowisko na zasadzie umowy
- osoba sprawująca władzę na podstawie osobowych reguł

Ćwiczenie 2



Zdecyduj, które stwierdzenia są prawdziwe, a które fałszywe.

Stwierdzenie	Prawda	Fałsz
Zagrożenia wynikające z biurokracji to m.in. nadmierna centralizacja władzy i nadmierna konsolidacja władzy w rękach małej grupy osób.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Funkcjonariusze organizacji biurokratycznych niejednokrotnie minimalizują osobiste kontakty i uciekają się do kategoryzacji.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Biurokracja zorganizowana jest jako grupa pierwotna.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Początków współczesnego rozumienia biurokracji upatruje się w II połowie XX wieku.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ćwiczenie 3



Zapoznaj się z wykresem, a następnie wykonaj ćwiczenie.

przeszkoda : niepewność gospodarcza

%_głosujących : 40

przeszkoda : infrastruktura ICT

%_głosujących : 10

przeszkoda : infrastruktura transportu

%_głosujących : 16

przeszkoda : brak zamówień niski popyt

%_głosujących : 34

przeszkoda : dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej

%_głosujących : 16

przeszkoda : regulacje i biurokracja

%_głosujących : 50

przeszkoda : niedobór finansowania długoterminowego

%_głosujących : 26

przeszkoda : niedobór kapitału obrotowego

%_głosujących : 30

przeszkoda : koszty finansowania

%_głosujących : 38

Źródło: >International Business Report 2013, Największe przeszkody dla rozwoju działalności gospodarczej (% odpowiedzi 4 lub 5 w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznacza największy wpływ na ograniczenie działalności), dostępny w internecie: grantthorton.pl, dostęp: 20.10.2020 r.].

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

Wskaż wpływ, jaki, zdaniem ankietowanych, biurokracja wywiera na polski biznes.

wzmacnia pozycję rynkową przemysłu państwowego

ogranicza rozwój gospodarczy i powoduje spadek wpływów do budżetu państwa

generuje wzrost zatrudnienia w urzędach publicznych

sprzyja rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw



Zapoznaj się z tekstem, a następnie wykonaj ćwiczenie.

((Nancy Birdsall, Francis Fukuyama

Nie stać nas na kapitalizm

Skuteczne instytucje muszą powstać na gruncie krajowym, a nie być przeszczepione z zagranicy, tak by odzwierciedlały miejscowe realia polityczne, społeczne i kulturowe. Kształtowanie neutralnych zachodnioeuropejskich aparatów urzędniczych dokonywało się na drodze długiego i bolesnego procesu, w którym dużą rolę odegrały państwowotwórcze czynniki pozagospodarcze.

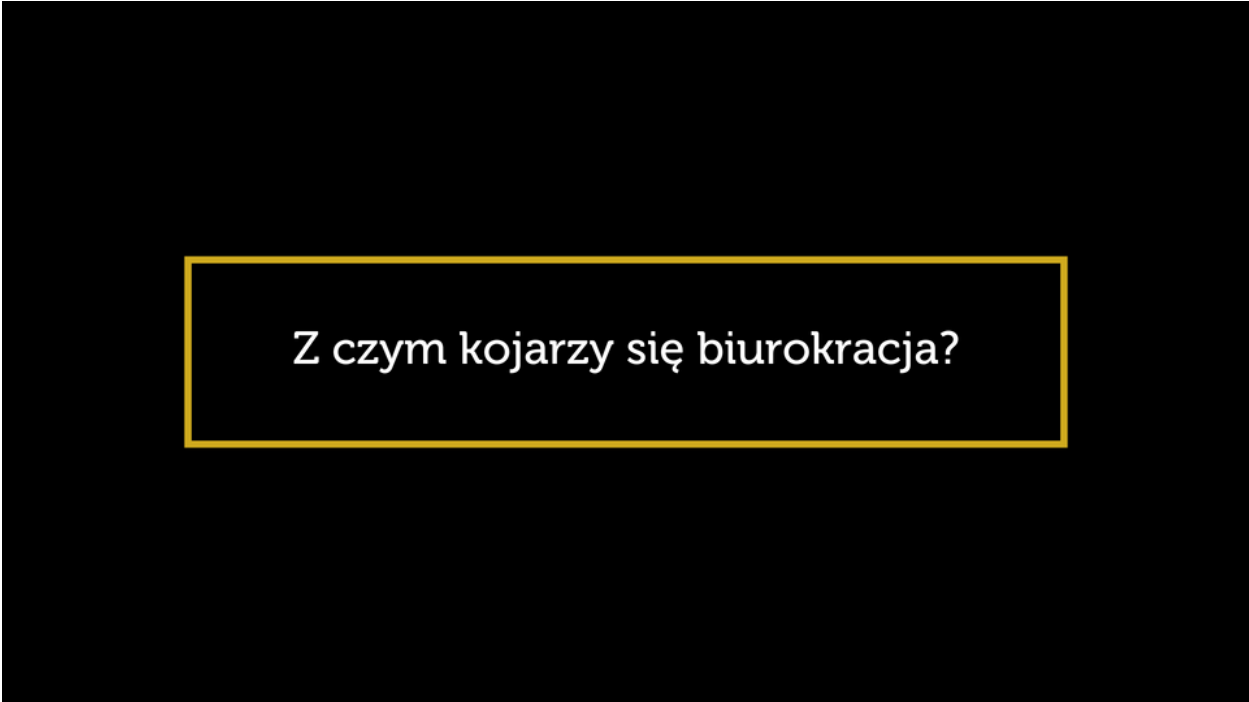
Źródło: Nancy Birdsall, Francis Fukuyama, *Nie stać nas na kapitalizm*, 26.04.2011 r., dostępny w internecie: polityk.pl [dostęp 20.10.2020 r.].

Wskaż dwie cechy, które zdaniem Francisa Fukuyamy powinny charakteryzować aparat biurokratyczny.

Film 2

Polecenie 1

Zapoznaj się z wypowiedzią dr. Krzysztofa Kowaluka na temat biurokracji i wykonaj ćwiczenia.





Z czym kojarzy się biurokracja?

Film dostępny pod adresem <https://zpe.gov.pl/a/DQJoNDEe3>

Źródło: Englishsquare.pl sp. z o.o., licencja: CC BY-SA 3.0.

Film nawiązujący do treści materiału pod tytułem: Z czym kojarzy się biurokracja?

Pokaż ćwiczenia:   

Ćwiczenie 1



Wskaż najważniejsze warunki społeczne, które związane są z rozwojem organizacji biurokratycznych.

oparcie gospodarki na małych zakładach i warsztatach

rozwój wielu ośrodków władzy

dostępność różnych „swobodnie przepływających” zasobów

potrzeba stworzenia wielkich organizacji



Zapoznaj się z tekstem, a następnie wykonaj ćwiczenie.

“ **Biurokracja – podstawowe informacje** ”

Podczas kampanii wyborczych bardzo często słyszy się hasła związane z ograniczeniem **biurokracji w Polsce**, uproszczeniem przewlekłych procedur w różnych dziedzinach. Bieganie od urzędu do urzędu, długie godziny spędzone w oczekiwaniu na przyjęcie w kolejnych gabinetach, stosy dokumentów zanoszone do poszczególnych instytucji – z tym zazwyczaj kojarzą nam się próby załatwienia nawet najprostszej sprawy.

Czy wraz z biegiem lat, postępem technologicznym i dążeniem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego **kontrola biurokratyczna** staje się mniej dotkliwa? Bez problemu można dostrzec zależność w każdej branży gospodarki – jeśli wzrasta poziom **biurokracji**, a **rynek** staje się coraz bardziej wymagający i funkcjonowanie na nim wiąże się ze spełnieniem wyśrubowanych norm formalnych – przedsiębiorcom jest coraz trudniej skupiać się na skutecznym prowadzeniu biznesu. Traci na tym każda strona, także rządzący.

Źródło: *Biurokracja – podstawowe informacje*, 2.04.2020 r., dostępny w internecie: praca.pl [dostęp 20.10.2020 r.].

Zaznacz, które obietnice padają każdorazowo podczas kampanii wyborczych w Polsce.

ułatwień dla przedsiębiorców w rejestrowaniu firm i załatwianiu spraw urzędowych

ułatwień związanych z załatwianiem spraw urzędowych

wprowadzania nowych szczebli aparatu urzędniczego

ograniczenia liczby zaświadczeń i dokumentów, które należy przedłożyć urzędnikowi

Ćwiczenie 3



Zaznacz, które stwierdzenia są prawdziwe, a które fałszywe.

Stwierdzenie	Prawda	Fałsz
Łatwiej jest załatwiać sprawy urzędowe przez internet, jeśli założymy profil zaufany.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sprawy urzędowe przez internet można załatwiać przez 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę. Urzędnicy zawsze są dostępni.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dzięki e-urzędowi możemy chronić środowisko naturalne, ponieważ wykorzystujemy mniej papieru, nie drukujemy wszystkich dokumentów.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Korzystanie z e-urzędów może być problematyczne dla osób starszych i wykluczonych cyfrowo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Zapoznaj się z tekstem, a następnie wykonaj ćwiczenie.

((Andrzej Zwoliński

Wzrost biurokracji – mnożenie problemów

Wzrost biurokracji w historii miał różne przyczyny. Do najbardziej naturalnych należał wzrost liczby ludności danego państwa. Obsługująca tę społeczność liczba urzędników musiała wzrastać, by podołać zadaniom na nią nałożonym. Populacja Aten okresu klasycznego, kiedy zmarł Sokrates, pod koniec V wieku przed Chr. mogłaby się pomieścić w kilku dużych wieżowcach. Trzy czwarte wieku później Aleksander wyruszył z Macedonii na podbój świata z armią, która liczyła od trzydziestu do czterdziestu tysięcy żołnierzy. A kiedy w I wieku po Chr. populacja Rzymu osiągnęła milion mieszkańców, było to pierwsze na świecie tak ogromne miasto. Powoli, ale stale wzrastała współzależność coraz większej liczby ludności, podczas gdy krąg przyjaciół i krewnych, w sposób bezdyskusyjny akceptowanych, pozostaje wciąż ten sam. Grupa urzędników pilnowała spokoju społecznego i przestrzegania reguł życia społecznego. Innym czynnikiem wzrostu biurokracji była stała tendencja władzy do zwiększania swych uprawnień i zagarniania coraz to nowych obszarów życia społecznego celem kontrolowania i sterowania nimi. Taka tendencja jest wyraźna także w demokracji, chociaż Thomas Jefferson już dawno przestrzegał, że najlepiej rządzi ten, kto rządzi najmniej

Źródło: Andrzej Zwoliński, *Wzrost biurokracji – mnożenie problemów*, 3.12.2012 r., dostępny w internecie: opoka.org.pl [dostęp 20.10.2020 r.].

Rozstrzygnij, czy autor tekstu uważa, że liczba obywateli państwa ma wpływ na liczbę urzędników.

Rozstrzygnięcie: ▼

Uzasadnienie:

Dla nauczyciela

Autorka: Anna Wąsiel-Alberska

Przedmiot: wiedza o społeczeństwie

Temat: Jak biurokracja wpływa na nasze życie?

Grupa docelowa: III etap edukacyjny, liceum, technikum, zakres podstawowy, zakres rozszerzony

Podstawa programowa:

Zakres podstawowy

III. Rozumienie siebie oraz rozpoznawanie i rozwiązywanie problemów.

Uczeń:

5) diagnozuje problemy społeczno-polityczne na poziomie lokalnym, państwowym, europejskim i globalnym oraz ocenia wybrane rozwiązania tych problemów i diagnozuje możliwość własnego wpływu na ich rozwiązanie.

Zakres rozszerzony

V. Państwo, myśl polityczna i demokratyzacja.

Uczeń:

1) charakteryzuje władzę jako zjawisko społeczne i rozróżnia rodzaje władzy; wykazuje specyficzne cechy władzy politycznej; charakteryzuje zjawisko legitymizacji władzy państwowej, odnosząc teorię Maxa Webera do współczesnych przykładów.

VIII. Modele sprawowania władzy.

Uczeń:

13) przedstawia zadania służby cywilnej i jej rolę w państwie demokratycznym oraz zasady postępowania urzędnika służby cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Kształtowane kompetencje kluczowe:

- kompetencje w zakresie rozumienia i tworzenia informacji;
- kompetencje cyfrowe;
- kompetencje osobiste, społeczne i w zakresie umiejętności uczenia się;
- kompetencje obywatelskie.

Cele operacyjne:

Uczeń:

- charakteryzuje znaczenie administracji dla sprawnego funkcjonowania państwa;
- ocenia problemy zbytniej biurokratyzacji dla załatwiania spraw obywatelskich;
- analizuje poziom zbiurokratyzowania państw na przestrzeni dziejów i wpływ urzędników na życie obywateli.

Strategie nauczania:

- konstruktywizm;
- konektywizm.

Metody i techniki nauczania:

- metoda dramy;
- burza mózgów;
- dyskusja.

Formy zajęć:

- praca indywidualna;
- praca w parach;
- praca w grupach;
- praca całego zespołu klasowego.

Środki dydaktyczne:

- komputery z głośnikami i dostępem do internetu, słuchawki;
- zasoby multimedialne zawarte w e-materiale;
- tablica interaktywna/tablica, pisak/kreda.

Przebieg zajęć:

Faza wstępna

1. Przedstawienie tematu i celów zajęć.

2. Uczniowie są proszeni o zdefiniowanie z wykorzystaniem mapy myśli definicji pojęć: administracja publiczna, biurokratyzacja, urzędnik, petent.

Faza realizacyjna

1. Klasa dzieli się na czteroosobowe zespoły. Następnie nauczyciel informuje grupy, że będą pracować metodą dramy oraz wyjaśnia jej zasady.

- Przedstawia temat: zadaniem każdej grupy będzie przygotowanie krótkiej wizyty w urzędzie, np. uzyskanie zgody na budowę domu, rejestracja firmy, uzyskanie zaświadczenia o zameldowaniu w celu głosowania poza miejscem zamieszkania.
- Wyjaśnia technikę dramy: uczniowie wcielą się w różne role. Członkowie każdego zespołu zdecydują, jaką chcą przyjąć rolę: urzędnika bądź petenta stojącego w kolejce do urzędu.
- Nauczyciel przekazuje instrukcje dotyczące sposobu wykonania zadań, uczniowie muszą zaplanować i przygotować swoje wypowiedzi i zaaranżować przestrzeń sceniczną. Podczas przygotowania grupy będą mogły korzystać z internetu. Uczniowie powinni też zapoznać się z rozwojem i znaczeniem administracji dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa.
- Następnie każda grupa odegra swoją scenkę przed resztą klasy.

2. Nauczyciel informuje, ile czasu grupy mają na przygotowanie dramy i jak długo mogą trwać scenki.

3. Grupy opracowują temat.

4. Uczniowie wraz z nauczycielem oglądają przygotowane przez grupy scenki. Po zakończeniu prezentacji uczniowie dzielą się wrażeniami, dyskutują, oceniają kolegów. Nauczyciel również podsumowuje występy uczniów.

Faza podsumowująca

1. Uczniowie wypowiadają się na temat funkcjonowania urzędników i znaczenia urzędów dla funkcjonowania państwa i obywateli.

2. Podejmują dyskusję na temat roli urzędników i ich relacji wobec obywateli.

Praca domowa:

Uczniowie proszeni są o przygotowanie dokumentów do zarejestrowania jednoosobowej firmy.

Materiały pomocnicze:

Biurokracja – podstawowe informacje, praca.pl.

Andrzej Zwoliński, *Wzrost biurokracji – mnożenie problemów*, opoka.org.pl.

Wskazówki metodyczne opisujące różne zastosowania multimedium:

Filmy mogą być wykorzystane jako inspiracja do przygotowania scenek.