

Marcin Smoczyński, *Walczmy o usprawnienie administracji! Komisje dla usprawnienia administracji publicznej i ich rola w racjonalizacji polskiej biurowości do roku 1956*, ISBN: 978-83-231-5070-1, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2023, ss. 472

Słownikowa definicja słowa „usprawnienie” (względnie „usprawnianie”) wskazuje, iż ma ono w swym finalnym efekcie doprowadzić do tego, aby jakieś działania, procesy czy urządzenia stały się wydajniejsze bądź skuteczniejsze. Z kolei definicja słowa „racjonalizacja” oznacza zastosowanie środków zmierzających do usprawnienia (usprawniania) czegoś. Oba te pojęcia kojarzą się chyba najbardziej z szeroko rozumianymi dziedzinami techniki, jednak okazuje się, iż mogą odnosić się także do dziedziny administracji publicznej i obowiązującego w niej systemu pracy kancelaryjnej. Temu właśnie zagadnieniu – czyli próbom usprawnienia administracji publicznej w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1945–1956, a szczególnie próbom usprawnienia jej biurowości – poświęcił swoją najnowszą monograficzną pracę Marcin Smoczyński, adiunkt Katedry Archiwistyki i Zarządzania Dokumentacją Instytutu Historii i Archiwistyki Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, zatytułowaną *Walczmy o usprawnienie administracji! Komisje dla usprawnienia administracji publicznej i ich rola w racjonalizacji polskiej biurowości do roku 1956*.

We wstępie – przybliżając genezę opisywanego zjawiska – autor stwierdza, iż zarówno „[...] w interesie rządzących i rządzonych od zawsze leżało utrzymywanie jak najwyższej wydajności organizmu administracyjnego” (s. 10). Szczególnego znaczenia kwestia ta nabrała w XX wieku, który był „[...] dla wielu aparatów publicznych okresem wzmoczonego rozwoju, ale wraz z postępującą – jako naturalna konsekwencja przenikania państwa do coraz liczniejszych stref życia swoich obywateli – rozbudową struktur zanotowano [jednocześnie] rozwój cech ujemnych: rozrost przybrał wymiar niekontrolowany, dostrzeżono centralizację utrudniającą sprawne urzędowanie wobec rosnących oczekiwań społeczeństw,

problemem okazała się niewystarczająca wydajność urzędów i urzędników. Wyraźnie zauważano już kapitalne znaczenie kwestii związanych z biurowością i zarządzaniem dokumentacją dla efektywności pracy [danej] instytucji” (s. 10).

Analizując jednakże dalej tytuł omawianej publikacji, odnajdujemy słowo „walczny” (w bezokoliczniku „walczyć”), którego odczasownikowy rzeczownik – „walka” – może być zdefiniowany na kilka sposobów: od rozumianego łagodnie (jako ścieranie się sprzecznych poglądów czy interesów), do wręcz drastycznego – działania mające na celu pokonanie przeciwnika. I w tym drugim właśnie znaczeniu autor użył słowa „walka”, opisując próby reformowania polskiej administracji i usprawniania jej biurowości. Zauważa już we wstępie, iż „[...] administrację w Polsce usprawniano bowiem, właśnie walcząc. Zmagania były częste, nierówne, a «przeciwnicy» – wewnętrzni i zewnętrzni – zróżnicowani: oporni decydenci, przeciwne zmianom i wpływowe lobby zachowawcze, niewykwalifikowani urzędnicy, trudności techniczne i aprowizacyjne, wreszcie – sytuacja ekonomiczna oraz polityczna” (s. 9).

Zasadnicza część publikacji została podzielona na pięć rozdziałów tematycznych, które są uzupełnione przez wstęp, zakończenie, wykaz źródeł i opracowań, wykaz tabel, schematów i wykresów oraz aneks – 22 grafiki (4 fotografie i 18 rysunków) urządzeń i rozwiązań technicznych czy sposobów mechanicznego usprawnienia pracy biurowej urzędu. Opisową zawartość publikacji – obok wspomnianego aneksu – dopełnia 31 tabel, 15 schematów, 17 wykresów. Brak jednak wykazu skrótów.

We wstępie autor prezentuje cel badawczy swojej pracy, którym była „[...] analiza przejawów zarządzania dokumentacją występujących w działalności polskich komisji dla usprawnienia administracji” (s. 11), które w tym miejscu kolejno wymienia: Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego (działała krótko jeszcze w 1918 r.), Międzyministerialna Komisja Kwalifikacyjna (1919), Komisja dla Spraw Oszczędności Państwowych (1920), Komisja dla Reformy Administracji (1923), Państwowa Rada Oszczędnościowa (1923–1926), Komisja dla Reformy Administracji (1926), Komisja dla Reorganizacji Biurowości (1926), Komisja dla Reorganizacji Administracji (1926), Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej (1928–1933), Komisja dla zbadania celowości organizacji i stanu etatów osobowych w administracji (1945–1948), Zespół do opracowania instrukcji kancelaryjnej (1947), Komisja Organizacji Administracji Publicznej (1948–1949), Centralna Komisja Projektów Usprawnienia Administracji Publicznej (1949–1950), Centralna Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej (1951–1956).

Chronologia recenzowanej publikacji to lata 1918–1939 oraz 1945–1956, zderterminowana jest więc latami działania powyższych gremiów, ze zrozumiałą przerwą na lata II wojny światowej. W dalszych częściach wstępu omówiona jest pokrótce zawartość poszczególnych rozdziałów, wykorzystana baza źródłowa (archiwalia, publikatory, wreszcie publikacje o charakterze sprawozdawczym i informacyjnym, relacjonujące prace komisji nad tytułowym zagadnieniem reformy administracji i jej biurowości) oraz literatura naukowa (monografie i artykuły przyczynkowe).

Rozdział pierwszy (*Komisje dla usprawnienia administracji na świecie do 1956 r.*) przybliży działalność organów kolegialnych, powoływanych z zadaniem reformowania urzędów i struktur państwowej administracji (w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii, Belgii, Niemczech, Włoszech), w których w drugiej poł. XIX w. upowszechniły się poglądy o potrzebie reformy ich administracji. I tak niewątpliwie przodującym na tym polu państwem były Stany Zjednoczone Ameryki¹, gdzie pierwsza komisja o zadaniu zreformowania administracji na szczeblu federalnym powołana została w 1869 r. (głównie dla usprawnienia funkcjonowania aparatu skarbowego), zaś pierwsza komisja do spraw usprawnienia całej administracji rządowej – w 1887 r. W Wielkiej Brytanii z kolei pierwsze rozwiązania – w tym w zakresie rekrutacji na stanowiska w administracji – to lata 1855 i 1870, kompleksowe zaś regulacje datuje się na początek XX w. Administracja państwowa we Francji funkcjonowała przez prawie cały XIX w. według rozwiązań wdrożonych w dobie napoleońskiej (jeszcze na przełomie XVIII i XIX w.) i dopiero pod koniec XIX w. zapoczątkowano prace nad reformą administracji, a pierwsze ciało kolegialne dla reformy administracji powołane zostało w 1894 r. Na początku XX w. specjalne komisje powstały w Belgii, we Włoszech (w ramach ujednoczenia systemu administracyjnego państwa po zjednoczeniu) oraz w Austrii² (tu specjalny komitet utworzony został w 1911 r.). W Niemczech stabilność państwowości tradycyjnie oparta była na sprawnej administracji, prace nad jej reformą i reorganizacją zintensyfikowane zostały w drugiej poł. XIX w., po zjednoczeniu państwa.

Rozdział drugi – *Komisje dla usprawnienia administracji w Polsce do roku 1939* – charakteryzuje organizację i działalność oraz składy osobowe kolegialnych gre-

¹ Autor konsekwentnie używa nazwy Stany Zjednoczone, która jakkolwiek jest powszechnie zrozumiała, to jest określeniem potocznym, właściwsza nazwa to Stany Zjednoczone Ameryki.

² W tym przypadku (dla lat 1867–1918, czyli po zawarciu ugody przez Cesarstwo Austrii i Królestwo Węgry) właściwa nazwa to Austro-Węgry.

miów, stawiających sobie za cel usprawnienie administracji państwa polskiego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej. Kwestia ta nabierała bowiem szczególnego znaczenia w sytuacji Polski, która – po odzyskaniu niepodległości jesienią 1918 r. – stanęła przed zadaniem budowy od podstaw aparatu administracyjnego szczebla centralnego i lokalnego. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej funkcjonowało dziewięć takich organów, powoływanych do życia przez najwyższe władze państwowe. W ramach czterech z nich wyłoniono specjalne podkomisje do spraw reform metod pracy w urzędach, w tym pracy biurowej. Autor zauważa, iż większość z owych komisji istniała przed przewrotem majowym 1926 r. (łącznie osiem), zaś po przewrocie – tylko jedna, co tłumaczy ówczesną sytuacją polityczną państwa, czyli przejściem i utrzymywaniem steru rządów przez jeden obóz polityczny.

Najbardziej widocznymi efektami prac tych gremiów były niewątpliwie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw oraz uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej. Były to przepisy o charakterze ramowym, na bazie których urzędy miały opracować i wdrożyć własne regulacje szczegółowe. Niejako uzupełnieniem powyższych normatywów była inna uchwała Rady Ministrów – z dnia 21 grudnia 1931 r. o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej.

Kolejny rozdział (*Racjonalizacja biurowości w pracach międzywojennych komisji dla usprawnienia administracji*) analizuje biurowość polskich urzędów administracji państwowej w latach 1918–1939: jej początki, typowe instrukcje kancelaryjne, instrukcje dedykowane referentom merytorycznym (ze szczególnym uwzględnieniem elementów obsługi kancelaryjnej urzędów), ówczesne publikacje instruktażowe czy kursy szkoleniowe. Warto zaznaczyć, iż opisane zostały również przepisy kancelaryjne dla urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych, opracowywane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Jako materiał ilustracyjny posłużyły schematy obiegu pism w urzędach poszczególnych szczebli administracji państwowej. W dalszej części rozdziału autor omawia także funkcjonowanie składnic akt w urzędach – zapisy instrukcji archiwalnych, podział dokumentacji na kategorie, kwestie brakowania oraz wyposażenia lokalu składnicy akt. W podsumowaniu autor wyróżnia dwa wyraźne okresy w pracach nad racjonalizacją polskiej biurowości: 1918–1926 jako lata akceptowania powszechnie stosowanego dziennikowego systemu kancelaryjnego, oraz lata 1928–1932 jako okres intensywnych prac nad zmianą tego systemu.

Komisje dla usprawnienia administracji w latach 1945–1956 to tytuł rozdziału czwartego. W omawianym przedziale czasu funkcjonowało pięć ciał kolegialnych, pracujących nad usprawnieniem polskiego aparatu urzędniczego, z których jedno otrzymało zadanie opracowania projektu instrukcji kancelaryjnej dla ministerstw i innych urzędów centralnych, zaś dwa inne w ogóle nie podjęły prac w kierunku racjonalizacji biurowości, koncentrując się na zupełnie odrębnych zagadnieniach. Jednak i tym razem komisje te musiały pracować w warunkach równie trudnych, co część ich poprzedników w okresie po 1918 r. – w warunkach zniszczeń materialnych kraju i strat osobowych, zmienionych radykalnie granic państwa, politycznej (i zbrojnej) walki o władzę, zakończonej zwycięstwem komunistów, co skutkowało gwałtowną przebudową ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa polskiego. W efekcie administracja państwowa szczebla centralnego i lokalnego musiała w dużym stopniu zostać zbudowana od podstaw. Autor w tej części swej publikacji poddaje analizie zadania, składy osobowe (choć w jednym przypadku nie zachowały się źródła pozwalające to ustalić), formy i efekty ich działalności, wzbogacając opis narracyjny wieloma schematami graficznymi. Co ciekawe – w odróżnieniu od okresu międzywojennego – tym razem działania nie ograniczyły się do wąskiego grona członków komisji, poszerzonego doraźnie o zapraszanych do współpracy ekspertów. Popularyzacja idei usprawnienia administracji – m.in. poprzez umiejętne wykorzystanie środków masowego przekazu (prasa codzienna, radio) – zaowocowała licznymi oddolnymi projektami, nadsyłanymi kolejnym komisjom do rozpatrzenia. Przykładowo, na adres Centralnej Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej w latach 1951–1956 wpłynęło około 1950 projektów usprawnieniowych.

Piąty – ostatni – rozdział (*Racjonalizacja biurowości w pracach komisji dla usprawnienia administracji w latach 1945–1956*) prezentuje systemy pracy kancelaryjnej przyjęte w centralnych urzędach administracji państwowej, organach partii politycznych (wpływ jednej z tych partii na procesy decyzyjne w najróżniejszych aspektach funkcjonowania państwa polskiego, począwszy już od 1944 r., jest wszak ogólnie znany), terenowych urzędach administracji, w kancelariach miejskich tego okresu, wreszcie w organach rad narodowych. I tak opisany został początkowy okres funkcjonowania biurowości administracji państwowej (czyli lata 1945–1947). Charakteryzował się on – w większości analizowanych urzędów – powrotem do dziennikowego systemu kancelaryjnego, który zalecano „[...] nawet na łamach literatury branżowej jako prostszy do stosowania w nadzwyczajnych warunkach powojennej odbudowy aparatu administracyjnego” (s. 342).

Dalej autor recenzowanej publikacji opisał przebieg prac nad dwoma projektami ramowych normatywów kancelaryjnych dla centralnych urzędów (ostateczne ich wersje ogłoszone zostały odpowiednio w 1948 i 1952 r.), a następnie tryb wdrażania ich postanowień do praktycznego zastosowania w bieżącej pracy biurowej. Ponadto przedstawił metody pracy biurowej i próby jej mechanizacji, zasady stosowania druków i formularzy, organizację i wyposażenie lokalu biurowego, wreszcie funkcjonowanie składnic akt w urzędach. I tutaj opis wsparty został szeregiem wykresów i schematów – w tym graficznymi analizami kształtu obiegu dokumentacji w urzędach różnego szczebla.

Monografia M. Smoczyńskiego stanowi kompleksowe opracowanie omawiające genezę tworzenia, organizację i skład osobowy, przebieg działalności, rezultaty pracy komisji, mających za zadanie przygotowywanie podstaw pod usprawnienie funkcjonowania organów administracji publicznej państwa polskiego w latach 1918–1939 oraz 1945–1956, ze szczególnym naciskiem na usprawnienie systemu jej obsługi kancelaryjnej. Tytułowe zagadnienie zostało poprzedzone omówieniem metod pracy i rezultatów działalności analogicznych gremiów w innych państwach oraz przedstawione na szerokim tle skomplikowanej sytuacji (politycznej, społecznej i ekonomicznej) państwa polskiego, w jakiej musiało ono najpierw – po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. – budować swoją administrację, a potem – po 1945 r., po wyzwoleniu spod niemieckiej okupacji – ją odbudowywać. Jest to niewątpliwie dodatkowym atutem recenzowanego opracowania. Narracja – spisana przystępnym językiem – została wzbogacona szeregiem tabel, wykresów, schematów i ilustracji, ułatwiających zrozumienie tytułowego zagadnienia, a wykaz źródeł i literatury umożliwia zainteresowanym czytelnikom poszerzenie wiedzy o informacje zawarte w przytoczonych opracowaniach. I choć w pracach większości usprawniających administrację komisji kwestie kancelaryjne zajmowały dalszorzędne miejsce (albo wręcz nie były na ich obradach poruszane), publikacja wydaje się obowiązkową pozycją dla badaczy dziejów kancelarii polskiej XX w., a także badaczy ustroju administracyjnego ziem polskich, pomimo ukazania tego zagadnienia z innego punktu widzenia – zarządzania dokumentacją w urzędach państwowych.

Adam Grzegorz Dąbrowski