

Zmiana organizacyjna w administracji państwowej w perspektywie historycznej – aspekty społeczno-kulturowe

*Piotr Górski**

Słowa kluczowe: zmiana organizacyjna, administracja państwowa, Polska 1918–1939

Keywords: organizational change, governmental administration, Poland 1918–1939

Synopsis: W artykule przedstawiono zagadnienie wprowadzenia zmiany organizacyjnej w administracji państwowej w Polsce w okresie międzywojennym. Zwrócono uwagę na kategorie służące opisowi rzeczywistości organizacyjnej i ukazano aktorów wprowadzających zmiany oraz wzorce, do jakich odwoływali się, projektując zmiany. Do analizy wybrano organa kontroli wewnętrznej administracji państwowej. Prawnicze wykształcenie osób wprowadzających zmiany pozwoliło na ukazanie implementacji kategorii i kryteriów właściwych zarządzaniu w środowisku wyrosłym z tradycji prawniczych.

Wstęp

Zmiana organizacyjna należy do podstawowych zagadnień zarówno teoretycznych, jak i praktycznych w naukach organizacji i zarządzania. Zagadnienie zmiany organizacyjnej pojawiło się już u zarania naukowej refleksji nad zarządzaniem, gdy F.W. Taylor i inni przedstawiciele szkoły klasycznej proponowali działania zmierzające do przekształcenia sposobu działania organizacji w bardziej efektywny, oparty na naukowych zasadach. Uważano, że naukowość stosowanych metod oznacza, iż winny one spełniać wymogi racjonalności [Górski, 2005]. Ten sposób podejścia był charakterystyczny dla twórców późniejszych koncepcji, z czasem jednak zaczęto podkreślać, że impuls do zmian organizacyjnych nie pochodzi „z głowy menedżera”, nie jest wywiedziony z racjonalnych przesłanek, a wynika z natury otoczenia, w jakim działa organizacja, ze zmienności i konieczności dostosowania strategii działania do tej zmienności oraz z prób sprostania wymogom konkurencyjności. Zmiana zatem stała się przedmiotem stałych działań kierownictwa organizacji, a jej przeprowadzenie wymagało odpowiednich kompetencji [Balcerek, 2008].

W podręcznikach zarządzanie zmianą organizacyjną przedstawiane jest jako proces sterowany, planowany, obejmujący zarówno identyfikację istotnych czynników otoczenia i trendów oraz określenie celów działania, jak i dobór odpowiednich metod działania i pozyskiwania niezbędnych zasobów [Griffin, 1998; Koźmiński, Piotrowski, 2004]. Prace współczesnych badaczy, utrzymane w nurcie teorii racjonalnych decyzji identyfikują różne obszary zmian organizacyjnych i różne strategie działania, wskazują na specyfikę organizacji, w których zmiana ma kolosalne znaczenie, organizacji uczących się [Senge, 2006]. Refleksja badaczy nie ogranicza się jednak wyłącznie do projektowania modeli i strategii przeprowadzania zmian. Już H. Simon zwrócił uwagę na ograniczoną racjonalność procesów decyzyjnych spowodowaną niepełnością informacji i niedoskonałością umiejętności realizacji założonego celu. Z kolei B. Czarniawska wskazuje, iż zmianie towarzyszy proces racjonalizacji nie tylko w rozumieniu psychologicznym, ale także społecznym, negocjowania sensu nadawanego podejmowanym działaniom, swoistej retoryce racjonalności. Przywołana autorka cytuje

* Dr hab. prof. Piotr Górski, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie.

R. Browna, który pisał, że „racjonalność okazuje się być nie regułą życia jednostki czy społeczeństwa, ale wspólnym osiągnięciem – symbolicznym produktem wytworzonym za pomocą mowy i działania, które same w sobie nie muszą być racjonalne” [Czarniawska, 2010, s. 65]. Racjonalność działania w przeprowadzaniu zmian służy nie tylko osiągnięciu założonych celów, ale także stabilizacji i uzasadnianiu prawomocności działań przez liderów. Sprawia to, iż zdaniem K. Weickiego racjonalne decyzje okazują się być racjonalnymi również w oczach kierownictwa [Czarniawska, 2010, s. 71].

W zglobalizowanym świecie, w którym oprócz dóbr i usług przyspieszonej wymianie podlegają również idee, zmiana organizacyjna związana jest z wykorzystaniem wiedzy i koncepcji powstałych w innych organizacjach, a w przypadku nauk organizacji i zarządzania koncepcji powstałych w innych dziedzinach wiedzy. Zatem istotne pytanie dotyczy sposobu, w jaki idee powstałe w innych warunkach wpływają na działania organizacyjne podejmowane w warunkach odmiennych. Czy rozprzestrzenienie się tych idei ma charakter dyfuzji czy translacji?

Badacze skandynawscy opowiadają się za translacją, w czym odwołują się do koncepcji francuskiego filozofa i socjologa B. Latoura. Translacja, czyli przekład, opiera się na innych niż dyfuzja założeniach. W odniesieniu do koncepcji zarządzania i strategii zmiany organizacyjnej akceptacja modelu dyfuzji – jak sądzi N. Brunsson – oferuje złudzenie, nadzieję na kontrolę samych działań i ich efektów, podczas gdy model translacji, przekładu, dopuszcza możliwość zdarzeń nieoczekiwanych [za: Czarniawska, 2010, s. 163]. W modelach translacji zwraca się uwagę nie tylko na aktywizm i rolę lokalnych uwarunkowań w przeniesieniu rozwiązań organizacyjnych z jednego środowiska do drugiego, ale także na fakt, iż działania nie tylko w pełni nie mogą być kontrolowane, ale ponadto mogą przynieść skutki nie do końca uświadamiane przez działające podmioty, efekty, które stają się elementem warunków wpływających na działania późniejsze. Założenia takie znajdują oparcie w koncepcji strukturalizmu A. Giddensa [2003], a także w koncepcji niezamierzonych skutków działań społecznych R. Boudona [2008]. Proces przejmowania obcych wzorów może prowadzić do izomorfizmu polegającego na homogenizacji form, ale także do izopraksizmu, czyli podobieństwa wzorów działania, i izonimizmu – podobieństwa nazw rozwiązań organizacyjnych, pod którymi kryją się jednak odmienne treści [Erlingsdottir, Lindberg, 2005].

Wskazane powyżej trzy perspektywy nie wykluczają się. Perspektywa pierwsza to perspektywa kogoś, kto opracowuje i realizuje program zmian. Charakteryzuje się ograniczonym racjonalizmem. Perspektywa druga to perspektywa badacza, charakteryzująca się refleksyjnością, wzięciem w nawias racjonalności, która nie tyle jest zakładana, lecz staje się problemem. Dzięki temu program zmian jest nie tylko narzędziem skutecznego osiągnięcia celów, ale przede wszystkim czynnikiem stabilizacji, legitymizacji działań tych, którzy przeprowadzają zmianę. Perspektywa trzecia charakteryzuje się z kolei uwzględnieniem świadomości przyjmowanych wzorów służących opracowaniu strategii zmian oraz podejmowanych działań i osiągniętych efektów. Ich zestawienie pozwala zauważyć rozchodzenie się wzorców i rezultatów, co niekoniecznie wynika z nieumiejętności czy niemożliwości realizacji zamierzonych wzorców, ale ze stosowanej świadomie praktyki wykorzystywania nazw koncepcji bądź modyfikowania istniejącej praktyki zamiast wprowadzania nowych, racjonalnych rozwiązań.

Spojrzenie na proces zmian organizacyjnych w administracji państwowej w Polsce międzywojennej pozwala postawić pytania nie tylko o przyczyny i cele, które chciano osiągnąć oraz o podejmowane działania i sposoby przewycięzania oporów wobec zmian, ale także pytania podstawowe o kategorie służące opisowi rzeczywistości organizacyjnej i identyfikujące aktorów wprowadzających zmiany oraz o wzorce, do jakich się odwoływano, projektując zmiany. W ten sposób można odtworzyć świadomość społeczną aktorów uczestniczących w procesie zmian. Poznanie tego procesu jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, związane jest z tworzeniem, a następnie reformowaniem administracji państwa, które dopiero co powstało, administracji, którą tworzyli ludzie przekonani, iż odcinają się od wzorców i prak-

tyk administracji państw zaborczych, nie znajdujący oparcia we własnych wzorach i tradycjach. Tworzenie administracji państwowej musiało jednak odpowiadać nie tylko wyobrażeniom, marzeniom tych, którzy okazywali radość z odzyskanej niepodległości, ale też standardom prawnym i oczekiwaniom wynikającym z zadań stojących przed nowoczesnym państwem. Po drugie, nowe oczekiwania i rozwój nowej dziedziny wiedzy, jaką była naukowa organizacja, dawał możliwości wprowadzenia do organizacji administracji nowych kryteriów oceny i zasad. Dlatego działania związane z reformowaniem administracji państwowej w Polsce w okresie międzywojennym dają sposobność do przyjrzenia się rozwojowi myśli organizatorskiej w naszym kraju.

W artykule zostaną ukazane społeczne i kulturowe aspekty zmiany organizacyjnej w administracji państwowej w międzywojennej Polsce. Wyróżnione zostaną następujące aspekty: motywacje uczestnictwa w tworzeniu administracji państwowej, elementy kultury organizacyjnej urzędników, cele, jakie chciano osiągnąć, oraz podejmowane działania i kryteria ich oceny przyjmowane przez wyższych urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Urzędów Wojewódzkich dokonujących reorganizacji kontroli wewnętrznej administracji państwowej. Wybór tego obszaru działania administracji państwowej pozwala na ukazanie wprowadzania do administracji kategorii i kryteriów właściwych dla zarządzania.

Tworzenie i reorganizacja administracji państwowej – perspektywa wyższych urzędników państwowych

Perspektywę uczestników rzeczywistości organizacyjnej, podmiotów podejmujących działania określają wartości uzasadniające zaangażowanie i wpływające na sens podejmowanych działań, metafory ujmujące istotę organizacji oraz instrumenty, narzędzia, dzięki którym realizowane są cele organizacji. Administracja i urzędy administracji państwowej początkowo były przez urzędników postrzegane jako organizacje biurokratyczne, ale nie do końca w takim rozumieniu, w jakim biurokrację pojmował M. Weber. Obecne na ziemiach polskich pod zaborami na początku XX w. modele władzy, sposoby organizacji administracji i typy kultury organizacyjnej były nie tylko różne, ale, co ważne dla stanu świadomości Polaków tworzących własne struktury administracyjne po odzyskaniu niepodległości, były postrzegane jako obce, a wobec tego nieakceptowane i uważane za łatwe do odrzucenia. Ten brak własnych tradycji w dziedzinie administracji uważano jednak za korzystny dla reformowania administracji [Szerer, 1925, s. 16; Stosyk, 1930, s. 9].

Ważną przesłanką dla zaangażowania się w tworzenie administracji był patriotyzm, przekonanie, iż uczestniczy się w tworzeniu dzieła historycznego [Kumaniecki, 1924; Sasorski, 1925; Stosyk, 1929, s. 9]. Motywacje te odpowiadały wzorcom zaangażowania społecznego obecnym w tradycyjnym wzorze inteligenta [Górski, 2011a]. Po odzyskaniu niepodległości administrację z konieczności „budowano w biegu”, jak po latach zauważył R. Hauser [1939]. Jednak uwarunkowania polityczne, krzepnięcie organizmu politycznego młodego państwa oraz wzrost zadań spoczywających przed administracją powodowały, iż niemal od początku miano świadomość konieczności dokonywania zmian organizacyjnych w administracji państwowej. Zmiany te były jednak w dużym stopniu uwarunkowane perspektywą, jaką przyjmowali urzędnicy z prawniczym wykształceniem. Urzędy administracji postrzegali oni bowiem nie tylko jako organizacje działające zgodnie z przyjętymi przepisami prawa, ale również jako organizacje, których zakres zadań wynika z obowiązujących przepisów. Przepisy prawa były także postrzegane jako podstawowe narzędzia służące również do realizacji celów stojących przed administracją. Wysoką dbałość o stanowione prawo dobrze wyraża następująca uwaga jednego z uczestników dyskusji poświęconej nowelizacji przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw: „Zewnętrznymi cechami doskonałości każdego rozporządzenia są: jasność, zwięzłość i elastyczność jego przepisów oraz logiczne powiązanie poszczególnych części składowych rozporządzenia. Szczególnie przepisy organizacyjne powinny odpowiadać powyższym wymogom. W przeciwnym bowiem razie nasuwać się

będzie ustawiczna potrzeba ich nowelizowania, co wymaga ciągłej czujności legislacyjnej i co odbija się też bardzo ujemnie na znajomości tych przepisów, a tym samym ich stosowaniu w praktyce” [Kałuski, 1937].

Przypisując duże znaczenie jakości stanowionego prawa, nie zwracano jednak uwagi na aspekt organizacji pracy, uważano bowiem, że odpowiednie przygotowanie zawodowe, doświadczenie i morale urzędnika są wystarczające dla zagwarantowania odpowiedniej organizacji pracy. Dotyczyła ona zarówno organizacji urzędów, jak i samych procedur. Pojęcie „referat” odnosiło się początkowo nie do komórki organizacyjnej, a do zakresu spraw, jakimi zajmował się urzędnik. W. Dołżycki krytykował zwyczaj, wedle którego w starostwach było tylu urzędników, ile referatów i odwrotnie, tyle referatów, co urzędników [Dołżycki, 1937]. Wymagało to samodzielnej organizacji pracy przez każdego z zatrudnionych w urzędzie urzędników, co powodowało, iż nie zastanawiali się oni nad tym, ile czasu zajmuje urzędowanie, merytoryczne załatwianie spraw, a ile nieskomplikowane czynności pomocnicze, gdyż wykonywała je jedna osoba. Trudności powstawały również w sytuacji, gdy urzędnik musiał być zastąpiony przez kogoś innego lub musiał przekazać mu rozpatrywane sprawy.

Inną cechą charakterystyczną dla kultury pracy ówczesnych urzędów było niedocenywanie zagadnień organizacyjnych przez urzędników, przekonanie, iż merytoryczna praca urzędnika, indywidualne rozpatrywanie każdej sprawy, konieczność znajomości przepisów i waga podejmowanej decyzji powodują, iż wtłaczanie jej w sztywne schematy organizacyjne wypaczyłoby istotę pracy urzędnika, sprowadzając ją do mechanicznego stosowania ustaw. Dlatego jeszcze w pierwszej połowie lat 20. XX w. uważano, iż sprawność organizacyjną gwarantuje dobrze przygotowany, doświadczony i obdarzony kulturą osobistą urzędnik. Było to szczególnie ważne przy nielicznym personelu i braku wyraźnego sprecyzowania zakresu ich obowiązków. Ponadto w niewielkich zespołach, w których urzędnicy mieli podobne kwalifikacje, zastępcą kierownika był zwyczajowo urzędnik o najdłuższym stażu. Bycie zastępcą kierownika nie niosło za sobą jakiegokolwiek sprecyzowanego zakresu obowiązków, lecz wiązało się z zastępowaniem kierownika podczas jego nieobecności bądź wyręczaniem go w sprawowaniu funkcji określanej przez niego osobiście.

Zmiana organizacyjna w obszarze kontroli wewnętrznej administracji państwowej

Wzrost liczby zadań i rozbudowa struktury organizacyjnej spowodowały jednak konieczność uwzględnienia aspektów organizacyjnych. Dobrym przykładem jest rozwój organów kontroli wewnętrznej administracji państwowej. Początkowo miała ona pomóc w prawidłowym funkcjonowaniu urzędów administracji państwowej, co było zrozumiałe ze względu na problemy powstające w pierwszej fazie tworzenia administracji oraz niewystarczające przygotowanie zawodowe personelu. Inspektorzy łączyli funkcje kontrolne ze szkoleniowymi. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanego urzędu mieli za zadanie instruowanie i pouczanie urzędników kontrolowanych urzędów administracji pierwszej instancji o obowiązujących przepisach i rozporządzeniach. Ponadto w zakres ich obowiązków wchodziło badanie zasadności skarg i zażaleń składanych na administrację pierwszej instancji oraz wydawanie podczas przeprowadzania czynności kontrolnych „pro wizorycznych zarządzeń w sprawach nie cierpiących zwłoki”, np. zawieszanie urzędników w urzędowaniu, ustanawianie organów dla czasowego, zastępczego sprawowania pewnych czynności [Stosyk, 1933].

Połączenie tak wielu funkcji okazywało się trudne do wykonania, co skutkowało zarówno niezadowoleniem pracujących w komórkach kontroli inspektorów wynikającym z przeciążenia pracą, jak i władz resortu, dla których efekty przeprowadzonych kontroli nie wpływały w zadowalającym stopniu na poprawę funkcjonowania administracji państwowej. Presja nowych potrzeb, przed jakimi stawała administracja centralna, powodowała, iż zmiany organizacyjne w sekcji inspekcyjnej pod koniec 1919 r. następowały żywiłowo. Budowa struk-

tur administracji wojewódzkiej rodziła spory kompetencyjne i zamęt organizacyjny. Z jednej strony rosły wymagania poszczególnych ministerstw w zakresie potrzeb informacyjnych i widoczna była konieczność kontroli administracji drugiej instancji w zakresie realizacji spoczywających na niej zadań, z drugiej kontrola administracji pierwszej instancji podlegająca kontroli urzędów wojewódzkich powodowała, że tworzyła ona własne struktury odpowiedzialne za inspekcję powiatową. Rozrost maszyny biurokratycznej sprawiał, iż w ocenie pracy inspektorów mniejszą wagę zaczęto przykładac do merytorycznej wartości uzyskanych przez nich informacji, a większą do ilości przeprowadzanych kontroli.

Ten żywiłowy rozwój organizacji uświadamiał inspektorom w pierwszej kolejności złożoność ich pracy, występowanie oprócz działań merytorycznych działań o charakterze organizacyjnym i tzw. manipulacyjnym, konieczność sporządzania sprawozdań pokontrolnych i archiwizowania ich. Działalność organizacyjna nie ograniczała się do przydziału zadań i ewentualnego planowania działań kontrolnych, ale inspirowała również do stawiania pytań o rodzaje kontroli i przede wszystkim ich cel. Ważnym, szczególnie w tym okresie, problemem było podniesienie poziomu zawodowego inspektorów, poważnie utrudnione ze względu na brak odpowiednich podręczników, książek i materiałów pozwalających na ich szkolenie i przygotowanie do instruowania kontrolowanych urzędników. Żywiłowość przeprowadzanych w pierwszej połowie lat 20. przemian wynikała również z częstych wymian rządów, co sprzyjało dokonywaniu zmian organizacyjnych w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych oraz rozbudowie struktur odpowiedzialnych za sprawy inspekcyjne w urzędach wojewódzkich [Górski, 2011b, s. 61–68].

Na przełomie lat 20. i 30. nastąpiła poważna zmiana zarówno w ocenie działania administracji, jak i w opracowaniu programu reform. Docenione zostały aspekty organizacyjne, duże znaczenie miały tutaj prace podejmowane przez komisję pracującą pod kierunkiem M. Jaroszyńskiego, która za jedno ze swoich zadań uznała opracowanie jednolitej struktury organizacyjnej dla kontroli administracji państwowej [Z *Komisji...*, 1932]. Autorem podejmującym zagadnienie kontroli administracji państwowej był R. Hausner, który przyjmując prawniczą perspektywę, podkreślał konieczność oparcia jej na konstytucji i ustawach. Autor ten zwracał również uwagę na dwa kryteria kontroli –legalność podejmowanych przez administrację działań, ich oparcie w obowiązującym prawie oraz celowość i oszczędność działania [Hausner, 1930; Jaroszyński, 1924].

Aspekty organizacyjne widoczne są w opracowaniu przygotowanym przez płk. dr. S. Raczyńskiego. Wyszedł on z założenia, iż „sprawne, prawidłowe i oszczędne działanie administracji publicznej jest zależne od właściwego zorganizowania kontroli” [Raczyński, 1932a, s. 2]. Pod tym pojęciem rozumiał, po pierwsze, planowość działań, po drugie, utworzoną w przemyślny sposób strukturę organizacyjną, zasady podporządkowania i komunikowania oraz, po trzecie, fachowe i etyczne przygotowanie pracowników kontroli. W swoim opracowaniu kładł duży nacisk na planowość kontroli. Podobnie jak autorzy współczesnych mu podręczników zarządzania rozpoczął od określenia przedmiotu kontroli. Wyróżnił kontrolę budżetową, szczególnie duże znaczenie przypisując wstępnej kontroli budżetowej związanej z przygotowaniem preliminarza budżetowego, co związane było z ówczesną trudną sytuacją budżetu państwa i koniecznością racjonalnego i oszczędnego dysponowania pieniędzmi już na etapie planowania wydatków [Raczyński, 1932c, s. 1]. Przedmiotem kontroli były działania podejmowane przez urzędy administracji państwowej ze względu na ich celowość i skuteczność w realizacji nałożonych na nie zadań. Postulował, by kontrolą objąć nie tylko urzędy, ale również przedsiębiorstwa państwowe, zarówno produkcyjne, jak i państwowe instytucje finansowe oraz działalność gospodarczą prowadzoną przez fundacje. To poszerzenie kontrolowanych podmiotów wynikało z badań prowadzonych przez Komisję Jaroszyńskiego, które ukazały nieprawidłowości w zakresie działalności i składów rad nadzorczych.

Opisując planowanie działań kontrolnych, Raczyński zwracał uwagę na aspekt proceduralny, organizowanie samej kontroli, określenie zasad komunikowania zarówno z kierownikami kontrolowanych podmiotów, jak i ze zwierzchnikami. Postulował bezpośredni dostęp

pracowników kontroli do szefów kontrolowanych jednostek, co miało usprawnić czynności kontrolne. Dbał o to, aby w realizacji kontroli łączyć planowość z zaskoczeniem, aby kontrola była niespodziewana dla kontrolowanych podmiotów. Planowość kontroli wyrażała się również w przygotowaniu dla inspektorów „arkuszy zapytań” pomocnych w ustalaniu stanu faktycznego kontrolowanej organizacji i pozwalających na eliminowanie wszelkich subiektywnych sądów wartościujących. Planowość oznaczała także dobór i przygotowanie personelu komórek kontrolnych, szczególnie pod względem znajomości przepisów i doświadczenia w pracy w administracji państwowej. Kompetencje te były ważne, gdyż efektem przeprowadzonej kontroli było podjęcie decyzji dotyczącej konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości.

Proponując procedury kontrolne, Raczyński postulował uwzględnienie takich elementów, jak doświadczenie, autorytet i kultura osobista inspektora, świadomość kosztów wynikających nie tylko z niewłaściwego wykorzystania informacji pochodzących z kontroli, ale także z zaburzeń, jakie kontrola może wprowadzić w kontrolowanej jednostce. Dlatego był przeciwnikiem nadmiaru kontroli wprowadzających dezorganizację do kontrolowanych organizacji i wpływających na pogorszenie motywacji pracowników. Na propozycje przedstawiane przez tego autora wywarły wpływ zarówno jego doświadczenie wyniesione z wojska, jak i scentralizowane wzorce administracji francuskiej.

Celem reformowania organizacji kontroli wewnętrznej administracji państwowej miało być usprawnienie funkcjonowania urzędów i sprawdzenie celowości wprowadzanych rozporządzeń [Witek, 1933]. Działalność kontrolna nie miała służyć jedynie stwierdzeniu, czy kontrolowane urzędy i organizacje postępują zgodnie obowiązującym prawem i czy realizują nałożone na nie zadania. Przedmiotem kontroli był sposób realizacji zadań, uwzględnienie nie tylko celowości podejmowanych działań, ale i oszczędności, efektywne gospodarowanie zasobami, w tym także zasobami ludzkimi. Działalność kontrolna nie miała mieć charakteru incydentalnego, miała być ciągła, co wpływało zarówno na jej planowanie, jak i doskonalenie personelu.

Zagadnienia organizacyjne widoczne są również w dyskusjach dotyczących usytuowania komórek kontroli w strukturze organizacyjnej urzędów wojewódzkich. Przedstawiane przez dyskutantów argumenty świadczą o tym, iż zwracali oni uwagę zarówno na takie aspekty, które pozwalały na pełne realizowanie nakładanych na nie celów, jak i na podkreślenie znaczenia tej działalności dla administracji. Wskazywano zatem na konieczność podporządkowania wojewódzkich inspekcji starostw wicewojewodzie, niezależność od naczelników wydziałów tzw. fachowych. Lepszy dostęp do czynników decyzyjnych miał usprawnić komunikowanie i umożliwić skuteczniejsze wykorzystanie materiałów pochodzących z kontroli.

Wypowiedzi dotyczące umiejscowienia komórek kontroli wewnętrznej administracji w strukturze urzędów wojewódzkich pokazują również świadomość znaczenia wyodrębnienia osobnych jednostek kontroli w ramach tzw. wydziałów fachowych, co powodowało spory kompetencyjne oraz brak koordynacji zarówno przeprowadzanych kontroli, jak i formułowanych wniosków pokontrolnych [Długocki, 1934]. Prowadziło to do dostrzeżenia kolejnego problemu, jakże ważnego dla realizacji założonych celów kontroli rozumienia celów kontroli przez kierownictwo kontrolowanych instytucji. Innym dostrzeganym przez W. Długockiego mankamentem było niewłaściwe postrzeganie swej roli jako kierownika mającego wpływ na sprawność działania podległego mu urzędu przez kierowników kontrolowanych jednostek. Wpływ na taki stan rzeczy miało upolitycznienie doboru osób na stanowiska kierownicze.

Kolejnym dostrzeganym i rozwiązywanym problemem organizacyjnym była formalizacja sprawozdawczości. Urzędnicy wypowiadający się na ten temat wskazywali na dwa powiązane ze sobą zagadnienia. Pierwszym była obiektywizacja stanu faktycznego, zwrócenie uwagi na istotne aspekty działalności kontrolowanego urzędu, drugim – nadanie sprawozdaniu z przeprowadzonej kontroli takiej formy, która pozwoliłaby na szybkie wykorzystanie uzyskanego materiału. Rozpatrywano zatem takie aspekty, jak możliwość wykorzystania formu-

larzy, częstotliwość przeprowadzanych kontroli, czas niezbędny do przygotowania sprawozdań i sformułowania wniosków oraz sposoby komunikowania między organem zlecającym przeprowadzenie kontroli a jednostką ją wykonującą [Lewicki, 1930; Długocki, 1934; Lemieszewski, 1934].

Ważnym dla organizacji kontroli wewnętrznej zagadnieniem było przygotowanie zawodowe i pozycja inspektorów. Raczyński, przygotowując projekt organizacji kontroli administracji publicznej, podkreślał konieczność posiadania przez inspektorów głębokiej wiedzy, doświadczenia zawodowego i kultury osobistej, tak aby „umysł ich nie poddawał się krepującemu wpływowi fachowego środowiska, by mogli wznieść się do wydawania sądów bardziej szerokich, niejednokrotnie w ramach ogólnej sytuacji finansowej i politycznej państwa” [Raczyński, 1932b, s. 1]. Od inspektora ministerialnego oczekiwał posiadania wyższego wykształcenia, stażu pracy w administracji oraz kilku lat praktyki w organach kontroli „pod okiem doświadczonych kontrolerów, zanim nabędą pełne uprawnienia”. Powinni charakteryzować się również „nieskazitelnością charakteru, wyrobieniem życiowym, taktem i pracowitością”. Charakter ich pracy powinien umożliwiać im rozwój zawodowy, a wynagrodzenie, odpowiadające dla początkującego inspektora wynagrodzeniu majora, powinno zagwarantować prestiż i odpowiedni poziom życia.

Urzędnicy wypowiadający się na temat przygotowania zawodowego i pozycji materialnej inspektorów wojewódzkich organów kontroli wskazywali jednak na ich nienajlepsze przygotowanie zawodowe, wręcz niechęć bądź nieumiejętność czytania instrukcji i przepisów [Kowalewski, 1933] i obniżający się poziom ich uposażenia [Lemieszewski, 1934]. Najgorzej przedstawiał się poziom przygotowania zawodowego i kontroli na najniższym szczeblu, czyli w gminach. Krytyczną opinię wyraził na ten temat J. Kościółek: „Jeżeli inspektor samorządu gminnego jest głównie używany do czynności biurowych wydziału powiatowego, co w ostatnich latach na każdym polu oszczędnościowym, zdarza się często, że tylko w wolnych chwilach od głównego zatrudnienia, dorywczo wyjeżdża w teren. Inspekcja taka jako stale urywana nie przynosi prawie żadnych korzyści” [Kościółek, 1933, s. 13]. W opinii tej dostrzec można wszystkie problemy, z jakimi borykali się urzędnicy podejmujący dzieło reformowania organów kontroli administracji państwowej – nienajlepsze przygotowanie zawodowe, potwierdzone również przez innego wypowiadającego się w tej kwestii urzędnika [Malanowicz, 1938], złą organizację kontroli [Rączaszek, 1934] i niewłaściwe podejście do zagadnień kontroli przez władze wojewódzkie. Ostatnim, lecz jakże ważnym problemem utrudniającym prowadzenie kontroli gmin były względy oszczędnościowe. Brak środków finansowych spowodowany bardzo trudną sytuacją budżetu państwa w czasach kryzysu sprawiał, iż środki przeznaczone na kontrolę administracji w najtrudniejszym roku budżetowym 1934/1935 stanowiły zaledwie 1/3 budżetu z roku 1929. Mimo tej trudnej sytuacji liczba przeprowadzonych w 1934 r. inspekcji była niższa jedynie o 10%, a ilość dni poświęconych na inspekcje nawet wzrosła [Stosyk, 1935]. Z pewnością było to możliwe dzięki zaangażowaniu i poświęceniu urzędników oraz poprawie organizacji pracy komórek kontroli.

Krytyczne uwagi Kościółka świadczą również o tym, iż urzędnicy dokonujący zmian organizacyjnych w obszarze wewnętrznej kontroli administracji w Polsce w latach 30. świadomi byli standardów, jakim powinna ona odpowiadać. Jej cel widzieli szeroko, jako dążenie do usprawnienia funkcjonowania administracji państwowej, sprawnego realizowania nakładanych na nią zadań. Dostrzegali znaczenie nie tylko dobrego prawa, ale i dobrych instrukcji organizacyjnych, struktur ułatwiających komunikowanie i uniemożliwiających konflikty między komórkami kontroli a jednostkami wykorzystującymi pochodzące z kontroli informacje. Świadomość znaczenia zagadnień organizacyjnych powodowała, iż w organizacji pracy i budowaniu struktur organizacyjnych zaczęto odchodzić od podziału pracy opartego na prawniczej klasyfikacji spraw na rzecz podziału opartego na wyróżnianiu czynności merytorycznych i kancelaryjnych. Ze względu na cel, jakiemu służyła działalność kontrolna, postrzegano ją jako działalność ciągłą, dużą wagę przypisywano więc fazie planowania i realizacji. Dyskusje urzędników przygotowujących i wdrażających zmiany w obszarze

kontroli wewnętrznej administracji państwowej w Polsce w tym czasie świadczą o tym, że podejmowane przez nich działania, mimo iż prowadzone w tak trudnych latach kryzysu, były realizacją pewnej uporządkowanej wizji, w której zagadnienia organizacyjne nabierały coraz to większego znaczenia.

Uwagi końcowe

W artykule przedstawiono zmiany organizacyjne w administracji państwowej w Polsce międzywojennej i zinterpretowano je, wykorzystując wskazane we wstępie perspektywy teoretyczne. Do analizy zmian organizacyjnych zastosowano inne podejście niż stosują autorzy badający zmiany przeprowadzane obecnie. Celem autora było nie projektowanie zmian czy wręcz doradztwo, a ukazanie rodzenia się świadomości aktorów podejmujących zmiany, sposobu rozumienia przez nich rzeczywistości organizacyjnej, stosowanych do tego kategorii i podejmowanych działań. W ten sposób można także podpatrzeć proces kształtowania się obecności myślenia w kategoriach właściwych dla zarządzania w administracji publicznej.

Wprowadzenie zmian organizacyjnych w kontroli wewnętrznej administracji państwowej w Polsce międzywojennej ukazuje nieco inny proces niż ten zalecany w rozdziałach podręczników zarządzania dotyczących wprowadzania zmian. Początkową żywiołowość procesów zmian starano się ująć w uporządkowane przepisami ramy. Impulsem do zmian organizacyjnych była zarówno konieczność rozwiązywania problemów powstałych w wyniku żywiołowych działań, jak również przyjęcie pewnych wzorów określających cele kontroli i procedury. Wpływ na nie miało nie tylko przyjęcie założenia o kryteriach, jakim powinny sprostać przepisy i rozporządzenia, ale także formułowanie zasad organizacyjnych przy pomocy języka i narzędzi, jakimi posługiwali się prawnicy. Oprócz żywiołowości działań w pierwszym okresie tworzenia administracji państwowej impulsem do zmiany były także takie czynniki jak wzrost zadań spoczywających na administracji państwowej, oczekiwanie sprawności działania oraz wymagania wizerunkowe, ponieważ urzędy i urzędnicy reprezentowali wobec obywatela państwo. Wyzwania te powodowały, że administracja państwowa musiała działać sprawnie i oszczędnie, a także gwarantować ciągłość realizacji zadań.

Odpowiedzią na te wyzwania były rozwiązania charakterystyczne dla zarządzania, oparte na planowaniu nie tylko działań, ale i budżetu, usprawniające organizację pracy zakładającą podział czynności, formalizujące i obiektywizujące kryteria oceny sposobów działania kontrolowanych urzędów z punktu widzenia sprawności działania. W przypadku reformowania kontroli wewnętrznej administracji państwowej można zwrócić uwagę na proces translacji, przełożenia kategorii i narzędzi wykorzystywanych przez prawników do rozwiązywania problemów organizacyjnych. W przypadku zmian organizacyjnych przeprowadzanych w polskiej międzywojennej administracji państwowej można mówić o świadomym wzorowaniu się na rozwiązaniach niemieckich. O tym, że nie była to dyfuzja wzorów czy naśladownictwo, świadczy następująca uwaga S. Stosyka: „Kończę tę pracę wnioskiem o przyjęcie zasad systemu nowo-niemieckiego za podstawę przyszłego jednolitego systemu biurowego w Polsce. Mówię »zasad«, bo szczegóły mogą być i będą w naszych warunkach inne. Inna też będzie kolejność reformy i rozciągłość poszczególnych jej etapów w czasie”. Kolejność etapów reformy okazała się taka sama, reformowano administrację „od góry”, od poziomu ministerstw. Inne natomiast były motywacje zaangażowania urzędników. W międzywojennej Polsce silne były motywy patriotyczne, gotowość do poświęceń, która z jednej strony miała legitymizować pozycję urzędnika, z drugiej stanowić podstawę zapewnienia mu przez państwo odpowiedniej sytuacji materialnej i prestiżu. Profesjonalizm polskich urzędników przygotowujących i wdrażających zmiany na poziomie ministerialnym i administracji wojewódzkiej oparty był na dobrym przygotowaniu prawniczym, stąd podobne oczekiwania w stosunku do pozostałych urzędników i krytyczne głosy dotyczące ich przygotowania zawodowego oraz doświadczenia z praktyki urzędowania, co prowadziło do zwracania uwagi na „życiowość przepisów”, wpływ procedur kontrolnych na funkcjonowanie kontrolowanych

jednostek czy znaczenie praktyk zawodowych odbywanych w urzędach wszystkich instancji w przygotowaniu zawodowym urzędników.

Bibliografia

1. Balcerek A., (2008), *Od zarządzania do przywództwa*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 3–4.
2. Boudon R., (2008), *Efekt odwrócenia. Niezamierzone skutki działań społecznych*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
3. Czarniawska B., (2010), *Trochę inna teoria organizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
4. Erlingsdottir G., Lindberg K., (2005), B. Czarniawska, G. Sevón (eds.), *Izomorphism, izopraxism and izonymism: Complementary or Competing Processes?*, [w:] *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in a Global Economy*, Business School Press, Liber–Copenhagen.
5. Długocki W., (1934), *W sprawie instrukcji dla inspekcji wojewódzkiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 24.
6. Dołżycki W., (1937), *Podział czynności w starostwach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 13.
7. Giddens A., (2003), *Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturacji*, Wydawnictwo Zysk i Ska, Poznań.
8. Górski P., (2005), *Między inteligentką tradycją a menedżeryzmem. Studium kształtowania środowiska naukowej organizacji, jego ideologii i działań organizatorskich w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
9. Górski P., (2009), *Między urzędnikiem a menedżerem. Środowisko naukowej organizacji wobec problemów administracji publicznej w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
10. Górski P., (2011a), *Etos inteligentki i jego wpływ na działania stowarzyszeń w czasach zaborów i w Polsce międzywojennej*, „Trzeci Sektor” nr 23.
11. Górski P., (2011b), *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
12. Griffin R.W., (1998), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
13. Hausner R., (1939), *Administracja wewnętrzna 1918–1938*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 7–8.
14. Hausner R., (1930), *Kontrola administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930 nr 2.
15. Jaroszyński M., (1924), *Oszczędność w organizacji administracji powiatowych związków komunalnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 39.
16. Kałuski W., (1937), *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i trybie załatwiania spraw w tych urzędach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 23.
17. Kościółek J., (1933), *Inspekcja powiatowa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 16.
18. Kowalewski Z., (1933) *Z teki spostrzeżeń inspektora*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 22.
19. Kożuch B., (2007), *Zmiany organizacyjne w powiatowych urzędach pracy. Struktury i strategie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
20. Koźmiński K., Piotrowski W. (red.), (2004), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
21. Kumaniecki K., (1924), *Wzmocnienie państwa a administracja*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 2.
22. Lemieszewski W., (1934), *Jeszcze kilka uwag w sprawie inspekcji wojewódzkiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 20.
23. Lewicki S., (1930), *Na marginesie nowej instrukcji dla inspekcji wojewódzkiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 22.
24. Malanowicz S., (1938), *Kwalifikacje inspektorów samorządu gminnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 16.
25. Prawelska-Skrzypek G., (2007), *Współczesne instrumenty zarządzania wspomagające procesy zmian organizacyjnych w instytucjach rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

26. Raczyński S., (1932a), *Organizacja kontroli administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 19.
27. Raczyński S., (1932b), *Organizacja kontroli administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 20.
28. Raczyński S., (1932c), *Organizacja kontroli administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 21.
29. Rączaszek A., (1934), *Kilka uwag o powiatowej inspekcji samorządowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 16.
30. Sasorski S., (1925), *Uzasadnienie urzędniczego ruchu zawodowego*, „Życie Urzędnicze” nr 3.
31. Senge P., (2006), *Piąta dyscyplina*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.
32. Stosyk S., *Współczesny system biurowy w niemieckiej administracji publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 12.
33. Stosyk S., (1930), *Racjonalna organizacja biurowości*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 6.
34. Stosyk S., (1933), *Rozwój organizacji inspekcji ministerialnej w MSW*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 21.
35. Stosyk S., (1935), *Inspekcja wojewódzka w roku 1934/35*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 23.
36. Szerer M., (1925), *Sprawa urzędnicza w demokracji*, wydane nakładem SUP, Warszawa.
37. Wittek K., (1933), *Rola wojewódzkiego inspektora starostw w dziedzinie szkolenia urzędników*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 22.
38. *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Państwowej*, (1932), „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 10.

A historical perspective of organizational change in governmental administration from both social and cultural aspects

Summary

The article pertains to the subject of organizational change in the Interwar Polish state administration. The description of the contemporary perspectives in research on organizational change was kind of a starting point here. The conception of B. Latour's translation, the research of Scandinavian authors (N. Brunsson) making use of his theory and A. Giddens's theory of structuration together with R. Boudon's remarks on unintentional effects of social activities were characterized here.

The state of consciousness of the actors making changes, their system of values, the categories depicting organizational reality, the conditions in which they acted, undertaken actions and the assumed criteria of their assessment were also presented in this paper. Much attention has been paid to the conditions of creating state administration. The necessity to create it almost from scratch, alongside the evolution of state institutions and the increasing number of tasks it had to face. It led to the situation where it was necessary to implement organizational changes, introduced by clerks with a background in legal education. The described process of change enables us to show the introduction of organizational rules with the use of language and tools used by lawyers. At the same time it shows the process of the translation of criteria and rules developed in one organizational environment and then passed on to another. The process of organizational change in the interwar Polish state administration portrays the process of the gradual formation of the ability of clerks to recognize administrative issues in a way pertinent to management.