

Dr hab. Dariusz Magier
Instytut Historii
Wydział Nauk Humanistycznych
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Siedlce, dn. 19.11.2020 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Marcina Smoczyńskiego pt.
*„Walczymy o usprawnienie administracji!” Komisje usprawnienia
administracji publicznej i ich rola w racjonalizacji polskiej biurowości
do roku 1956***

Uwagi wstępne

Nawet gdyby literalnie wcielać w życie model biurokracji autorstwa Maxa Webera, będzie on jedynie mniej lub bardziej niedoskonałym dążeniem do ideału. Pogląd ten podziela Autor dysertacji, stąd jego konstatacja, że „zjawisko usprawniania aparatu państwowego liczy dokładnie tyle lat, ile sama administracja”, nosi wszelkie znamiona prawdziwości. Od początku również świadomość możliwości ulepszenia sposobu administrowania „w interesie rządzących i rządzonych” była motorem działań w tym zakresie. Zwłaszcza w okresie wzmożonego rozwoju biurokracji w pierwszej połowie XX w. Wraz z postępującą rozbudową struktur coraz bardziej widoczna była centralizacja utrudniająca sprawne urzędowanie, a tym samym wydajność urzędów i urzędników. Z drugiej strony rodziła ona iluzję, że centralnie można również zaordynować zwiększenie efektywności pracy administracji, zwykle poprzez powoływanie specjalnych komisji. Stwierdzenie o iluzji jest oczywiście moim własnym przekonaniem wynikającym nie z prowadzonych badań, lecz obserwacji współczesnych zjawisk w zakresie biurokracji. Nie mniej jednak pokrywa się ona w znacznej części z efektami badań Marcina Smoczyńskiego, które wykazują fiasko działań komisji rządowych w tym zakresie w państwach Europy. Pozytywne efekty dało się zaobserwować jedynie w administracji anglosaskiej (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania), co wynikało z wypracowania szczególnego zrównoważonego modelu działań, w który zaangażowano ludzi ze świata polityki, urzędników administracji i specjalistów sektora prywatnego. Analiza

wyników działań zagranicznych komisji usprawniających administrację ustalona w ramach dysertacji jasno ukazuje, że właśnie brak tej równowagi w kształcie i funkcjonowaniu komisji w państwach kontynentalnej Europy, zdecydowały o ich fiasku.

Rozważania powyższe stanowią udane tło porównawcze dla badań nad polskimi komisjami o usprawnianiu administracji.

Model badawczy

Przedmiotem swoich badań uczynił Smoczyński polskie centralne ciała kolegialne, utworzone w celu poszukiwania sposobów na zwiększenie wydajności pracy aparatu państwowego, i określone rodzimą nazwą „komisji (dla) usprawnienia administracji”. W stworzonym modelu badawczym ujął 14 takich gremiów funkcjonujących w latach 1918-1956:

- Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego (1918),
- Międzyministerialna Komisja Kwalifikacyjna (1919),
- Komisja dla Spraw Oszczędności Państwowych (1920),
- I Komisja dla Reformy Administracji (1923),
- Państwowa Rada Oszczędnościowa pod przewodnictwem Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego (1923–1926),
- II 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).

Głównym celem projektu badawczego, jaki zbudował Smoczyński, była analiza przejawów zarządzania dokumentacją występujących w działalności komisji dla usprawnienia administracji, których dziedzinę autorsko i całkowicie słusznie określa mianem „racjonalizacji biurowości”. Rozumie ją jako zastosowanie środków zmierzających do

usprawnienia ogółu spraw dotyczących pracy kancelaryjno-administracyjnej. Poprzez przegląd efektów działań takich komisji w innych państwach otworzył sobie jednocześnie furtkę do badań komparatystycznych, które umiejscawiają polskie starania do racjonalizacji biurowości na mapie podobnych wysiłków administracji wybranych państw kultury zachodniej. Wybór ten Autor uzasadnił świadomym skierowaniem swych badań w kierunku tych państw, które były wzorcem dla działań polskich komisji dla usprawniania administracji, ale też w ogóle budowy zrębów polskiej administracji po okresie zaborów. Inne cele badawcze to poznanie zagranicznych kolegiów, które operowały nad reorganizacją administracji, co miało ustalić polityczny, historyczny, ekonomiczny i społeczno-kulturowy kontekst dla komisyjnego usprawniania polskiej administracji. Poza tym ustalenie podstaw prawnych funkcjonowania tych kolegiów, składów osobowych oraz trybu prac, wreszcie poznanie postaci działających na rzecz racjonalizacji administracji oraz ustalenie obrazu wyjściowego dla reformy administracji po II wojnie światowej.

Model ten nie budzi zastrzeżeń. Jest precyzyjnie wskazany, prawidłowy metodologicznie, zamknięty w racjonalnie przyjętych i nie dających pola do większych dyskusji ramach chronologicznych.

Przyjmując za racjonalny wybór przykładów zagranicznych działań usprawniających biurokrację, wypada jednak zapytać o takież w innych nowo powstałych na skutek traktatu wersalskiego państwach, takich jak Czechosłowacja czy Węgry, budujących swoje narodowe struktury administracyjne na gruzach upadłych monarchii. Porównanie polskiego modelu z nimi byłoby poznawczo bardzo interesujące w ramach omawianego projektu badawczego. W tym zakresie w trakcie lektury dysertacji rodzi się również pytanie o administrację rosyjską i sowiecką, tym bardziej, że działania w zakresie biurokracji pozostałych zaborców zostały omówione. O tym, że w Związku Sowieckim nie było właściwie zjawiska racjonalizacji biurowości dowiadujemy się z jednego akapitu w zakończeniu dysertacji, jakby Autor zreflektował się, że pozostała merytoryczna luka i postanowił przynajmniej w ten sposób ją wypełnić. Nie otrzymujemy jednak żadnych informacji o takich działaniach w administracji Imperium Rosyjskiego.

Inny problem to działania polskiej biurokracji po 1944 r. Jeśli w tym zakresie polska administracja centralna do 1956 r. mogła kontynuować działania prowadzone w II Rzeczypospolitej, byłoby to dużym ewenementem w kraju rządzonego przez komunistów budujących życie poszczególnych obszarów narodowej gospodarki wg sowieckiej matrycy. Brakuje nieco szerszego tła, które precyzyjniej nakreśliłoby sytuację biurowości w warunkach sowietyzacji kraju, pokazało nieco więcej niż nowe wzorce techniki biurowej i ówczesne

rytualne odwołania do doświadczeń uczonych sowieckich w tym zakresie. Wydaje się, że degradacja biurowości w pierwszych latach władzy komunistów, wynikająca z obniżenia poziomu fachowego personelu, wpływała na potrzeby usprawniania administracji, czyli do klasycznych przyczyn biurokratyzacji dołączyły negatywne zjawiska społeczno-polityczne.

Trzeci problem to chronologia. Oczywiście jest ona poprawna, bo wyznaczana przez funkcjonowanie poszczególnych komisji dla usprawniania administracji polskiej. Wiadomo, że przy omawianiu działań gremiów zagranicznych wykracza ona przed rok 1918, by zarysować problematykę administracji poszczególnych państw. Zrozumiała jest również data końcowa działalności polskich komisji: w warunkach PRL – jak słusznie zauważa Smoczyński – „dążenia do usprawnienia administracji straciły po II wojnie światowej moc sprawczą, skoro najważniejsze decyzje zapadały w komitetach partyjnych: moskiewskim, warszawskim, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i miejskich”. Dyktatura partii komunistycznej i brak wzorców sowieckiej centrali odbierały możliwość wpływania na biurowość administracji państwowej. Wyjaśnienie wydaje się racjonalne. Czy jednak czas zaprzestania działalności polskich komisji pokrywał się z wygaszeniem podobnych działań w demokratycznych krajach Zachodu? Czy zaszły jakieś ogólnoświatowe okoliczności powodujące zaprzestanie opisywanych działań, czy może były tam one kontynuowane, a Autor po prostu się nimi nie zajmuje uznając za zjawiska wykraczające poza wyznaczone ramy badawcze? Myślę, że warto doprecyzować ten problem ku większemu pożytkowi czytelnika.

Struktura pracy

Ogólna konstrukcja pracy jest racjonalna i wydaje się optymalna dla prezentacji wyników badań podjętych przez Marcina Smoczyńskiego. Oparta została na pięciu rozdziałach z wykorzystaniem swego autorskiego pojęcia „racjonalizacji biurowości”, które omówione zostało we wstępie. Jest wynikiem podziału terytorialnego tendencji zagranicznych, rzeczowo-chronologicznego oraz rzeczowego – omawiającego wspomniane sposoby na racjonalizację biurowości.

Pierwszy rozdział pt. „Komisje usprawnienia administracji na świecie do 1956 r.” przybliży kierunki działań zagranicznych kolegów. Drugi – „Komisje dla usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej” – charakteryzuje polskie międzywojenne ciała kolegialne powołane dla reorganizacji administracji, a każdemu z nich zadedykowano osobny podrozdział. Jego kancelaryjnym podsumowaniem jest rozdział trzeci pt. „Racjonalizacja

biurowości w pracach międzywojennych komisji dla usprawnienia administracji”, który przybliży przejawy zarządzania dokumentacją w pracach z lat 1918–1939: bilans wyjściowy dla późniejszych reform kancelarii wszystkich trzech szczebli, instrukcje kancelaryjne, dla referentów i archiwalne oraz rozwiązania z zakresu architektury i wyposażenia lokalu biurowego, wreszcie obraz kancelarii po reorganizacjach i faktyczny zakres wdrożenia reform.

Powtórzenie tego schematu Smoczyński zaproponował w rozdziale czwartym i piątym, omawiającym ten sam przedmiot badań w odmiennym ustrojowo okresie po II wojnie światowej. Rozdział „Komisje dla usprawnienia administracji w latach 1945–1956” poświęcono przybliżeniu działalności kolegiów powojennych, zaś jego analiza kancelaryjna to rozdział „Racjonalizacja biurowości w pracach komisji dla usprawnienia administracji w latach 1945–1956”.

Dysertację poprzedza wstęp, który zawiera charakterystykę przedmiotu i modelu badawczego, cele pracy i zastosowane metody badawcze, czyli wszystkie wymagane elementy. Podobnie wszystkie należne informacje zawiera zakończenie. Całość uzupełniają wykaz źródeł i literatury, wykaz tabel, schematów i wykresów oraz aneks zawierający bardzo ciekawe dla czytelnika rysunki-projekty racjonalizacyjne zgłoszone do Centralnej Komisji Projektów Usprawnienia Administracji Publicznej i Centralnej Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej w latach 1949–1955, obrazujące propozycje usprawnień z zakresu biurowości.

Źródła i literatura, aparat naukowy i język dysertacji

Realizując swój projekt badawczy Autor dysertacji przejrzał materiały archiwalne przechowywane w kilkunastu polskich i zagranicznych archiwach i bibliotekach, dotarł do bardzo wielu źródeł publikowanych, sięgnął do literatury polskiej i zagranicznej, a zakres tych prac i wykorzystanych źródeł jest imponujący.

Zastosowany aparat naukowy oraz opis bibliograficzny bez zarzutu.

Styl narracji mgra Marcina Smoczyńskiego jest wyśmienity, dysertację czyta się doskonale. Autor posługuje się doskonałą polszczyzną, co pomaga czytelnikowi w zrozumieniu części analitycznej zagadnień biurokratycznych. Wzbogacając narrację licznymi wykresami i tabelami pomaga również w przekazaniu danych statystycznych w sposób wizualnie przystępny.

Uwagi końcowe

Efekt końcowy projektu badawczego mgra Marcina Smoczyńskiego w postaci dysertacji doktorskiej zakończył się niewątpliwym sukcesem, przynosząc szereg oryginalnych odkryć nieznanych dotąd w literaturze naukowej. Autor omówił przykłady zagranicznych reform biurowych i ich twórców, przybliżył biurowe efekty funkcjonowania międzywojennych komisji, wreszcie po raz pierwszy scharakteryzował instrukcje kancelaryjne opracowane przez Międzyministerialną Komisję Kwalifikacyjną oraz Komisję dla Reorganizacji Biurowości. Nie do przecenienia jest również weryfikacja poglądów na efekty prac międzywojennych i powojennych kolegów oraz wyartykułowanie licznych, nowych pytań badawczych, które zawsze stanowią niezbędny drogowskaz do dalszego rozwoju nauki.

Całość stanowi oryginalną merytorycznie i niezwykle wartościową pracę, która – nie mam wątpliwości – powinna zostać opublikowana. Wszystkie wyrażone wyżej wątpliwości i pytania mają jedynie na celu upomnienie się o wyraziste uwypuklenie pewnych niejasnych kwestii oraz udoskonalenie przyszłej monografii.

W związku z powyższym stwierdzam, że praca Marcina Smoczyńskiego pt. *„Walczyliśmy o usprawnienie administracji!” Komisje usprawnienia administracji publicznej i ich rola w racjonalizacji polskiej biurowości do roku 1956* odpowiada wymogom stawianym rozprawom doktorskim określonym w art. 13 ustawy z dnia 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i wnioskuję o dopuszczenie Autora do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

