

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom I

Małgorzata Wnuk

(Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Filia w Piotrkowie Trybunalskim)

Biurokracja we współczesnej kancelarii*

Celem tego artykułu jest próba rozważenia, w jaki sposób przemiany zachodzące dziś w sferze wytwarzania dokumentów, mogą wpływać na rozwój biurokracji. Jak wiemy, biurokracja, sama w sobie, nie zawsze jest uważana za zjawisko negatywne, inaczej niż jej przerosty zwane zwykle biurokratyzmem¹. Odwołuję się przy tym do niektórych cech idealnego typu biurokracji stworzonego przez Maxa Webera².

* Niniejszy artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego Nr 1 H01G 013 30, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

¹ Por. *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1995, s. 161.

² Biurokracja jest to jedna z form organizacji, szczególnie rozpowszechniona w instytucjach państwowych. Z założenia, przyjętego przez Maxa Webera, biurokracja miała być idealną i bezbłędną formą organizacji, jednakże wraz z jej rozrostem staje się ona, jako system organizacyjny, coraz bardziej dysfunkcyjna. Model idealnej biurokracji opracowany został przez Maxa Webera i przedstawiony w jego klasycznym dziele „*The Theory of Social and Economic Organization*”. Wyróżnił on trzy rodzaje legitymowanej władzy: 1) racjonalnej (legalnej) – opartej na przekonaniu o „legalności” zasad i normatywnych reguł sprawowania władzy oraz prawie tych, którzy zgodnie z nimi sprawują władzę do wykonania poleceń, 2) tradycyjnej – związanej silnie z przekonaniem o świętości nieprzemijającej statusu tych, którzy sprawują zgodnie z nią władzę, 3) charyzmatycznej – opartej na pewnych specyficznych i wyjątkowych cechach charakteru, heroizmu, świętości danej jednostki, a także na normatywnych wzorach postępowania i wynikającego z nich ładu, jaki ona objawiła lub ustanowiła. Weber twierdził, iż z władzą legalną w idealnej postaci mamy do czynienia gdy zatrudnionych w administracji biurokratów cechuje następujące postępowanie: 1) podlegają władzy jedynie w zakresie swoich oficjalnych obowiązków o bezosobowym charakterze – posiadają więc wolność osobistą, 2) hierarchia urzędów w jakich działają jest jasno zdefiniowana, 3) każdy urząd odznacza się jasno zdefiniowanym zakresem kompetencji, 4) sprawowanie urzędu powiązane jest z dobrowolnie zawartą umową, 5) istotną rolę przy wyborze kandydata odgrywają jego kwalifikacje zawodowe, 6) pobory biurokratów odznaczają się ustaloną wysokością, wypłacaną w gotówce, pracownicy nabywają uprawnienia emerytalne, jednak w niektórych przypadkach organ ma prawo do odwołania mianowanego urzędnika, natomiast ten ma zawsze prawo do rezygnacji, 7) sprawowany urząd jest traktowany jako jedyne lub główne zatrudnienie danej osoby, 8) zwierzchnicy mogą urzędnikowi przyznać awans uwarunkowany stażem pracy, osiągnięciami, 9) urzędnik

Swoje rozważania będą kierować głównie w stronę przemian, jakie zaszły w kancelarii wraz z pojawieniem się nowoczesnych środków informacji. Chodzi m.in. o pytania, jaki wpływ na współczesną kancelarię wywiera zarządzanie dokumentacją, wiedzą i informacją? Jak się to ma do perspektyw rozwoju biurokracji?

Wychodzę więc właściwie w przeszłość i nieco w futurologię³. Jednak archiwista musi tak czynić, by przewidzieć, jakie akta przeznaczyć do wieczystego przechowywania – dla przyszłych historyków. Jak wiadomo, biurokracja opiera się na dokumentacji pisanej. Zatem tok urzędowania opiera się na technologii rejestrowania informacji. Wiadomo też, że środek przekazu sam staje się przekazem. Zatem przemiany, które zachodzą w obiegu pism, środkach technicznych (maszyna do pisania etc.) zawsze zmieniały charakter biurokracji. Dziś – co widać coraz wyraźniej – komputer przewraca w tej sferze wszystko do góry nogami. Jakie rysują się tego konsekwencje?

Biurokracja w swojej słownikowej definicji jest, po pierwsze, ogółem urzędników, po drugie, systemem rządów, w którym decydującą rolę odgrywa administracyjny aparat urzędników, a po trzecie jest to określenie źle funkcjonującej administracji⁴.

Właściwe funkcjonowanie współczesnej kancelarii nie może się składać tylko i wyłącznie z efektywnej organizacji pracy umysłowej. Rozumiem przez nią właściwą organizację komórek organizacyjnych instytucji, nowoczesne metody zarządzania i kierowania, właściwą rolę obiegu informacji oraz dobór właściwej kadry pracowniczey. Niezbędne jest również wprowadzanie nowoczesnych maszyn biurowo-organizacyjnych. Bez nich niemożliwe byłoby właściwe zorganizowanie nowoczesnej i właściwie funkcjonującej instytucji bądź przedsiębiorstwa. Zmiana w postrzeganiu znaczenia techniki biurowej nastąpiła, podobnie jak w organizacji pracy umysłowej, pod koniec lat sześćdziesiątych⁵. Postaram się przybliżyć środki techniczne, które zrewolucjonizowały kancelarię. Po pierwsze, będą to wszelkiego rodzaju urządzenia biurowe, które służą do tworzenia dokumentów. Najbardziej rozpowszechnionymi urządzeniami były maszyny do pisania. Wpływały na szybkie powstawanie doku-

pracuje w całkowitym oderwaniu od własności środków administrowania i nie ma prawa do „zawłaszczenia” swojego stanowiska, 10) jest on poddany ścisłej, systematycznej dyscyplinie i kontroli. Według Webera biurokracja jako typ idealny charakteryzować się powinna przede wszystkim: 1) precyzją działania, 2) szybkością, 3) elastycznością, 4) jednoznacznością, 5) efektywnością. 6) ciągłością pracy, 7) dyskrecją, 8) subordynacją, 9) bezosobowością, 10) przepisowością, 11) racjonalnością, 12) zmniejszeniem do minimum tarć, 13) oszczędnością kosztów, 14) dostosowaniem do potrzeb, przewidywalnością zachowań – zob. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Biurokracja>, 22 czerwca 2007 r. Całkiem niedawno ukazało się polskie tłumaczenie podstawowego w tej mierze dzieła M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

³ To narzuca dyskusyjny i w znacznej części subiektywny charakter tych uwag. Pozwala zarazem na nie obciążanie Czytelnika aparatem naukowym w sposób nadmierny.

⁴ Zob. wyżej przyp. 1.

⁵ Warto tu przypomnieć przeglądowe i socjologicznie pogłębione, a przy tym w wielu partiach nie zdezaktualizowane ujęcie tej problematyki – W. Jarzębowski, *Nowoczesne biuro organizacja i technika*, Warszawa 1978 (i in. wyd.).

mentu, jego powielanie i rozpowszechnianie. Bardzo istotnym urządzeniem był dyktafon. Pojawiły się też urządzenia, które służyły do przechowywania i porządkowania dokumentacji. Zaliczamy do nich: kartoteki, szafy, regały, klasery, wszelkiego rodzaju pojemniki, selektory.

Opracowywanie dokumentów jest bardzo ważnym czynnikiem, który należy uwzględnić przy badaniu historii, tworzonej przez nas w tym momencie. Urządzenia, które pomagały opracowywać dokumenty sprawiały, że opracowywanie korespondencji było łatwiejsze. Wymieńmy, chociażby modne w PRL-u frankownice, które powstały w celu zlikwidowania czynności związanych ze żmudnym naklejeniem znaczków pocztowych oraz rozliczeń za ich użytkowanie.

W powszechnej opinii biurokracyzm w Polsce jest ogromny. W 2004 r. wstąpiliśmy do Unii Europejskiej, co raczej powiększyło skalę zjawiska, niż ją ograniczyło. Komputer miał spowodować zmniejszenie biurokracji, a co za tym idzie zmniejszenie wytwarzania papieru. Z drugiej wszakże strony za jego pomocą możemy tworzyć bez najmniejszego problemu dziesiątki kopii, a po wygładzie zewnętrznym czasem z trudem rozpoznajemy, czy jest to jest oryginał, czy kopia. Rekordy w dziedzinie ilości gromadzonego papieru ustanawiają instytucje rozdzielające wsparcia z programów europejskich. Wniosek ma być wypełniony bezbłędnie, co powoduje, że przeciętny przedsiębiorca nie jest w stanie zrobić tego sam i musi prosić o pomoc fachowców. Drobne błędy formalne pozwalają eurobiurokratom na odrzucenie części wniosków bez ich czytania, dzięki czemu mają mniej pracy i problemów z decyzją, komu dotację przyznać, a komu nie⁶.

Biurokracja we współczesnej kancelarii nierozzerwalnie łączy się z technologią informacyjną. Komputer z podłączeniem do Internetu stał się medium, bez którego nie możemy się obejść. Ten przekaz informacji rozwija się gwałtownie. Każdy polski urząd posiada własną stronę internetową, na której zamieszcza wewnętrzne akty normatywne, do czego jest zobligowany ustawą o dostępie do informacji publicznej⁷.

Coraz częściej spotykamy się z pojęciem elektronicznej biurokracji. Pojęcie to ma charakter bardzo szeroki. Tak jak podkreśla to dr Leszek Porębski z Akademii Górniczo – Hutniczej w Krakowie „elektroniczna biurokracja ma charakter bardzo szeroki i w istocie sprowadza się do realizowania przez struktury administracyjne podstawowych usług publicznych z zastosowaniem nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych ...”⁸.

Z innej strony, współczesna kancelaria nierozzerwalnie wiąże się z zarządzaniem dokumentacją, a także zarządzaniem informacją i wiedzą. Termin kancelaria w każdej epoce definiowany był inaczej. Dla mnie kancelarią będzie każda instytucja,

⁶ M. Rozmarynowicz, *Własna firma w czasach biurokracji. Praktyczny podręcznik uruchamianiu małego przedsiębiorstwa w Polsce*, Kraków 2005, s. 135.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej.

⁸ L. Porębski, *Biurokracja w dobie rewolucji informacyjnej*, [w] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. K. Zuba, Toruń 2007, s. 184.

osoba, a nawet urządzenie, które zapisuje informacje o walorach urzędowych i dowodowych. Kancelaria od zawsze kojarzy się z dokumentami i ich tworzeniem. Współczesna kancelaria to przede wszystkim cały obszar zarządzania dokumentacją – tak papierową, jak i elektroniczną. Za swego rodzaju „kancelarię” można w zasadzie uznać też wszelkiego rodzaju urządzenia zapisujące wszelkie dane, nie tylko pismo, takie jak np. kamera monitoringu miejskiego, która rejestruje, to co się dzieje na rynku w Lublinie. To co jest tam zapisane, może być dowodem w sprawie przeciwko osobom, które łamią prawo. Zatem nagranie z tej kamery można nazwać dokumentem. Podobnie jest z fotoradarem, który zapisuje nasze przewinienia drogowe.

Można chyba posunąć się do stwierdzenia, że w rozwijającej się obecnie kancelarii elektronicznej rządu biurokracji będą odczuwane silniej, niż w jakiegokolwiek z dotychczas działających. Chodzi o elektroniczny obieg dokumentacji, który bezwzględnie podlega procedurom sformalizowanym w stopniu nie znanym nawet idealnej weberowskiej biurokracji z urzędnikami działającymi jak tryby w skomplikowanej maszynie. Można tu nawiązać do dawnego podziału na pracowników merytorycznych i pomocniczych, czyli kancelaryjnych. W komputerowych programach zarządzających obiegiem dokumentów rolę tych drugich spełniają zakodowane algorytmy. Jako historyk i archiwista badam, jaki wpływ na to, co się dzieje w kancelarii, ma zautomatyzowanie procesów biurowych. Jak pod wpływem programów do zarządzania dokumentacją, czy też typu Workflow zmienia się współczesna kancelaria? Wiąże się to ściśle z kwestią, jaki wpływ na charakter źródeł będą miały przemiany w dzisiejszej kancelarii? Jak wpłynie to na biurokrację w rozumieniu weberowskim? Z definicji biurokratyzmu wynika między innymi, że jest to sterowanie informacjami. Dotąd decydującą rolę zachowywali tu ludzie, którzy potrafili dokonywać rozmaitych manipulacji w obrębie wydawałoby się bardzo sformalizowanych procedur.

Wielu z nas zna zapewne problem sekretarki, która formalnie nie ma właściwie żadnych kompetencji decyzyjnych. Potrafi jednak zręcznie manipulować informacjami przekazywanymi szefowi. Niekoniecznie je zmienia, ale przekazuje w określony sposób – ustala kolejność przedkładania i sugeruje określone priorytety. Wystarczy np., że chcąc utracić jakąś sprawę, wyczeka na zły humor szefa i dopiero wtedy przedłoży mu odpowiednie pismo. W efekcie staje się przysłowiową szyją, która kręci głowę. W programach typu Workflow pole do tego rodzaju manipulacji jest zdecydowanie ograniczone. Szef już nie musi mieć zorganizowanej hierarchicznie struktury organizacji i polegać na informacjach filtrowanych przez poszczególne jej szczeble. Na ekranie swojego komputera widzi postępy i wyniki pracy nad dokumentami każdego ze swoich pracowników, a obiegiem dokumentów rządzi program komputerowy, nie zaś ludzie, nie zawsze przecież ślepo przestrzegający postanowień instrukcji kancelaryjnej. Ten sam program sporządza zestawienia i raporty dotyczące np. przestrzegania harmonogramu i terminowości prac.

Komputer rozszerza nam pole działania, jeśli chodzi o zarządzanie nie tylko dokumentami, ale też innymi rodzajami informacjami, które krążą wewnątrz organizacji oraz wychodzą na zewnątrz – do innych organizacji i ich otoczenia. Wystarczy

wspomnieć program Microsoft Office Outlook, który jest menedżerem informacji osobistych i programem komunikacyjnym zapewniającym ujednoczone miejsce do zarządzania pocztą e-mail, kalendarzami, kontraktami oraz innymi informacjami zespołowymi. Jest to klasyczny przykład rozpowszechnionego programu, który zarządza naszym czasem, co powoduje, że w mniejszych firmach bez problemu możemy obyć się bez sekretarki.

Pojęciem, pod wieloma względami szerszym od zarządzania informacją, jest zarządzanie wiedzą⁹. Jako społeczeństwo informacyjne coraz więcej przyswajamy, informacja w ludzkich głowach zamienia się w wiedzę, którą później wykorzystujemy w pracy.

Zarządzanie wiedzą (*knowledge management*,) to między innymi zespół sformalizowanych sposobów gromadzenia i wykorzystywania formalnej oraz cichej wiedzy uczestników organizacji (np. pracowników firmy). Mówiąc prostym językiem, zarządzanie wiedzą, to robienie jak najlepszego użytku z wiedzy, która jest dostępna w organizacji, tworzenie nowej wiedzy oraz zwiększanie świadomości i zrozumienia.

Wiedza nie mogłaby istnieć bez informacji, a zarządzanie wiedzą łączy się z zarządzaniem informacją (*informations management*)¹⁰. Informacja od dawna była czynnikiem, który rozwijał społeczeństwa. Pod koniec XX w. rola informacji znacznie się poszerzyła. Śmiało możemy dziś mówić, że jesteśmy społeczeństwem informacyjnym. Informacja jest cenniejsza niż kapitał, w XXI w. jest źródłem sukcesu.

Ostatnim zagadnieniem, które poruszę w swoim artykule, to system zwany Records Management¹¹. Termin ten zapożyczony jest z języka angielskiego. Records Management to zespół ściśle zdefiniowanych reguł postępowania z zapisami informacji. Określa zasady gromadzenia, przechowywania, udostępniania, dysponowania informacjami w taki sposób, by zagwarantować pewność co do tego, że przechowywana w systemie informatycznym jego treść jest dokładnym odzwierciedleniem pierwotnego materiału oraz by móc odtworzyć wszelkie jego działania podjęte wobec zapisu. Innymi słowy, zasady zgodne z Records Management gwarantują bezpieczeństwo dokumentów o szczególnym znaczeniu oraz zapewniają pełną nad nimi kontrolę od momentu powstania dokumentu jako informacji do chwili jego prawnego zniszczenia. Zgodnie z międzynarodowymi standardami, informacje zarejestro-

⁹ Zob. ostatnio E. Skrzypek, *Zarządzanie wiedzą i kapitałem intelektualnym w organizacji*, referat wygłoszony na V Powszechnym Zjeździe Archiwistów Polskich, przygotowywany do druku w materiałach pokongresowych.

¹⁰ Zob. K. Narozczyk *Zarządzanie informacją (informations management) – zarys problematyki*, referat wygłoszony na V Powszechnym Zjeździe Archiwistów Polskich, przygotowywany do druku w materiałach pokongresowych.

¹¹ Zob. M. Wnuk, *Kancelaria współczesna – zarządzanie dokumentacją – „records management”: punkt widzenia archiwisty*, referat wygłoszony na V Powszechnym Zjeździe Archiwistów Polskich, przygotowywany do druku w materiałach pokongresowych; por. też L. Harc, *Niemiecki model kształcenia archiwistów w zakresie zarządzania dokumentacją, informacją i wiedzą*, referat jw.

wane w systemie, który został certyfikowany, mogą być dopuszczone jako materiał dowodowy, którego treść nie podlegała zmianie od momentu rejestracji. Zarządzanie dokumentami, zgodnie z zasadami Records Management, gwarantuje nie tylko ich niezmiennosc, ale również zapewnia pełną kontrolę nad ich cyklem życia. Nie wymaga przy tym kosztownych inwestycji. Records Management może być zastosowany w każdej organizacji. Zasady Records Management są ogólne i stosowane mogą być przez każdą instytucję, firmę, organizację, która pragnie zapewnić jednolite standardy pracy z istotnymi dokumentami i materiałami.

Wytyczne dotyczące Records Management znalazły swój zapis w międzynarodowej normie ISO 15489¹² oraz w wytycznych Model Requirements for Records Management przygotowanych przez Unię Europejską. Certyfikat jakości ISO 15489 stał się globalnym punktem wyjściowym dla zarządzania zapisów i aktywnie jest wprowadzony w życie przez świat. Umożliwia on monitorowanie dostępu, weryfikację użytkownika, autoryzowanie, zniszczenie i bezpieczeństwo, zapobiega nieautoryzowanemu dostępowi, poprzez zniszczenie, zmianę, albo usunięcie zapisów.

ISO 15489 ma szczególne zastosowanie we współczesnych biznesowych środowiskach, gdzie transakcje podlegają komputeryzacji i automatyzacji, a systemy w nich stosowane są niezbędne do prowadzenia tego biznesu.

Wszystkie wyżej wymienione dziedziny (zarządzanie wiedzą, informacją, records/zapisami) znajdują swoje odzwierciedlenie w świecie technologii komputerowych, gdzie pojawiło się i wciąż pojawia wiele programów do zarządzania szeroko pojęto informacją. Elektroniczne Zarządzanie Informacją jest jedną z wielu dostępnych technologii zarządzania dokumentami, ich zawartością i zazwyczaj odnosi się do późniejszych etapów życia dokumentu. Inne technologie obejmują Document Management/Content Management, Workflow (obieg pracy i dokumentów), skanowanie, e-mail (pocztę elektroniczną). Wszystkie one muszą pracować razem, w sposób spójny, gwarantujący wykorzystanie korzyści jakie daje zarządzanie informacją.

Ze wszystkich wymienionych technologii tylko jedna pełni rolę centralną. Jest nią Zarządzanie Dokumentami/Zawartością (Dokument/Content Management). Pełni ono kluczową rolę w zarządzaniu wszystkimi dokumentami w każdym etapie ich cyklu życiowego (od powstania po archiwizację lub likwidację). Droga do strategicznego systemu zarządzania informacją prowadzi przez budowę rozwiązania wokół centralnego systemu Zarządzania Dokumentami w taki sposób, by inne systemy, w tym Zarządzanie Informacją, mogły w pełni korzystać z gromadzonych w nim dokumentów.

Wskazane powyżej innowacje dzieją się na naszych oczach i trudno przewidzieć w sposób pogłębiony, jakie przemiany będą za sobą pociągać, jeśli chodzi o biurokrację. Jednak pewne zjawiska zaczynają się kształtować, co pozwala na sformułowanie kilku hipotez.

¹² Jak na razie ukazało się polskie tłumaczenie jedynie pierwszej części normy ISO 15489 – PKN PN – ISO 15489 – 1, Warszawa 2006, ss. 25.

Z jednej strony nowe dziedziny zarządzania oraz postęp technologii komputerowych pozwalają na nieporównanie dokładniejsze sterowanie i kontrolowanie obiegu dokumentów i informacji. Jak wiadomo, instrukcja kancelaryjna i wykaz akt, jako normatywy kancelaryjne bywają często ignorowane przez pracowników, a przynajmniej nie do końca przestrzegane. Elektroniczny obieg dokumentacji wymusza ściśle podporządkowywanie się procedurom. Doświadczają tego obecnie, np. osoby zaangażowane w proces rekrutacji na studia wyższe. Systemy komputerowe nie pozwalają na wprowadzenie jakichkolwiek danych nie odpowiadających regulom i procedurom. System odrzuca wszystko, co jest niezgodne z zaprogramowanymi algorytmami.

W tym sensie zbliżamy się do idealnego modelu weberowskiej biurokracji, która podlega ogólnie ustalonym normom, a każdy urzędnik, jak trybik w mechanizmie, może być zastąpiony przez innego, który tak samo dostosuje się do procedur.

Z drugiej jednak strony, technologie komputerowe coraz bardziej umożliwiają elastyczność zarządzania w ogóle, w tym także zarządzanie informacjami i dokumentami. Jest to zgodne z ogólnymi trendami w teorii organizacji i zarządzania, gdzie od dawna odchodzi się od zasad taylorowskich w stronę rozwiązań bardziej giętkich i mniej skostniałych.

Można zastanowić się, czy w ostatecznym efekcie na naszych oczach nie powstaje nowa biurokracja. Zachowuje ona zalety, które pozwoliły Weberowi widzieć w niej jedno ze szczytowych osiągnięć cywilizacyjnych w zakresie racjonalizacji mechanizmów władzy, a zwłaszcza precyzję powszechnie obowiązujących obiektywnych procedur, nie pozostawiających miejsca na dowolność i arbitralność. Pozbywa się przy tym wad, takich jak m.in.: brak elastyczności, skostniałość i niechęć do częstych zmian. Czy jednak rzeczywistość istotnie pójdzie w tę stronę, to oczywiście problem niesłychanie złożony, zależny od wielu czynników. Pozostaje więc czekać, co przyszłość pokaże.

Summary

Bureaucracy in contemporary office

The aim of this article is to consider the issue on how the contemporary changes in the sphere of document production may influence the development of bureaucracy. Although bureaucracy itself does not have to be treated as a negative phenomenon, overgrowth of it, usually called red-tape, is noticed as unmistakably pejorative. The author directs her considerations mainly towards the changes which took place in the office with appearance of modern means of information. She also tries to give an answer for the question about an influence which documentation management, knowledge and information management have on contemporary office. And how is it perceived with reference to the prospects of development of bureaucracy? Thus, the author seems to open a new sphere of research which can be described as futurology of bureaucracy.