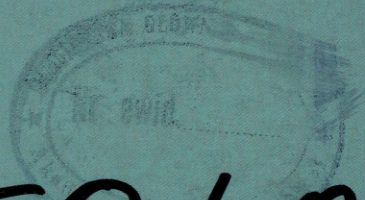


Jarosław Stanisław Kardas
Krzysztof Loranty

**INSTYTUCJONALIZACJA
PRZYGOTOWANIA
OBRONNEGO
KADR
ADMINISTRACJI**



55849

**Jarosław Stanisław Kardas
Krzysztof Loranty**

**INSTYTUCJONALIZACJA
PRZYGOTOWANIA
OBRONNEGO
KADR
ADMINISTRACJI**



55849

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Warszawa 2003

Recenzent

prof. dr hab. Jerzy Kunikowski

Redaktor

Anna Doraczyńska

Projekt okładki

Dariusz Łysio

Redaktor techniczny

Beata Klarowska

Korekta

Marzena Piecyk

ISBN 83-88062-49-2

Sygn. AON 5499/03

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 1643/2002

SPIS TREŚCI

WSTĘP (<i>Jarosław S. Kardas</i>).....	5
ROZDZIAŁ I	
CELE I ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA (<i>Jarosław S. Kardas</i>).....	8
1. Zespół działań, czynności i przedsięwzięć.....	8
2. Formy i zadania samorządu.....	10
3. Zasadnicze zadania obronne państwa (w układzie tabelarycznym).....	12
4. Składowe procesu administrowania a skuteczność działania w sferze obronności państwa.....	25
5. Uogólnienia.....	29
ROZDZIAŁ II	
INSTYTUCJONALNY CHARAKTER EDUKACJI OBRONNEJ KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (<i>Krzysztof Loranty</i>).....	32
1. Pojęcie instytucji społecznej i instytucjonalizacji. Zaspokojenie potrzeb jako czynnik konstytuujący instytucję.....	32
2. Bezpieczeństwo – potrzebą jednostek i struktur społecznych.....	38
3. Edukacja obronna – wymiar instytucjonalny i strukturalny.....	43
4. Uogólnienia.....	46
ROZDZIAŁ III	
NIKTÓRE URZĄDZENIA I ZWIĄZKI INSTYTUCJONALNE EDUKACJI KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI (<i>Jarosław S. Kardas</i>).....	47
1. Podstawowe uwarunkowania edukacji pracowników administracji publicznej.....	49
2. Studium Bezpieczeństwa Narodowego.....	49
3. Wyższe Kursy Obronne jako forma edukacji kadr administracji publicznej.....	53
4. Edukacja pracowników administracji publicznej w resortach i województwach.....	68
5. Uogólnienia.....	73
ROZDZIAŁ IV	
POSTAWY PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC ZADAŃ OBRONNYCH (<i>Jarosław S. Kardas, Krzysztof Loranty</i>).....	75
1. Zainteresowania problematyką bezpieczeństwa.....	81
2. Przygotowanie do wykonywania zadań obronnych.....	82
3. Postawy wobec edukacji z zakresu bezpieczeństwa państwa.....	84
4. Uwarunkowania związane z jakością pracy urzędów administracyjnych.....	86

5. Ranga problematyki obronnej w placówkach administracyjnych	87
6. Rozumienie celów i zadań z zakresu obronności	89
7. Regulacja działalności urzędów administracji publicznej z zakresu obronności przez unormowania prawne	90
8. Atmosfera do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej	92
9. Uogólnienia.....	96
ZAKOŃCZENIE (<i>Jarostaw S. Kardas</i>).....	98
APENDYKSY (<i>Jarostaw S. Kardas</i>).....	101
APENDYKS 1. Świadczenia rzeczowe i osobowe w świetle przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP	103
APENDYKS 2. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa państwa.....	110
APENDYKS 3. Podstawy programowe Wyższych Kursów Obronnych	113
BIBLIOGRAFIA (<i>Jarostaw S. Kardas</i>).....	122
SPIS RYSUNKÓW	125
SPIS TABEL	126

*Obowiązkiem obywatela polskiego
jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej
oraz troska o dobro wspólne.*

(Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2 kwietnia 1997 r., art. 82)

WSTĘP

W każdym demokratycznym państwie administracja jest instytucją odgrywającą niezwykle ważną rolę. Umożliwia sprawne funkcjonowanie w obrębie jednego organizmu państwowego różnorodnych zbiorowości społecznych. Z jednej strony zabezpiecza interesy ogółu, z drugiej zaś - troszczy się o urzeczywistnienie dobra jednostkowego w życiu struktur społecznych. Spoczywa więc na niej szereg zadań, od których realizacji zależy jakość życia obywateli i egzystencja państwa. Wśród nich szczególną rolę pełnią zadania obronne.

Szczególną, bo w Polsce początku XXI wieku tak wielu ludziom trudno sobie uzmysłowić, iż pokój, który zagościł w naszym państwie już od przeszło półwiecza, nie jest stanem danym raz na zawsze. Wymaga wielu zbiegów i troski.

Bezpieczeństwo państwa immanentnie z nim związane, jest wspólnym dobrem wszystkich jego obywateli. Dlatego też działania zmierzające do jego utrzymania powinny być ważnym obszarem aktywności administracji publicznej.

Specyfika zadań obronnych realizowanych przez administrację wynika również stąd, że w większości mają one ideacyjny charakter. To znaczy wszystko, co się w ich ramach robi, nabiera w pełni realnego znaczenia dopiero później, w nieokreślonej przyszłości. W społecznościach skoncentrowanych na dniu dzisiejszym jest to wystarczający powód, aby nie doceniać działań, które dla teraźniejszości wydają się tak mało przydatne.

Przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych państwa, już więc tylko ze względu na sferę motywacyjną, jest procesem dość skomplikowanym. W Polsce dochodzą jeszcze uwarunkowania wynikające z przeobrażeń systemu obronnego, nieustającej restrukturyzacji sił zbrojnych oraz ograniczeń wydatków budżetowych na obronność.

Wskazane zależności oraz wiele innych uwarunkowań czynią z edukacji obronnej kadr administracji publicznej ciekawy obszar badawczy. Wynikiem zainteresowań naukowych powinno być wiele projektów edukacyjnych optymalizujących dotychczasowy system przygotowania kadr administracji publicznej do zadań związanych z obronnością państwa.

W niniejszej pracy chciano zwrócić uwagę przede wszystkim na metodologiczne uwarunkowania badania procesu przygotowania urzędników administracji

publicznej do wykonywania zadań obronnych. Zaproponowano, aby spojrzeć na ten problem tak jak na określoną sekwencję zjawisk społecznych, obejmującą potrzeby, normy i instytucje¹ powstałe na bazie tych potrzeb oraz urzędzenia i związki instytucjonalne, które są następstwem instytucji, a także stwarzają jej dogodne warunki rozwoju. Takie ujęcie pozwala na postawienie wielu ciekawych pytań dotyczących po pierwsze, sposobów i zakresu zaspokajania przez administrację publiczną potrzeby bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a po drugie, jakości działalności edukacyjnej mającej na celu przygotowanie kadr administracji do wyzwań wynikających z współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Wynika z tego, iż system edukacji obronnej kadr administracji jest ściśle uwarunkowany zadaniami, jakie stoją przed administracją, lecz nie powinien być ograniczony jedynie do tego obszaru oddziaływań. Równie ważna jest jego funkcja wyrażająca się w kreowaniu krytycznych i aktywnych postaw oraz rozwiązań organizacyjnych, przyczyniających się do lepszego zaspokojenia przez administrację publiczną tak ważnej potrzeby społecznej, jaką jest bezpieczeństwo.

Podobnie do przyjętej w prezentowanym opracowaniu sekwencji zjawisk składających się na instytucjonalizację zbudowano strukturę niniejszej pracy. Rozpoczyna ją rozdział pierwszy, poświęcony zadaniom administracji publicznej w zakresie obronności państwa. Ukazane są tu formy i zadania samorządu, który traktuje się jako podstawowy szczebel, na którym powinien opierać się system bezpieczeństwa państwa. Przedstawiono również składowe procesy administrowania w aspekcie skuteczności działania kadr administracji.

W rozdziale drugim zwrócono uwagę na różnorodne rozumienie terminów „instytucja” i „instytucjonalizacja”, wskazując jednocześnie na *potrzebę* jako czynnik konstytuujący instytucję. Na przykładzie potrzeby bezpieczeństwa zaprezentowano sekwencję procesu instytucjonalizacji przygotowania obronnego kadry administracji publicznej. Zaproponowano równocześnie dwie perspektywy badawcze, które można zastosować przy analizach tego procesu. Do każdej z nich przypisano przykładowe pytania, na które należy poszukiwać odpowiedzi, zakreślając tym samym obszar zainteresowań badawczych. Jest on różny, tak samo jak różne może być postrzeganie kategorii *instytucja*.

Rozdział trzeci poświęcono charakterystyce głównych problemów związanych z funkcjonowaniem niektórych urzędzeń i związków instytucjonalnych obejmujących edukację obronną kadr administracji publicznej. Dokonano krótkiej charakterystyki procesu dydaktycznego realizowanego w Studium Bezpieczeństwa Narodowego i Wyższych Kursach Obronnych w Akademii Obrony Narodowej oraz edukacji urzędzycywiastnianej na szczeblu resortowym i wojewódzkim.

¹ Rozumiane jako „typizacja zachowań”.

W ostatnim rozdziale zamieszczono analizy wyników badań empirycznych dotyczących postaw urzędników administracji publicznej wobec zadań obronnych, w tym także wobec edukacji z tego zakresu².

Prezentowana praca nie pretenduje do opracowania przedstawiającego całościowo problemy instytucjonalizacji przygotowania kadry administracji w zakresie zadań obronnych. Nie to było bowiem celem autorów. Jest, co najwyżej, przyczynkiem do rozważań o tej problematyce. Ma skłonić do refleksji nad zagadnieniami przygotowania obronnego i zwrócić uwagę potencjalnych badaczy na różnorodność podejść metodologicznych do spraw związanych z realizacją zadań obronnych przez administrację publiczną.

Pracę uzupełniają materiały ujęte w kilka odrębnych tematycznie części, zwanych tu apendyksami. Każdy z apendyksów stanowi odrębną całość, którą można czytać bez sięgania do tekstu głównego. Ten integralny kształt powoduje, że czytelnik może wybiórczo zapoznać się z problemami, które także są częścią problematyki instytucjonalizacji przygotowania obronnego kadr administracji publicznej. W połączeniu z tekstem głównym spowoduje zapewne lepsze i głębsze zrozumienie przedstawianych problemów. Całość zamyka bibliografia tekstu głównego.

² Szeroką analizę wyników badań empirycznych zamieszczono w: J.S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2001.

ROZDZIAŁ I

CELE I ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA

Przeglądając literaturę przedmiotu spotkać się można z wieloma interesującymi analizami i wnioskami, dotyczącymi administracji publicznej. Znajdujemy w niej wiele odniesień i prób zdefiniowania administracji. W Polsce termin ten tworzył się na gruncie zmian ustrojowych państwa, zachodzących w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. W związku z tym prace nad „zdiagnozowaniem” tego, co zawiera administracja publiczna, czym się zajmuje, a czym powinna, jaki obszar wiedzy obejmuje swoim wpływem i zainteresowaniem poznawczym, jakimi posługuje się narzędziami, czy jest mierzalna, jak jest traktowana – trwają dosyć krótko, jednocześnie są dość trudne i złożone.

1. Zespół działań, czynności i przedsięwzięć

Autorzy wielu publikacji z dziedziny administracji wskazują na pewną niedookreśloność tego terminu oraz na fakt znajdowania się w obiegu naukowym kilkudziesięciu jego definicji. Już ten fakt przekonuje do tego, że na gruncie nauki termin ten nie ma stałego określenia i wywołuje pewne kontrowersje. Mimo tych niedociągnięć terminologicznych można przez administrację rozumieć **zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach**³. Do tej definicji przekonuje to, że ujmuje ona problematykę administracji dość szeroko, nie zawęża się do funkcjonalności – definiując ją jedynie jako organizatorską działalność państwa. Ma ona charakter mieszany, tzn. obejmuje swoim zasięgiem nie tylko instytucje administracji publicznej, ale i jej pracowników, uwydatnia także zespół działań organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych przez administrację na rzecz państwa i na podstawie prawa. Powyższy zespół działań stanowi podstawę do rozważań na temat przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych. Ważne jest także to, że definicja ta ujmuje czynnik opisowo-

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

-wartościujący, gdyż w działalności administracji publicznej interes publiczny, powinien być stawiany na pierwszym miejscu. Przy takim podejściu wartość taka, jak bezpieczeństwo państwa nabiera szczególnego znaczenia, gdyż w interesie publicznym jest: dbałość o sprawy pokojowego współistnienia, zapewnienie suwerenności kraju a tym samym wykonanie zadań obronnych państwa, przeciwdziałanie kryzysom i zagrożeniom wszelkiego rodzaju.

Problematykę bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, wykorzystania potencjału państwa do jego zapewnienia, porusza wielu autorów, np. R. Zięba, D.B. Bobrow, E. Haliżak, J. Stańczyk, B. Balcerowicz, J. Czaputowicz, T. Jemioło, J. Marczak, J. Pawłowski, R. Jakubczak, A.D. Rotfeld⁴, w aspekcie filozoficznym zaś R. Rosa, J. Świniarski⁵, edukacyjnym R. Stępień, J. Kunikowski⁶. Nie sposób wymienić tu wszystkich autorów zajmujących się tą problematyką. Praktycznie wszyscy w swych rozważaniach są jednomyślni co do tego, że brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Sięgając do podstaw filozoficznych, mamy u wymienionych autorów do czynienia z bezpieczeństwem o charakterze globalnym, regionalnym i lokalnym – aż po bezpieczeństwo intymne. „Bezpieczeństwo jest obiektem starań, troski i dążeń, pragnień i zabiegów. W przeciwieństwie do niego niebezpieczeństwo wartościowane jest negatywnie, traktowane jest jako zło i to, czego należy unikać, zwalczać i eliminować”⁷. Również bardzo ciekawe, aktualne i zmuszające do wyciągania wniosków są słowa wypowiedziane ponad sto lat temu przez J.G. Blocha. Oto one „umysł specjalnie wojenny nie istnieje, jest tylko umysł ogólnoludzki, którym kierować się należy we wszystkich badaniach: również nie ma osobnej logiki taktycznej, tylko zdrowa konsekwencja w działaniach, wystarczająca w każdej kombinacji myślowej”⁸. O czym myśli powyższe mogą świadczyć? Sądzę, iż świadczą o tym, że człowiek przez całe życie systematycznie powinien zdobywać wiedzę, i to z różnych dziedzin nauki, po to,

⁴ Por. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 27; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod redakcją D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 3; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996; B. Balcerowicz, *Sily zbrojne jako instrument polityki państwa*, AON, Warszawa 1996; J. Czaputowicz, *System czy nieład. Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998; T. Jemioło, *O wspólne europejskie bezpieczeństwo*, Warszawa 1992; A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przelomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995; R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski u progu XXI w.*, Warszawa 1998.

⁵ Bezpieczeństwo w perspektywie filozoficznej, a w tym filozoficzną definicję bezpieczeństwa znajdziemy w: J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 12–13. Zob. R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995; J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa-Pruszków 1997.

⁶ Por. R. Stępień, *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1998; J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.

⁷ J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do...*, dz. cyt., s. 12.

⁸ J.G. Bloch, *Wnioski ogólne z dzieła: Przyszła wojna pod względem technicznym, politycznym i ekonomicznym*, Warszawa–Kraków 1899, s. XXVIII.

aby nie popełniać błędów oraz po to, aby logicznie myśleć i konsekwentnie działać. Do tego celu niezbędne wydaje się być przygotowanie urzędników administracji publicznej do zadań obronnych państwa. Dlaczego urzędników? A dlatego, że stanowią oni środowisko wysoce opiniotwórcze i decyzyjne. Od ich działania zależy jakość wykonywanych zadań publicznych. Owa „publiczność” oznacza natomiast dyrektywę kierowania się dobrem ogólnym, a nie indywidualnym.⁹ Dyrektywa ta bezwzględnie mieści w sobie bezpieczeństwo, które jest kategorią bardzo szeroką. Najogólniej ujmując zawiera w sobie zaspokojenie potrzeby istnienia i przetrwania. Dotyczy także tożsamości, niezależności, spokoju, posiadania i pewności rozwoju. Bezpieczeństwo ma więc charakter podmiotowy. Jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a jednocześnie podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych.

Aby zapewnić bezpieczeństwo państwu, wydaje się, że należy na każdym szczeblu kierowania określić obowiązki i zadania, jakie mają do wykonania pracownicy administracji publicznej. Zadania administracji publicznej wykonywane są: po pierwsze, przez scentralizowaną administrację rządową, po drugie – przez inne podmioty i instytucje administracji publicznej, takie jak: związki publiczno-prawne, w tym przede wszystkim wspólnoty terytorialne, korporacje zawodowe, samorządy gospodarcze itp.; podmioty oparte na czynniku majątkowym, różne ciała administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego, po trzecie – w formie zadań zleconych instytucjom, organizacjom, podmiotom spoza sektora publicznego.

2. Formy i zadania samorządu

Uważa się, że podstawowym szczeblem, na którym powinien opierać się system bezpieczeństwa jest szczebel samorządowy. Samorząd może przybierać różne formy w zależności od kryterium więzi łączących członków samorządu. Jeśli podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna, jest to wówczas samorząd terytorialny, w wypadku więzi gospodarczej – jest to samorząd gospodarczy, zaś więź zawodowa, to samorząd zawodowy. Należy zauważyć, że zasadnicze znaczenie ma samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji) i jest zasadniczą jednostką podziału terytorialnego państwa. Jego działalność jednolicie uregulowano w 1933 roku, natomiast w 1998 roku parlament uchwalił komplet ustaw, które stworzyły strukturę samorządu terytorialnego, opartą na mocnym podziale administracyjnym kraju. Uchwalenie tych ustaw zakończyło proces terytorialnej i samorządowej reformy Polski. Dla przypomnienia: do podstawowych aktów prawnych, określających nowy podział administracyjny,

⁹ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 24.

organizacje samorządu terytorialnego oraz podział zadań pomiędzy administracją rządową i samorządową należą:

- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603);
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie;
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym;
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa;
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym.

Na mocy ustaw powołany został, obok wcześniej istniejącego samorządu gminnego, samorząd powiatowy (samorząd lokalny) oraz samorząd województwa (samorząd regionalny). Powołanie samorządu terytorialnego jest równoznaczne z powierzeniem władzy mieszkańcom danego terytorium (gminy, powiatu czy województwa). Mieszkańcy, aby sprawować władzę, muszą być odpowiednio zorganizowani, tworzyć organizację posiadającą własne organa, mieć osobowość prawną, określa się także procedury, na podstawie których mogą podejmować decyzje. To znaczy, że gmina, powiat czy województwo to nie tylko pewne terytorium, ale także grupa osób posiadająca osobowość prawną. Przynależność do tej grupy nie jest dobrowolna, lecz nakazana przez prawo. Członkami danej wspólnoty samorządowej stajemy się niezależnie od naszej woli, przez sam fakt zamieszkiwania na danym terytorium. Inaczej mówiąc, gmina, powiat i województwo to jednostki podziału terytorialnego państwa. Natomiast samorząd gminy, samorząd powiatowy czy samorząd województwa – to utworzone z mocy prawa zrzeszenia wszystkich mieszkańców danej gminy powiatu czy województwa, mające osobowość prawną i wypełniające zadania z zakresu administracji publicznej. Należy również dodać, że organy samorządu są wyposażone we własne kompetencje oraz środki techniczne i finansowe, ponieważ są samodzielnymi podmiotami władzy. „Płaszczyzna władzy samorządowej zawiera w sobie dwa poziomy obowiązki i zadań – lokalny z samorządem gminnym i powiatowym oraz regionalny z samorządem wojewódzkim. Z zapisów ustawowych, dotyczących zadań realizowanych przez administrację publiczną, jako jedno z ważniejszych jest planowanie i wykonanie zadań obronnych, a w tym realizacja zadań dla sił zbrojnych RP oraz wojsk sojuszników NATO – w roli państwa-gospodarza (Host Nation Support).

W zadaniach mieści się również planowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym takim, jak: klęski żywiołowe, katastrofy, zagrożenia ekonomiczne i społeczne (terroryzm międzynarodowy, zorganizowana przestępczość, handel bronią i narkotykami oraz półproduktami do produkcji broni atomowej), a także

ekologiczne (awarie w zakładach z toksycznymi środkami przemysłowymi, bioterroryzm)¹⁰. Zasadnicze zadania administracji publicznej w sferze obronności państwa przedstawiono w kolejnym podrozdziale.

3. Zasadnicze zadania obronne państwa (w układzie tabelarycznym)¹¹

Zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony nazywamy zadaniami obronnymi. Wykonują je organy kierownicze i wykonawcze. Ministrowie są organizatorami i wykonawcami zadań obronnych państwa. Realizują je przez podległe im ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi. Podobnie jest w wypadku wojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), którzy także organizują wykonywanie zadań obronnych przez podległe im urzędy, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne. Zaś przedsiębiorcy, kierownicy innych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych wykonują te zadania przez podległe im przedsiębiorstwa i inne jednostki organizacyjne, ustalone przez organy władzy i administracji publicznej.

Wymienione organy w czasie stałej gotowości obronnej są obowiązane organizować zadania, które służą umacnianiu potencjału obronnego państwa i będą realizowane podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny. Można tu wymienić, w znacznym uproszczeniu i mając na względzie tajemnicę wojskową itp., zadania z obszaru: a) „przygotowywania” i b) „utrzymywania”.

Do pierwszego, wymienionego obszaru, zaliczyć można przygotowywanie:

- planów operacyjnych funkcjonowania ministerstw i urzędów;
- jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych do realizacji zadań obronnych państwa;
- infrastruktury technicznej, logistycznej, komunikacyjnej itp.;
- ochrony wyznaczonych obiektów;
- stanowisk kierowania, w tym ustalenie stałych dyżurów;
- służb medycznych.

Do drugiego obszaru, tzn. „utrzymywania”, zaliczyć można:

- organizowanie oraz utrzymywanie na wysokim poziomie realizacyjnym przedsięwzięć związanych z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej przez siły zbrojne państwa;
- utrzymywanie zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej.

¹⁰ K. Dorosz, *Cele i zadania administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa*, [w:] *Instytucjonalizacja form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce*, pod kier. nauk. J.S. Kardasa, AON, Warszawa 2002, s. 22.

¹¹ Materiał zaczerpnięto z pracy J.S. Kardasa, *Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa*, Warszawa 2003, rękopis.

Jak łatwo zauważyć, są to zadania, które wymagają od urzędników wielkiej odpowiedzialności, świadomości rangi jaką one stanowią oraz stosownych kompetencji i to nie tylko z zakresu prawa, ale i z komunikacji oraz wiedzy obronnej. Niezbędne są do tego celu także umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń.

Wyszczególnione poniżej (w tabelach) zasadnicze zadania i kompetencje w zakresie obronności państwa, dają obraz wysokiej rangi tej problematyki wśród innych uznawanych wartości.

Tabela 1. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje premiera RP w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Stanowienie prawa obronnego oraz planowanie zadań obronnych na szczeblu centralnym; – Realizowanie zadań obronnych na szczeblu centralnym; – Utrzymywanie (w czasie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i wojny) centralnych ogniw kierowania w gotowości obronnej; – Ustalanie zasad wykonania zadań obronnych państwa przez podległe ministerstwa i urzędy oraz instytucje, dla których jest on organem założycielskim; – Czuwanie przez ministra finansów nad właściwym budżetowaniem zadań obronnych; – Uczestniczenie w przedsięwzięciach obronnych na szczeblu państwa; – Kwalifikowanie i nadzorowanie (wraz z prezydentem) prowadzonych szkoleń administracji rządowej w przedmiocie planowania i realizacji zadań obronnych państwa; – Kontrolowanie realizacji zadań obronnych przez podległe resorty i instytucje. 	premier – prezes Rady Ministrów

Tabela 2. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje Rady Ministrów w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej w sferze bezpieczeństwa państwa; – Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego; – Przygotowanie systemu kierowania obronnością państwa, w tym układu militarnego i pozamilitarnego do funkcjonowania w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny; – Zapewnienie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego organów kierowania na poziomie państwa, województwa, powiatu i gminy; – Sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa; 	Rada Ministrów

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej; – Przygotowanie na potrzeby obronne monitoringu zagrożeń militarnych i pozamilitarnych (stałe dyżury) celem powiadamiania centrów kierowania i reagowania kryzysowego; – Określanie zasad i sposobów wykorzystania na potrzeby obronne (z gospodarki narodowej): infrastruktury technicznej, środków transportowych, maszyn, statków powietrznych i pływających; – Określenie zasad i sposobów wykorzystania służby zdrowia w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny. 	Rada Ministrów

Tabela 3. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra obrony narodowej w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Realizowanie polityki obronnej państwa oraz nadzór nad finansowaniem przedsięwzięć z zakresu obronności; – Kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych oraz planowanie i realizowanie ich potrzeb budżetowych; – Czuwanie nad utrzymaniem gotowości bojowej sił zbrojnych do wykonania przez nie zadań w czasie pokoju; – Nadzorowanie przygotowania mobilizacyjnego; – Przygotowanie programów zawierających potrzeby sił zbrojnych, związanych z mobilizacją gospodarki; – Koordynowanie realizacji zadań w zakresie obrony państwa oraz planowania obronnego przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze i inne podmioty; – Programowanie szkolenia ogólnobronnego oraz organizowanie ogólnokrajowych i regionalnych gier i ćwiczeń ogólnobronnych; – Współdziałanie z organami administracji państwowej, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, podmiotami gospodarczymi i innymi podmiotami w zakresie przygotowań obronnych, a w szczególności w kształtowaniu infrastruktury obronnej i przemysłu obronnego oraz przygotowywaniu jednostek przewidzianych do militaryzacji; – Kierowanie i prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie obronności kraju. 	minister obrony narodowej

Tabela 4. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw wewnętrznych i administracji w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Zapewnienie ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla obrony państwa oraz warunków funkcjonowania kierowniczych ogniw kierowania państwem w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny; – Planowanie, organizowanie i realizowanie, poprzez swoje organy, czynności związanych z zabezpieczeniem mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych; – Uwzględnianie w ewidencji ludności zasobów osobowych niezbędnych dla sił zbrojnych; – Określenie zasad organizacji oraz przeprowadzenia rejestracji przedpoborowych i poboru, we współpracy z ministrami: obrony narodowej, finansów i zdrowia; – Realizowanie przedsięwzięć związanych ze współpracą cywilno-wojskową (CIMIC) sojuszu; – Realizowanie przedsięwzięć wynikających z przepisów państwa-gospodarza (HNS). 	minister spraw wewnętrznych i administracji

Tabela 5. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra finansów w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Opracowanie zasad finansowania zadań obronnych oraz polityki celnej i skarbowej, realizowanej na potrzeby obronne w czasie pokoju, kryzysu i wojny; – Określanie zasad funkcjonowania instytucji finansowych oraz zasad obrotu papierami wartościowymi w sytuacjach zagrożenia, kryzysu lub wojny; – Zapewnienie środków finansowych na realizację programów: państwa-gospodarza (HNS) i współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) sojuszu. 	minister finansów

Tabela 6. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej w zakresie obronności państwa¹²

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad funkcjonowania gospodarki oraz obrotu gospodarczego z zagranicą w czasie pokoju, kryzysu i wojny; 	minister gospodarki, pracy i polityki społecznej

¹² Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. utworzono Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jednocześnie zniesiono Ministerstwo Gospodarki. Rozporządzenie obowiązuje od 8 stycznia 2003 r. (DzU nr 1, poz. 2). Zadania obronne dotychczasowych obu ministerstw zostały przypisane Ministerstwu Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Aktualizowanie Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki oraz określanie zasad udziału polskich podmiotów gospodarczych w programie mobilizacji gospodarki; – Zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego w zakresie krajowych systemów paliwowych i energetycznych w sytuacji zagrożenia, kryzysu i wojny; – Utrzymanie rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw na okres kryzysu i wojny; – Utrzymanie potencjału produkcyjnego w spółkach przemysłu obronnego; – Określanie zasad zaspokajania potrzeb obronnych w aspekcie zagospodarowania przestrzennego kraju. – Prognozowanie i określanie zasad racjonalnego gospodarowania i wykorzystania rezerw osobowych państwa dla celów obronnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. 	<p>minister gospodarki, pracy i polityki społecznej</p>

Tabela 7. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra infrastruktury w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad funkcjonowania transportu lądowego, powietrznego i wodnego w okresie zagrożenia, kryzysu i wojny; – Gospodarowanie rezerwami mobilizacyjnymi i państwowymi w zakresie transportu; – Nadzorowanie wykonania infrastruktury drogowo-mostowej, kolejowej i lotniskowej pod kątem drożności oraz przepływu środków transportu i uzbrojenia, w sytuacjach mobilizacji i wojny; – Określanie zasad wykorzystania krajowego systemu telekomunikacyjnego do celów związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, m.in. wydzielanie zasobów na potrzeby organów kierowania obronnością państwa, w tym łączności zapasowej (awaryjnej); – Określanie zasad działania i zabezpieczenia (ostony) urządzeń hydrologicznych i meteorologicznych w czasie zagrożeń, kryzysu i wojny; – Określanie zasad ochrony infrastruktury telekomunikacyjnej kraju oraz możliwości odtworzenia uszkodzonych systemów, a także sieci łączności, w sytuacjach zagrożenia kryzysu i wojny; – Koordynowanie działań podmiotów telekomunikacyjnych i pocztowych w zakresie realizacji przez nie świadczeń na rzecz obronności kraju. 	<p>minister infrastruktury</p>

Tabela 8. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra skarbu w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Dbanie o interes państwa w tym obronność, podczas prywatyzacji gospodarki; – Organizowanie i realizowanie przedsięwzięć dotyczących obronności kraju w przedsiębiorstwach państwowych, dla których jest on organem założycielskim oraz w spółkach, w których skarbu państwa posiada ponad 50% udziału lub akcji; – Gospodarowanie mieniem skarbu państwa w razie zewnętrznego zagrożenia i wojny. 	minister skarbu

Tabela 9. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra sprawiedliwości w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Przygotowanie projektów aktów prawnych regulujących postępowanie obywateli oraz podmiotów gospodarczych w razie zagrożenia zewnętrznego i wojny; – Przygotowanie projektów aktów prawnych określających zasady funkcjonowania służby więziennej oraz schronisk dla nieletnich w sytuacjach zagrożenia i wojny; – Określanie zadań organów wymiaru sprawiedliwości w razie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny. 	minister sprawiedliwości

Tabela 10. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra zdrowia w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Ustalanie zasad organizacji, funkcjonowania i wykorzystania służby zdrowia na potrzeby obronności w razie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; – Określanie norm i zasad zaopatrywania zakładów służby zdrowia i ludności w środki i sprzęt medyczny, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; – Utrzymywanie zastępczych miejsc szpitalnych dla sił zbrojnych i wojsk sojuszniczych (HNS); – Zabezpieczenie medyczne dla sił zbrojnych i wojsk sojuszniczych (HNS); – Utrzymywanie rezerw państwowych, w tym mobilizacyjnych na potrzeby państwa i sił zbrojnych oraz programu państwa-gospodarza dla wojsk sojuszniczych (HNS). 	minister zdrowia

Tabela 11. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw zagranicznych w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Prowadzenie ciągłej polityki w celu rozwiązania konfliktu zbrojnego na drodze dyplomatycznej; – Określanie zasad organizacji i funkcjonowania polskich placówek dyplomatycznych i innych za granicą w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny; – Zapewnienie rezerw budżetowych dla funkcjonowania ambasad i placówek konsularnych objętych działaniami wojennymi oraz określanie zasad organizacji i ochrony dóbr kultury (poza granicami kraju). 	minister spraw zagranicznych

Tabela 12. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra edukacji narodowej i sportu w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Opracowanie zasad działania szkolnictwa w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. 	minister edukacji narodowej i sportu

Tabela 13. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra kultury w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad ochrony dóbr kultury i ważnej dokumentacji w razie zagrożenia, kryzysu i wojny; – Ustalanie zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych kultury w razie zagrożenia, kryzysu i wojny oraz zapewnianie w czasie wojny warunków pracy wybitnym twórcom kultury; – Określanie zasad zabezpieczenia oraz przemieszczenia zasobów archiwalnych i dorobku narodowego w razie zagrożenia, kryzysu i wojny; – Określanie zasad funkcjonowania państwowej sieci archiwalnej w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i w czasie wojny; – Organizowanie działalności placówek kultury i oświaty, integrujących naród w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. 	minister kultury

Tabela 14. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra rolnictwa w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Prognozowanie potrzeb i możliwości państwa w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także przetwórstwa rolno-spożywczego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa; – Określanie zasad produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz skupu produktów rolnych i dostaw żywców zwierzęcego w razie zagrożenia, kryzysu i w czasie wojny; – Opracowanie zasad organizacji dostaw wody na potrzeby mobilizacyjne i obronne państwa. 	minister rolnictwa

Tabela 15. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad wykorzystania zasobów wód podziemnych, lasów, parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych zasobów naturalnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Gospodarowanie rezerwami mobilizacyjnymi w zakresie wykorzystania środowiska w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny. 	minister ochrony środowiska i zasobów naturalnych

Tabela 16. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wojewody w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania podległych urzędów w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Określenie zasad i trybu opracowania dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Określanie zasad i organizacji świadczeń w razie wprowadzenia wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych i mobilizacji; – Organizowanie przewozów żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby i publikowanie informacji o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; – Uwzględnianie wymogów obronności w zagospodarowaniu przestrzennym województwa; – Organizowanie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa; – Tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, na poziomie województwa, na potrzeby obrony i przycięcia ludności; 	wojewoda

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Prowadzenie prac dotyczących przygotowań do przystosowania potencjału produkcyjnego i remontowego do realizacji zadań (w ramach PMG) w razie zagrożenia, kryzysu i wojny; – Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego; – Przygotowanie Wojewódzkiego Planu Mobilizacji Gospodarki i organizowanie przygotowania do realizacji programów planu; – Organizowanie systemu likwidacji skutków zagrożeń o charakterze niemilitarnym na administrowanym przez siebie terenie; – Monitorowanie zagrożeń na obszarze województwa przy współudziale administracji zespolonej i niezespolonej; – Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego pracowników urzędu i samorządu jednostek organizacyjnych. 	wojewoda

Tabela 17. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje starosty w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania urzędu powiatowego w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Uwzględnianie potrzeb obronnych w realizacji zadań publicznych powiatu i ich finansowanie; – Określenie zasad i trybu opracowania dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Organizowanie i nadzorowanie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa, wynikających z PMG; – Współdziałanie z organami gmin (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) oraz komendantami wojskowych komend uzupełnień (WKU) w sprawach dotyczących mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk oraz niemilitarnych ogniw systemu obronnego na obszarze powiatu; – Ochronianie ludności i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji przed skutkami wojny; – Planowanie i realizowanie przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym przewidzianych (na potrzeby sił zbrojnych) do wykorzystania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; – Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego pracowników starostwa i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz współdziałanie w tym zakresie z wojewodą i marszałkiem województwa; – Uczestniczenie i udział w planowaniu zadań dla wydzielonych JW; – Organizowanie współdziałania z terytorialnymi organami dowodzenia w zakresie ich użycia w akcjach ratowniczych na obszarze powiatu lub województwa; 	starosta

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Uczestniczenie w planowaniu użycia jednostek OT w celu wsparcia wojsk operacyjnych; – Prowadzenie akcji informacyjnej wspierającej działania patriotyczne i obronne mieszkańców powiatu. 	starosta

Tabela 18. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania organów gminy i jednostek organizacyjnych, w tym podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; – Realizowanie zadań (przedsięwzięć) na rzecz sił zbrojnych, w tym związanych z mobilizacyjnym rozwinięciem JW i jednostek przewidzianych do militaryzacji; – Prowadzenie akcji informacyjnej m.in. rozplakatowanie obwieszczeń o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie zarządzenia mobilizacji i w czasie wojny; – Przechowywanie i doręczanie dokumentów powołania oraz organizowanie i wykonywanie, w miarę potrzeby, przewozów żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby wojskowej w trybie natychmiastowego stawiennictwa; – Przygotowanie planu świadczeń na rzecz obronności państwa; – Organizowanie szkolenia obronnego organów gminy oraz kierownictw jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) tworzonych przez gminę; – Utworzenie systemu reagowania w razie zagrożeń militarnych i niemilitarnych; – Prowadzenie akcji informacyjnej wspierającej działania patriotyczne i obronne mieszkańców gminy. 	wójt burmistrz (prezydent miasta)

Bardzo istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania obronności kraju ma bezspornie działalność wszystkich organów administracji publicznej (zespólnych i niezespólnych), które korelując ze sobą, tworzą sprawny system działań. Jednak w tym miejscu chciano uwypuklić przede wszystkim działalność takich organów jak: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna, Dyrekcja Generalna Polskich Kolei Państwowych oraz Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, stanowiących administrację zespólną. Poruszono także zadania administracji niezespólnych, w tym: Urzędu Ochrony Państwa, Poczty Polskiej SA i Telekomunikacji Polskiej SA Zdecydowano się na wyszczególnienie tych, a nie innych organów administracji ze względu na charakter i sposób ich działań, który znacząco wpływa na działalność obronną pozostałych instytucji w państwie. Należy jednak od razu zaznaczyć, że przedstawione wyszczególnienie nie jest wyczerpujące, jedynie stano-

wi przysłowiowy „szczyt góry lodowej”. Ale daje ono obraz ważności problematyki, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa poprzez wykonanie zadań obronnych, co do czego, jak się wydaje nie ma wątpliwości.

I tak, **Komenda Główna Policji** wraz z podległymi **komendami wojewódzkimi** bierze udział w planowaniu obronnym w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, a w czasie kryzysu i wojny przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym i występującym zjawiskom patologii społecznej. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP oraz przepisami wykonawczymi i uchwałami Rady Bezpieczeństwa Narodowego policja wykonuje wiele przedsięwzięć z kategorii zadań obronnych. Podstawowe z nich przedstawiono w tabeli 19.

Tabela 19. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje policji w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> – Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo i obronność państwa; – Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w czasie kryzysu i wojny) w rejonach mobilizacji sił zbrojnych oraz ochrona tras przegrupowania wojsk własnych i sojusznicznych; – Ochronianie, przy współudziale sił zbrojnych, obiektów istotnych dla obronności państwa; – Zapewnianie organom kierowniczym państwa, województwa, powiatu i gminy warunków do sprawnego funkcjonowania i kierowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny; – Zapewnianie sprawnego działania systemu łączności i obiegu poczty specjalnej w systemie kierowania resortem spraw wewnętrznych w sytuacji kryzysu i wojny; – Wspomaganie działań obrony cywilnej; – Uczestniczenie w ochronie wskazanych tras, przy współudziale Żandarmerii Wojskowej oraz ochronie granicy państwowej, przy współudziale Straży Granicznej; – Zabezpieczanie dokumentacji informatycznej, archiwalnej oraz dokumentacji o klauzulach tajemnicy państwowej i służbowej; – Wykonywanie czynności związanych z cenzurą korespondencji i przesyłek oraz zabezpieczeniem łączy i połączeń telefonicznych i teletransmisyjnych. 	policja

Policja, niezależnie od szczebla zarządzania (Komenda Główna, komendy powiatowe, miejskie i komisariaty) wykonuje zadania obronne zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na przypisanym terenie, przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, aktom terroru, szpiegostwa i działalności dywersyjnej oraz innym sprawom wpływającym na bezpieczeństwo państwa.

Policja współpracuje także w realizacji zadań o charakterze obronnym z **Państwową Strażą Pożarną** (Komendą Główną i podległymi komendami wojewódz-

kimi, powiatowymi i miejskimi oraz specjalistycznymi jednostkami ratowniczo-gaśniczymi). Zadania te obejmują całe spektrum działań ratowniczych, ochronnych i wspierających, wykorzystujących specjalistyczny sprzęt techniczny (nurkowy, alpinistyczny, chemiczny, medyczny – do pomocy przedlekarskiej itp.). Zadania te znajdują swój wyraz w stworzonym Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSR-G), którego filarami są ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹³ oraz o Państwowej Straży Pożarnej (PSP)¹⁴. Przedsięwzięcia PSP skorelowane są z zadaniami, jakie ma do zrealizowania **Obrona Cywilna** (OC). Podstawowym jej zadaniem jest przygotowanie i koordynacja przedsięwzięć planistycznych, porządkowo-ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań sił zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewyższanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania¹⁵. Mówiąc o skorelowaniu przedsięwzięć PSP i OC ma się na myśli:

1. współdziałanie bezpośrednie, realizowane przez podmioty PSP i OC na terenie zagrożonym (terenie działań ratowniczych);

2. współdziałanie pośrednie, odbywające się na zasadzie uczestnictwa w przedsięwzięciach ratowniczych zarówno obywateli, organizacji rządowych i samorządowych, jak i podmiotów gospodarczych nieprowadzących bezpośrednich działań ratowniczych.

Obowiązek współdziałania zarówno w czasie pokoju jak i w okresie wojny nakłada na społeczeństwo ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. Na jej podstawie właściwi burmistrzowie i wójtowie wprowadzają obowiązek świadczeń na rzecz obronności państwa. Powyższe świadczenia dzieli się na:

a. osobowe – wykonywane przez osoby (od 16 do 60 lat) mające polskie obywatelstwo i których stan zdrowia i wykonywane obowiązki służbowe lub inne, szczególnie okoliczności losowe, nie stanowią istotnej przeszkody¹⁶. Świadczenia te polegają na dostarczeniu i obsłudze przedmiotów oddanych w ramach świadczeń rzeczowych oraz wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych lub użyciu posiadanych narzędzi prostych (łopaty, kilofy, wiadra, taczki itp.);

b. rzeczowe, realizowane przez urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne¹⁷. Polegają one na współdziałaniu pośrednim, wyrażającym się przekazaniem do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych dla wymienionych organizacji. Świadczenia te mieszczą się w dwóch segmentach. Pierwszy – doraźny – polega na używaniu przedmiotów świadczeń rzeczowych między innymi przez formacje obrony cywilnej i jednostki organizacyjne PSP, bez włączania w ich struktury organiza-

¹³ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r., nr 81, poz. 351).

¹⁴ Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400).

¹⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2000, s. 46.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1992, nr 4, poz. 16 z późn. zm.

¹⁷ Tamże.

cyjne¹⁸. Drugi zaś – etatowy – odnosi się do uzupełnienia wojennych struktur organizacyjnych jednostek sił zbrojnych oraz państwowych jednostek wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa.

W rezultacie nałożenie takiego obowiązku odbywa się na wniosek organów uprawnionych do takiej pomocy, wśród których znajduje się wspomniana Obrona Cywilna i Państwowa Straż Pożarna. (Szerzej na temat świadczeń rzeczowych i osobowych w świetle ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP patrz apendyks 1).

Jak wspomniano wcześniej, zadania obronne są przydzielone odpowiednim organom i w mniejszym lub większym stopniu skorelowane i zależne od siebie. Na przykład omawiane działania Państwowej Straży Pożarnej czy Obrony Cywilnej zależą od szlaków komunikacyjnych, stacji załadowniczych i wyładowniczych, całej infrastruktury. Dlatego też zadania obronne przypisane są także **Dyrekcji Generalnej Polskich Kolei Państwowych SA** Obejmują one, między innymi, wspomniane zabezpieczenie infrastruktury kolei przed akcjami dywersyjnymi i sabotażem, wyznaczenie tras zastępczych transportów wojskowych, utrzymywanie we właściwym stanie i remontowanie tras kolejowych. Podobne zadania, lecz w zakresie dróg ma **Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (GDDP)**. Działania GDDP w zakresie obronności państwa są podyktowane potrzebami sił zbrojnych. Ukierunkowane one są na utrzymywanie i odtwarzanie przejezdności dróg o znaczeniu obronnym oraz, a może przede wszystkim, wydzielanie z sieci dróg publicznych, dróg o znaczeniu ważnym dla obronności państwa. Wsparciem dla administracji zespolonej są działania administracji niezespolonej. **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)**¹⁹ na przykład organizuje i prowadzi działalność rozpoznawczą, zapobiegawczą i zwalczającą zagrożenia godzące w bezpieczeństwo państwa oraz jego porządek konstytucyjny²⁰. Podstawowe zadania obronne wykonywane przez ABW to te, które dotyczą uzyskiwania, analizowania i przetwarzania informacji na temat zagrożeń militarnych i pozamilitarnych oraz przekazywania ich stosownym instytucjom. Istotą działalności agencji są „z jednej strony zadania *tradycyjnego* kontrwywiadu utożsamiane ze sprawdzeniem, czy i w jakim stopniu cudzoziemska obecność instytucjonalna i personalna na terenie RP służy obcym służbom specjalnym do wypełniania zadań, ofensywnym rozpoznawaniem obcych służb specjalnych poprzez prowadzenie gier kontrwywiadowczych oraz rozpoznawania osób i grup powiązanych z tymi służbami. Z drugiej strony (...) blok zadań (...) współcześnie odnoszących do działalności służb bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego”²¹.

Inne zadania obronne oraz inne narzędzia do ich wykonania ma **Straż Graniczna (SG)**. Oto niektóre z nich: prowadzenie rozpoznania (w strefie nadgranicz-

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, DzU 1993, nr 85, poz. 397 z późn. zm.

¹⁹ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) przejęła zadania Urzędu Ochrony Państwa z wyłączeniem Zarządu Wywiadu – UOP przestał istnieć 28 czerwca 2002 r.

²⁰ Szerzej na temat ABW zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 53–56.

²¹ Tamże, s. 54–55.

nej) w ramach powszechnego systemu ostrzegania i przekazywanie informacji mających wpływ na działanie wojsk, współdziałanie z siłami zbrojnymi i policją w zakresie ochrony granicy polskiej, ochrona i obrona ważnych obiektów dla obronności państwa znajdujących się w strefie nadgranicznej oraz pomoc w ewakuacji ludności ze stref zagrożonych. Poza tym Straż Graniczna zabezpiecza działania wojsk operacyjnych w strefie nadgranicznej i wspomaga akcje ratownicze. Warto także wspomnieć o zadaniach związanych ze współpracą komendantów SG z szefami wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komend uzupełnień oraz dowódcami jednostek wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej.

Istotne znaczenie dla obronności państwa ma działalność **Poczty Polskiej SA** i **Telekomunikacji Polskiej SA**. W czasie stanów nadzwyczajnych spółki te z mocy ustawy podlegają militaryzacji i prowadzą działalność w szczególnych warunkach. Zadania obronne, jakie na nich spoczywają, polegają na utrzymaniu sprawnego systemu łączności (przewodowej i bezprzewodowej) na potrzeby obronności państwa. Zaś poczta wspiera akcje kurierskie administracji publicznej w zakresie dostarczania kart powołania żołnierzom rezerwy, kontroluje przesyłki i zajmuje się ich dostarczaniem.

4. Składowe procesu administrowania a skuteczność działania w sferze obronności państwa

Instytucjonalizacja²² nie może odbywać się bez elementów wpływających na skuteczność działania. Problematyka ta jest ogromnie złożona, jako że istniejące uwarunkowania są różnorodne, a rola poszczególnych czynników zmienia się zależnie od układów, w których występują. Sama wielość determinantów określających skuteczność działania pracowników czy też całych zespołów pracowniczych i struktur organizacyjnych sprawia, że jest to olbrzymi obszar badawczy. Dodatkowo utrudnienie przy dokonywaniu uogólnień stanowi różnorodność podejść teoretycznych. Przedstawiciele nurtu behawioralnego, humanistycznego, poznawczego czy psychoanalizy w psychologii organizacji, mimo że poszukują zależności pomiędzy jednostką ludzką a otoczeniem, którego częścią są struktury zorganizowane, najczęściej różnie interpretują zjawiska tam występujące. Na przykład w nurtach badawczych koncentrujących się na jednostkach i grupach ludzkich będących członkami organizacji, rozpatrując problematykę skuteczności działań, uwzględnia się między innymi następujące zagadnienia²³:

- przyczyny wstępowania, uczestnictwa i odchodzenia z instytucji;

²² *Słownik języka polskiego*, wyd. 9, tom I, PWN, Warszawa 1994, s. 796. W „*Słowniku...*” pojęcie instytucjonalizacji określa się, jako: „nadawanie czemuś charakteru instytucji; nabieranie cech instytucji; społeczne utrwalanie się jakiegoś faktu, zwyczaju w taki sposób, że staje się ono swego rodzaju instytucją”.

²³ Zob. G. Bartkowiak, *Psychologia zarządzania*, Poznań 1997, s. 7; J. Borkowski, M. Dyrda, L. Kanarski, B. Rokicki, *Ludzie w organizacji*, Warszawa 1999, s. 12.

– antynomie rządzące ludzkim zachowaniem (brak korelacji pomiędzy uznanym i realizowanym systemem wartości);

– współzależność jednostki od grupy oraz niewłaściwe relacje interpersonalne.

Równie ważne wydają się czynniki związane z dysfunkcjonalnymi aspektami organizacji, tj.: wpływ struktury organizacyjnej na efektywność, mechanizm podejmowania błędnych decyzji, niewłaściwe metody motywowania, współzależność potrzeb i zachowań, dezorganizujący wpływ kontroli i nieakceptowany styl kierownictwa, nieefektywny obieg informacji oraz patologie życia organizacyjnego (tzw. syndrom grupowego myślenia).

Rozważając problem skuteczności funkcjonowania struktur administracyjnych, warto również zwrócić uwagę na czynniki warunkujące zachowanie człowieka w organizacji. Psychologowie organizacji najczęściej zaliczają do nich:

– kulturę organizacji, traktowaną jako wewnętrzny wymiar wszystkich zjawisk organizacyjnych;

– strukturę organizacji, zapewniającą trwałość i ciągłość istnienia organizacji oraz koordynowanie stosunków organizacji z otoczeniem;

– umiejętności interpersonalne, będące jednym z najbardziej typowych dla człowieka przejawów zdolności do pracy;

– warunki środowiska i fizyczny klimat pracy oraz możliwość podejmowania działań twórczych.

Na tej podstawie można sformułować uogólnienia dotyczące funkcjonowania instytucji administracji publicznej. **Do głównych predyktorów jej skuteczności należy zaliczyć przede wszystkim występowanie systemu wartości i norm sprzyjających integralności całej organizacji jak i poszczególnych jej części oraz systemu motywacyjnego zachęcającego do realizowania zadań, rozwoju i doskonalenia pracowników. Niezbędna wydaje się również właściwa komunikacja, zapewniająca obieg informacji, a także dopełniająca funkcję motywacyjną.**

W poszukiwaniu determinantów skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa należy brać więc pod uwagę wszystkie te czynniki, które są związane z właściwościami pracowników administracji jako autorami działań podmiotowych, określone właściwości instytucji oraz relacje, jakie zachodzą między podmiotami a instytucją.

Na sprawną administrację składa się wiele przesłanek natury organizacyjnej i funkcjonalnej. Przesłanki te wypracowała, wciąż je bada i wzbogaca nauka administracji oraz nauka wojskowa, której szczególnym zadaniem jest badanie obszaru bezpieczeństwa państwa, a w tym także skuteczności działania w sferze obronności kraju. W rozważaniach wyjdźmy od składowych procesu administrowania w tym zakresie. Na pierwszym miejscu znajduje się **składowa dotycząca programowania działalności obronnej państwa**, w tym spraw związanych z przygotowaniem administracji do zadań obronnych, planowaniem obronnym, a szerzej przygotowaniem potencjału obronnego państwa oraz przewidywaniem niezbędnej działalności państwa na rzecz jego obronności. Planowanie tych działań ściśle wiąże się z pra-

widłowością i jakością funkcjonowania organów administracji, odpowiedzialnych za sprawy obronności kraju. Od wiedzy kadry pracującej w tych organach, dotyczącej potrzeb i możliwości obronnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych państwa i jego struktur, zależy skuteczność prowadzonych prac. Szczególnie na tym etapie należy przewidywać okoliczności i uzależnienia, które mogą utrudnić proces administrowania. Dlatego tak ważne jest dobre planowanie i przewidywanie skutków i zmian, które mogą zaistnieć w państwie i jego polityce.

Drugą i trzecią składową, niezmiernie ważną dla skutecznego działania całego organizmu (państwa) jest **organizowanie działalności**, które nierozzerwalnie wiąże się z **rozkazodawstwem – konkretnymi dyspozycjami** wydawanymi w tym zakresie.

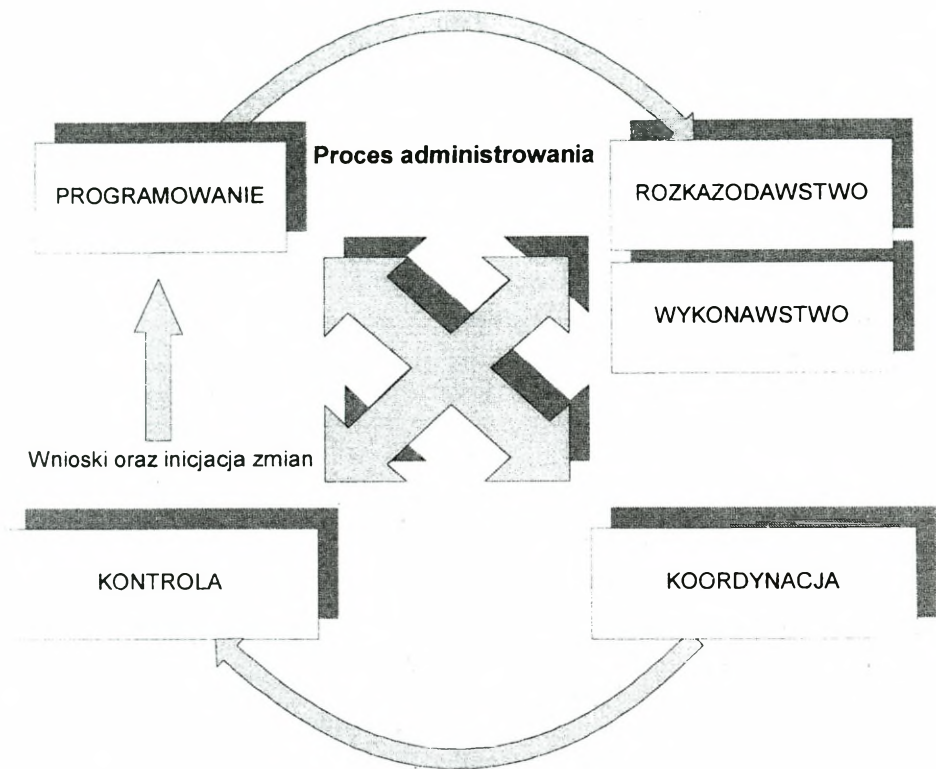
Dla sprawnego działania administracji, a także dla instytucjonalizacji niezbędna jest przedostatnia składowa administrowania, jaką jest **koordynacja działań**. Mówiąc skrótowo, polega ona na władczym wpływaniu na poczynania jednostek wyposażonych w określoną samodzielność, a jej celem jest harmonizowanie działań różnych jednostek dla osiągnięcia zamierzonego celu. Warto dodać, że organ koordynujący musi posiadać stosowne uprawnienia, a mianowicie być nadrzędnym w stosunku do podmiotów koordynowanych. Jednocześnie warunkiem skutecznego działania jest precyzyjne określenie kompetencji organów oraz prostota ich struktur i prawidłowy przepływ informacji (także zadań i zaleceń) między nimi.

Ostatnia zaś składowa zamyka proces administrowania i wzbudza jego ewentualne zmiany, jest nią **kontrola** całego procesu (zob. rys. 1).

Skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa wiąże się także z możliwościami stosowania oddziaływania informacyjnego, uświadamiającego, oddziaływania przy pomocy bodźców ekonomicznych, a nieraz stosowania przymusu i sankcji. Bardzo istotny jest obecnie element oddziaływania informacyjnego przez media. Administracja wpływa na opinie społeczeństwa przez środki masowego przekazu, przedstawiając im obraz swojej działalności. Oczywiście obraz ten podlega weryfikacji i ocenom, których dokonują dziennikarze i społeczeństwo. Według przeprowadzonych badań²⁴ głównym dostarczycielem wiedzy o bezpieczeństwie państwa była telewizja, która stała się najważniejszym źródłem informacji, kształtującym świadomość obronną społeczeństwa oraz stosunek do armii²⁵.

²⁴ Badania przeprowadzono w latach 1997–1999 wśród trzech grup społecznych. Pierwszą grupę stanowiła kierownicza kadra administracji państwowej i samorządowej, drugą – nauczyciele, trzecią – młodzież szkół ponadpodstawowych oraz studenci. Ankieta przebadano 338 osób. Przeprowadzono również 123 wywiady.

²⁵ Badania przeprowadzone w latach 2000–2001 potwierdzają wysunięto tezę o telewizji jako najważniejszym źródle informacji. Przeprowadzono wówczas 122 ankietowania.



Rysunek 1. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa

Korzystając z analizy dokumentów i literatury oraz doświadczeń praktycznych działań administracji, warto zwrócić uwagę na podstawowe przesłanki skutecznej i sprawnej administracji. Po pierwsze – **odpowiednie programy działania administracji w sferze bezpieczeństwa państwa**, w których czynnik prawny zajmuje czołowe miejsce. Po drugie – **sprawne struktury organizacyjne i konkretne kompetencje** w sferze bezpieczeństwa państwa. Po trzecie – **odpowiednie kadry w administracji**, tzn. posiadające wiedzę i umiejętności niezbędne do radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia i wojny. Po czwarte – **dobrze zorganizowany proces pracy i zarządzania**. Wreszcie po piąte – **właściwie wyposażone urzędy** (instytucje) pod względem technicznym i informacyjnym. Chodzi przede wszystkim o urządzenia umożliwiające szybki kontakt instytucji z obywatelem, przekaz informacji, rejestrację danych i gromadzenie informacji. Jak łatwo zauważyć jest to element wpływający na skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie czynnościowym, tj. usprawnia czynności przez nich wykonywane, skraca proces decyzyjny. Ponadto postęp techniczny w administracji prowadzi do zwięk-

szenia liczby wykwalifikowanej kadry, specjalistów i ekspertów, co nie pozostaje bez wpływu na skuteczność działania administracji publicznej w państwie.

Pozostając przy kadrach administracji należy odnieść się do ich umiejętności w sferze bezpieczeństwa państwa, z punktu widzenia wiedzy psychologicznej i wojskowej. Należy podkreślić, że wśród umiejętności wpływających na skuteczność działania są umiejętności: interpersonalne, techniczne i konceptualne.

Umiejętności interpersonalne ujawniają się w komunikowaniu się z pracownikami, przełożonymi i otoczeniem, a tym samym radzeniu sobie w sytuacjach ekstremalnych i w razie konfliktów. Podstawową cechą wpływającą na skuteczność oddziaływań kadr administracji publicznej jest jej wiarygodność. Ze względu na prowadzone badania informacje pochodzące od źródła wiarygodnego są oceniane jako „jasne” i „uzasadnione” oraz wywołują większe zmiany w kierunku pożądanym przez nadawcę. O skuteczności wpływu świadczą także przedstawiane przez nadawcę argumenty, odwoływanie się do zagrożeń z podaniem pewnych rozwiązań, wskazówek określających sposób działania w razie ich zaistnienia. **Umiejętności techniczne** pracowników wyrażają się w operowaniu przez nich urządzeniami, rzeczami oraz w rozwiązywaniu zadań wymagających wiedzy fachowej – specjalistycznej. Z kolei **umiejętności konceptualne** zapewniają zdolność ujmowania problemów, instytucji, organizacji jako całości. Dostrzegają zależności między jej działaniami a całą organizacją i jej otoczeniem. Kadra administracji posiadająca takie umiejętności jest zdolna do planowania i przedstawiania wizji rozwoju oraz działania swojej instytucji (organizacji).

Należy podkreślić, że wszystkie trzy przedstawione umiejętności są ze sobą ściśle powiązane, stanowią składowe skutecznego działania urzędnika. Jednakże w praktyce występuje pewna prawidłowość, o której należałoby, chociażby symbolicznie, powiedzieć. Chodzi o to, że w miarę przechodzenia na wyższe szczeble zarządzania instytucją maleje rola umiejętności technicznych, a rośnie znaczenie umiejętności konceptualnych. Z kolei umiejętności interpersonalne są istotne na każdym szczeblu zarządzania. Zwraca się także uwagę na to, że efekty działania kadr w zakresie bezpieczeństwa państwa zależne są od uznawanych przez nie wartości. Instytucjonalizacja nie może zaistnieć bez tego bodźca. Dlatego też tak ważne jest przyjęcie przez urzędników odpowiednich uznanych wartości, o czym będzie jeszcze mowa.

5. Uogólnienia

Administracja publiczna spełnia w każdym państwie podstawową rolę umożliwiającą funkcjonowanie jednostek, grup społecznych i zbiorowości w ramach jednego organizmu społecznego. W związku z tym wykonuje szereg zadań i ma optymalną strukturę organizacyjną, potrzebną do osiągnięcia celów. Zadania obronne są jednym z ważniejszych obszarów działalności administracji, ponieważ wiążą się

z zaspokojeniem potrzeb podstawowych, warunkujących możliwości wszystkich innych form społecznej aktywności. Społeczeństwo bowiem tylko w okresie pokoju może rozwijać się i gwarantować swoim członkom warunki do godnego życia.

Ze względu na hierarchiczną organizację społeczną, dominujące typy więzi społecznych czy też znaczny stopień sformalizowania działań można traktować administrację publiczną jako biurokrację.

Idealny typ biurokracji opisał Max Weber. Wskazuje w nim, że zachowania kategorii społecznej biurokratów określane są normami prawnymi. Normy te tworzą system celowo ustanawianych zasad regulujących działania ich członków oraz systematycznie są przez nich przestrzegane. Wyznaczają zarówno zakres zależności i posłuszeństwa, obszar obowiązków (funkcji), uprawnień (pozycji), jak i sankcje, a także warunki ich stosowania wobec poszczególnych ludzi.

Wskazuje się również, że wykonywanie funkcji w organizacji biurokratycznej jest oddzielane od posiadania i osobistych interesów urzędnika. Biurokrata, w sprawach które załatwia, nie kieruje się własną, jednostkową korzyścią lecz prawem określającym interes organizacji, interpersonalnymi regułami kompetencji oraz racjonalnością całego układu instytucji. W idealnej biurokracji struktura wywiera na urzędnika ustawiczny nacisk, aby był rozważny, zdyscyplinowany i wzorowo wykonywał swoje obowiązki. Aby mógł sprawnie funkcjonować, musi osiągnąć wysoki stopień niezawodności w działaniach i wysoki stopień konformizmu wobec przepisów i obowiązujących wzorów postępowania. Dlatego członkowie organizacji biurokratycznych są dobierani na stanowiska na podstawie swoich umiejętności, wiedzy i formalnych kwalifikacji²⁶. W analizach weberowskich biurokracja jawi się jako najskuteczniejszy i najbardziej racjonalny sposób kierowania dużymi, formalnymi organizacjami społecznymi.

Administracja publiczna w kształcie *modelu idealnego biurokracji* jest celem, który w praktyce społecznej niezwykle trudno osiągnąć. Dlatego też w potocznym rozumieniu, zarówno administracja jak i biurokracja bardzo często mają znaczenie pejoratywne. Oznaczają sposób zarządzania instytucjami i kierowania ludźmi oraz organizację, w której merytoryczne załatwienie spraw i jej efektywność zostają podporządkowane funkcjonowaniu maszyny organizacyjnej, formalistycznie nastawionej na przestrzeganie przepisów i procedur. Dobrze istotę takiego postrzegania charakteryzuje R. Dubin w następującej wypowiedzi: „Powszechnie myśli się, że biurokracja jest zorganizowanym systemem w celu nieefektywnego załatwiania spraw. Biurokrata, z tego samego popularnego punktu widzenia, jest ekspertem od tracenia czasu, pieniędzy, energii. Faktycznie biurokrata instytucjonalizuje swą nieskuteczność i podnosi ją do rangi sztuki. Jest to powszechny ludzki pogląd na biurokrację i biurokrate”²⁷.

²⁶ Zob. H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia ...*, dz. cyt., s. 100.

²⁷ A. Sarapata, K. Doktor, *Elementy socjologii przemysłu*, Warszawa 1963, s. 81; H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia ...*, dz. cyt., s. 99.

Nie ma wątpliwości co do tego, że sprawna realizacja jakichkolwiek zadań, a w szczególności tych związanych z obronnością, wymaga administracji przypominającej weberowski *model idealny biurokracji*, a nie organizacji posiadającej cechy przypisane biurokracji przez R. Dubina.

Osoby odpowiedzialne za efektywność funkcjonowania struktur administracyjnych stoją więc przed trudnym problemem wyrażającym się w pytaniu, jak skutecznie działać i nie dopuścić do patologizacji administracji publicznej²⁸.

Praktyka życia społecznego wskazuje, że nie zawsze znajduje się właściwą odpowiedź na to pytanie. Także w obszarze realizacji zadań obronnych istnieje wiele negatywnych przykładów. Istotnym czynnikiem optymalizującym działania administracji w zakresie obronności wydaje się edukacja. Edukacja pokazująca, jak działać skutecznie, ale również edukacja skłaniająca do refleksji nad osiąganymi celami.

Dlatego też istotna jest refleksja nad problemami dotyczącymi edukowania urzędników administracji publicznej. Edukacja ta powinna mieć nie tylko charakter przystosowawczy – przygotowywać do wykonania określonych zadań wynikających z obowiązków służbowych, ale również kreować aktywne postawy wyrażające się troską o bezpieczeństwo i krytycyzmem wobec zastanych rozwiązań.

Wydaje się, że w poszukiwaniu determinantów skuteczności działania kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa, że należy brać pod uwagę wszystkie te czynniki, które są związane z właściwościami pracowników administracji, jako autorami działań podmiotowych, oraz określone właściwości instytucji i relacje zachodzące między podmiotami a instytucją.

²⁸ Uwagę na ten aspekt działalności organizacji biurokratycznej zwraca Karl R. Merton. Podkreśla, iż we wszystkich zbiorowościach zbiurokratyzowanych będzie rozwijał się formalizm i rytualizm w wykonywaniu czynności wynikający z absolutyzowania znaczenia przepisów prawnych. Większość podejmowanych działań nie jest związana wtedy z wykonywaniem zadań organizacyjnych, lecz z umacnianiem własnej pozycji w strukturze organizacji. Zob. K.R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 259.

ROZDZIAŁ II

INSTYTUCJONALNY CHARAKTER EDUKACJI OBRONNEJ
KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ1. Pojęcie instytucji społecznej i instytucjonalizacji. Zaspokojenie
potrzeb jako czynnik konstytuujący instytucję

Analizując zagadnienia instytucjonalizacji edukacji z pewnością należy rozpocząć od uściślenia zakresu nazwy „instytucja” i „instytucjonalizacja”. Spróbujmy więc scharakteryzować niektóre ujęcia tej problematyki na gruncie antropologii, socjologii czy też teorii zarządzania.

Olbrzymi wpływ na poglądy wielu autorów i powszechną interpretację kategorii *instytucja* wywarły poglądy H. Spencera. Ten wybitny socjolog przez instytucje rozumiał pewne ukształtowane praktyki życia społecznego i politycznego. Określał je jako organy powołane do wypełniania określonych funkcji, niezbędnych dla istnienia i sprawnego funkcjonowania społeczeństwa jako całości. Wyróżniał, między innymi, instytucje domowo-gospodarcze, obrzędowe, polityczne, wyznaniowe, zawodowe oraz przemysłowe. Dokonując swoich analiz z punktu widzenia teorii ewolucji podkreślał zarazem, iż w społeczeństwie zachodzi ciągły proces dyferencjacji i specjalizacji instytucji. Jest to wynikiem osiągania przez społeczeństwa coraz wyższego poziomu rozwoju. Instytucje te, tworząc współzależną oraz integralną całość, określają sposób życia danej zbiorowości. W spencerowskim ujęciu olbrzymią rolę w powstawaniu i rozwoju instytucji pełnią potrzeby, zarówno indywidualne jak i zbiorowe. W wyniku procesów ich zaspokojenia pojawiają się pewne ujednoczone i trwałe zachowania²⁹, które stanowią podstawę funkcjonowania każdej instytucji³⁰.

Podobną ścisłą więź instytucji społecznej z procesem zaspokajania potrzeb dostarczyć możemy w poglądach niektórych antropologów. Ich przedstawiciel Broni-

²⁹ Peter L. Berger i Thomas Luckmann nazywają ten proces typizacją. Jak piszą: (...) *wszelkie działania, które zostały powtórzone raz albo więcej razy, mają w jakimś stopniu skłonność do przekształcania się w nawyk, podobnie jak wszelkie działania, obserwowane przez innego, nieuchronnie podlegają z jego strony jakiejś typizacji. Jednakże aby doszło do opisanego właśnie wzajemnej typizacji, musi istnieć ciągła sytuacja społeczna, w której zazębiają się nawykowe już działania dwu albo większej liczby osób (...)*. Zob. P.L. Berger, T. Luckmann, *Společne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983, s. 95–115.

³⁰ Zob. R. Schulz, *Szkoła – instytucja – rozwój*, Toruń 1992, s. 7.

sław Malinowski interpretuje instytucje jako jednostki zorganizowanego zachowania, które kształtują się w toku działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb. Wyróżnia również swoistą strukturę, jaką te instytucje posiadają. Obejmuje ona następujące elementy³¹:

- zasadę naczelną zwaną przez Malinowskiego *kartą*. Określa ona zespół wartości będących obiektem pożądanego. Stanowią one cel instytucji;
- personel – to grupa ludzi tworzących instytucję wraz z właściwym jej podziałem ról, przywilejów i obowiązków;
- normy – stanowi je zespół wymaganych umiejętności, zwyczajów dotyczących działań charakterystycznych dla danej instytucji, reguł prawnych i estetycznych obowiązujących członków instytucji;
- urządzenia materialne, a więc narzędzia, którymi grupa dysponuje;
- działalność – oznacza rzeczywisty przebieg działalności ludzkiej, który odbiega zawsze mniej lub bardziej od schematu idealnego. Często przyczyną tej różnicy są interesy jednostek tworzących instytucje. Interesy te mogą uwzględniać bieżące cele wynikające z potrzeby chwili, antagonizować poszczególne jednostki w ramach instytucji czy też być sprzeczne z interesami realizowanymi w działalności innych instytucji;
- funkcje rzeczywiste instytucji (funkcje zamierzone zawarte są w karcie instytucji, natomiast funkcje rzeczywiste to *całościowy rezultat zorganizowanej działalności*). Często się one ze sobą nie pokrywają. Procesy adaptacji i integracji prowadzą do zmniejszenia występujących rozbieżności).

Instytucjami w ujęciu B. Malinowskiego są np. rodzina, ród, ugrupowanie lokalne, zrzeszenie sportowe. Są one kulturowymi reakcjami na odczuwane przez społeczeństwo trwałe potrzeby. Te potrzeby ujmuję on w trzy kategorie. Pierwszą stanowią potrzeby podstawowe, drugą potrzeby pochodne, a zaś trzecią integracyjne. Do każdej z nich przypisał on określoną reakcję kulturową.

Spójrzmy jak wygląda ten system powiązań na przykładzie potrzeb podstawowych. Reakcją na potrzebę metabolizmu jest zaopatrzenie, od potrzeby reprodukcji wywodzi się pokrewieństwo, konieczność odpowiednich warunków fizycznych skłania do schronienia, potrzeba bezpieczeństwa wywołuje jako reakcję – obronę, a potrzeba rozwoju – wychowanie. Pozostałe pary zestawiające potrzebę z reakcją kulturową to ruch – działalność, zdrowie – higiena³².

Często można także spotkać się z koncepcją, według której czynnikiem sprawczym kształtowania się instytucji są nie tyle potrzeby, co proces przystosowania się człowieka do warunków jego życia. W tym ujęciu instytucje to standardowe sposoby rozwiązywania problemów życia zbiorowego.

Instytucje przedstawia się również jako pewne elementy sposobów życia określonej zbiorowości (kultury tej zbiorowości), dotyczące poszczególnych aspektów kolektywnej egzystencji. Jak podkreśla A. Kardiner, wszędzie tam gdzie obserwu-

³¹ Zob. *Słownik etnologiczny*, Warszawa 1985, s. 161–163.

³² Zob. B. Malinowski, *Szkice z kultury*, Warszawa 1958, s. 69.

jemy pewne ujednoczone zachowania w grupie, mamy do czynienia z zachowaniem zinstytucjonalizowanym. Dzięki instytucjom społeczeństwa sprawnie funkcjonują, utrzymują równowagę wewnętrzną i ciągłość w czasie. Wyróżnia on dwa rodzaje instytucji: pierwotne i wtórne. Te pierwsze kształtują się w związku z zaspokojeniem podstawowych potrzeb ludzi (głównie o charakterze biologicznym). Potrzeby wtórne są natomiast wyrazem potrzeb o charakterze społeczno-kulturowym (wierzenia, twórczość artystyczna, poznanie świata)³³.

Zbliżony pogląd na istotę instytucji prezentuje M. Herskovits. Instytucje, jak pisze, to obowiązujące i aprobowane reakcje na wymogi życia. Należą one do różnych dziedzin (*aspektów*) kultury. Wyróżnia pięć takich aspektów³⁴:

- kulturę materialną, zawierającą w sobie technologie i ekonomikę produkcji;
- instytucje społeczne, obejmujące organizacje społeczne, wychowanie i struktury polityczne;
- ideologie (system przekonań, wiedza);
- działalność artystyczna;
- język.

W ich obrębie kształtują się instytucje, które mają za zadanie rozwiązywanie określonych problemów, czy też zaspokajanie określonych potrzeb społeczności.

Ciekawego ujęcia problematyki dotyczącej natury instytucji dokonał J. Sirjama-ki. Instytucje definiował jako *system struktur, praktyk oraz norm, za pomocą których społeczeństwa organizują zachowania ludzi w określonych sferach życia (...). System edukacyjny społeczeństwa – lub jego formalnie zorganizowana część – jest przykładem instytucji w tym sensie*.³⁵ Interesującą definicję przedstawia również Paweł Rybicki. Instytucje ujmuje jako: *zakres ciągłego działania, które jest wykonywane przez jednostkę bądź przez zespół ludzi i które ma zapewnione niematerialne i materialne środki realizacji*. Do środków niematerialnych, jak dalej pisze, *zaliczamy przede wszystkim normy, czy to prawne, czy obyczajowe, które określają i regulują zakres i sposoby działania instytucji. Środkami materialnymi są pieniądze i inne dobra materialne, których instytucja potrzebuje dla utrzymania ciągłego toku swojej działalności*³⁶.

Amerykański socjolog Robert C. Hanson, analizując rozmaite definicje instytucji społecznej, które występują w literaturze socjologicznej, podzielił je na cztery grupy. Są to³⁷:

- definicje, w których instytucję określa się jako kulturowo uwarunkowany wzór zachowania;
- definicje, które w instytucji upatrują określoną grupę społeczną (np. definicja Malinowskiego);

³³ Zob. R. Schulz, *Szkoła – instytucja...*, dz. cyt., s. 10.

³⁴ Tamże, s. 11.

³⁵ Podaję za R. Schulz, *Szkoła – instytucja...*, dz. cyt., s. 12.

³⁶ Tamże.

³⁷ Zob. K.Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988 s. 19–54.

– definicje ujmujące instytucję jako system, układ lub kompleks ról społecznych;

– definicje, które określają instytucje jako konfigurację lub układ kulturowy złożony z rozmaitych elementów i służący zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Niektórzy badacze wyróżniają dwa obszary znaczeniowe pojęcia „instytucja”. Jeden, mający charakter behawioralny, odnosi się do złożonego normatywnego wzorca zachowania rządzącego działaniami człowieka w pewnych podstawowych i powtarzających się sytuacjach. W drugim znaczeniu rozumienie to jest zbliżone do pojęcia organizacji społecznej i odnosi się nie tylko do ujednoczonych sposobów działania grupy, ale także obejmuje konfigurację osób uczestniczących w tych działaniach. Instytucję przedstawia się tu jako zorganizowany zbiór ludzi, których aktywność regulują określone normy. W pierwszym rozumieniu instytucjami są np. małżeństwo i komuniam, w drugim zaś, analogicznie, rodzina i kościół³⁸.

Część socjologów, definiujących instytucję jako zorganizowany sposób wykonywania określonych zajęć, nazywa zrzeszeniami grupy ludzi podejmujące te działania. Podkreślają zarazem, że zrzeszenia tworzą się wokół pewnych instytucji społecznych i są wobec nich wtórne. Na przykład: ludzie uczyli się na długo przed pojawieniem się szkoły, a wojny prowadzili jeszcze przed powstaniem armii³⁹.

Uogólniając nasze rozważania, należy stwierdzić, że według najbardziej rozpowszechnionych w socjologii poglądów instytucjami nazywa się względnie powszechne, zobiektywizowane wzory i normy działania. Takimi instytucjami są współcześnie: służba wojskowa, kształcenie, praca zawodowa. Do funkcjonowania potrzebują one pewnych strukturalnych i materialnych podstaw. Tworzą je tzw. urzędnienia instytucjonalne i związki instytucjonalne⁴⁰.

Skoncentrujmy się teraz na wyjaśnieniu istoty zjawiska instytucjonalizacji. Instytucjonalizować, jak pisze R. Schulz, *to spowodować, aby działanie, które dotyczy ważnych spraw dla zbiorowości, z chaotycznych, nieuporządkowanych i społecznie niekontrolowanych zachowań przekształciło się w uporządkowany, zorganizowany, ujednoczony, trwały system czynności, regulowany przez określone normy*⁴¹. Widzimy więc, iż instytucjonalizacja tożsama jest w dużym zakresie swojego znaczenia z procesem rozwoju społecznego w ujęciu Herberta Spencera. Kojarzona jest bowiem, tak jak i rozwój, z przechodzeniem od stanów nieokreśloności i cha-

³⁸ Tamże, s. 14.

³⁹ W socjologii można spotkać się z poglądem wskazującym, iż zrzeszenie to organizacja służąca swoim członkom, realizująca samodzielnie przez nich ustalone cele. Przeciwnieństwem tak ujętego zrzeszenia jest związek instytucjonalny, który służy swoją działalnością szerszej społeczności (środo-wiskowi zewnętrznemu).

⁴⁰ *Urządzeniem instytucjonalnym* nazywa się określony, złożony i sformalizowany układ pozycji i ról społecznych, zazwyczaj poparty i zabezpieczony sankcją prawną wraz z towarzyszącymi mu zwykle środkami materialnymi, służący do zachowań instytucjonalnych. *Związek instytucjonalny* to zespół osób zajmujących określone pozycje i pełniących określone role w urządzeniu instytucjonalnym. To personel urzędnienia instytucjonalnego (np. urzędnieniem instytucjonalnym jest szkoła, a związkiem instytucjonalnym nauczyciele i uczniowie tej szkoły)

⁴¹ Zob. R. Schulz, *Szkoła – instytucja...*, dz. cyt., s. 13.

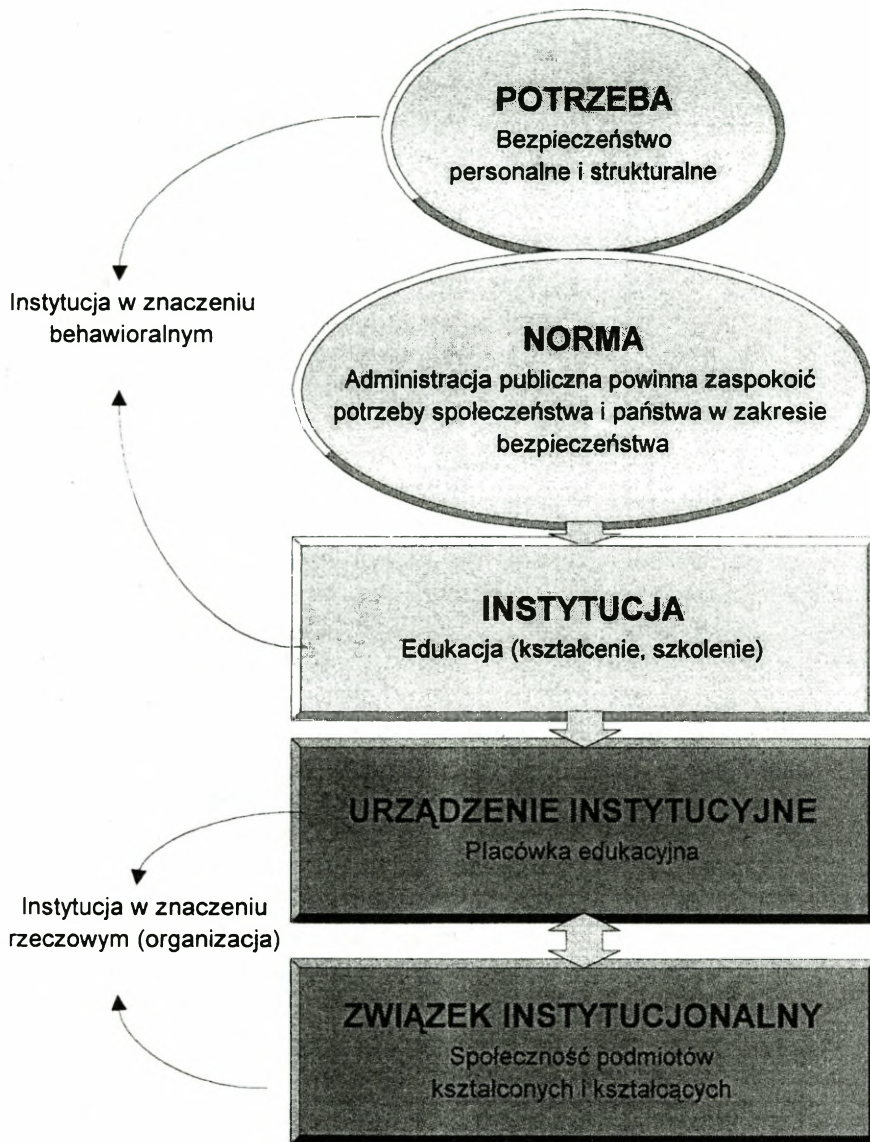
osu do uporządkowania i integracji. Stanowi więc wyraz postępu, którego miarą jest osiąganie równowagi przez zmieniający się układ⁴².

Na podstawie funkcjonujących w socjologii definicji instytucji możemy instytucjonalizację wyrazić również jako określoną sekwencję zjawisk społecznych (tzw. sekwencję instytucjonalną) tworzoną przez potrzeby, normy, instytucje, urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne. Posługując się przykładem kształcenia obronnego, sekwencję tę przedstawiono na **rysunku 2**. Dwa ostatnie człony tej sekwencji, tzn. urządzenia instytucjonalne i związek instytucjonalny stanowią (według poglądów niektórych socjologów) instytucję w znaczeniu rzeczowym. Bywa ona utożsamiana z pojęciem organizacji. Należy podkreślić, iż organizacja ta powinna sprzyjać umacnianiu i utrwalaniu funkcjonowania instytucji w jej behawioralnym obszarze.

Urządzenia instytucjonalne i związek instytucjonalny są w ten sposób istotnymi elementami procesu instytucjonalizacji, mogącymi skutecznie utrwalać określone normy społeczne i wzorce zachowań. Najogólniej można powiedzieć, że zainteresowania badaczy na gruncie instytucjonalizmu ogniskują się wokół zasadniczych reguł cechujących działania ludzi i organizacji. Czasami dostrzega się różnicę między kategorią instytucji a procesem instytucjonalizacji. O ile instytucje utożsamia się z organizacjami lub zasadami społecznych interakcji, o tyle instytucjonalizacja określana jest jako rozłożony w czasie proces formalizacji instytucji⁴³. Poszczególne projekty mogą więc przeobrazić się w instytucje tylko w wyniku dynamicznego procesu instytucjonalizacji.

⁴² Takie ujęcie rozwoju zostało poddane różnorodnym krytykom. Obecnie bardzo często podstawę definiowania rozwoju stanowi system filozoficzny Hegla, w którym źródła rozwoju upatrywane są w ścieraniu się przeciwieństw. Ma to swoje odzwierciedlenie również w zmianach zachodzących współcześnie w życiu społecznym, gdzie zjawiskami coraz powszechniejszymi są procesy deinstytucjonalizacji.

⁴³ Zob. P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995, s. 6–9.



Rysunek 2. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie kształcenia obronnego kadr administracji publicznej)⁴⁴

⁴⁴ Por. K.Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii...*, dz. cyt., s. 19–54.

2. Bezpieczeństwo – potrzebą jednostek i struktur społecznych

W poszczególnych okresach historycznych występują dość zróżnicowane systemy aksjologiczne. Wartości, które dominowały w jednej epoce, w innych są traktowane marginalnie lub pomijane w ogóle. Ta zmienność rzadko jednak dotyczy problematyki bezpieczeństwa. Starania o zapewnienie bezpieczeństwa sobie, rodzinie, grupie społecznej, przedstawicielom narodu bądź państwa zawsze były ważną formą aktywności człowieka. Bezpieczeństwo jako ważny aspekt ludzkiej egzystencji ma dzięki temu utrwalone miejsce we współczesnej myśli humanistycznej. Jest przedmiotem zainteresowań zarówno filozofii, socjologii, antropologii jak i pedagogiki oraz nauki o stosunkach międzynarodowych czy nauk wojskowych.

W naukach społecznych bezpieczeństwo, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie pewności rozwoju⁴⁵. Bezpieczeństwo, będąc podstawową potrzebą jednostki oraz państw, a także systemów międzynarodowych, powoduje dążność każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Ze względu na to, iż źródła zagrożeń mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny wobec systemu, którego dotyczą, wyodrębnia się dwa aspekty bezpieczeństwa: wewnętrzny i zewnętrzny. Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu lub systemu, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się do sytuacji braku zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba czynniki wpływają na stan ogólnego bezpieczeństwa danego systemu⁴⁶.

Dla zrozumienia istoty bezpieczeństwa użyteczne wydaje się (wprowadzone przez J. Kukulkę) wyodrębnienie trzech wymiarów bezpieczeństwa: podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego. W wymiarze podmiotowym bezpieczeństwo oznacza pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego. W wymiarze przedmiotowym można je identyfikować z pewnością określonego stanu posiadania (np. tożsamości państwowej) i swobód rozwojowych. W wymiarze procesualnym odnosi się je natomiast do subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj. pewności funkcjonowania i rozwoju danego podmiotu⁴⁷.

Bez wątpienia można przyjąć, że bezpieczeństwo jest szczególną wartością i podstawowym interesem narodu oraz państwa, przesądzającym o możliwościach fizycznego jego trwania, a także swobód rozwoju. Specjaliści nauki o stosunkach międzynarodowych wyprowadzają to pojęcie z kategorii potrzeb egzystencjalnych

⁴⁵ Zob. R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49–76.

⁴⁶ Zob. R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Siedlce-Chlewiska, 5–6 maja 1999 roku*, praca pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999, s. 49.

⁴⁷ Zob. J. Kukulka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukulki, Warszawa 1994, s. 40–41.

i interesów społeczności zorganizowanych w organizacje państwowe. Potrzeby i interesy bezpieczeństwa narodu są realizowane przez organa państwowe. Często w nauce utożsamia się pojęcie bezpieczeństwa narodowego i państwowego.

W tradycyjnie pojmowanym bezpieczeństwie akcentuje się jego związek z zagrożeniem zewnętrznym. Tak rozumiane bezpieczeństwo jest zapewniane przez siły zbrojne oraz gwarantowaną porozumieniami międzynarodowymi pomoc innych państw. Zakłada się więc, że wojsko i oddziaływania polityczno-dyplomatyczne są głównymi środkami bezpieczeństwa państwa.

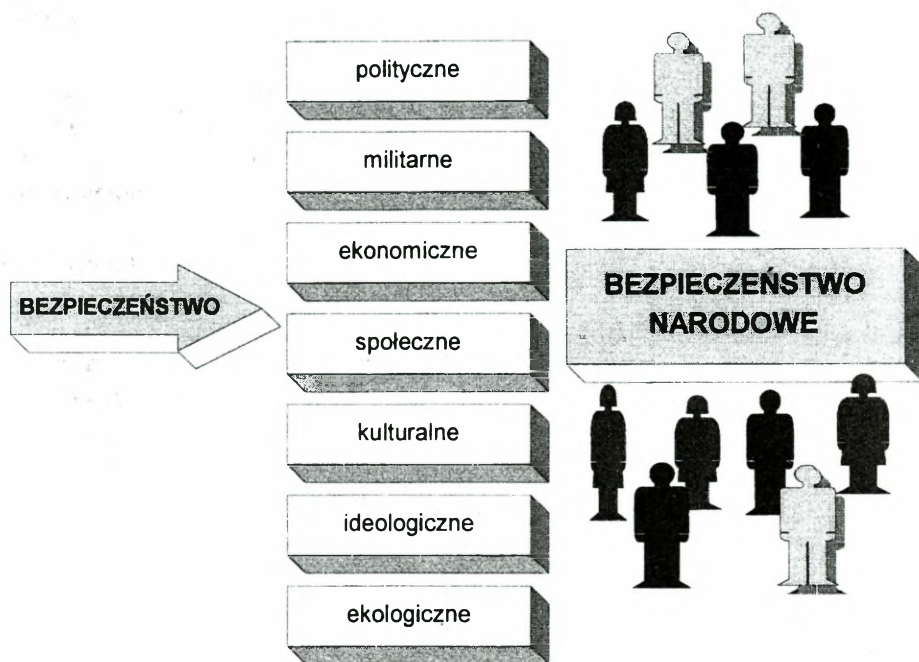
We współczesnym społeczeństwie uległa ewolucji tradycyjna koncepcja bezpieczeństwa, oparta na prymacie państwa i wąskich kategoriach militarnych, zgodnie z którą najważniejsze jest bezpieczeństwo państwa, a nie jednostki. W państwach demokracji skonsolidowanej pojawiło się pojęcie alternatywnego, publicznego bezpieczeństwa, które w większym stopniu odpowiada wyobrażeniom społecznym. Społeczeństwo czuje się bowiem bardziej zagrożone z powodów ekonomicznych niż militarnych. Zgodnie z tym nowym spojrzeniem działalność państwa nie powinna ograniczać się do zapewnienia bezpieczeństwa militarnego, lecz winna być realizowana na maksymalnie wielu poziomach i brać pod uwagę takie wartości, jak: pokój, pomyślność, sprawiedliwość, równowagę ekologiczną, dobro ludzkości. Nastąpiła więc konieczność redefinicji bezpieczeństwa państwa. Zmiany w pojmowaniu bezpieczeństwa dotyczą wszystkich trzech jego wymiarów: podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego.

Zasadnicza ewolucja w pojmowaniu bezpieczeństwa narodowego dotyczy jego przedmiotowego wymiaru. Obecnie coraz wyraźniej występuje tendencja poszerzania przez państwo treści bezpieczeństwa, zarówno jeżeli chodzi o wartości wewnętrzne podlegające ochronie przed zagrożeniami, jak i środki oraz metody tej ochrony stosowane przez politykę bezpieczeństwa.

W nowym ujęciu bezpieczeństwo pozostaje nadal podmiotową potrzebą uczestników stosunków międzynarodowych. Głównymi aktorami sceny międzynarodowej są państwa, a za ich pośrednictwem narody. W wyniku procesu demokratyzacji państw wzrasta jednak rola uczestników pozarządowych, zarówno w systemach wewnętrznych państw jak również na forum międzynarodowym. W zakres bezpieczeństwa narodowego (państwowego) wchodzi⁴⁸:

- bezpieczeństwo polityczne,
- bezpieczeństwo militarne,
- bezpieczeństwo ekonomiczne (surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne, żywnościowe itp.),
- bezpieczeństwo społeczne,
- bezpieczeństwo kulturowe,
- bezpieczeństwo ideologiczne,
- bezpieczeństwo ekologiczne (zob. rys. 3).

⁴⁸ Zob. R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 50-51.



Rysunek 3. Składowe bezpieczeństwa narodowego

Pojawienie się pozarządowych uczestników stosunków międzynarodowych oraz stały rozwój procesów internacjonalizacji różnych dziedzin życia narodów i państw powoduje stałe poszerzanie zespołu wartości chronionych. Za podstawowe wartości, które składają się na bezpieczeństwo narodowe, obecnie uważa się⁴⁹:

1. Przetrvanie:

- państwa jako niezależnej jednostki politycznej,
- narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej,
- biologiczne ludności.

Przetrvanie jest naczelną wartością, dla której każde państwo gotowe jest poświęcić inne dobra. Nie mogą być one bowiem realizowane w sytuacji zagrożenia samego podmiotu. Wartość ta jest stawiana na naczelnym miejscu w licznych definicjach bezpieczeństwa narodowego;

2. Integralność terytorialną;
3. Niezależność polityczną;

⁴⁹ Tamże, s. 58.

4. Jakość życia – składają się na nią takie wartości szczegółowe jak: standard życia, szczebel rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, system kulturalny, „narodowy styl życia”, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju.

Ważnym obszarem rozważań badawczych nad istotą bezpieczeństwa jest refleksja psychologiczna. Psychologowie wskazują, że potrzeba bezpieczeństwa jest równie silna jak potrzeby biologiczne, a jej zaspokojenie przyczynia się do zachowania zdrowia psychicznego. Jej brak natomiast prowadzi do nieprawidłowego ukształtowania się osobowości i w konsekwencji do zaburzeń w funkcjonowaniu człowieka.

Trzeba jednak mieć świadomość, że zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa danej jednostki w dużym stopniu uwarunkowane jest bezpieczeństwem struktur, w których ona żyje, w tym także państwa czy narodu. Szczególnie uwidacznia się to w rozumieniu potrzeby i poczucia bezpieczeństwa przez Abrahama Masłowa. Zdaniem tego psychologa na poczucie bezpieczeństwa składają się zarówno dobre niezaburzone kontakty człowieka z otoczeniem jak i posiadanie oparcia w społeczeństwie. Gwarantem bezpieczeństwa dla ludzi dorosłych jest między innymi społeczeństwo funkcjonujące w stanie pokoju. Zaspokojenie poczucia bezpieczeństwa stanowi warunek pojawienia się potrzeb umieszczonych wyżej w hierarchii. W przeciwnym wypadku odczuwanie potrzeb wyższych jest słabe i nie motywują one do działania. Masłow twierdzi, że u większości ludzi niebezpieczeństwo chaosu powoduje regresję potrzeb. W takich sytuacjach następuje cofnięcie się potrzeb wyższego rzędu do mocniejszych potrzeb bezpieczeństwa. Człowiek lepiej pracuje i bardziej niezawodnie funkcjonuje, kiedy ma wokół uporządkowane i dające się przewidzieć sytuacje. Ludzie starając zapewnić sobie bezpieczeństwo, poszukują więc ładu i porządku. Jak pisze Masłow, sprawne i trwałe oraz dobre społeczeństwo zapewnia swym członkom wystarczające poczucie bezpieczeństwa, chroniąc ich przed chaosem, tyranią, przestępczością i wieloma negatywnymi zjawiskami⁵⁰.

W koncepcjach Muraya, Horney i Sullivana potrzeby bezpieczeństwa wiążą się przede wszystkim z satysfakcjonującymi kontaktami międzyludzkimi oraz współpracą i współdziałaniem z najbliższym środowiskiem społecznym. Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa wynika, jak pisze K. Horney, z braku lęku podstawowego. Lęk ten występuje, gdy ma się „poczucie, że jest się małym, nieważnym, bezradnym, opuszczonym człowiekiem, który czuje się zagrożony w świecie nastawionym na wykorzystanie, oszukanie, atakowanie, poniżanie, zdradę i zawiść”⁵¹.

Warto także przytoczyć poglądy W. Łukaszeńskiego. Potrzebę bezpieczeństwa u człowieka dorosłego wiąże on przede wszystkim z dwoma czynnikami: stabilizacją i przewidywalnością. Stabilizacja jest równowagą między przewidywalnością a zmiennością w zakresie spraw życiowo ważnych dla jednostki. Brak możliwości przewidywania w jednym obszarze musi być kompensowany przewidywaniem

⁵⁰ Zob. A.H. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 76.

⁵¹ K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993, s. 76.

w innym obszarze. W przeciwnym wypadku wywołane zostaje poczucie braku bezpieczeństwa.

Człowiek przeżywa poczucie braku bezpieczeństwa, gdy nie kontroluje danej sytuacji lub gdy sam jest przedmiotem kontroli ze strony innych ludzi. Poczucie zagrożenia zależy też od takich czynników jak obcość otoczenia, życie w niechętnym środowisku, nadciągające duże zmiany⁵². Jednostka może postrzegać bezpieczeństwo strukturalne jako wynik zewnętrznych sił, na które ona sama nie ma wpływu. Taką postawę możemy nazwać za S. Ossowskim „kompleksem Liliputa”⁵³.

Widzimy zatem, że pojęcia *bezpieczeństwo strukturalne* i *bezpieczeństwo personalne* są ściśle ze sobą związane. Bezpieczeństwo strukturalne jawi się jako jeden z naczelných warunków bezpieczeństwa personalnego. W bezpiecznych strukturach istnieją bowiem warunki do kształtowania bezpieczeństwa członków tych struktur, do unikania sytuacji lęku podstawowego. Jest to warunek konieczny, lecz niewystarczający.

Analizując relacje pomiędzy bezpieczeństwem strukturalnym (np. państwa) a bezpieczeństwem personalnym, należy zwrócić uwagę na możliwość występowania w tym obszarze symptomów „resentymentu kulturowego” (tzw. symptom R). Jest on efektem rozbijania świata wartości znaczących dla jednostki, w miejsce którego nie powstają żadne inne, mogące swym znaczeniem odpowiadać wartościom wypieranym. Zmiany związane z procesami globalizacji, deprecjonujące wiele dotychczasowych wartości składających się na tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa państwa mogą być więc interpretowane przez znaczną część społeczeństwa jako zagrożenie dla bytu państwowego i narodowego. Tworzyć będą pewną „pustkę egzystencjonalną”, którą jednostki chcą zapłacić wartościami wzmagającymi poczucie ich bezpieczeństwa, a opierającymi się na gloryfikowaniu potrzeb bardziej zindywidualizowanych niż kolektywnych⁵⁴.

Widzimy zatem, że bezpieczeństwo, obejmując różne dziedziny życia społecznego, spleta się w swych zasadniczych wymiarach: jednostkowym, narodowym i międzynarodowym. Wyróżnione wymiary bezpieczeństwa w dużym stopniu warunkują się i po części zawierają w sobie. Istnieją nie tylko bezpośrednie relacje między bezpieczeństwem jednostkowym a narodowym oraz między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Występują one także w odniesieniu do jednostkowych i międzynarodowych wymiarów bezpieczeństwa. Idealem byłby oczywiście taki stan, w którym wszystkie wymienione wymiary bezpieczeństwa pokrywałyby się wzajemnie. Jest to jednak trudne do osiągnięcia i pozostaje tylko idea.

⁵² Zob. B. Kaja, *Rozumienie bezpieczeństwa a nietypowe i typowe sytuacje życiowe*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 150.

⁵³ Zob. S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1983, s. 253. Autor w sposób następujący charakteryzuje ten kompleks „Idzie tu o poczucie bezsilności poza kręgiem spraw osobistych, o przekonanie, że nad naszymi głowami Liliputów ścierają się olbrzymie Guliwery tak potężne, że my nie możemy mieć wpływu na bieg wydarzeń szerszej skali”

⁵⁴ Por. K. Popielski, *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowiekiem i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, paca pod red. M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995, s. 35.

3. Edukacja obronna – wymiar instytucjonalny i strukturalny

Bezpieczeństwo jako wartość ma znaczące miejsce we współczesnej myśli pedagogicznej. Zainteresowanie sprawami szeroko rozumianej edukacji podejmującej problematykę bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego przybiera na znaczeniu dziś, kiedy przed ludzkością coraz częściej stawiane są pytania dotyczące kierunku rozwoju oraz warunków, jakie muszą być stworzone, aby móc urzeczywistniać naczelną wartość naszej cywilizacji. W Polsce problem bezpieczeństwa zalicza się również do istotnych wyzwań wynikających z budowy demokratycznego społeczeństwa⁵⁵.

Jak wskazuje Janusz Świniarski, już w tradycji starożytnej Grecji ukształtowały się, występujące do dnia dzisiejszego, dwie tendencje aktywności ludzkiej ukierunkowanej na zapewnienie bezpieczeństwa strukturalnego, które we współczesnym ujęciu moglibyśmy nazwać edukacją dla bezpieczeństwa. (O edukacji na rzecz bezpieczeństwa zob. apendyks 2).

Pierwsza tendencja spartańsko-platońska preferuje w staraniach o bezpieczeństwo przygotowanie militarne i profesjonalną obronę, oddaną w gestię żołnierzy. Druga, nazwana przez autora arystotelesowsko-obywatelską, utrzymanie bezpieczeństwa wiąże przede wszystkim z aktywnością obywatelską i powszechną odpowiedzialnością za sprawy obronne. Podkreśla się w niej zarówno konieczność prowadzenia *pokojowych prac*, jak również przygotowania do *zmagañ orężnych*⁵⁶.

Widzimy więc, iż w systemach zorientowanych bardziej demokratycznie bezpieczeństwo postrzegano jako zbiorowy obowiązek wszystkich obywateli, a nie tylko wyodrębnionej do tego celu wąskiej grupy społecznej. We współczesnym państwie demokratycznym istotna rola w umacnianiu obronności spoczywa na administracji. Jest ona bowiem narzędziem państwa służącym zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społeczności oraz obywateli, w tym także tych mających związek z bezpieczeństwem personalnym i strukturalnym. Administracja w swej działalności ma za zadanie zarówno wspierać organizacyjnie funkcjonowanie sił zbrojnych, jak również być organizatorem innych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, struktur społecznych i obywateli⁵⁷. Szeroko zakrojone zadania wymagają od urzędników administracji publicznej konkretnej wiedzy i umiejętności, które mogą być nabyte tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego kształcenia, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości i uwzględniającego potrzeby wynikające z zajmowanego stanowiska służbowego. Nie mniej istotny jest również wymóg określonych postaw wobec obronności oraz wysoka świadomość odpowiedzialności, jaka wynika z zadań obronnych, która w każdym demokratycznym społeczeństwie ciąży na administracji publicznej.

⁵⁵ Zob. R. Rosa, *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa*, Siedlce 2001, s. 12.

⁵⁶ Zob. J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 103.

⁵⁷ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 31.

Możemy więc spojrzeć na tę edukację jako na specyficzny, ze względu na program i organizację, proces formowania się osobowości współczesnego urzędnika struktur administracji demokratycznego państwa. Jako na pewną formę praktyki społecznej, polegającej na transmisji określonej wiedzy specjalistycznej i części kultury, istotnych z punktu realizacji zadań obronnych oraz funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożeń, a nieprzekazywanych w toku samodzielnie zachodzących procesów socjalizacji wtórnej i dotychczasowych form kształcenia. Ten sposób postrzegania edukacji z zakresu obronności pozwala na odróżnienie jej od innych instytucji funkcjonujących we współczesnym społeczeństwie. Umożliwia także dostrzeżenie podwójnego jej umiejscowienia. Z jednej strony, jest bowiem częścią instytucji administracji, z drugiej zaś przynależy do instytucji edukacji (w tym edukacji dla bezpieczeństwa⁵⁸).

Na edukację obronną kadr administracji publicznej możemy spojrzeć również jak na grupę celową i określony system działania polegający na tym, iż kolektywny podmiot działania (zespół wykładowców, specjalistów) wchodzi w cykliczne i uporządkowane interakcje z kształconymi. W wyniku tych interakcji i określonej organizacji działań realizowany jest program dydaktyczno-wychowawczy i osiągnięte są cele kształcenia⁵⁹. Postrzegamy ją więc w kategorii urządzenia instytucjonalnego i związku instytucjonalnego. W takim ujęciu moglibyśmy ją utożsamiać z pojęciem organizacji⁶⁰.

Mając na względzie behawioralny zakres nazwy „instytucja”, w dokonywanej instytucjonalnej analizie edukacji obronnej kadr administracji publicznej należałoby dążyć do uzyskania odpowiedzi na, między innymi, następujące pytania:

- Jaką rangę w działaniach administracyjnych mają przedsięwzięcia związane z realizacją zadań obronnych?
- Jaka rangę bezpieczeństwu państwa nadają urzędnicy administracji publicznej?
- Jakie są postawy urzędników administracji publicznej wobec edukacji z zakresu obronności państwa?
- Jakie miejsce i jaką rolę pełni edukacja do bezpieczeństwa w systemie kształcenia kadr administracyjnych?
- Jakie relacje zachodzą pomiędzy edukacją z zakresu obronności kadr administracyjnych a funkcjonowaniem administracji?
- W jakim zakresie edukacja ta dostosowana jest do zadań realizowanych przez administrację publiczną?
- W jakim zakresie obecne ustawodawstwo prawne jest czynnikiem motywującym do edukacji w zakresie obronności państwa?

⁵⁸ Szerzej na temat edukacji dla bezpieczeństwa R. Stępień, *Współczesne problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1998.

⁵⁹ Por. R. Szulz, *Szkoła – instytucja...*, dz. cyt., s. 56.

⁶⁰ Organizacji rozumianej jako zbiór ludzi, między którymi zachodzą różne związki, uregulowane zachowania w celu realizacji określonych zadań.

Gdy będziemy chcieli dokonać analizy edukacji obronnej kadr administracji jako organizacji (instytucji w znaczeniu rzeczowym), to skupimy się przede wszystkim na wewnętrznych uwarunkowaniach determinujących funkcjonowanie tego systemu. Odpowiedzi wymagały między innymi następujących pytań:

– Jakie są cele edukacji obronnej kadr administracji publicznej i czy są one osiąmane w procesie kształcenia?

– Czy istniejące formy kształcenia są ze sobą powiązane i tworzą spójny system edukacyjny?

– Jakie metody pracy dydaktycznej dominują w procesie kształcenia obronnego kadr administracji publicznej?

– Czy w działalności edukacyjnej zwraca się uwagę na kształtowanie postaw wobec obronności państwa?

– Czy istnieje odpowiednia baza dydaktyczna do prowadzenia edukacji?

– Czy dotychczasowe unormowania prawne są wystarczające do funkcjonowania placówek edukacyjnych?

Widzimy więc, że może wystąpić istotna różnica w podejściu do instytucjonalnej analizy edukacji obronnej. Problematyka zawierająca się w pierwszym obszarze skłania do refleksji uwzględniającej założenia pedagogiki krytyczno-kreatywnej, stawiającej pytania o cele osiąmane w procesie edukacyjnym i wartości leżące u ich podstaw. Ograniczając analizy do drugiego obszaru, wydaje się z kolei, iż najwięcej odpowiedzi na stawiane tam pytania znajdziemy na gruncie pedagogiki technologicznej. Pozwala nam ona na dyskusję nad tym, jakie dobrać treści, jakie stosować zasady i metody i wreszcie jak zorganizować cały proces edukacyjny, aby skutecznie osiągać postawione przed administracją cele.

Te dwa odrębne założenia metodologiczne należy jednak traktować jako komplementarne. Wiedza uzyskana z jednego i drugiego punktu widzenia, uzupełnia się i daje nam w miarę całościowy obraz interesującego nas problemu.

Obecnie w prowadzonych analizach szczególną uwagę zwraca się na rzeczowy wymiar procesu instytucjonalizacji form kształcenia obronnego. Z jednej strony obejmuje on wszelkie działania inicjujące nowe placówki edukacyjne podejmujące kształcenie obronne kadr administracji publicznej, z drugiej zaś przedsięwzięcia związane z usprawnieniem funkcjonowania dotychczasowych form kształcenia. Istotnym jego elementem są także czynności zmierzające do utworzenia jednolitego, spójnego systemu edukacyjnego obejmującego swym zasięgiem wszystkie szczeble administracji publicznej. Wnioski z badań nad tą problematyką okazują się zwykle bardzo pomocne przy działaniach optymalizujących proces edukacyjny. Takie podejście metodologiczne bez głębszej refleksji nad celami, które stoją przed administracją oraz celami osiąganymi w procesie edukacji obronnej kadr administracji, jest jednak niepełne. Wartościowym jego wzbogaceniem powinno być udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie potrzeby, będące pierwotną przyczyną inicjującą proces instytucjonalizacji, są zaspokajane przez funkcjonowanie instytucji, pojmowanej w sensie rzeczowym.

4. Uogólnienia

Bogactwo teoretycznych ujęć problematyki instytucji i instytucjonalizacji wskazuje, iż problem ten jest różnorodnie interpretowany przez antropologów, socjologów czy przedstawicieli teorii i organizacji zarządzania. Nawet w obrębie tych nauk występują odmienne koncepcje. Daje się jednak zauważyć pewną zgodność co do podstawowych założeń prezentowanych poglądów. Nie ulega wątpliwości, że proces instytucjonalizacji zaspokaja pewne ważne potrzeby społeczne. W edukacji kadr administracji publicznej z zakresu obronności są to przede wszystkim potrzeby bezpieczeństwa strukturalnego. Istotne w teoretycznych rozważaniach wydaje się zwracanie dużej uwagi na materialne i organizacyjne wyznaczniki bytu instytucji. Zakres i skuteczność jej funkcjonowania wzrasta w znacznym stopniu, gdy określona „typizacja zachowań” dokonana ze względu na potrzeby społeczne jest poparta odpowiednimi urządzeniami materialnymi (instytucjonalnymi), personelem i właściwą organizacją podejmowanych działań.

Należy również zwrócić uwagę, iż w dotychczasowych teoriach proces instytucjonalizacji identyfikowany jest z rozwojem. Wyraża się bowiem w przeobrażaniu dotychczas chaotycznych i społecznie niekontrolowanych działań w uporządkowany system czynności. Taka interpretacja stawia instytucjonalizację jako wyznacznik społecznego rozwoju. W nowszych opracowaniach socjologicznych wskazuje się jednak na narastający w ostatnim okresie proces deinstytucjonalizacji. Podkreśla się, że objął on początkowo przede wszystkim behawioralny aspekt funkcjonowania tradycyjnych instytucji społecznych. Jak nie trudno zauważyć instytucja straciła również przez to swoje uprawnienie istnienia w wymiarze organizacyjnym i materialnym. Wydaje się jednak, iż obecnie kończy się nie tyle świat instytucji, co era masowych organizacji i superstruktur. Ludzie preferują dzisiaj mniejsze środowiska społeczne. Budując więc system kształcenia kadr administracji publicznej należy te uwarunkowania wziąć pod uwagę. Obszerny i skomplikowany zakres treści kształcenia, które należałoby eksponować w procesie edukacyjnym, wskazuje na konieczność wzrostu liczebności placówek zajmujących się tą problematyką, jak również ich zróżnicowanie w wymiarze poziomym (różne typy placówek) i pionowym (placówki dostosowane do szczebli administracji publicznej). Efektem końcowym tego procesu powinno być ukształtowanie systemu obejmującego wszystkie istniejące placówki edukacji w tym zakresie, połączone więzami funkcjonalnych zależności.

W analizie procesu instytucjonalizacji konieczne jest rozpatrywanie jego behawioralnych i rzeczowych uwarunkowań. Tylko bowiem mając obraz pełnej sekwencji tego procesu, można dokonać wiarygodnej diagnozy tak ważnego wycinka rzeczywistości edukacyjnej. Diagnozy, która będzie podstawą rzetelnego projektowania i działania pedagogicznego.

ROZDZIAŁ III

**NIKTÓRE URZĄDZENIA I ZWIĄZKI INSTYTUCJONALNE
EDUKACJI KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W ZAKRESIE OBRONNOŚCI**

Jak już wspomniano wcześniej instytucjami nazywa się względnie powszechne, zobiektywizowane wzory i normy działania. Takimi instytucjami są współcześnie np. służba wojskowa, praca zawodowa, a także kształcenie obronne kadr kierowniczych i pracowników administracji publicznej. Do prawidłowego funkcjonowania potrzebują one pewnych strukturalnych i materialnych podstaw. Tworzą je urzędnicy instytucjonalne i związki instytucjonalne, które (według części socjologów⁶¹) stanowią instytucję w znaczeniu rzeczowym. Instytucja ta utożsamiana jest często z pojęciem organizacji, która nawiasem mówiąc, powinna sprzyjać właściwemu funkcjonowaniu instytucji w jej behawioralnym obszarze. Urzędnicy te i związki są więc istotnymi elementami procesu mogącego skutecznie utrwalac określone normy społeczne i wzorce zachowań – procesu zwanego instytucjonalizacją. Dla dalszych rozważań celowe staje się przedstawienie:

– po pierwsze, urzędnicy instytucjonalnego, tzn. złożonego, sformalizowanego układu pozycji i ról społecznych, zabezpieczonego sankcją prawną (ustawami, uchwałami, rozporządzeniami itp.), mającego określone środki materialne i rzeczowe, służące do zachowań instytucjonalnych. Przez to pojęcie rozumie się placówki edukacyjne: akademie, szkoły, ośrodki szkolenia;

– po drugie, związków instytucjonalnych, tzn. zespołu osób zajmujących określone pozycje i pełniących określone role w urzędniczym instytucjonalnym, tj. nauczycieli i uczniów (studentów, słuchaczy).

W systemie edukacji obronnej społeczeństwa przygotowanie kadr administracji publicznej spełnia rolę szczególnie ważną. Konieczność stałego ich doskonalenia spowodowana jest stałym zwiększaniem się zakresu ich odpowiedzialności, także za sprawy bezpieczeństwa narodowego⁶². Proces ten ma na celu systematyczne zwiększanie sprawności działania urzędników w tej dziedzinie. Proces ten nie

⁶¹ Por. R. Schulz, *Szkola i instytucja...*, dz. cyt.; P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje...*, dz. cyt.; K.Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii...*, dz. cyt.

⁶² Por. J. Kunikowski, *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*. „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5, s. 84–91; E. Kabala, *Szkolenie w systemie obronnym państwa*, „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3, s. 147.

zaistniałyby bez stosownych regulacji prawnych, i tak akty prawne określają różne formy kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej⁶³. Można tu wymienić:

- Wyższe Kursy Obronne (WKO) prowadzone w Akademii Obrony Narodowej;
- studia podyplomowe z zakresu bezpieczeństwa, w tym obronności państwa;
- szkolenie uzupełniające i doskonalące kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego (ćwiczenia ogólnokrajowe, regionalne, międzywojewódzkie, sił zbrojnych oraz inne przedsięwzięcia o charakterze strategiczno-obronnym);
- wewnętrzne szkolenie ogólnoobronne w resortach i województwach.

Formy kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce przedstawiono na **rysunku 4**.



Rysunek 4. Formy kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce

⁶³ Szerzej K. Korzecki, E. Kabala, J. Trusz, *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994, s. 10-11.

1. Podstawowe uwarunkowania edukacji pracowników administracji publicznej

Zmieniająca się rzeczywistość społeczna, polityczna i gospodarcza Polski lat dziewięćdziesiątych wykazała nieznaczne zainteresowanie problematyką obronności państwa i kształcenia obronnego obywateli. Można przypuszczać, że odbiór ten doprowadził do znacznego ograniczenia prowadzonych form edukacji kadr administracji. Sądzi się, że wpływ na to miały, między innymi, takie uwarunkowania, jak:

– problemy społeczne, ekonomiczne i pewien kryzys świadomościowy społeczeństwa;

– brak aktualnych regulacji prawnych (przystosowanych do współczesności).

W zaistniałej sytuacji edukacja pracowników administracji publicznej sprowadzała się tylko do udziału w wybranych ćwiczeniach sił zbrojnych szczebla centralnego, okręgowego, taktycznego oraz wewnętrznego szkolenia obronnego w resortach i województwach⁶⁴. Można pokusić się nawet o postawienie tezy, że wówczas, w związku z zaistniałą sytuacją, pracownicy organów administracji publicznej w zdecydowanej większości nie posiadali pełnych kwalifikacji do wykonywania nałożonych na nich zadań w dziedzinie obronności państwa. Aby zaradzić temu „kryzysowi”, gdyż problem ten warto byłoby rozpatrywać w kategorii kryzysu, dokonano reorganizacji systemu obronnego Polski. Podstawą do takiego działania stały się *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*⁶⁵ a potem *Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998–2012*⁶⁶.

2. Studium Bezpieczeństwa Narodowego

Dążąc do zdobywania wiedzy i nabywania nawyków w sferze obronności, kadra administracji publicznej uczestniczy w różnego rodzaju formach kształcenia obronnego. Należałoby tutaj wymienić między innymi: wspomniane wcześniej Wyższe Kursy Obronne (WKO), kursy w Centrum Doskonalenia Kadr Ochrony Ludności, szkolenia w resortach i województwach, studia podyplomowe, w tym

⁶⁴ K. Korzecki, S. Szyposzyński, *Kierowanie systemem edukacji obronnej i kształceniem kadr kierowniczych administracji publicznej*, [w:] *Modelowy system edukacji...*, dz. cyt., s. 82 i następne.

⁶⁵ „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, sygnowane przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2 listopada 1992 r., określają podstawowe zasady polityki naszego kraju w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej” jest dokumentem rozwijającym i precyzującym te zasady. Przedstawia zamierzenia i kierunki działań mających na celu umocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski, sprzyjających rozwojowi cywilizacyjnemu naszego kraju i wzrostowi jego pozycji w Europie. Dokument przyjęty został przez Komitet Obrony Kraju w dniu 02.11.1992 r.

⁶⁶ „Program...” przyjęty został przez Rząd RP w październiku 1998 roku.

cieszące się dość dużą popularnością Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) prowadzone w Uniwersytecie Warszawskim. Warto w tym miejscu nadmienić, że w ramach studium działa Dyplomowe oraz Podyplomowe Studium Bezpieczeństwa Narodowego. Wymienione studia ukierunkowane są na specjalistyczne przygotowanie absolwentów na potrzeby instytucji centralnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, cywilną kontrolę nad armią i jej reformę. Oferta programowa studium kierowana jest szczególnie do urzędników administracji publicznej, zawiera ona tematy z dziedziny:

- międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa;
- podstaw teorii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego;
- pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych;
- prawa konfliktów zbrojnych;
- systemów obronnych wybranych państw;
- polityki bezpieczeństwa narodowego Polski oraz zarządzania w sektorze bezpieczeństwa narodowego;
- studiów strategicznych;
- organizacji i funkcjonowania systemu obronnego RP oraz NATO.

Szczegółowy program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego przedstawiono w tabeli 20.

Tabela 20. Program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego

Lp.	Blok tematyczny	Zagadnienia	Liczba godzin
1.	Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych i prawo konfliktów zbrojnych	<ul style="list-style-type: none"> – Pojęcie i podział sporów międzynarodowych – Środki pokojowego załatwiania sporów – Sądy międzynarodowe – Zakaz użycia siły – Prawo wojenne – Wojna lądowa, morska i powietrzna 	20
2.	Wprowadzenie do studiów strategicznych	<ul style="list-style-type: none"> – Strategia – ewolucja, pojęcia, koncepcje – Historia powszechnej i polskiej myśli wojskowej – Podstawy teorii sztuki wojennej – Teoria konfliktów zbrojnych – Geopolityka, geostrategia 	20
3.	Podstawy teorii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego	<ul style="list-style-type: none"> – Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych – Ewolucja treści bezpieczeństwa narodowego – Środki narodowej polityki bezpieczeństwa współczesnych państw (na wybranych przykładach) – Rozszerzenie treści pojęcia bezpieczeństwo międzynarodowe – Modele organizowania bezpieczeństwa międzynarodowego – Nowe podejście do problematyki bezpieczeństwa 	20

Lp.	Blok tematyczny	Zagadnienia	Liczba godzin
		– Problematyka bezpieczeństwa we współczesnych debatach teoretyków stosunków międzynarodowych	
4.	Historia porozumień rozbrojeniowych	– Okres międzywojenny i działalność Ligi Narodów – Porozumienia o redukcji broni konwencjonalnej – Porozumienia o ograniczeniu broni nuklearnej – Prawne i technologiczne aspekty kontroli zbrojeń – Środki budowy zaufania	20
5.	Organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego RP	– Cywilne organy władzy państwowej a system bezpieczeństwa narodowego RP – Elementy systemu obronnego państwa (cywilne i wojskowe) – Siły zbrojne jako element systemu obronnego państwa: organizacja, system kierowania, rodzaje – Instytucje bezpieczeństwa narodowego	30
6.	Instytucje bezpieczeństwa narodowego i systemy obronne wybranych państw	– USA – Rosja – Niemcy – Francja – Szwecja i Szwajcaria	32
7.	Ekonomiczne i technologiczne aspekty bezpieczeństwa	– Technologia wojskowa i prace badawczo-rozwojowe o charakterze wojskowym – Budżet wojskowy – Ekonomika obrony – Międzynarodowa kooperacja i standaryzacja sił zbrojnych – Międzynarodowy handel bronią	32
8.	Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa	– Liga Narodów, System bezpieczeństwa ONZ – KBWE – NATO, Unia Zachodnioeuropejska – Międzynarodowe programy współpracy – Sojusze bilateralne i regionalne	24
9.	Polityka bezpieczeństwa narodowego Polski	– Zmiany w środowisku międzynarodowym Polski w okresie postzimnowojennym – Zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego RP – Integracja Polski z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa	20
10	Informacje i zarządzanie w sektorze bezpieczeństwa narodowego	– Naukowa informacja wojskowa – organizacja i funkcjonowanie – System bibliotek wojskowych – Środki informatyki – Planowanie w sektorze bezpieczeństwa – Proces przygotowania i podejmowania decyzji, przedmiotowy zakres kompetencji do podejmowania decyzji przez instytucje bezpieczeństwa narodowego	22

Lp.	Blok tematyczny	Zagadnienia	Liczba godzin
		Razem godzin	240

Źródło: M. Kaliński, *Edukacja obronna młodzieży akademickiej w Studium Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] *Vademecum dydaktyczno-wychowawcze 5*, Warszawa 2000, s. 213–215.

Wydaje się, że sam przegląd poruszanej na zajęciach problematyki daje urzędnikom argument przemawiający za zdecydowaniem się na podwyższanie kwalifikacji w tej dziedzinie. Poza tym, zajęcia w studium prowadzi polscy i zagraniczni nauczyciele akademicy, wybitni specjaliści w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, co daje gwarancję otrzymania dużej „dawki” teoretycznej, praktycznej i specjalistycznej wiedzy. Niemniej, pomijając w rozważaniach ocenę prowadzonych studiów, należy stwierdzić, że nie mają one systemowego połączenia z prowadzoną obecnie edukacją kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa (w tym obronności państwa).

Pomimo powyższego stwierdzenia, mając na względzie sekwencję procesu instytucjonalizacji, Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN), jako forma kształcenia w zakresie bezpieczeństwa narodowego, spełnia pięć zawartych w niej elementów (zob. **rys. 5**).

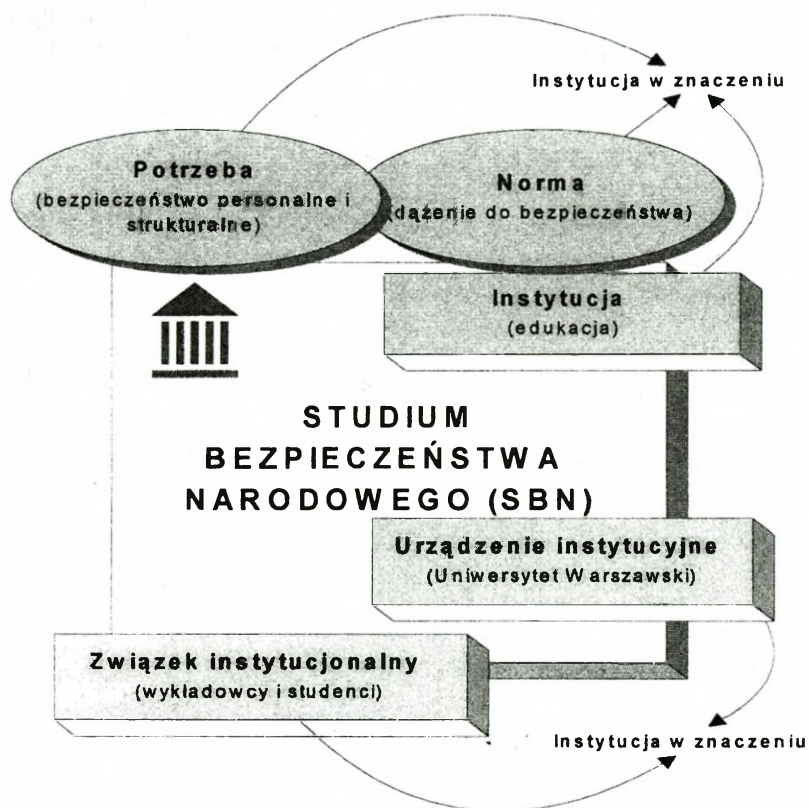
Pierwszy – istnieje **potrzeba** bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego członków społeczeństwa, instytucji.

Drugi – **norma**, tzn. dążenie człowieka do bezpieczeństwa, zapobiegania sytuacjom stwarzającym zagrożenia, umiejętność działania w sytuacjach zagrożenia i kryzysu.

Trzeci – **instytucja**, którą tworzy edukacja (kształcenie i szkolenie).

Czwarty – **urządzenie instytucyjne**, jakim jest Uniwersytet Warszawski.

Piąty – **związek instytucjonalny**, czyli społeczność podmiotów kształconych i kształcących.



Rysunek 5. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie SBN)

3. Wyższe Kursy Obronne jako forma edukacji kadr administracji publicznej

Instytucjonalizować, jak wspomniano wcześniej, to spowodować, aby działanie, które dotyczy ważnych spraw dla zbiorowości, z chaotycznych, nieuporządkowanych i społecznie niekontrolowanych zachowań przekształciło się w uporządkowany, zorganizowany, ujednolicony, trwały system czynności, regulowany przez określone normy⁶⁷. Praprzyczyną powstania Wyższych Kursów Obronnych było właśnie takowe działanie – ważne, acz nieuporządkowane i nieusankcjonowane prawnie. W związku z powyższym od roku akademickiego 1994/1995 w Akademii Obrony Narodowej rozpoczęto edukację kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych (WKO).

⁶⁷ Zob. R. Schulz, *Szkoła – instytucja...*, dz. cyt., s. 13.

Kurs ten usytuowany jest w ogólnopaństwowym systemie kształcenia kadr administracyjnych w zakresie obrony państwa. Jego strukturę podległościową tworzą trzy płaszczyzny⁶⁸.

Pierwsza płaszczyzna – centralna, którą stanowi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów z Departamentem Spraw Obronnych, jako realizatorem zadań w tym zakresie. Druga – operacyjna to Ministerstwo Obrony Narodowej, w którym bezpośrednim wykonawcą jest Departament Systemu Obronnego. Zaś trzecią płaszczyzną – taktyczną, stanowi Akademia Obrony Narodowej, a w niej Wydział Strategiczno-Obronny, jako realizator Wyższych Kursów Obronnych.

Słuchaczami kursu są osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji państwowej i samorządowej. Należy także zaznaczyć, że zajęcia programowe na WKO prowadzą nie tylko nauczyciele akademicki, ale i eksperci z administracji rządowej. W myśl przedstawionych definicji w rozdziale *Instytucjonalny charakter edukacji obronnej kadr administracji publicznej* następuje w tym wypadku związek instytucjonalny (wykładowcy, eksperci i słuchacze AON).

W kształceniu wykładowcy i eksperci zwracają szczególną uwagę na doskonalenie praktycznych umiejętności uczestników kursu. Podczas zajęć programowych nauczyciele zapoznają słuchaczy z problematyką bezpieczeństwa, a w szczególności z obronnością państwa. Opanowanie wiedzy następuje głównie przez samodzielne studiowanie literatury, dokumentów oraz materiałów pomocniczych do zajęć. Wykłady stanowią wprowadzenie do określonych problemów, zaś konwersatoria i seminaria ukierunkowane są na wymianę poglądów między nauczycielem a słuchaczami. Materiały dydaktyczne uczestnicy kursu otrzymują od organizatorów WKO, po ustaleniu ich przez Radę Programową Wyższych Kursów Obronnych.

Edukacja urzędników odbywa się w zależności od rodzaju grupy uczestniczącej w kursie, tzn. w:

- dwóch zjazdach po pięć dni – grupy wojewódzkie;
- dwóch zjazdach po cztery dni – grupy centralne dyrektorów departamentów;
- trzech zjazdach po dwa dni – posłowie i senatorowie, sekretarze i podsekretarze stanu.

W czasie jednego zjazdu przeprowadzanych jest 7–8 godzin lekcyjnych⁶⁹. Liczbę godzin oraz formy kształcenia z rozbiciem na poszczególne grupy przedstawiono w **tabeli 21**.

⁶⁸ K. Teresiak, *Struktura podległościowa wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej*, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2000 (maszynopis).

⁶⁹ *Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.

Tabela 21. Liczba godzin lekcyjnych przeznaczonych na formy kształcenia w ramach Wyższego Kursu Obronnego

Lp.	Nazwa grupy	Liczba godzin lekcyjnych	Formy				
			wykład	konwersatorium	informacja	zajęcia eksperckie	gra decyzyjna
1.	Ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu, kierownicy urzędów centralnych, zastępcy kierowników urzędów centralnych – równorzędni	48	18	12	13	0	5
2.	Wojewodowie, wicewojewodowie i marszałkowie województw	71	20	16	21	2	12
3.	Dyrektorzy generalni urzędów centralnych i wojewódzkich, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów i komórek organizacyjnych urzędów centralnych i wojewódzkich – równorzędni Komendanci (zastępcy): komend wojewódzkich Policji, komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, oddziałów Straży Granicznej	69	20	12	23	2	12
4.	Starostowie i wicestarostowie	71	20	14	23	2	12
5.	Posłowie i senatorowie RP	42	18	12	12	0	0
RAZEM:		301	96	66	92	6	41

Źródło: *Program Wyższych Kursów Obronnych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 6.

Urządzenie instytucjonalne nie może mieć miejsca w przypadku braku sformalizowanego układu pozycji i ról uczestników danego przedsięwzięcia oraz określenia sankcji prawnych. W związku z powyższym instytucjonalizacja Wyższych Kursów Obronnych odbywała się przez usankcjonowanie prawne – formalizację instytucji.

W powyższym aspekcie, w wyniku prowadzonych prac projektowo-legislacyjnych, powstały następujące podstawowe akty regulujące prawne funkcjonowanie WKO:

– Uchwała nr pf 4/85 Komitetu Obrony Kraju⁷⁰ z 29 czerwca 1985 roku w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego⁷¹;

– Uchwała nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku w sprawie szkolenia kadr kierowniczych administracji publicznej⁷².

Na mocy uchwały nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku oraz na podstawie (art. 5 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1) Ustawy z 31 marca 1965 roku o wyższym szkolnictwie wojskowym zorganizowano Wyższy Kurs Obronny dla kierowniczej kadry administracji publicznej⁷³.

Zajęcia organizowane są dla: ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, kierowników urzędów centralnych, dyrektorów generalnych, wyznaczonych dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) ministerstw i urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów oraz wyznaczonych dyrektorów (kierowników) wydziałów (komórek organizacyjnych) wchodzących w skład urzędów wojewódzkich. Do udziału zaprasza się również prezydentów miast wojewódzkich. Przyjmowanie zgłoszeń i kierowanie osób na WKO, zgodnie z § 4 cytowanej uchwały nr 72, koordynuje minister – szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Uchwała daje „narzędzia prawne” i byt instytucjonalny do egzekwowania od różnych instytucji państwowych realizowania zadań związanych z kształceniem obronnym pracowników administracji publicznej w Polsce.

Należy nadmienić, że opisywana forma kształcenia kadr cieszy się dużym zainteresowaniem, świadczyć o tym może, np. stan absolwentów Wyższych Kursów Obronnych. Do grudnia 2002 r. kurs ukończyło 1970 osób z kierowniczej kadry administracji państwowej i samorządowej⁷⁴.

W procesie formalizacji instytucji WKO ważne było ustanowienie koordynatora planowanego przedsięwzięcia edukacyjnego. Koordynatorem funkcjonowania całego procesu kształcenia na WKO została Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Obronnych (KPRM-DSO).

⁷⁰ Obecna konstytucja nie przewiduje takiego organu, jak Komitet Obrony Kraju (KOK), jednak niektóre uchwały KOK-u funkcjonują w systemie prawnym państwa.

⁷¹ DzUrz KOK nr 4, poz. 28, 1985 r.

⁷² Monitor Polski Nr 56, poz. 482, 1994 r.

⁷³ Począwszy od roku akademickiego 1994/1995 minister obrony narodowej zarządził wprowadzenie w Akademii Obrony Narodowej Wyższego Kursu Obronnego – Zarządzenie nr 113 Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 grudnia 1994 roku.

⁷⁴ Zob. K. Teresiak, *Wykaz ilościowy absolwentów Wyższych Kursów Obronnych kierowniczej kadry administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r.*, AON, Warszawa 2003, maszynopis.

W związku z tą funkcją (koordynatora) KPRM-DSO⁷⁵ odpowiada za stworzenie warunków formalnoprawnych pozwalających na prowadzenie skutecznych form realizujących program WKO, który ustalony jest przez ministra obrony narodowej i uzgodniony z ministrem – szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Urządzenia instytucjonalne zapewniają, między innymi środki finansowe na realizację tego zamierzenia. Przewiduje je minister obrony narodowej w ramach środków przeznaczonych na ten cel, w budżecie resortu obrony narodowej. Sprawuje on także nadzór nad realizacją tego kształcenia.

Na podstawie zarządzenia nr 113/MON ministra obrony narodowej z 7 grudnia 1994 r., począwszy od roku akademickiego 1994/1995, komendant AON jest zobowiązany do zapewnienia szczegółowych planów szkolenia, przygotowania niezbędnych materiałów dydaktycznych, zakwaterowania i wyżywienia – § 2 pkt 1.

W myśl zarządzenia § 2 pkt 2 szczegółowe plany szkolenia komendant AON przedstawia do zatwierdzenia ministrowi obrony narodowej przez sekretarza stanu – I zastępcę ministra obrony narodowej, co w rzeczywistości systematycznie jest realizowane⁷⁶.

Na sekretarza stanu – I zastępcę ministra obrony narodowej zostały nałożone obowiązki związane z:

- ustaleniem regulaminu Wyższych Kursów Obronnych (WKO);
- nadzorowaniem organizacji i prowadzenia szkolenia;
- przedstawianiem okresowych informacji o przebiegu WKO.

Upoważniony został również do dokonywania zmian w programie, oczywiście w porozumieniu z zainteresowanymi organami i instytucjami. W § 4, omawianego zarządzenia nr 113/MON, przewiduje się z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej środki finansowe na pokrycie kosztów organizacji i prowadzenia Wyższych Kursów Obronnych. Zarządzenie to pociągnęło za sobą decyzje nr 50 sekretarza stanu – I zastępcy ministra obrony narodowej z dnia 20.12.1994 r., w której sekretarz stanu określił zadania dla dyrektora Departamentu Systemu Obronnego, komendanta Akademii Obrony Narodowej oraz dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego. Na podstawie pkt. 1 decyzji, dyrektor Departamentu Systemu Obronnego koordynuje zamierzenia związane z organizacją wyższych kursów w Akademii Obrony Narodowej, nadzoruje jego realizację. Dwa razy w roku przedstawia sekretarzowi stanu – I zastępcy ministra obrony narodowej projekt sprawozdania z przebiegu WKO.

Sprawozdania obejmują: szczegółowe przedstawienie przebiegu kształcenia na WKO, uczestnictwo kierowniczej kadry administracji w organizowanych zajęciach, realizację zadań programowych, kosztorys oraz ocenę i ewentualne propozycje usprawnień.

⁷⁵ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów-Departament Spraw Obronnych (KPRM-DSO) odpowiada również za nabór uczestników na Wyższe Kursy Obronne w AON.

⁷⁶ Zob. *Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych – lata 1995–1998* (maszynopis w AON).

Decyzja powyższa nałożyła na komendanta Akademii Obrony Narodowej następujące zadania: (zob. rys. 6):

- przygotowanie kosztorysu wydatków i planów szkolenia;
- zapewnienie udziału wykładowców, także spoza akademii, w realizacji procesu kształcenia⁷⁷;
- przygotowanie materiałów studyjnych dotyczących bezpieczeństwa (obronności) państwa;
- przedstawianie, po zakończeniu każdego WKO, informacji o jego przebiegu.

Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego jest głównym dysponentem środków finansowych na pokrycie kosztów prowadzenia kursów oraz koordynuje (wspólnie z kwesturą AON) wydatki związane z uruchomieniem i prowadzeniem WKO.

Podane uregulowania prawne dały podstawę do prowadzenia w AON Wyższych Kursów Obronnych, a tym samym możliwość niezbędnego przygotowania obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej w Polsce.

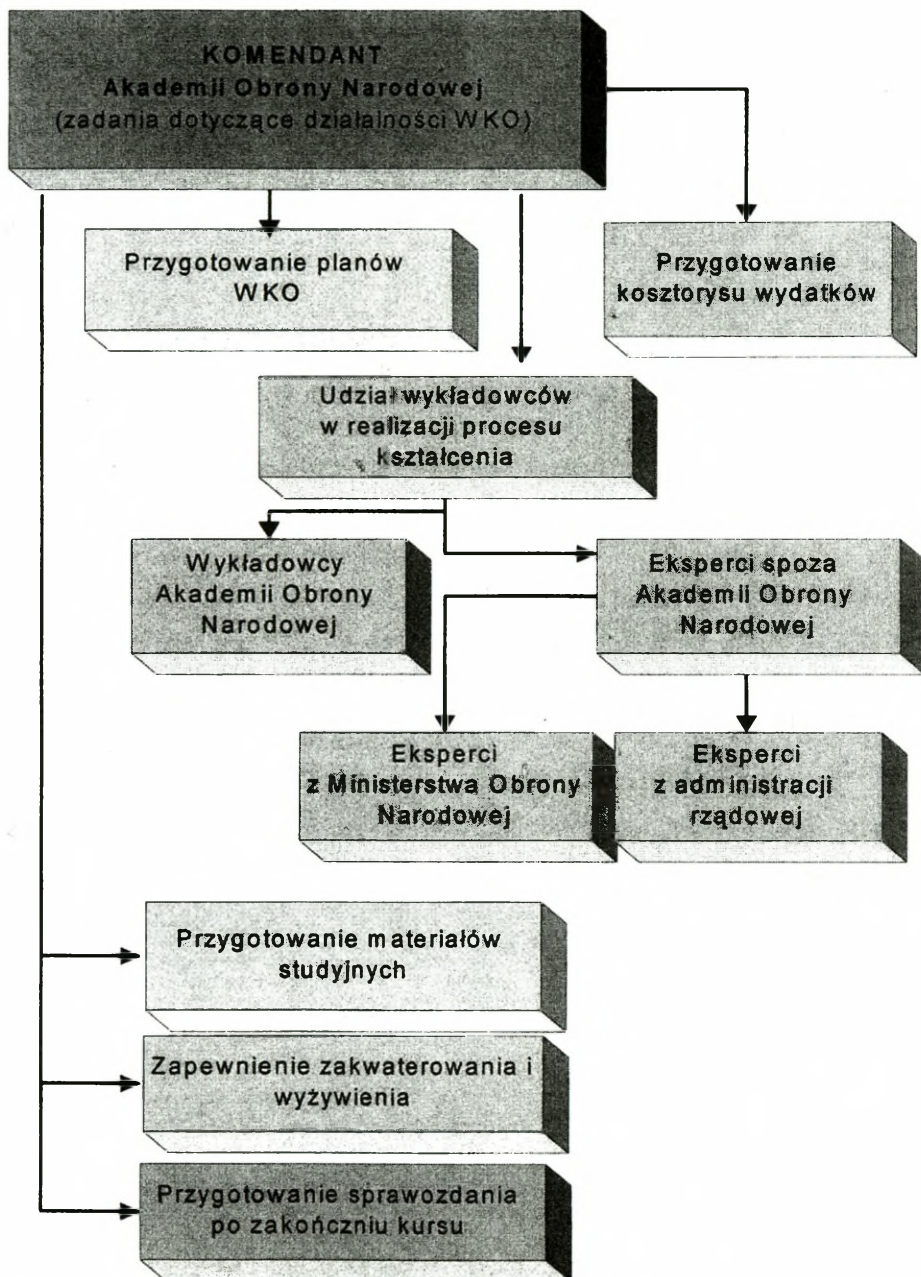
Praktyka państw demokratycznych wskazuje, że za złą jakość usług publicznych, brak właściwego kierowania wini się nie konkretnego urzędnika, ale cały funkcjonujący w państwie system administracji. Pewnym przykładem są relacje z klęsk żywiołowych zawarte w wycinkach prasowych oraz programach dotyczących działalności organów państwa np. w czasie powodzi w 1997 i 1998 r. w Polsce i Niemczech, trzęsienia ziemi w 1999 r. w Turcji i na Dalekim Wschodzie. Relacje przedstawiają najczęściej dostrzegane przez autorów charakterystyczne zjawiska związane z działalnością nie indywidualnych ludzi, ale instytucji i organizacji w państwie. Nadzieję na polepszenie wizerunku służb cywilnych widzi się w urzędnikach „nowej generacji” – kompetentnych specjalistach, dobrze wykształconych, otwartych na służbę społeczeństwu oraz podnoszących własne kwalifikacje, w tym wypadku – w dziedzinie obronności państwa.

Powyższe spostrzeżenie odnosi się do kształcenia obronnego realizowanego w formie Wyższych Kursów Obronnych. Jego celem jest zapewnienie uczącym się optymalnego rozwoju intelektualnego ukierunkowanego na elementy składowe obronności państwa. W toku tej działalności wykładowcy realizują następujące cele kształcenia:

- usystematyzowanie wiedzy;
- rozwijanie zdolności i zainteresowań poznawczych z zakresu bezpieczeństwa;
- kształtowanie systemu wartości odnoszących się do sfery bezpieczeństwa państwa;
- samokształcenie oraz zaznajamianie z podstawami działalności państwa⁷⁸.

⁷⁷ Wśród instytucji realizujących program kształcenia na WKO są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Urząd Ochrony Państwa, Urząd Służby Cywilnej, Ministerstwo Obrony Narodowej.

⁷⁸ Zob. *Program wyższych kursów obronnych...*, dz.cyt.



Rysunek 6. Zadania komendanta Akademii Obrony Narodowej dotyczące działalności Wyższych Kursów Obronnych (wg zarządzenia nr 113/MON ministra obrony narodowej z 7 grudnia 1994 r.)

Odrębnego potraktowania wymaga usystematyzowanie celów kształcenia z zakresu obronności państwa. Wyróżnia się trzy zakresy celów kształcenia kierowniczych kadr administracji publicznej: poznawczy, afektywny i psychomotoryczny⁷⁹ (zob. rys. 7).

Przez **zakres poznawczy** rozumie się znajomość określonych faktów, wiedzę z zakresu obronności państwa, umiejętności dostrzegania i interpretacji zagadnień, sprawność operowania uogólnieniami z dziedziny bezpieczeństwa państwa oraz transfer już posiadanych wiadomości.

Zakres afektywny (komponent emocjonalno-oceniający⁸⁰) obejmuje poczucie odpowiedzialności własnej za sprawy bezpieczeństwa kraju, w tym instytucji, którymi kierują. W **zakres psychomotoryczny** wchodzi nabycie umiejętności: radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny; współdziałania z organami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych; planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych itp.



Rysunek 7. Zakresy celów kształcenia kadr administracji publicznej z zakresu obronności państwa

⁷⁹ Zob. B.S. Bloom, *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*, New York 1956.

⁸⁰ Szerzej komponent afektywny postawy, oceny i normy przedstawia: S. Nowak, *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych*, [w:] *Teorie postaw*, praca zbiorowa pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1973, s. 33–38.

Cele przygotowania obronnego na Wyższych Kursach Obronnych⁸¹ osiąga się przez: *zapoznanie słuchaczy* z problematyką bezpieczeństwa narodowego i strategią obrony państwa; *doskonalenie w zakresie*: gotowości obronnej i przygotowań gospodarczo-obronnych państwa, zaspokajania potrzeb sił zbrojnych, realizacji zadań obrony cywilnej; *wyrabianie nawyków* działania w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń; *kształtowanie umiejętności* współdziałania organów i jednostek organizacyjnych z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny. Przedstawione powyżej cele korelują z celami polityki obronnej Polski oraz przekładają się na założenia programowe edukacji kadr administracji publicznej w Akademii Obrony Narodowej. (O podstawach programowych WKO zob. apendyks 3).

Dla przypomnienia, według A.C. Ornsteina i F.P. Hunkinsa, program to plan działań, czyli dokument wskazujący strategię osiągania założonych celów albo rezultatów⁸². Pogląd ten jest przykładem liniowej koncepcji programu, gdzie kolejność etapów planowania jest założona, mieści w sobie początek, koniec i proces (lub sposoby), dzięki czemu dostarcza osobie nauczanej uporządkowanego zbioru sposobności do uczenia się. Zaś J. Wiles i J. Bondi pisze: „program to plan uczenia się, w którym cele określają czego się uczyć”⁸³. Zgodnie z myślą D. Pratt: „program to uporządkowany zbiór zamiarów formalnego edukowania lub/i szkolenia”⁸⁴.

Mówiąc o programie WKO, należałoby mówić o kategoriach przedmiotowego materiału nauczania (Wyższe Kursy Obronne) oraz treści (sposób organizowania i przyswajania informacji, wiadomości). Systemowy schemat programu przedstawiono na **rysunku 8**.

W programie WKO mieszczą się trzy bloki tematyczne: pierwszy dotyczy elementów militarnych, drugi pozamilitarnych, trzeci zaś obejmuje tematy dotyczące kierowania obronnością.

Blok „**militarny**” mieści w sobie następujące zagadnienia:

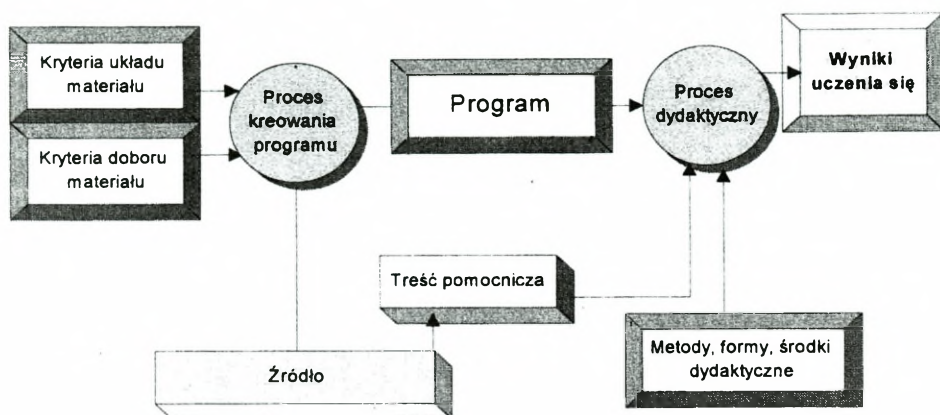
- geostrategiczne położenie RP;
- zagrożenia bezpieczeństwa RP;
- współczesne konflikty zbrojne;
- miejsce i rola sił zbrojnych RP;
- wybrane problemy obronności państwa;
- porównanie obecnego stanu sił zbrojnych RP ze stanami sił zbrojnych jej otoczenia;
- planowanie strategiczno-obronne RP na okres zagrożenia i wojny.

⁸¹ Zob. *Program wyższych kursów obronnych...*, dz. cyt.

⁸² A.C. Ornstein, F.P. Hunkins, *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998, s. 30.

⁸³ J. Wiles, J.C. Bondi, *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989, s. 131.

⁸⁴ D. Pratt, *Curriculum: Design and development*, New York-Macmillan 1980, s. 4.



Źródło: A.C. Ornstein, F.P. Hunkins, *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998, s. 171.

Rysunek 8. Systemowy schemat programu

Drugi blok tematyczny obejmuje zagadnienia **układu pozamilitarnego**⁸⁵. Mieszczą się w nim następujące propozycje tematyczne:

- istota i charakter mobilizacji gospodarki;
- system edukacji obronnej w państwie;
- zasady i sposoby rozwiązywania zasadniczych problemów dotyczących ochrony struktur państwowych oraz współdziałania międzyresortowe w tym zakresie;
- monitoring zagrożeń, procesy postępowania i ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych;
- ochrona tajemnicy informacji niejawnych w aspekcie zabezpieczenia działalności obronnej;
- koncepcja obrony cywilnej oraz stan i perspektywy rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Kierowanie obronnością państwa, to ostatni blok tematyczny. W jego zakres wchodzi: podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP, koncepcja i zadania organów administracji w zakresie bezpieczeństwa (w tym obronności) państwa.

Należy dodać, że nieodłącznym elementem procesu formalizacji programu kształcenia na Wyższych Kursach Obronnych jest jego weryfikacja i prowadzone uzgodnienia z zainteresowanymi instytucjami. Wśród nich należy wymienić: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Minister-

⁸⁵ Układ pozamilitarny tworzą ogniwa: ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności, stowarzyszenia i organizacje paramilitarne. Zob. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność...*, dz. cyt., s. 79–84.

stwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Urząd Służby Cywilnej, Ministerstwo Obrony Narodowej. Stąd też można założyć, iż jest to program rzeczywiście odzwierciedlający potrzeby uczestników kursu. Jednak pożądanym jest, ze względów dydaktycznych, aby słuchacze również uważali, iż tematyka programu odpowiada ich potrzebom. Wtedy bowiem zwiększa się motywacja zdobywania wiedzy obronnej, a tym samym wzrastają wysiłki zmierzające do jej opanowania. Dlatego też warto zwrócić uwagę na prowadzenie systematycznego monitoringu środowiska administracji publicznej, konsultacji, sondażu potrzeb oraz zadań, jakie mają urzędnicy do zrealizowania w sferze obronnej.

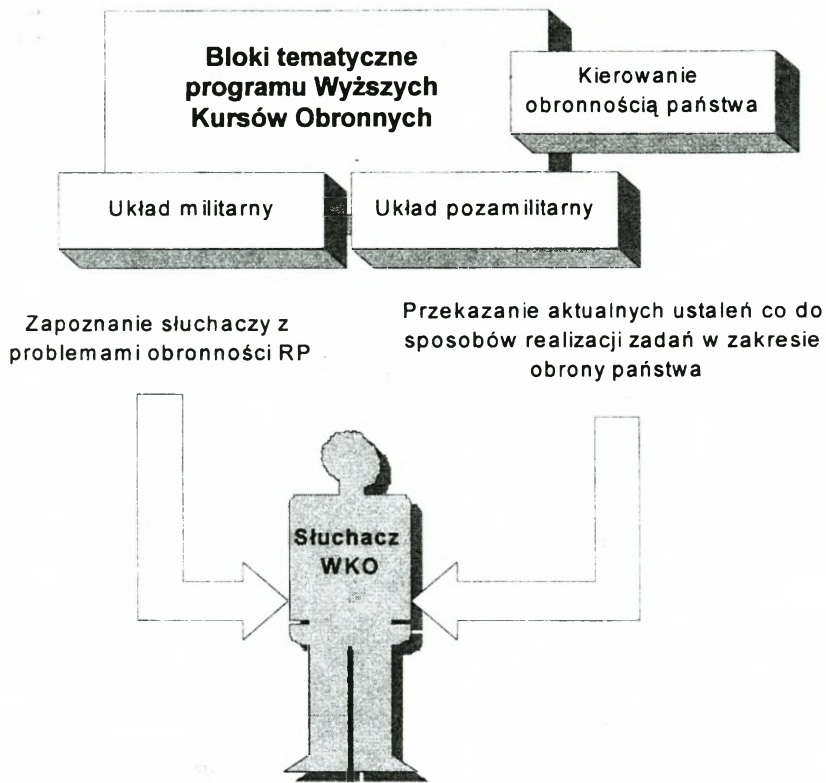
Przygotowanie (na Wyższych Kursach Obronnych) kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa (stosownie do zakresu powierzonych odpowiedzialności) przedstawiono na **rysunku 9**.

Zajęcia na Wyższym Kursie Obronnym, jak już wcześniej wspomniano, prowadzą doświadczeni nauczyciele Akademii Obrony Narodowej oraz wybrani eksperci administracji rządowej z następujących instytucji:

- Ministerstwa Obrony Narodowej;
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Rządowego Centrum Studiów Strategicznych;
- Ministerstwa Skarbu Państwa;
- Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- Ministerstwa Gospodarki;
- Biura Bezpieczeństwa Narodowego;
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- Urzędu Służby Cywilnej;
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- Ministerstwa Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa;
- Komendy Głównej Policji;
- Komendy Głównej Straży Pożarnej.

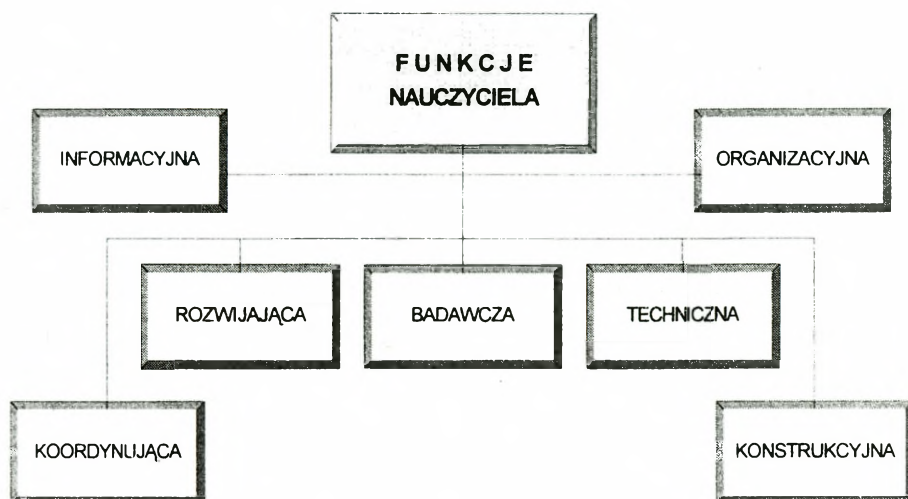
Nauczyciele Akademii Obrony Narodowej oraz przedstawiciele i eksperci administracji rządowej w procesie dydaktycznym w AON spełniają wiele funkcji⁸⁶ (zob. **rys. 10**). Między innymi należałoby wymienić następujące funkcje:

⁸⁶ Szerzej na temat projektowania dydaktycznego, a w tym funkcji spełnianych przez nauczyciela w procesie kształcenia pisze: W. Kazimierski, *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szłosa, Radom 1995, s. 164–178.



Rysunek 9. Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa, realizowane na Wyższych Kursach Obronnych

1. **Informacyjną**, polegającą na przekazywaniu nowej wiedzy z dziedziny bezpieczeństwa państwa;
2. **Organizacyjną i koordynującą** połączoną z tworzeniem niezbędnych warunków pedagogicznych i innych niezbędnych do aktywnej działalności uczących się;
3. **Rozwijającą**, wiążącą czynności wynikające z kształtowania cech osobowo-zawodowych kadr (umiejętności kierowania, współpracy i współdziałania, trafności podejmowania decyzji) i przygotowania ich do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń;
4. **Badawczą**, z którą wiąże się formułowanie celów i zadań wyodrębnionych etapów kształcenia kadry administracyjnej, wybór efektywnych środków jego urzeczywistnienia, orientowanie sposobów działania w stale zmieniających się warunkach;



Rysunek 10. Funkcje nauczyciela w procesie dydaktycznym

5. **Techniczną**, obejmującą systematyczne uzupełnianie wiedzy z zakresu bezpieczeństwa państwa i innej zgodnie z postępem naukowo-technicznym w tej dziedzinie, stosowanie technik komputerowych w celu projektowania efektywnych lekcji (zajęć);

6. **Konstrukcyjną**, związaną z projektowaniem, opracowaniem planów efektywnych zajęć, korelacją treści kształcenia i wyborem optymalnych strategii nauczania (uczenia się).

Funkcje i zadania nauczyciela w ujęciu kompetencji zawodowych i pozazawodowych mieszczą w sobie:

- nauczanie i organizowanie procesu uczenia się;
- wykonywanie funkcji wychowawczej i inspirowanie do samowychowania;
- diagnozowanie stosunków w grupie;
- kształtowanie planów edukacyjnych;
- działalność nowatorską oraz inicjowanie różnych form nauki;
- działalność badawczą.

Wart upowszechnienia jest pogląd⁸⁷, że wymagania i wyzwania współczesnej dydaktyki spełni nauczyciel, który jest doradcą i partnerem w procesie dydaktycznym, pewnym stymulatorem rozwoju sprawności intelektualnych słuchacza, na-

⁸⁷ Por. H. Błażejowski i Z. Wiatrowski, *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1; *Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej, A. Kotusiewicz, Warszawa–Łódź 1992.

stawionym na innowacje twórcze, posiadającym pełne przygotowanie merytoryczne i pedagogiczne.

Rozważając powyższy problem, należy również mieć na uwadze to, że funkcjonujące systemy edukacyjne ciągle doskonałe, nie zawsze odpowiadają wymogom cywilizacyjnym, ponieważ gotowa wiedza przekazywana uczącym się nie jest w stanie wywołać i zdynamizować twórczego działania człowieka. Dlatego też zajęcia programowe na Wyższych Kursach Obronnych odbywają się nie tylko w formie wykładów i informacji, ale również konwersatoriów, zajęć eksperckich i gier dydaktycznych (decyzyjnych), szczególnie o tematyce:

– **ratowniczej**: „Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wynikłej z klęski żywiołowej na terenie województwa”;

– **obronnej**: „Organizacja obrony narodowej (województwa) w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego”.

Warto także pamiętać o tym, że nauczanie nie może być skuteczne, jeśli nie będzie wsparte aktywnością słuchaczy. Dydaktyka w coraz większym stopniu zajmuje się procesem samodzielnego uczenia się (samokształcenie) oraz wszystkimi jego formami i determinantami⁸⁸.

Obecnie jesteśmy świadkami niezwykle gwałtownego przyrostu informacji, zmieniającej się rzeczywistości i problemów natury bezpieczeństwa, w odniesieniu do tego samokształcenie nabiera jeszcze większego znaczenia. Niektórzy dydaktycy są nawet zdania, że podstawowym obowiązkiem współczesnej szkoły jest nauczyć uczniów tego, jak powinni sami uczyć się skutecznie⁸⁹. Ta umiejętność stanowi niezbędny warunek przystosowania się współczesnych kadr administracji do stale zmieniających się form życia, pracy i powstających zagrożeń.

Istota samokształcenia sprowadza się do umiejętności gromadzenia własnych i cudzych doświadczeń oraz ujmowania ich w nowe struktury w zależności od kształtującej się sytuacji oraz stopnia jej rozpoznania. Forma ta polega na pogłębianiu wiadomości teoretycznych przez samodzielne studiowanie wybranych opracowań, poszczególnych problemów objętych programem szkolenia, literatury specjalistycznej i czasopism fachowych, jak i przez systematyczne przygotowanie się do zajęć.

Ale wracając do gier dydaktycznych (decyzyjnych), należałoby rozważania rozpocząć od wyjaśnienia pojęcia i znaczenia *gry*. Gra jest wypracowanym przez ludzi instrumentem regulacji procesów ich kooperacji, stanowi ona jednocześnie podstawowy instrument działania zorganizowanego.

Jak pisze M. Crozier i E. Friedberg, „efektem gry kooperacyjnej, a z taką mamy do czynienia w organizacji, jest poszukiwany przez organizację wspólny re-

⁸⁸ Zob. J. Maciejewski, *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998, s. 55 i następne.

⁸⁹ Procesy samokształceniowe opisywane są w pracach wielu autorów np.: B. Nawroczyński, *Zasady nauczania*, wyd. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961, s. 246 i następne; W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. 4, Warszawa 1989, s. 153–166; C. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994, s. 55–56.

zultat. Rezultat ten nie może być uzyskany przez bezpośrednie rozkazodawstwo, ale tylko wtedy, gdy zachowania uczestników organizacji będą ukierunkowane na jego osiągnięcie dzięki naturze i regułom gier, w których każdy z nich uczestniczy.”⁹⁰

Interesująco opisuje każdy bieżący poziom wykonania lub istnienia pewnej rzeczy socjolog K. Lewin, twórca modelu Analizy Pola Sił⁹¹. W aspekcie gry, rozpatruje się go, jako stan równowagi pomiędzy siłami napędzającymi (powodującymi posuwanie się do przodu) i siłami powodującymi hamowanie (wstrzymującymi ruch). Siły napędzające traktuje jako uświadamiane, logiczne i sensowne działanie, zaś hamujące jako emocjonalne i nielogiczne. Fakt ten w podejmowaniu decyzji zawsze powinien być brany pod uwagę, gdyż niewątpliwie zawsze oba te zbiory, w mniejszym lub w większym stopniu, współlistnieją ze sobą.

Obecnie coraz szerzej wykorzystuje się gry decyzyjne, studium przypadku, w których właśnie obie te siły (napędzające, hamujące) bezwzględnie występują. Sytuację rzeczywistą odwzorowuje model symulacyjny, natomiast procesy informacyjno-decyzyjne przebiegają w systemie rzeczywistym.

Należy dodać, że integralnym elementem gry jest podmiot decyzyjny (decydent – uczestnik gry), traktowany jako aktywny element modelu⁹².

Gry obronne prowadzone na Wyższych Kursach Obronnych, należą do pewnego rodzaju narzędzia naukowo-badawczego, wykorzystywanego w celu doskonalenia i projektowania systemów zarządzania, a zarazem do narzędzia dydaktycznego, służącego do doskonalenia umiejętności pracowników kierowniczych administracji publicznej. Dokonując analizy przebiegu gry można dociekać przyczyn i skutków określonych działań decydenta (już w sytuacji rzeczywistej), a w rezultacie – wnioskować o przyczynach powodzenia lub nieskuteczności podejmowanych działań. Dobrze przeprowadzone gry obronne (decyzyjne) mogą wykazać ryzyko porażki zastosowanego planu działania lub odwrotnie, mogą świadczyć o powodzeniu danej misji.

Umiejętność trafnego odróżniania przez człowieka informacji ważnych i strategicznych, z punktu widzenia jego bezpieczeństwa, od informacji nieistotnych wiąże się z zastosowaniem wiedzy i doświadczenia oraz z prawidłowościami przetwarzania informacji w jego umyśle. Nabyte doświadczenia różnych grup społecznych, funkcjonujących w ekstremalnie trudnych sytuacjach, wpłynęło na tworzenie przez ludzi różnorodnych strategii przeciwdziałania zagrożeniom.⁹³ Warunkiem ich skutecznego przeciwdziałania jest uczenie się (np. na Wyższych Kur-

⁹⁰ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system*, Warszawa 1982, s. 110.

⁹¹ Szerzej: R.S. Covey, *7 nawyków skutecznego działania*, Warszawa 1996, s. 298–303.

⁹² Zob. W. Kitler, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, AON, Warszawa 1999; W. Kitler, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Obrona narodowa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, część II, AON, Warszawa 1999.

⁹³ T. Berliński, *Bezpieczeństwo wobec zagrożeń*, [w] *Wokół zagrożeń. Studia i materiały*, pod redakcją J.S. Kardasa, AON, Warszawa 1999, s. 6.

sach Obronnych w AON) identyfikowania źródeł zagrożeń, oceniania wielkości ryzyka⁹⁴ i podejmowania trafnych decyzji.

Gra obronna jest sformalizowanym modelem sytuacji konfliktowej, pozwala na zespołowe poszukiwanie najlepszych rozwiązań w sytuacjach, które przypominają rzeczywistość. Wartość gry koncentruje się na jakościowych ocenach procesu podejmowania decyzji.

Cele gry są następujące:

- rozwijanie zdolności przewidywania, wnिकania w złożone problemy, identyfikowania zagrożeń oraz ich skutków;
- rozwijanie pewności działania, współdziałania z poszczególnymi jednostkami obrony narodowej i szybkiego podejmowania właściwych decyzji;
- doskonalenie warsztatu i formułowanie opcji oraz wyboru strategii działania, ćwiczenie procedur oraz zdolności reagowania i dostosowywania się do potencjalnej sytuacji;
- zapewnienie i zobrazowanie w praktyce sztuki negocjacji i działania w sytuacjach trudnych.

Podstawowym zadaniem uczestników gry jest wykorzystanie teoretycznej wiedzy w rozwiązywaniu problemów wynikających z założeń gry. Decyzje zapadające w jej toku zależą od wielu cech „graczy” np. predyspozycji twórczych, motywacji, skłonności do szybkiego podejmowania decyzji. W trakcie gry uczestnicy uczą się od siebie nawzajem, poznają doświadczenia innych, często uogólniane przez prowadzących grę ekspertów. Następuje swoiste przekazywanie warsztatu tworzenia oczekiwanych rozwiązań⁹⁵. Ujawnia się wówczas możliwość poznania przez uczestników reguł działania, na których podstawie uzyskuje się samodzielność ćwiczących w tworzeniu analogicznych rozwiązań oraz umiejętność podejmowania przez nich właściwych decyzji.

4. Edukacja pracowników administracji publicznej w resortach i województwach

W resortach i województwach edukacja obronna pracowników administracji publicznej organizowana jest w następujących formach:

- ogólnoobronnych zajęć zbiorowych;
- treningów obronnych, gier i ćwiczeń ogólnoobronnych;

⁹⁴ Zdolności jednostki do podejmowania ryzyka nierozdzielnie związana jest ze zdolnością do osiągania celów, może być ujmowana jako proces rozwojowy. Bardzo ciekawe opinie na temat psychospołecznych uwarunkowań oceny i akceptacji ryzyka można znaleźć w pozycji: M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.

⁹⁵ Szerzej T. Berliński, *Elementy metodologii gier obronnych i ratowniczych*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej...*, dz. cyt., s. 92–93.

– resortowych i wojewódzkich ćwiczeń kompleksowych (ukierunkowanych na zgrywanie działań najważniejszych ogniw struktury organizacyjno-funkcjonalnej resortu lub województwa).

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej zatrudnione na stanowiskach, którym został powierzony obowiązek prowadzenia spraw obronnych oraz szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych w większości pozytywnie ocenili prowadzoną edukację (zob. tabela 22). W czasie badań w 1998 r. poddano pod ocenę wewnętrzne szkolenie ogólnobronne organizowane w województwie. Uzyskano wówczas średnią z ocen prawie 4 (zob. tabela 23).

Tabela 22. Ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (N=40; dane prezentowane są w %)

Lp.	Wewnętrzne szkolenie ogólnobronne (organizowane w województwie)	Ocena organizowanego szkolenia (% respondentów deklarujących ocenę)				
		bardzo dobrze	dobrze	dostatecznie	niedostatecznie	trudno mi powiedzieć
1	Ogólnobronne zajęcia zbiorowe (doskonalące)	25%	32,5%	27,5%	0%	20%
2	Treningi, gry i ćwiczenia obronne	17,5%	25%	20%	0%	17,5%
3	Wojewódzkie ćwiczenia kompleksowe	10%	32,5%	7,5%	10%	17,5%

Tabela 23. Średnia ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (N=40; dane prezentowane są w %)

Lp.	Wewnętrzne szkolenie ogólnobronne (organizowane w województwie)	Średnia ocena organizowanego szkolenia
1	Ogólnobronne zajęcia zbiorowe (doskonalące)	3,6
2	Treningi, gry i ćwiczenia obronne	3,96
3	Wojewódzkie ćwiczenia kompleksowe	3,708

Średnia ocen została wyliczona w programie statystycznym SPSS for MS WINDOWS release 5.0

Obecnie, mimo że ocena ta nie uległa zasadniczej zmianie, to jednak widzi się potrzebę udoskonalenia wymienionych form. Chodzi między innymi o elementy współpracy wojska ze środowiskiem cywilnym, służbami i instytucjami państwa; jasne unormowania prawne; uregulowania w sferze świadczeń na rzecz bezpieczeństwa oraz o systemowe podejście do przygotowania obronnego kadr administracji publicznej. Mówiąc o systemowym podejściu, nie sposób pominąć istotnego

elementu, jakim jest organizacja całościowego przygotowania w tej sferze urzędników w województwie i gminie.

Województwo jest ważną jednostką organizacyjną podziału administracyjnego kraju, która spełnia kluczową rolę w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa państwa. Głównym zadaniem władz województwa jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie własnego potencjału (obronnego) oraz sprawne rozwinięcie i skuteczne jego wykorzystanie w razie zagrożenia bezpieczeństwa Polski i w czasie wojny.

Mówiąc o edukacji (w województwie i gminie) w zakresie obronności państwa, należy wspomnieć o tym, że w systemie obronnym kraju ważną rolę odgrywają czynniki geograficzno-ekonomiczne i militarne (istnieją wymogi dotyczące przygotowania i prowadzeniem operacji obronnej na danym obszarze kraju, a do tego wymagana jest stosowna wiedza).

Do czynników geograficzno-ekonomicznych zalicza się:

- położenie województwa (rozpatrywane w aspekcie mogących wystąpić zagrożeń militarnych);
- potencjał gospodarczy województwa pod kątem jego znaczenia dla gospodarki i obronności (stopień i charakter urbanizacji, uprzemysłowienia; stan i przewidywany rozwój infrastruktury technicznej i społecznej);
- potencjał demograficzny, a w nim: charakterystykę ludności w aspekcie jej przydatności obronnej; gęstość zaludnienia; ewentualne kierunki migracji; mniejszości narodowe i ich cechy oraz tradycje.

Wśród czynników militarnych, między innymi, należałoby wymienić:

- charakter i liczbę obiektów militarnych oraz rolę województwa pod względem operacyjnym (tj. pod względem rozmieszczenia i działania wojska na jego obszarze);
- walory obronne terenu;
- znaczenie województwa w systemie obrony militarnej kraju (tj. w jakim stopniu trwałość obrony województwa wpływa na możliwości obrony większych związków taktycznych lub dużych obszarów).

Analiza wymienionych, chociaż z pewnością nie wszystkich, czynników w aspekcie potrzeb obronnych kraju pozwala określić miejsce i rolę poszczególnych województw w systemie obronnym państwa, a w tym ukazuje również obszary tematyczne, którymi zająć się powinna edukacja obronna pracowników administracji publicznej.

Rozpatrując istotę kształcenia kadr administracji publicznej, należy określić cele i zadania, jakie mają wykonać władze województwa w razie zaistnienia zagrożenia. W związku z powyższym zasadniczym celem obrony województwa jest zabezpieczenie części kraju przed zbrojną i dywersyjną działalnością przeciwnika, utrzymanie ciągłości działania podstawowych dziedzin gospodarki i administracji, a także zapewnienie ochrony ludności i dóbr materialnych przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń (w tym wojny). Zadania obronne województwa można byłoby

podzielić na trzy zasadnicze pakiety (działy). Pierwszy – militarny, drugi – pozamilitarny i trzeci kierowniczy⁹⁶.

Pakiet militarny obejmuje przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów, węzłów i obiektów na administrowanym obszarze województwa, a także stworzenie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych. Mieści w sobie również elementy aktywne, tzn. podejmowanie działań nieregularnych na obszarach zajętych przez przeciwnika (w razie zaistnienia wojny).

Pakiet pozamilitarny (inaczej obrona pozamilitarna) realizowany jest na obszarze województwa. W sposób ciągły zapewnia ochronę ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych. Organizuje siłami i środkami województwa wsparcie, zaopatrzenie i obsługę sił zbrojnych, jednocześnie utrzymuje prawidłowe funkcjonowanie gospodarki i administracji na podległym sobie terenie.

Dwa wyszczególnione pakiety będą funkcjonować prawidłowo pod warunkiem, że będą właściwie zarządzane. Całość powyższych działań uzależniona jest od sprawności kierowania i zarządzania, dlatego też celem działalności kierowniczej wynikającej z funkcji wojewody (przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu Obrony) jest: programowanie oraz formułowanie zadań i zasad ich realizacji dla pozamilitarnych ogniw obronnych, a zarazem organizowanie świadczeń na rzecz sił zbrojnych. I tu możemy dostrzec sens i zauważyć namacalne efekty czynionych działań edukacyjnych. Mianowicie wojewoda, który jest dysponentem środków i wykonawcą zadań obronnych, jeżeli nie będzie odpowiednio przygotowany do zadań obronnych, to nie poradzi sobie z ich realizacją, mimo posiadania całego organizmu urzędniczego.

Aby powyższe zadania zrealizować, organizowane są szkolenia ogólnobronnego województwa i gminy, które obejmują:

- kadre kierowniczą i pracowników aparatu wykonawczego;
- stany osobowe jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- stany osobowe formacji obrony cywilnej;
- ludność w zakresie powszechnej samoobrony.

W szkoleniu tym mogą również uczestniczyć kadry z organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez organ, inny niż organizujący zajęcia – po uzgodnieniu z tym organem⁹⁷.

Organizatorem tego szkolenia w województwie, w tym i w gminach położonych na jego terenie, jest wojewoda. Stosownie do jego ustaleń szkolenie to organizują również kierownicy jednostek podporządkowanych i nadzorowanych przez

⁹⁶ Szerzej „Materiał pomocniczy do szkolenia obronnego w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Państwa i województwa”, opracowany przez Urząd Wojewódzki w Płocku – Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Płock 1998.

⁹⁷ Szerzej E. Kabala, *Organizacja szkolenia ogólnobronnego w województwie i gminie*. „Więź Obronna” 1996, nr 1/176, s. 70–71.

wojewodę oraz burmistrzowie, prezydenci miast i wójtowie. W tym wypadku można pokusić się o tezę, że urządzeniem instytucjonalnym jest województwo (urząd wojewódzki) stanowiące złożony i sformalizowany układ pozycji i ról społecznych, poparty i zabezpieczony sankcją prawną wraz z towarzyszącymi mu środkami materialnymi, służący do zachowań instytucjonalnych. Natomiast związkiem instytucjonalnym są urzędnicy, kierownicy jednostek podporządkowanych i nadzorowanych przez wojewodę, burmistrzowie, prezydenci miast, wójtowie i uczestnicy tych form edukacji.

Z analizy opinii badanych szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych (w 1998 r.) oraz z otwartych wywiadów pogłębionych prowadzonych wśród kadry administracji publicznej (badania 2001 r.) wynika, następujący wniosek: **formy szkolenia (ogólnoobronne zajęcia zbiorowe, treningi obronne, gry i ćwiczenia ogólnoobronne, ćwiczenia kompleksowe) powinno się prowadzić systematycznie z zachowaniem pewnej hierarchii.** Według badanych edukację tę **należałoby rozpocząć od zajęć zbiorowych (jako pierwszego poziomu),** które powinny być prowadzone w zorganizowanych małych grupach szkoleniowych. Zajęcia te byłyby wówczas celowe i stanowiły część pewnego podsystemu edukacyjnego, dawałyby podstawę do dalszego kształcenia osób zaangażowanych w ten proces. Przygotowywałyby one do wyższych form szkolenia (**tzw. drugiego poziomu),** jakimi są **treningi, gry i ćwiczenia ogólnoobronne.** Warto dodać, że ogólnoobronne zajęcia zbiorowe służą w szczególności pogłębianiu wiadomości na temat zadań obronnych i aktów normatywno-prawnych, dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Uważa się, że powinny być one prowadzone na wszystkich szczeblach organizacyjnych do zakładu pracy (firmy) włącznie.

Następny **poziom (drugi) stanowiłyby treningi, gry i ćwiczenia ogólnoobronne.** Miałyby one za zadanie po pierwsze – sprawdzenie i doskonalenie umiejętności wykonywania zadań obronnych w związku z pełnioną funkcją. Po drugie – usprawnienie pracy zespołowej poszczególnych komórek organizacyjnych na rzecz bezpieczeństwa i tym samym podwyższanie gotowości obronnej państwa.

Warto w tym miejscu dodać, że trening, gra, ćwiczenie różnią się między sobą nie tylko celami szkoleniowymi, ale także różnice występują pod względem organizacyjno-metodycznym. **Trening obronny**⁹⁸ polega na wielokrotnym, indywidualnym lub zespołowym działaniu przez wykonywanie (powtarzanie) ustalonych uprzednio czynności, a jego celem jest doskonalenie umiejętności rozwiązywania zadań obronnych w różnych (założonych) sytuacyjnych. **Gra ogólnoobronna** zaś

⁹⁸ W zależności od potrzeb szkoleniowych trening może mieć charakter: a) **operacyjno-obronny**, obejmuje on wówczas rozwiązanie epizodycznych zadań okresu podwyższania gotowości obronnej państwa, kryzysu lub wojny oraz realizację związanych z tym czynności procesu decyzyjnego (np. opracowanie nowych lub aktualizację istniejących dokumentów planistycznych); b) **techniczny**, polegający na rozwijaniu określonych systemów funkcjonujących w województwie i gminie lub wykonywaniu czynności zabezpieczających sprawny przebieg procesu decyzyjnego (np. uruchamianie i funkcjonowanie stałego dyżuru, działanie zespołu wyznaczonego do zapewnienia warunków funkcjonowania wojewody na stanowiskach kierowania).

polega na rozwiązywaniu przez uczestników szkolenia określonych problemów związanych z obronnością, w symulowanych sytuacjach. Jest ona, jak wspomniano wcześniej, sformalizowanym modelem sytuacji konfliktowej, pozwala na zespołowe weryfikowanie i poszukiwanie najlepszych rozwiązań w sytuacjach, które przypominają rzeczywistość. Wartość gry koncentruje się na jakościowych ocenach procesu podejmowania decyzji, bez angażowania sił i środków materialnych. Praktycznie prowadzi się ją metodą grupową z udziałem kadr kierowniczej administracji publicznej i pracowników aparatu wykonawczego. Prowadząc grę, uczestnicy wykorzystują teoretyczną wiedzę w rozwiązywaniu problemów wynikających z jej założeń.

Pewnym dopełnieniem drugiego poziomu byłoby **ćwiczenie ogólnobronne** polegające na doskonaleniu umiejętności i weryfikowaniu przyjętych rozwiązań w zakresie obronności. W ćwiczeniu, oprócz kadry kierowniczej, biorą udział jednostki przewidziane do militaryzacji oraz siły obrony cywilnej. Należy mieć świadomość, że zastosowanie tych jednostek i sił pozwalałoby na dodatkowe doskonalenie powołanych do działania jednostek oraz nabywanie przez pracowników administracji publicznej ważnych, do działania w sytuacjach nadzwyczajnych, umiejętności w zakresie obronności państwa.

Trzeci zaś poziom stanowiłyby resortowe lub wojewódzkie ćwiczenia kompleksowe. Zamykałyby one całość dotychczasowych przygotowań województwa pod względem planowania i realizacji zadań obronnych. Uważa się, że byłoby to dobre – systemowe rozwiązanie tej problematyki. Najogólniej można powiedzieć, że ćwiczenia kompleksowe mają na celu: po pierwsze – doskonalenie wykonywania zadań w procesie podwyższania gotowości obronnej państwa i funkcjonowania wojennego systemu kierowania organów wojewódzkich, po drugie – synchronizację z siłami zbrojnymi zadań ważnych dla bezpieczeństwa państwa, a realizowanych w gospodarce narodowej oraz instytucjach administracji publicznej. Bez wątplenia można przyjąć, że obejmują one większość zadań obronnych realizowanych w województwie (w okresie pokoju, podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny) i dotyczą wszystkich dziedzin obronności państwa.

5. Uogólnienia

Dokonując analiz z punktu teorii ewolucjonistycznej, podkreślić można, że w społeczeństwie zachodzi ciągły proces dyferencjacji i specjalizacji instytucji, również w aspekcie edukacji z zakresu obronności państwa. Instytucje te tworząc współzależną oraz integralną całość, określają sposób funkcjonowania danej zbiorowości. Jako system struktur, określonych norm, za pomocą których organizuje się zachowania kadr administracji publicznej w zakresie obronności, system edukacji urzędników (lub jego formalnie zorganizowana część) jest, w tym sensie, przykładem instytucji.

Możemy więc spojrzeć na tę edukację jako na specyficzny, ze względu na program i organizację, proces instytucjonalizacji. Z jednej strony obejmuje on działania inicjujące nowe placówki (formy) edukacyjne w zakresie obronności państwa, z drugiej zaś działania usprawniające funkcjonowanie już istniejących form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce.

Należy również zwrócić uwagę na to, że pracownicy administracji publicznej (wraz z całym urządzeniem i związkami instytucjonalnymi) powinni być już dziś, w okresie pokoju odpowiednio przygotowani, aby w czasie wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) potencjał obronny podległych struktur podporządkować celom bezpieczeństwa państwa.

W tym względzie, niezależnie od przygotowań obronnych o charakterze koncepcyjno-normatywnym i organizacyjno-planistycznym w organach i siłach pozamilitarnych, uważa się za niezbędne odpowiednie zorganizowanie procesu edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa, a tym samym inicjowanie procesu powstawania nowych form kształcenia obronnego. Procesu stanowiącego swego rodzaju siłę motoryczną ciągłego doskonalenia urzędników w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Przeprowadzone badania pozwoliły sprecyzować ogólne wnioski dotyczące edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności, oto niektóre z nich:

- w zasadzie cele edukacji obronnej są realizowane w procesie kształcenia kadr administracji publicznej;
- formy kształcenia nie zawsze są ze sobą powiązane, np. Wyższe Kursy Obronne a Studium Bezpieczeństwa Narodowego a szkolenie ogólnoobronne (kursy);
- obecnie nie ma jeszcze spójnego systemu edukacji pracowników administracji z zakresu obronności, mimo czynionych wysiłków i wielu prac koncepcyjno-programowych;
- w procesie kształcenia pracowników administracji publicznej dominują wykłady, rzadziej zaś ćwiczenia i gry decyzyjne, jednak widać zmiany w tym zakresie (na korzyść ćwiczeń i gier decyzyjnych);
- urzędnicy przedstawiają stosunkowo korzystny obraz szkoleń, kursów i innych form doskonalenia zawodowego w zakresie nabywania kompetencji potrzebnych do wykonywania obowiązków związanych z obronnością państwa;
- istniejąca baza dydaktyczna, szczególnie w Akademii Obrony Narodowej i Uniwersytecie Warszawskim, spełnia wymogi sprawnego kształcenia, jest wystarczająca i nie wymaga zmian, natomiast w województwach widzi się potrzebę dofinansowania przedsięwzięć edukacji pracowników w zakresie obronności państwa;
- obecne unormowania prawne wymagają jednak uaktualnienia, przystosowania ich do obecnych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i militarnych (uwzględniając procedury i wymogi NATO).

ROZDZIAŁ IV

**POSTAWY PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
WOBEC ZADAŃ OBRONNYCH**

Jednym z głównych zagadnień związanych z procesem instytucjonalizacji jest problematyka dotycząca postaw podmiotów uczestniczących w tym procesie wobec potrzeb stanowiących legitymizację funkcjonowania instytucji oraz sposobów ich zaspokajania. Postawy te są wyrazem świadomości obywatelskiej urzędników, a także wyrazistym wskaźnikiem jakościowych przeobrażeń dokonujących się w obszarze funkcjonowania organizacji mających za zadanie realizację zadań obronnych. Wskazują w dużej mierze, w jakim zakresie działania tam podejmowane są postrzegane jako te, które dobrze służą celom bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Są również znaczącym czynnikiem determinującym możliwości realizacji zadań obronnych przez poszczególne placówki administracji publicznej.

Znając więc postawy urzędników administracji publicznej wobec zadań obronnych, uzyskujemy określony obraz funkcjonowania instytucji. Wyłaniają się nam obszary jej efektywnego działania, jak również zarysowane mogą być dziedziny, w których aktywność poszczególnych instytucji administracyjnych jest niewłaściwa. W wyniku badań postaw otrzymujemy odpowiedź na pytanie, czy przestrzeń społeczną wokół siebie postrzegają urzędnicy kadr administracji publicznej jako uporządkowaną, ukierunkowaną na realizację zadań obronnych, czy raczej widzą ją chaotycznie zorganizowaną i nie spójną. Ta wiedza jest szczególnie istotna w planowaniu działalności edukacyjnej w zakresie przygotowywania kadr administracji publicznej do zadań obronnych, jak również dla wszelkich poczynań zmierzających do optymalizacji działań placówek administracji publicznej.

Wyniki badań dotyczące postaw zawierają najczęściej obraz deklaracji przedstawiających stan świadomości badanych. Ich prawdziwość zależy od wskaźników sformułowanych pytań i atmosfery towarzyszącej badaniom. W literaturze z zakresu metodologii badań społecznych zwraca się uwagę, iż nawet przy najbardziej sprzyjającym układzie, z punktu widzenia badawczego, wartość prognostyczna rezultatów badań otrzymanych w wyniku stosowania metod badania opinii, jest ograniczona. Badania ukazują wyłącznie potencję możliwości tkwiących w jednostce oraz gotowość do takich, a nie innych reakcji.

Ta perspektywa w przypadku badania postaw wobec zadań obronnych wydaje się jednak niezwykle istotna. Latentny charakter postawy znajduje bowiem prędzej

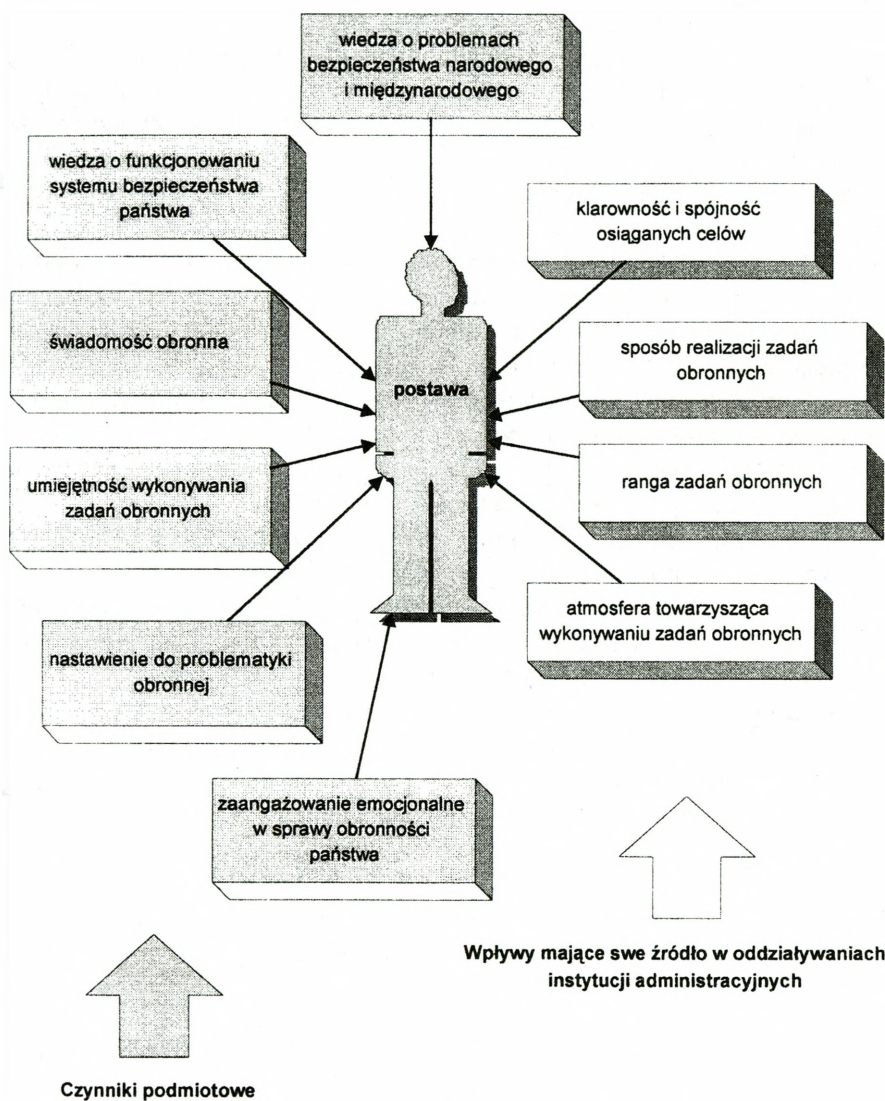
czy później swoje uzewnętrznienie w działaniach jednostki. Dlatego też w procesie kształtowania się postaw kadry administracji publicznej wobec tych problemów, powinno się uwzględniać nie tylko istnienie „obiektywnego świata”, lecz także dostrzegać determinanty mające swe źródło w subiektywnym charakterze zachodzących zjawisk. Nie wolno więc lekceważyć i pomijać tej grupy faktów społecznych. Stanowią one ważny składnik społecznej rzeczywistości mogący mieć istotne społeczne konsekwencje. Poza tym wyniki badań dotyczące postaw urzędników wobec zadań obronnych są w dużym stopniu świadectwem obecnej kondycji, tej tak istotnej dla państwa, grupy społecznej.

Rozważając problem postaw pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych realizowanych w poszczególnych placówkach administracyjnych, należy zauważyć, że kształt tych postaw jest determinowany wieloma czynnikami (rys. 11). Jedną grupę można zaliczyć do czynników podmiotowych. W jej skład wchodziłyby między innymi: wiedza o problemach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, o funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa państwa oraz określona świadomość obronna, a także umiejętności wykonywania konkretnych zadań obronnych wynikających z zajmowanego stanowiska służbowego. W tej grupie znalazłyby się również nastawienia wobec problematyki obronnej wraz z określonym wobec niej zaangażowaniem emocjonalnym. Drugą tworzyłyby natomiast wszelkie wpływy mające swe źródło w oddziaływaniach instytucji administracyjnych. Można do nich zaliczyć: klarowność i spójność osiąganych celów oraz sposób realizacji zadań obronnych, rangę tych zadań wśród innych realizowanych przez urzędy, czy też atmosferę towarzyszącą ich wykonywaniu, panującą w poszczególnych placówkach.

Niewłaściwe postawy wobec zadań obronnych mogą być więc wynikiem braku odpowiedzialności urzędnika, jego negatywnych nastawień i emocji wobec problematyki militarnej i obronnej oraz niskiego poziomu wiedzy o bezpieczeństwie państwa. Ale mogą wynikać także z niskiej jakości pracy urzędów administracyjnych. W badaniach empirycznych o ilościowym charakterze niekiedy niezwykle trudno jest formułować w pełni wiarygodne sądy o przyczynach jakie tkwią u źródeł określonych postaw. Dlatego też wyniki, które uzyskano w badaniach ankietowych zostały uzupełnione materiałem badawczym zebrany w czasie otwartych wywiadów pogłębionych.

Rozważania na temat postaw kadr administracji wobec zadań obronnych państwa rozpocznijmy od rozpatrzenia uwarunkowań podmiotowych. Analizie poddamy takie zmienne jak:

- ogólna ocena bezpieczeństwa militarnego Polski;
- zainteresowania respondentów problematyką bezpieczeństwa;
- przygotowanie do wykonywania zadań obronnych;
- postawy wobec edukacji z zakresu bezpieczeństwa państwa.



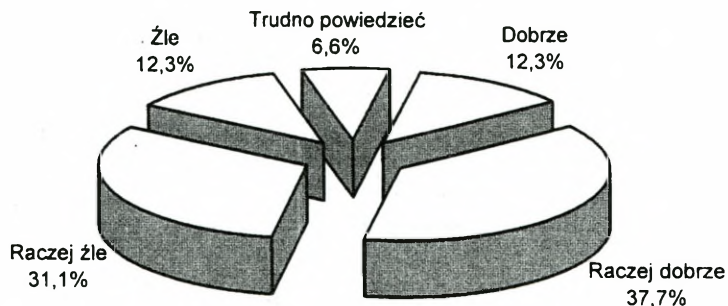
Rysunek 11. Niektóre czynniki determinujące postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych

Następnie scharakteryzowano czynniki, których źródeł należy upatrywać przede wszystkim w jakości funkcjonowania placówek administracyjnych. W tym przypadku skoncentrowano się na następujących zmiennych:

- ranga zadań z zakresu obronności w placówkach administracyjnych;
- rozumienie stawianych celów i zadań z zakresu działalności obronnej;
- regulacja działalności urzędów administracyjnych w zakresie obronności przez unormowania prawne;
- atmosfera w urzędach administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych.

Ze względu na sposób prowadzenia badań empirycznych prezentowany podział na czynniki podmiotowe i te pochodzące z oddziaływań instytucji ma charakter wyłącznie umowny. Analiza zmiennych zaliczonych do jednej jak i drugiej grupy dokonywana jest bowiem w oparciu o wiedzę uzyskaną od respondentów. W ten sposób wszystkie te czynniki, których nie zaliczono do grupy podmiotowych, w gruncie rzeczy są opisywane na podstawie subiektywnych opinii tych podmiotów. Tego subiektywizmu nie ograniczają, w wymaganym zakresie, analizy statystyczne. Zastosowana próba badawcza nie jest bowiem reprezentatywna.

Funkcjonowanie demokratycznego państwa wymaga korespondujących z jego charakterem postaw politycznych oraz określonej świadomości i odpowiedzialności obywateli. W szczególności wymóg ten odnosi się do urzędników administracji publicznej, którzy zarówno są tego państwa emanacją jak również kreują jego oblicze. Warto więc spróbować udzielić odpowiedzi na pytanie, jak członkowie tej grupy zawodowej oceniają niektóre problemy związane z bezpieczeństwem militarnym naszego państwa. Te ogólne nastawienia mogą bowiem w znaczący sposób oddziaływać na stosunek danych osób do realizowanych zadań oraz determinować ich motywację do określonego rodzaju aktywności.



Rysunek 12. Ocena bezpieczeństwa militarnego Polski

Dane, które prezentuje **rysunek 12**, wskazują, że połowa badanych pozytywnie ocenia bezpieczeństwo militarne naszego państwa, a przeszło 43% wypowiada się na ten temat w kategoriach negatywnych. Zdecydowane opinie wyraziła taka sama liczba badanych. Widzimy, że ocena bezpieczeństwa militarnego Polski dzieli respondentów na dwie, prawie równe części. Te ogólne opinie, jak wykazały badania korelacyjne, nie zależą od stażu pracy na stanowisku urzędniczym czy też miejsca zamieszkania. W grupach respondentów pracujących kilka, kilkanaście czy też powyżej dwudziestu lat oraz zamieszkujących na wsiach, w małych lub dużych ośrodkach miejskich, opinie są podobne. Trudno ocenić, w jakim stopniu poglądy te są wyrazem obiektywnej wiedzy, a w jakim odzwierciedlają wyłącznie subiektywne odczucia powstałe z obserwacji i doświadczeń badanych. Z udzielanych wywiadów wynika, że to właśnie osobiste doświadczenia mają szczególnie duży wpływ na formowanie ocen w zakresie bezpieczeństwa. Respondenci, którzy często uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach, ćwiczeniach, czy też ukończyli kursy z zakresu tej tematyki (mówiąc najogólniej, posiadali stosunkowo aktualną wiedzę o problemach bezpieczeństwa Polski) znacznie częściej wyrażali optymistyczne oceny bezpieczeństwa naszego kraju.

W prowadzonych badaniach nie stwierdzono jednak istotnych statystycznie zależności między tymi zmiennymi. Należy także podkreślić, iż zarówno osoby wyrażające negatywne, jak i pozytywne oceny bezpieczeństwa państwa deklarowały zarazem troskę o jego poprawę i gotowość zaangażowania się w realizację zadań obronnych. Pesymiści dostrzegali negatywne aspekty bezpieczeństwa naszego państwa znacznie częściej w obiektywnych siłach, na które nikt nie ma większego wpływu (np. skomplikowana sytuacja międzynarodowa, uwarunkowania historyczne w Europie Wschodniej) niż w konkretnych działaniach rządu, postawach obywatelskich, działalności administracji publicznej, choć i taka argumentacja pojawiała się. Widzimy zatem, że negatywne oceny bezpieczeństwa Polski mogą w zasadniczy sposób wpływać na aktywność w zakresie wykonywania zadań obronnych. Nie stwierdzono, aby takie zależności były statystycznie istotne. Jednak w wypadku związku korelacyjnego zmiennej *ocena bezpieczeństwa Polski* i zmiennej *nastawienie do nabywania wiedzy z zakresu obronności*, możemy mówić o istnieniu silnej tendencji. Osoby pozytywnie wyrażające się o bezpieczeństwie państwa częściej niż pozostałe wyrażają przekonanie o korzyściach płynących z zdobywania wiedzy z zakresu obronności.

W badaniach stwierdzono również, jakie instytucje i środowiska mają największy udział w kształtowaniu się opinii respondentów o bezpieczeństwie naszego państwa. Zgodnie z przypuszczeniami największy wpływ na opinie respondentów, dotyczące bezpieczeństwa Polski, wywierają środki masowego przekazu. Tak odpowiedziało prawie 68% badanych. Ponad połowa pytaných, jako najskuteczniejszy środek kształtowania opinii o bezpieczeństwie państwa wymieniła telewizję, blisko 20% wskazało radio, a tylko 3,3% prasę.

Przeszło 41% badanych stwierdziło, że największy wpływ na ich opinie o bezpieczeństwie państwa wywierają politycy. Należy jednak zauważyć ścisły związek między zmienną *oddziaływanie mediów* i zmienną *oddziaływanie polityków*. Wpływ polityków dokonuje się bowiem najczęściej za pośrednictwem mediów. Tak naprawdę trudno więc w większości przypadków rozgraniczyć te dwa źródła wpływu. O wiele rzadziej, bo tylko 37,2% respondentów, jako instytucję wywierającą znaczący wpływ na ocenę stanu bezpieczeństwa Polski wskazywało rodzinę. Natomiast niespełna 23% badanych upatruje go w środowisku kolegów z pracy.

Należy jednak zaznaczyć, że prawie 20% ankietowanych, najskuteczniejszego środka kształtowania opinii upatruje wyłącznie w fachowej literaturze lub, jak to określali w wywiadach, innych bardziej wiarygodnych źródłach informacji niż telewizja, radio i prasa.

Czynniki wpływające na poglądy respondentów na temat bezpieczeństwa Polski mają więc swe źródła raczej w makro niż mikrostrukturach. Zjawisko takie należy uważać za pozytywne. Kształtowanie poglądów o bezpieczeństwie, przede wszystkim w oparciu o informacje pochodzące ze sfer politycznych, zamieszczane w zróżnicowanych i niezależnych obecnie masmediach, jest bowiem wolne od różnego rodzaju zniekształceń i deformacji poznawczych oraz umożliwia odbiorcy stosunkowo łatwe dostrzeganie wszelkich pojawiających się sprzeczności. Sprzyja także aktywności własnej. Dużo mniejsze szanse w tym zakresie mają natomiast osoby będące pod wpływem homogennych mikrostruktur.

Badania korelacyjne wskazały, iż mimo makrostrukturalnego charakteru oddziaływań kształtujących poglądy respondentów wobec bezpieczeństwa państwa, rodzina okazuje się czynnikiem sprzyjającym optymistycznym nastawieniom w tym zakresie. Tam gdzie rodzina odgrywa niewielką rolę w kształtowaniu poglądów respondenta, tam znacznie częściej występują krytyczne nastawienia wobec ocen bezpieczeństwa kraju.

Ogólne pozytywne nastawienia do problemów obronności, jakie respondenci przejawiali w czasie badań, zostały potwierdzone, gdy zapytano ich o poziom wydatków budżetowych przeznaczonych na cele związane z obronnością państwa. Przeszło 70% badanych wyraziło przekonanie, iż należy zwiększyć środki z budżetu państwa na cele związane z obronnością. Tak duża liczba wyrażających takie opinie w okresie, gdy w państwie istnieje wiele sfer życia społecznego wymagających poważnych inwestycji z budżetu państwa, świadczy o odpowiedzialnym podejściu respondentów do problemów bezpieczeństwa państwa. Czy jednak w pełni uzasadniony będzie wniosek o gotowości osób udzielających takich odpowiedzi do ponoszenia określonych kosztów związanych ze wzrostem budżetowych dotacji na obronność? Trudno na podstawie zebranego materiału udzielić na tak postawione pytanie jednoznacznej odpowiedzi.

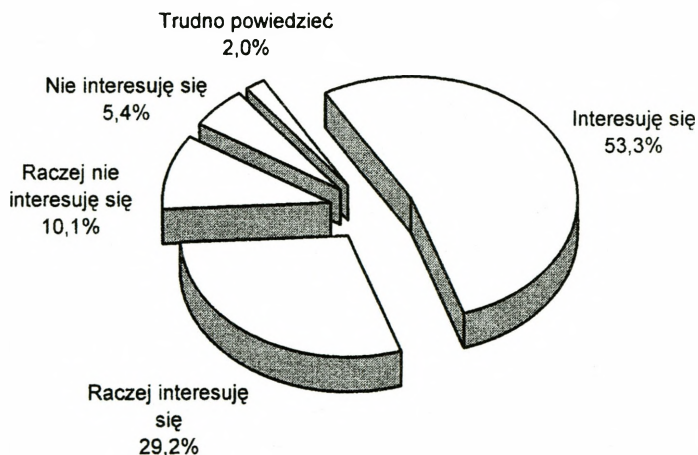
Na podstawie prezentowanych wyników widzimy, że wśród badanych urzędników nie ma dominujących ocen stanu bezpieczeństwa Polski. Posiadane przez tę grupę opinie o powyższej problematyce kształtowane są głównie w oparciu o in-

formacje pochodzące ze środków masowego przekazu, choć jest znaczna liczba osób, której poglądy są formułowane na podstawie źródeł specjalistycznych i literatury fachowej. Stosunkowo nieliczne przypadki wskazywania przez badanych na środowisko koleżeńskie, jako ważny czynnik opiniotwórczy na temat bezpieczeństwa państwa, stwarzają nadzieję, iż posiadane informacje są w miarę pozbawione różnych zniekształceń poznawczych i emocjonalnych.

1. Zainteresowania problematyką bezpieczeństwa

Zainteresowania, definiowane jako trwała obserwowalna dążność do poznawania otaczającego świata, wyrażająca się w postaci ukierunkowanej aktywności poznawczej, podejmowanych inicjatywach z własnej inwencji jednostki okazują się niezwykle ważnym czynnikiem rzutującym na postawy badanych wobec zadań obronnych realizowanych w poszczególnych placówkach administracyjnych. Własna aktywność i dążność do pogłębiania wiedzy oraz doskonalenia umiejętności z określonego zakresu są bowiem podstawowym determinantem każdego typu aktywności człowieka.

Otrzymane wyniki badań wskazują, że urzędnicy administracji publicznej to grupa zawodowa, w której problematyka obronności znajduje swoje miejsce (zob. rys. 13).



Rysunek 13. Zainteresowanie problemami obronności

Przeszło 82% respondentów zadeklarowało, iż interesuje się tymi problemami. Na zainteresowanie tą problematyką nie ma wpływu staż pracy badanych czy też miejsca ich zamieszkania.

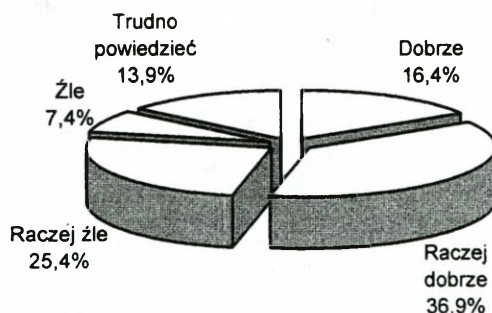
Deklarowane zainteresowanie sprawami obronności sprzyja w dużej mierze ciągłej aktualizacji wiedzy posiadanej przez kadry administracji i umożliwia twórcze rozwiązywanie problemów z tego zakresu, występujących na zajmowanych stanowiskach służbowych.

Niewątpliwie wiarygodną zmienną, na której podstawie można orzekać o zainteresowaniach urzędników administracji publicznej sprawami obronności państwa jest przejawiana chęć edukacji i doskonalenia zawodowego w tym kierunku. Tą problematyką zajęto się w dalszej części rozważań.

2. Przygotowanie do wykonywania zadań obronnych

Jeżeli zgodzimy się z tezą, iż dążenie człowieka do konsekwencji powoduje, że stara się on zachowywać w sposób zgodny z własną samooceną, to samoocena staje się ważnym czynnikiem determinującym postawy wobec zadań obronnych realizowanych w placówkach administracyjnych.

Ankietowanych poproszono więc o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak oceniają własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych wynikających z obowiązków na zajmowanym stanowisku służbowym (zob. rys. 14).



Rysunek 14. Ocena własnego przygotowania do zadań obronnych

Ponad 32% badanych określiło swoje kompetencje w kategoriach negatywnych (*źle i raczej źle*). Zdecydowanie wysoką samoocenę zaprezentowało natomiast 16,4% odpowiadających, a 36,9% oceniło własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych jako raczej dobre. Należy pamiętać, iż są to subiektywne oceny.

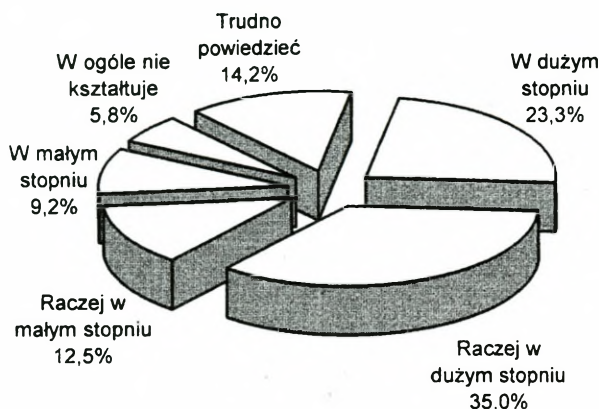
Mogą mieć jednak dość znaczący wpływ na postawy. Wysoka samoocena jest czynnikiem skłaniającym do podejmowania zadań, do aktywności w wypełnianiu obowiązków i optymalizacji swoich działań. W niekorzystnych przypadkach może jednak przerodzić się w samozadowolenie i uzewnętrznić się niechęcią do dalszego doskonalenia i doksztalcania. W przeprowadzonych badaniach takich zależności statystycznie istotnych nie stwierdzono. Wprost przeciwnie, poczucie własnych kompetencji wiązało się ze wspieraniem doksztalcania zawodowego współpracowników w zakresie obronności państwa. Ponad 95% badanych, którzy stwierdzili, że przywiązują dużą wagę do doskonalenia swoich podwładnych, to zarazem osoby dobrze i raczej dobrze oceniające własną wiedzę i umiejętności potrzebne do realizacji przedsięwzięć z zakresu obronności.

Subiektywizm wyrażanych opinii został stosunkowo złagodzony, gdy respondentów zapytano o poziom przygotowania obronnego ich podwładnych. W hierarchicznych strukturach administracyjnych podwładnymi i przełożonymi są w dużej mierze te same osoby. Wyłączając bowiem urzędników znajdujących się na samym szczycie piramidy władzy i tych z jej najniższego szczebla, wszyscy pełnią zazwyczaj rolę społeczną przełożonego wobec określonej grupy ludzi i rolę podwładnego osób znajdujących się wyżej w hierarchii służbowej.

Gdy respondenci wyrażali się o kompetencjach swoich podwładnych w zakresie realizacji zadań obronnych, podobnie jak w poprzednim przypadku, niespełna połowa badanych wyraziła pozytywne opinie na ten temat, a 34,8% określiło kompetencje podwładnych jako niewystarczające i raczej niewystarczające. Opinie przełożonych i podwładnych o kompetencjach do wykonywania zadań obronnych przez pracowników administracji publicznej są więc prawie identyczne.

Wyraźnie uwidocznili się w badaniach, iż zainteresowanie problemami obronnymi sprzyjało wysokim samoocenom przygotowania do wykonywania zadań obronnych. Osoby, które deklarowały takie zainteresowania stanowiły 90% grupy pozytywnie odnoszącej się do swoich umiejętności. Mimo, iż nie wykazano tego w badaniach, śmiało można także postawić odwrotną tezę, że osoby wysoko oceniające swoje kompetencje chętniej niż pozostałe interesują się problematyką obejmującą to, na czym się znają. Nisko natomiast oceniali najczęściej (51,8%) swoje kompetencje respondenci, których do nabywania wiedzy i umiejętności z zakresu obronności zmotywowały przede wszystkim wymagania zajmowanego stanowiska pracy.

Istotnym elementem przygotowania do przedsięwzięć z zakresu obronności jest funkcjonowanie odpowiedniego systemu szkoleń z tego zakresu. Różne formy doskonalenia kompetencji pracowników z pewnością będą cieszyły się zainteresowaniem, gdy zostaną postrzegane, jako przedsięwzięcia kształtujące umiejętności przydatne do działalności w sytuacjach zagrożeń. Niestety, tylko 58,3% ankietowanych w ten sposób odniosło się do działalności szkoleniowej prowadzonej w ich miejscu pracy (zob. rys. 15).



Rysunek 15. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?

Badania korelacyjne wskazały, że to właśnie niskie walory działalności szkoleniowej w zakresie kształtowania kompetencji przydatnych w sytuacjach zagrożeń wpływają na negatywne postrzeganie możliwości przygotowania w instytucji pracowników do wykonywania zadań obronnych. Zanotowano również statystycznie istotną zależność opinii, o stopniu w jakim szkolenie z zakresu obronności kształtuje określone umiejętności od deklaracji dotyczących uwagi jaką przywiązują respondenci do doskonalenia zawodowego współpracowników w zakresie obronności. W grupie osób negatywnie postrzegających możliwości praktycznego wykorzystania umiejętności kształtowanych w czasie szkolenia przeszło 72% stanowią respondenci nieprzywiązujący wagi do doskonalenia zawodowego podwładnych.

Badani jednocześnie wskazywali na konieczność zmiany metod szkoleniowych. Wskazywali, że na każdym szczeblu doskonalenia zawodowego w zakresie bezpieczeństwa powinny przeważać metody poszukujące, a tylko w ograniczonych przypadkach należałoby stosować metody podające, które dotychczas dominują na wielu kursach i szkoleniach.

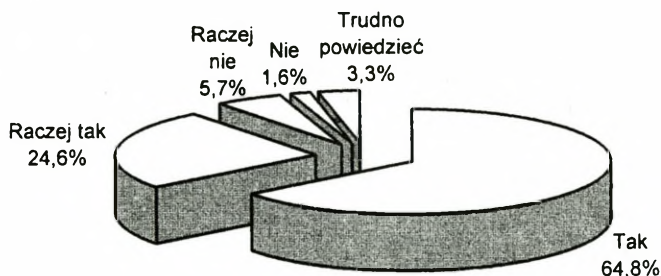
3. Postawy wobec edukacji z zakresu bezpieczeństwa państwa

Tę problematykę poruszano już częściowo w poprzednich podrozdziałach. Z przeprowadzonych wcześniej analiz wynika, iż znaczna grupa pracowników dostrzega u siebie brak kompetencji zawodowych, a także widzi istotne mankamenty działalności edukacyjnej urzędniczej w placówkach administracyj-

nych. Dlatego też edukacja, która pozwala im uzupełnić luki w wykształceniu oraz nabyć brakujące kompetencje jest szczególnie ceniona zarówno przez osoby pełniące rolę podwładnego jak i przełożonego. Pozytywne walory edukacji w zakresie obronności dostrzega przeszło 76% badanych.

Ten stosunkowo korzystny obraz szkoleń, kursów i innych form doskonalenia zawodowego w zakresie nabywania kompetencji potrzebnych do wykonywania obowiązków na stanowiskach związanych z obronnością państwa został potwierdzony w odpowiedziach respondentów na pytanie: *czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa?* (zob. rys. 16).

Tak liczna grupa badanych wskazująca, iż warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności, świadczy zarówno o poznawczych nastawieniach urzędników administracji publicznej jak również o ich przekonaniach co do możliwości zastosowania tej wiedzy w działalności zawodowej.



Rysunek 16. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności

Badania korelacyjne wskazały, że zdobywanie wiedzy obronnej cieszy się szczególnym poparciem osób, dla których wiedza ta jest przydatna w wypełnianiu obowiązków zawodowych. Prawie trzy czwarte respondentów dostrzegających walory edukacji obronnej wskazuje, że szkolenia prowadzone w urzędach skutecznie przygotowują do działań w sytuacjach zagrożeń. Warto jednak dodać, że ponad 30% badanych stwierdzających, iż to, czego uczą się na różnego rodzaju kursach i szkoleniach w bardzo małym stopniu jest wykorzystywane na zajmowanym stanowisku służbowych, wskazało jednocześnie na pozytywne aspekty pogłębiania wiedzy z zakresu obronności.

Najczęściej wartości płynące ze zdobywania wiedzy z zakresu obronności dostrzegali respondenci posiadający najdłuższe doświadczenie zawodowe na zajmowanym stanowisku służbowym. Prawie 46% udzielających odpowiedzi *tak*, to osoby mające powyżej 20 lat pracy na stanowisku w administracji publicznej.

Przedstawione wyniki badań świadczą, że w instytucjach, w których jest realizowany wartościowy program edukacyjny, postrzegany jako przydatny w realizacji obowiązków służbowych, pracownicy korzystnie odnoszą się do celowości takich szkoleń. Niepokój może budzić natomiast duża liczba młodych pracowników nieodróżniających pozytywnych walorów dokształcania z dziedziny obronności państwa i zachowań w sytuacjach kryzysowych. Nie wiadomo, czy jest to tylko wyraz nadmiernego krytycyzmu młodych ludzi, czy przejaw trwalszych zmian świadomościowych odzwierciedlających coraz bardziej powszechny indywidualizm i niechęć do wszystkiego co wiąże się z służbą na rzecz społeczeństwa oraz nie przynosi wymiernych wartości materialnych.

4. Uwarunkowania związane z jakością pracy urzędów administracyjnych

Badając postawy urzędników administracji publicznej wobec zadań obronnych, za niezwykle istotny obszar oddziałujący na ich przekonania, oceny i zachowania w tym zakresie, należy uznać wpływy mające swe źródło w określonym traktowaniu spraw obronnych przez instytucje administracji publicznej.

Stopień w jakim wywiązują się one z zadań obronnych i zaangażowanie w ich wykonywaniu, wskazują na rangę i umiejscowienie tych problemów wśród innych będących przedmiotem zainteresowania urzędów. Ideacyjny charakter zadań obronnych, polegający na tym, że realizowane obecnie przedsięwzięcia z tego zakresu nie mają aktualnie pełnego, realnego znaczenia i są wyłącznie próbą przygotowania się do przyszłych w pełni realnych zadań, może być istotnym czynnikiem skłaniającym poszczególne struktury administracyjne do bagatelizowania tych spraw lub powierzchownego ich traktowania. Postrzeganie instytucji, będącej w oczach jednostki reprezentantem państwa, jako nieprzywiązującej należytej wagi do zadań z zakresu bezpieczeństwa, w znacznym stopniu przyczynia się do powstania dysonansu poznawczego i emocjonalnego, zwłaszcza wśród osób traktujących tę problematykę w kategoriach istotnej dla siebie wartości. Prowadzi to bądź do podważania zaufania tych osób do państwa, bądź do zmiany ich postawy wobec bezpieczeństwa kraju. Urzędników nadających problematyce obronnej niską rangę skłania z kolei do utrwalenia i pogłębiania posiadanych postaw. W jednym i drugim przypadku negatywnie wpływa na motywację do aktywnej pracy i twórczego rozwiązywania problemów z zakresu obronności państwa, które stoją przed poszczególnymi instytucjami administracji.

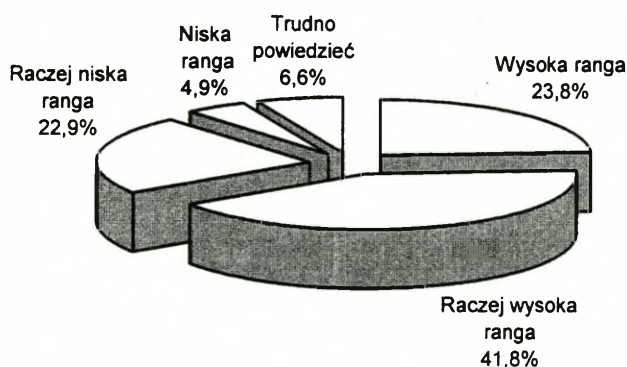
Zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa i wysoki poziom wypełniania zadań obronnych przez instytucje jest więc istotnym czynnikiem wzmacniającym w tym kierunku zachowania swoich członków. Dobra organizacja, kompetencje podwładnych i przełożonych czy też przywiązywanie dużej uwagi do pogłębiania wiedzy z zakresu bezpieczeństwa to niezbędne elementy kształtowania pożądanych

postaw urzędników. Postaw mających przecież tak duży wpływ na jakość zadań wykonywanych przez instytucję.

W prowadzonych badaniach chciano dowiedzieć się, jak respondenci postrzegają zaangażowanie i sumienność instytucji administracji publicznej, w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem państwa, a także stwierdzić, w jakim stopniu te instytucje są czynnikiem stymulującym aktywność swoich pracowników, ukierunkowaną na wykonywanie przedsięwzięć obronnych, leżących w kompetencjach poszczególnych urzędów.

5. Ranga problematyki obronnej w placówkach administracyjnych

Chcąc uzyskać wiedzę o miejscu, jakie zajmują zadania związane z obronnością państwa wśród wielu innych będących przedmiotem zainteresowania urzędów administracji publicznej i pragnąc, aby miała ona możliwie obiektywny charakter, zadano w kwestionariuszu ankiety respondentom dwa pozornie podobne pytania. Zapytano ich, jaką rangę nadaje się problematyce obronnej w instytucji, w której pracują. Uzyskane wyniki zostały przedstawione na **rysunku 17**.



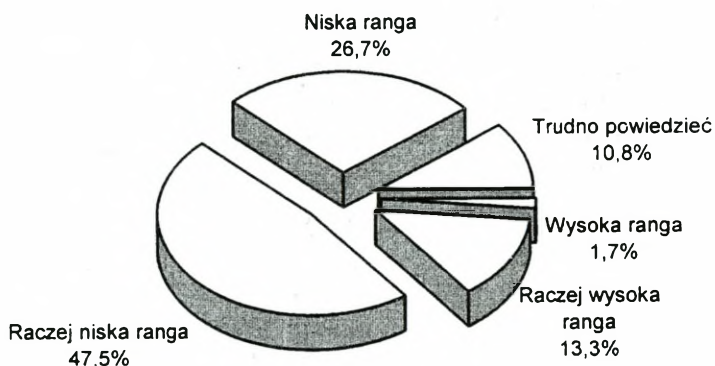
Rysunek 17. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w ich miejscu pracy

Ponad 65% badanych przychylnie wyraziło się o traktowaniu w ich miejscu pracy zadań związanych z obronnością kraju, w tym 23,8% udzieliło najwyższych ocen. Tylko niespełna 5% respondentów odpowiedziało na zadane pytanie w kategorii *niska ranga*. Oceny są niezależne od stażu pracy na stanowisku oraz miejsca zamieszkania. Nie ma również większego wpływu na nie, deklarowane przez respondenta zainteresowanie problematyką obronną.

Dziwić może nieco więc fakt, że gdy poproszono respondentów o wyrażenie takiej oceny, już nie o własnej instytucji, ale o bliżej nieokreślonych strukturach

administracji publicznej, zanotowano znacznie bardziej negatywne opinie (zob. rys. 18).

W tym wypadku przeszło 74% badanych wyraziło negatywne oceny o pozycji, jaką zajmuje problematyka obronna w działalności obecnych struktur administracji państwowej i samorządowej. Tylko 1,7% respondentów jest zdania, że zajmuje ona należyłą pozycję i udzieliło odpowiedzi w kategorii *tak*. Łącznie w kategoriach pozytywnie odnoszących się do działalności urzędów administracji w tym zakresie wypowiedziało się 15% odpowiadających.



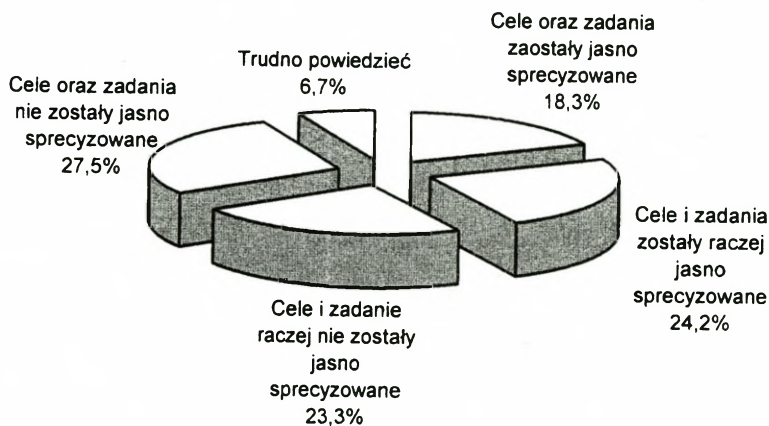
Rysunek 18. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w urzędach administracji publicznej

Czym więc uzasadnić tak dużą rozbieżność w dokonywanych ocenach, które prezentowane są na **rysunku 17 i 18**? Na powyższe pytanie częściowo znaleziono odpowiedź w czasie prowadzonych wywiadów. Często podkreślano w nich niedocenianie powyższych zagadnień przez urzędników, bądź też brak zrozumienia przez nadrzędne instytucje administracyjne istoty problemów, jakie wiążą się z realizacją zadań obronnych. Jak wskazywał jeden z rozmówców (...) *na tych sprawach nie da się nic zarobić, więc nie są one przedmiotem zainteresowania(...)*. Inny natomiast spytany o realizację przez administrację państwową zadań związanych z obronnością podkreślał: *trudno czasami zrozumieć czego od nas przełożeni wymagają. Przypuszczam, że chyba nikt do końca nie wierzy, że te zadania w jakikolwiek sposób wpływają na poprawę obronności państwa(...)*. W udzielanych wywiadach często zwracano uwagę na złą współpracę z nadrzędnymi strukturami administracji publicznej. Zaistniałe rozbieżności ocen mają więc swe źródło w negatywnym postrzeganiu przez badanych działalności instytucji nadrzędnych w zakresie koordynacji i kierowania zadaniami obronnymi.

6. Rozumienie celów i zadań z zakresu obronności

W wielu współczesnych analizach kierowania podkreśla się dominującą rolę celu działań, jako głównego czynnika motywującego. Cel, czy też jak w niektórych teoriach – wizja, stanowią wartość nadrzędną i zasadniczą.

Interesowano się, w jakim zakresie motywacyjne walory celów są wykorzystywane w urzędach administracji publicznej do aktywizacji pracowników w zakresie realizacji zadań obronnych. Założono, iż podstawowym warunkiem, aby cel mógł stanowić wizję popychającą do działania jest jego jasne sprecyzowanie tak, aby był zrozumiany przez wykonawców zadań. Respondentom zadano pytanie, czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania związane z działalnością poszczególnych osób w zakresie spraw obronnych. Wyniki odpowiedzi przedstawiono na rysunku 19.



Rysunek 19. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania do wykonania w zakresie bezpieczeństwa?

Co drugi respondent określił cele i zadania stawiane przez przełożonych do realizacji w zakresie obronności jako mało precyzyjne (50,8% odpowiedzi w kategoriach (...) *nie zostały jasno sprecyzowane* i (...) *raczej nie zostały jasno sprecyzowane*). Dla 42,5% respondentów cele i zadania te były zrozumiałe i raczej zrozumiałe. Badania korelacyjne wykazały zależności statystycznie istotne między zmienną *rozumienie celów i zadań określanych przez przełożonych* a deklaracją zainteresowania problematyką obronności. Spośród osób wyrażających pozytywne opinie o precyzji formułowania celów i zadań przez przełożonych, prawie 94% to ci, którzy interesują się problemami obronności. Odnotowano również statystycz-

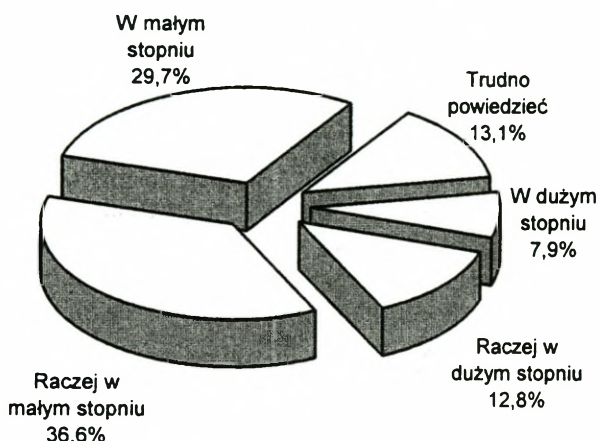
nie istotne zależności opinii o zrozumieniu zadań i celów określanych przez przełożonych i opinii dotyczących zwiększenia wydatków z budżetu na kształcenie obronne kadr administracji państwa. Prawie 88% badanych określających cele i zadania napływające do realizacji od przełożonych jako jasne i raczej jasne, wskazuje jednocześnie potrzebę dofinansowania kształcenia obronnego urzędników administracji publicznej. W grupie osób wyrażających negatywne opinie o precyzji sformułowań celów i zadań napływających od przełożonych zwolennicy dofinansowania działalności edukacyjnej w zakresie obronności stanowią niespełna 65%.

Badania korelacyjne wskazują również, że osoby, które rozumieją cele i zadania stawiane przez przełożonych, prawie dwukrotnie częściej przywiązują dużą i raczej dużą uwagę do podnoszenia kwalifikacji swoich współpracowników z zakresu obronności.

Określenie przez ponad połowę badanych trudności w zrozumieniu celów i zadań obronnych realizowanych przez urzędy administracji publicznej musi mieć swoje poważne następstwa zarówno w postawach tych osób wobec realizowanych zadań jak również w jakości ich wykonywania. Istniejąca sytuacja nabiera wprost tragicznego wymiaru jeżeli uświadomimy sobie, iż badana próba składała się z urzędników administracji reprezentujących bardzo wysoki szczebel zarządzania. Byli to pracownicy merytoryczni urzędów centralnych, wojewodowie, dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich, marszałkowie województw, starostowie. Jeżeli osoby piastujące stanowiska na tym szczeblu mają problemy ze zrozumieniem celów i istoty zadań obronnych, jakie stoją przed administracją publiczną, to nie można oczekiwać wysokiej jakości pracy w tym zakresie od urzędów podległych. Uprawniona wydaje się więc konkluzja, że jednym z istotniejszych czynników negatywnie oddziałujących na realizację zadań obronnych przez urzędy administracji publicznej jest brak wyrazistego sprecyzowania celów działalności urzędów administracyjnych w tym zakresie oraz wynikająca z tego wadliwa ich operacjonalizacja. Niejasne cele pociągają za sobą określone zadania. Najczęściej są one niezrozumiałe oraz niedostosowane do potrzeb i aktualnych możliwości poszczególnych placówek administracyjnych.

7. Regulacja działalności urzędów administracji publicznej z zakresu obronności przez unormowania prawne

Według respondentów poważnym utrudnieniem pracy urzędów administracji publicznej jest brak właściwych rozwiązań prawnych regulujących zakres obowiązków poszczególnych placówek. Wyniki odpowiedzi na pytanie zamieszczone w kwestionariuszu ankiety dotyczące tej problematyki przedstawiono na **rysunku 20**.



Rysunek 20. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?

Co piąty badany pozytywnie wyraża się o możliwościach regulacji działalności instytucji w zakresie obronności poprzez aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne. Ponad 65% jest natomiast przeciwnego zdania. Tylko niespełna 8% respondentów udzieliło odpowiedzi pozytywnej w kategorii *w dużym stopniu*, natomiast prawie czterokrotnie więcej w kategorii *w małym stopniu*.

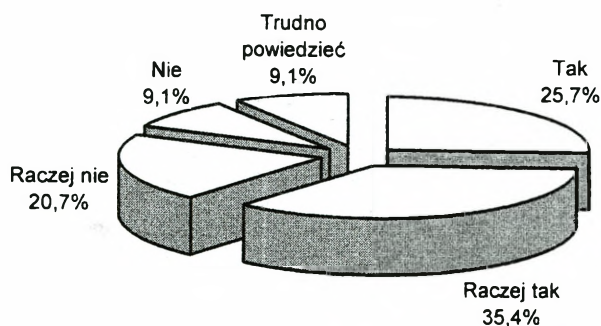
Wyraźnie widzimy więc, w czym większość badanych upatruje głównych przyczyn problemów związanych z realizacją zadań obronnych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę odpowiedzi respondentów stwierdzające dużą troskę, jaką przywiązuje się do problematyki obronnej w instytucjach, w których pracują, to ewentualnych czynników zakłócających wysiłki określonych placówek administracyjnych poszukuje się na zewnątrz, poza nimi. Negatywna ocena rozwiązań prawnych regulujących działalność w zakresie obronności jest z pewnością również jedną z przyczyn opinii wyrażających małą troskę o sprawy bezpieczeństwa przez instytucje nadrzędne.

W wywiadach respondenci wskazywali, iż brak lub też niedoskonałość określonych rozwiązań prawnych, regulujących działalność urzędów administracyjnych jest podstawową przyczyną uniemożliwiającą utworzenie sprawnego systemu przygotowującego kadry do realizacji zadań obronnych oraz negatywnie wpływającą na pracę placówek na każdym szczeblu administracyjnym. Pracownicy urzędów centralnych zwracali z kolei uwagę na wyjątkowo słabą znajomość funkcjonujących rozwiązań prawnych, a także ustawy zasadniczej, przez osoby zajmujące się problematyką obronną.

Niekorzystne opinie o funkcjonujących aktach prawnych, uwidoczniły się również w czasie wypowiedzi dotyczących tematyki realizowanej na Wyższych Kursach Obronnych. Mimo najczęściej pozytywnych ocen procesu dydaktycznego tam urzeczywistnianego, zarzuty jakie pojawiały się dotyczyły właśnie zbyt pobieżnego omawiania problematyki prawnej regulującej zadania obronne.

8. Atmosfera do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej

Powyższe analizy skłaniają do pytania, czy można obecnie przygotować pracowników w poszczególnych instytucjach administracji do realizacji zadań obronnych (mając na uwadze np. wadliwe rozwiązania prawne i niezrozumienie istoty celów oraz zadań obronnych przez znaczną część kadry urzędniczej)? Pytając o ten problem poproszono respondentów, aby odnieśli go do instytucji, w której pracują. Wyniki uzyskanych odpowiedzi zaprezentowano na **rysunku 21**.



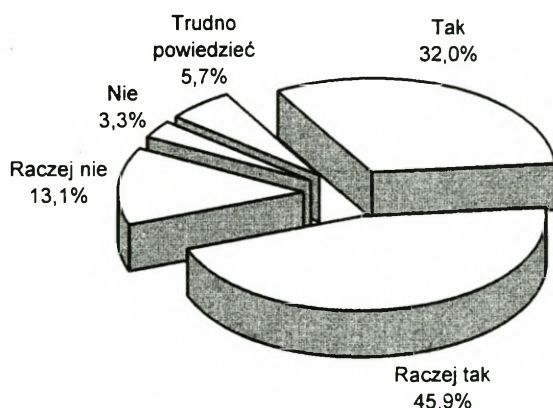
Rysunek 21. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy w instytucji, której pracują, można przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych?

Jak widzimy, większość respondentów optymistycznie patrzy na ten problem. Co czwarty udzielił odpowiedzi w kategorii *tak*, a przeszło 35% w kategorii *raczej tak*. Wśród osób dostrzegających możliwości przygotowania pracowników do zadań obronnych prawie 95% to respondenci wskazujący, iż wraz ze swoimi współpracownikami tworzą zgraną grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratowniczą. Przekonanie o kompetencjach osobistych i współpracowników sprzyja więc pozytywnym ocenom możliwości szkolenia obronnego w instytucji, mimo nie zawsze sprzyjających uwarunkowań zewnętrznych skłaniających do takiej działalności.

Korzystne oceny wyrażane przez respondentów w zakresie realizacji zadań obronnych przez ich macierzyste instytucje są wzmacniane przez opinie dotyczące

możliwości współpracy wraz ze swoimi pracownikami, w kierowaniu akcją ratującą życie lub mienie (zob. rys. 22).

Prawie 78% odpowiadających korzystnie wyraziło się o swoich współpracownikach, mając na względzie wspólne działanie przy kierowaniu akcją ratowniczą. Tylko 3,3% respondentów w ogóle nie widzi możliwości poradzenia sobie w takiej sytuacji przez zespół pracowników z placówki, w której pracuje. Mimo więc trudnień, jakie występują przy realizacji zadań obronnych, na które zwracali uwagę badani w ankietach i wywiadach, można według nich przygotować pracowników administracji publicznej, do sprawnego działania w sytuacjach zagrożenia. Takie przekonania są wyrażane, choć jak stwierdziło prawie 38% respondentów, kompetencje w zakresie realizacji zadań obronnych, jakie prezentują ich podwładni, nie są wystarczające.



Rysunek 22. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzycie zgrana grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie?

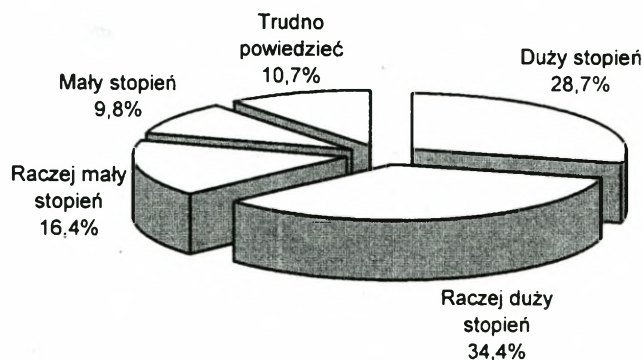
Na sprzyjającą atmosferę do zajmowania się zadaniami obronnymi wskazuje, w większości pozytywne nastawienie badanych do dokształcania w zakresie obronności oraz dostrzeganie dużych możliwości współdziałania w zespołach podczas działań w sytuacjach zagrożenia. Niepokoić może jednak, że ponad 73% badanych źle oceniło instytucje, pod względem rangi jaką mają zadania obronne wśród innych realizowanych przez urzędy. Gdy jednak pytano o instytucje, w których badani pracują, to liczba negatywnych ocen spadła znacznie i wynosiła niepełna 28%.

Widzimy więc, że pozytywne zjawiska dostrzegają respondenci przede wszystkim na poziomie funkcjonowania mikrostruktur i własnych grup przynależności.

Utrudnień natomiast upatrują w działaniach innych, najczęściej struktur nadrzędnych. Wydaje się, że taka tendencja oceniania jest wynikiem ukształtowania się w środowisku urzędników określonych norm poznawczych⁹⁹. Zgodnie z nimi odpowiedzialnością za wszelkie nieprawidłowości obarcza się zawsze struktury nadrzędne. Takie podejście być może służy spójności grup pracowniczych, z pewnością nie sprzyja jednak optymalizacji podejmowanych przez nie działań.

Zakładając, że atmosfera w instytucji w znacznej mierze zależy od współpracy i zrozumienia, jakie występują pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, chcieliśmy się dowiedzieć, w jakim stopniu te zjawiska odnoszą się do obszaru działań obejmującego przedsięwzięcia obronne realizowane w urzędach administracyjnych. Zapytano więc badanych, czy uważają, że osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję, w której pracują, jest wspólnym interesem respondenta i jego przełożonych. Otrzymane wyniki zaprezentowano na **rysunku 23**.

Wspólnotę interesu z przełożonym w osiąganiu wysokich wyników w realizacji zadań obronnych odczuwa ponad 63% ankietowanych (suma odpowiedzi w kategoriach w *dużym stopniu* i *raczej dużym stopniu*). Zakładając, że respondenci pełnią zarówno rolę przełożonego w stosunku do pewnej grupy osób jak również są podwładnymi, to uzyskane wyniki świadczą mogą o dużych potencjalnych możliwościach współpracy poszczególnych poziomów struktur organizacyjnych instytucji administracji publicznej w realizacji zadań obronnych. Czy jednak dane te nie odnoszą się wyłącznie do przełożonych i podwładnych w konkretnej placówce administracyjnej? Przeprowadzone badania nie dały na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi.



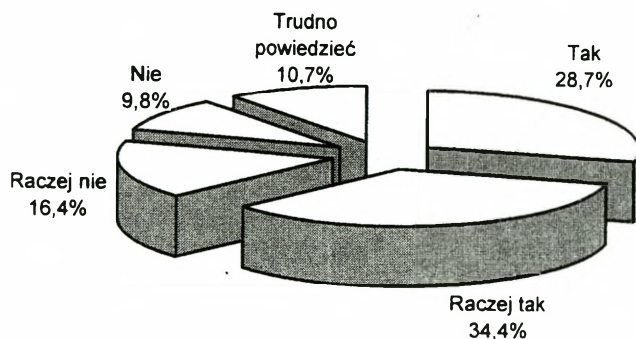
Rysunek 23. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję jest wspólnym interesem Pana jak również przełożonych?

⁹⁹ Norma poznawcza jest przepisem, który wspólnie akceptują wszyscy członkowie grupy i który mówi czego oni wzajemnie od siebie oczekują, jeśli chodzi o ich przekonania. (Zob. I. Krzemiński, *Co się dzieje między ludźmi?*, brak roku i miejsca wydania, s. 40).

Wypowiedzi udzielane przez respondentów w kwestionariuszu ankiety i podczas prowadzonych wywiadów oraz wyniki wskazujące na zarzuty kierowane pod adresem instytucji nadrzędnych, a także te podkreślające dobrą współpracę w zespołach pracowniczych, nakazują przypuszczać, że obejmują one wyłącznie poziom mikrostruktur.

O atmosferze do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej świadczyć mogą również występujące tam możliwości rozwoju kariery osób, które posiadają wiedzę i doksztalcają się w zakresie obronności państwa. W kwestionariuszu ankiety zamieszczono pytanie dotyczące tego zagadnienia. Zapytano badanych, czy wiedza z zakresu obronności kraju ułatwia im karierę urzędniczą. Zbiorcze wyniki odpowiedzi przedstawiono na **rysunku 24**.

Ponad 63% ankietowanych postrzega wiedzę z zakresu obronności jako czynnik ułatwiający karierę urzędniczą. Przeciwne zdanie na ten temat wyraziło 26,2% odpowiadających. Jeżeli więc dla tak znacznej części respondentów nie wydaje się ona pomocna w realizacji celów zawodowych nie należy sądzić, że będą oni twórczo podchodzili do wykonywania zadań obronnych, leżących w zakresie ich kompetencji, czy też dążyć do pogłębienia wiadomości o problematyce obronnej. Więcej, niż co czwarty badany prezentował będzie prawdopodobnie zachowawczą postawę wobec realizacji zadań z tego zakresu.



Rysunek 24. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wiedza z zakresu obronności państwa ułatwia Panu karierę urzędniczą?

Badani w udzielanych wywiadach zaznaczali także, że problematyka obronna w instytucjach administracji traktowana jest co najmniej drugorzędnie. Realizuje się co prawda zadania, jakie wynikają z ustawowych obowiązków, jednak wysiłki podejmowane w tym obszarze oraz posiadane doświadczenie i wiedza są znacznie mniej doceniane niż aktywność w rozwiązywaniu problemów mających aktualne znaczenie dla funkcjonowania środowiska lokalnego, czy też określonej instytucji.

Widzimy więc, iż w wielu urzędach administracji zadania obronne realizowane są na minimalnym poziomie zaangażowania i istnieje mała szansa na poprawę w tym zakresie. Tam gdzie wiedza i umiejętności z zakresu realizacji zadań obronnych nie są należycie postrzegane, należy liczyć się również z negatywnym dobrem kadry urzędniczej do wykonywania przedsięwzięć obronnych. Jednostki najbardziej zdolne i przebojowe dążyły będą bowiem do osiągnięcia celów postrzeganych przez nich jako atrakcyjne zarówno pod względem finansowym, prestiżu jak również uznawanego systemu wartości.

9. Uogólnienia

Na podstawie przedstawionych wyników badań, można stwierdzić, że pracownicy administracji publicznej prezentują się jako grupa wyrażająca troskę o bezpieczeństwo kraju. Mimo zróżnicowanych ocen bezpieczeństwa (militarnego) Polski widzą na ogół podobne rozwiązania mające na celu umacnianie obronności państwa i roli jaką ma do spełnienia w tym zakresie administracja publiczna. Urzędnicy administracji powszechnie interesują się sprawami bezpieczeństwa militarnego Polski. Nakazuje to przypuszczać, iż postawy wobec problemów bezpieczeństwa są ukształtowane na podstawie silnego komponentu poznawczego.

Warto podkreślić zróżnicowane postrzeganie przez respondentów aktywności i sumiennosci realizacji zadań obronnych przez instytucje administracji publicznej. Jeżeli pozytywne oceny dominują w zakresie funkcjonowania urzędu, będącego miejscem pracy respondenta, to opinie o całości struktur administracji są dużo bardziej negatywne. Wydaje się, iż te subiektywne odczucia mimo swych niewątpliwie niekorzystnych oddziaływań, mają również pozytywny wpływ na postawy poszczególnych jednostek wobec zadań obronnych realizowanych w ich miejscu pracy. To bowiem mikrostruktury najsilniej oddziałują na człowieka. Dominujące tam sposoby zachowań, systemy wartości są przejmowane przez jednostki i traktowane jako własne. Jeżeli więc na tym poziomie funkcjonowania instytucji problematyka obronności uzyskała wysoką rangę, to istnieje wysokie prawdopodobieństwo zaangażowania i twórczego podejścia do zadań obronnych przez poszczególnych pracowników. Prezentowane korzystne opinie nie mogą być wyłącznie wynikiem działania mechanizmów racjonalizacji. Respondenci podkreślając sprawność realizacji zadań obronnych w ich miejscu pracy, dostrzegają bowiem wiele negatywnych zjawisk tam występujących (np. niski poziom kompetencji zawodowych do wykonywania zadań obronnych).

Dużą wagę pracownicy administracji publicznej przywiązują do edukacji z zakresu obronności, mimo że ich wiedza i umiejętności nie zawsze są doceniane i odpowiednio wykorzystywane w instytucjach administracyjnych.

Formułując ogólną ocenę postaw pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych, należy podkreślić ich pozytywny stosunek do przedsięwzięć

z tego zakresu, realizowanych w poszczególnych urzędach administracyjnych oraz najczęściej negatywny wpływ na ich zaangażowanie, jaki wywierają instytucje nadrzędne. Ma to związek z brakiem właściwych unormowań prawnych regulujących tę dziedzinę działalności administracji publicznej, formowaniem przez instytucje nadrzędne niezrozumiałych celów do osiągnięcia oraz nieadekwatnych zadań w stosunku do potrzeb i możliwości podległych placówek.

ZAKOŃCZENIE

Administracja publiczna staje się coraz bardziej wpływową instytucją systemu państwa. Wskazują na to najprostsze ilościowe wskaźniki statystyczne – liczba zatrudnionych ludzi, rozbudowywane struktury oraz środki, jakie są na nią przeznaczane. Wydaje się, że powodem takich zjawisk jest złożoność nowoczesnych systemów gospodarczych, społecznych, a także militarnych.

Administracja w swej działalności ma za zadanie zarówno wspierać organizacyjnie funkcjonowanie sił zbrojnych, jak również ma być organizatorem innych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, struktur społecznych i obywateli¹⁰⁰. Tak zakrojone zadania wymagają od urzędników konkretnej wiedzy i umiejętności, które mogą być nabyte tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego przygotowania, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości i uwzględniającego potrzeby wynikające z zajmowanego stanowiska służbowego. Niemniej istotny jest również wymóg określonych postaw wobec obronności oraz wysoka świadomość odpowiedzialności, jaka wynika z zadań obronnych i która w każdym demokratycznym społeczeństwie ciąży na administracji publicznej.

Mimo iż bezpieczeństwo uważane jest za istotną wartość w życiu każdego człowieka, mającą wpływ na funkcjonowanie struktur społecznych, to jednak działania zmierzające do jego urzeczywistnienia tak oczywiste już się nie wydają. Poruszane w pracy zagadnienia edukacji kadr administracji wskazują, iż ta problematyka wymaga znaczących przewartościowań. Dotyczyć one powinny zarówno zadań przypisanych administracji publicznej w zakresie obronności, jak również działań mających na celu przygotowanie urzędników do ich realizacji.

Jeżeli proces instytucjonalizacji uznamy za tożsamy z procesem rozwoju (przebiegającym od stanu nieokreśloności i chaosu do uporządkowania), to wydaje się, iż w przypadku edukacji kadr administracji naszego państwa został on dopiero zapoczątkowany. Jak wskazują badania empiryczne, w wielu obszarach bliżej nam do bieguna chaosu niż uporządkowania.

Jasne i zrozumiałe cele do osiągnięcia w zakresie obronności, obudowane precyzyjnymi uregulowaniami prawnymi i mające zabezpieczenie finansowe i materialne stworzyłyby dogodne warunki przygotowania kadr administracji publicznej do realizacji konkretnych zadań obronnych. Instytucjonalizacja wyrażać się powinna w coraz większym stopniu formalizacji tego typu aktywności, zmierzającej do optymalizacji działań administracyjnych w zakresie obronności, jak również usprawnień edukacji obronnej kadr administracyjnych. Wydaje się, że punktem

¹⁰⁰ Por. Z. Leoński, *Nauka...*, dz. cyt., s. 31.

docelowym tego procesu byłoby utworzenie systemu placówek edukacyjnych dostosowanych funkcjonalnie do systemu administracji publicznej. W ten sposób do każdego szczebla hierarchii władzy administracyjnej dostosowany byłby odpowiedni poziom kształcenia obronnego. Umożliwiłoby się wtedy urzędnikom dobre przygotowanie do realizacji zadań ciążących na administracji i świadome oraz aktywne uczestnictwo w procesie umacniania obronności państwa.

*Czy nie wszystko na tym świecie zależy od stanu naszej świadomości,
od wiedzy i umiejętności, znajomości mechanizmów ich uruchamiania,
i od dobrej woli do ich wykorzystywania?*

J.S. Kardas

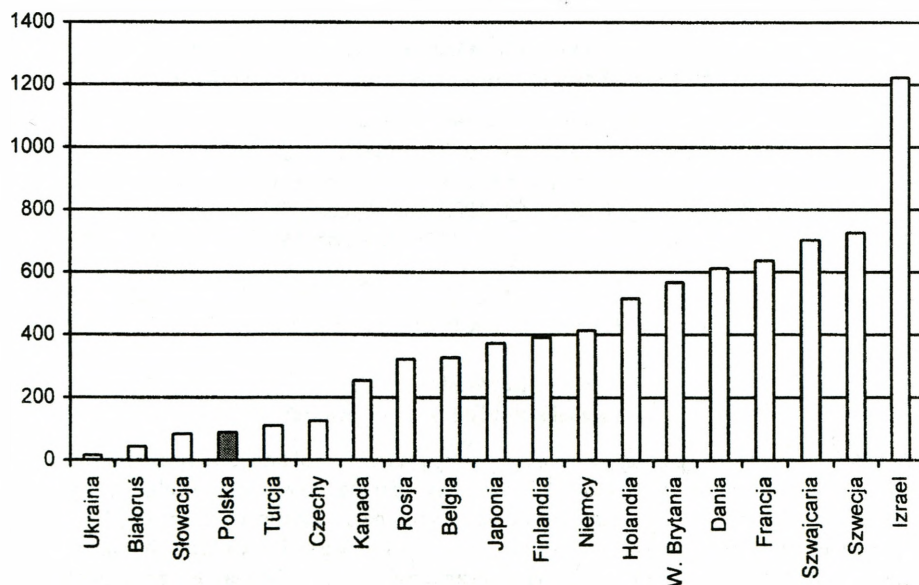
APENDYKSY

APENDYKS 1. Świadczenia rzeczowe i osobowe w świetle przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP

Spółeczeństwo i państwo z całą infrastrukturą obronną musi być zawczasu przygotowane do obrony, ta teza chyba nie wymaga potwierdzenia. Wiąże się to, po pierwsze, z wydatkami na cele obronne państwa, a po drugie ze świadczeniami na rzecz obrony.

Wydatki obronne obciążają budżet kraju i tym samym wpływają na poziom życia ludności. Zależą w szczególności od kondycji finansowej państwa. Na marginesie i dla porównania wydatki na bezpieczeństwo Polski są zdecydowanie niższe od wydatków, na te cele w innych krajach Europy (zob. diagram 1). Wyprzedzamy, w tym rankingu (1997 r.), jedynie Ukrainę, Białoruś i minimalnie Słowację. Komentarz pozostawia się czytelnikowi.

Diagram 1. Porównanie wydatków na cele bezpieczeństwa Polski z wydatkami krajów Europy



Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na 1998 r. MON, Departament Budżetowy MON, Warszawa 1997.

Świadczenia na rzecz obrony nie wymagają aż takich wydatków od społeczeństwa, jak wydatki na cele obronne. Jednak są bardzo ważnym elementem systemu obronnego państwa. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony Państwa oraz zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków. Obowiązek użycia posiadanych narzędzi prostych, a w stosunku do osób wykonujących świadczenia polegające na doręczaniu dokumentów powołania do czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń (kurierzy) – wykorzystanie posiadanych środków transportowych. Zaś na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (także osoby fizyczne) może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych. Polega on na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony Państwa. Zasady świadczeń na rzecz obrony określa ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – dział VII, którego charakterystykę prawną przedstawia się poniżej.

USTAWA

z dnia 21 listopada 1967 r.

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

(tekst pierwotny: DzU 1967 r., nr 44, poz. 220)

(tekst jednolity: DzU 1979 r., nr 18, poz. 111)

(tekst jednolity: DzU 1984 r., nr 7, poz. 31)

(tekst jednolity: DzU 1988 r., nr 30, poz. 207)

(tekst jednolity: DzU 1992 r., nr 4, poz. 16)

Dział VII

ŚWIADCZENIA NA RZECZ OBRONY

Rozdział I

Świadczenia osobiste w czasie pokoju

Art. 200. 1. Na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony Państwa oraz zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków.

2. Obowiązek świadczeń osobistych może obejmować również obowiązek użycia posiadanych narzędzi prostych, a w stosunku do osób wykonujących świadczenia polegające na doręczaniu dokumentów powołania do czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń, zwanych dalej „kurierami” – także posiadanych środków transportowych.

3. Obowiązek świadczeń osobistych może być nałożony w związku z ćwiczeniami wojskowymi, ćwiczeniami w obronie cywilnej oraz ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony, a także w celu dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych z zastrzeżeniem ust. 4.

4. W stosunku do kurierów obowiązek świadczeń osobistych może być nałożony tylko w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych.

Art. 201. 1. Czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo dwunastu godzin, a w stosunku do kurierów oraz osób dostarczających i obsługujących przedmioty świadczeń rzeczowych – czterdziestu ośmiu godzin.

2. Nałożenie obowiązku wykonania świadczenia osobistego może nastąpić najwyżej trzy razy w roku.

3. Do czasu wykonywania świadczeń osobistych, o których mowa w ust. 1, wlicza się:

1) czas dojazdu do miejsca wykonywania świadczenia osobistego i powrotu do miejsca pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące, nie więcej jednak niż łącznie dwie godziny,

2) czas przeznaczony na wypoczynek nie więcej jednak niż osiem godzin, jeżeli świadczenie jest wykonywane dłużej niż dwanaście godzin.

Art. 202. 1. Obowiązek wykonania świadczenia osobistego nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej.

2. Decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego doręcza się osobie zobowiązanej i wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem, na czternaście dni przed terminem stawienia się do wykonania świadczenia.

3. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje osobie zobowiązanej i wnioskodawcy odwołanie do wojewody w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

4. Decyzji, o której mowa w ust. 1, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym.

5. Osoba, na którą nałożono obowiązek wykonania świadczenia osobistego, jest obowiązana stawić się do wykonania tego świadczenia w terminie i miejscu wskazanym w decyzji.

6. Przepisy art. 60 i 61 stosuje się odpowiednio.

7. Przepisów ust. 1–5 nie stosuje się do kurierów.

Art. 203. 1. Decyzję o przeznaczeniu osoby do funkcji kuriera wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta), na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień.

2. Decyzję, o której mowa w ust. 1, doręcza się osobie przeznaczonej oraz wojskowemu komendantowi uzupełnień na piśmie wraz z uzasadnieniem.

3. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje osobie przeznaczonej i wojskowemu komendantowi uzupełnień odwołanie do wojewody, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

4. Kurier, wobec którego wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu go do tej funkcji, może być – na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień – wzywany przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) do wykonania świadczenia osobistego polegającego na doręczeniu dokumentów, o których mowa w art. 200 ust. 2.

5. Wezwanie, o którym mowa w ust. 4, może zobowiązywać do wykonania świadczenia określonego w ust. 4 w trybie natychmiastowego stawiennictwa.

6. Od wezwania, o którym mowa w ust. 4, odwołanie nie przysługuje.

7. Kurier, o którym mowa w ust. 4, jest obowiązany stawić się do wykonania świadczenia osobistego w terminie i miejscu wskazanym w wezwaniu.

8. Przepisy art. 60 i 61 stosuje się odpowiednio.

Art. 204. 1. Za wykonanie świadczenia osobistego przysługuje ryczałt godzinowy w wysokości 1/178 kwoty najniższego wynagrodzenia pracowników za pełny miesięczny wymiar czasu pracy, określonego przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie Kodeksu pracy, za każdą godzinę czasu, o którym mowa w art. 201 ust. 1 i 3, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Jeżeli świadczenie osobiste jest wykonywane przez pracownika w czasie pracy i pracodawca nie wypłacił wynagrodzenia za czas pracy opuszczony z powodu świadczenia osobistego, osobie wykonującej świadczenie przysługuje za opuszczony czas pracy należność pieniężna – zamiast ryczałtu, o którym mowa w ust. 1, w wysokości opowiadającej utraconemu wynagrodzeniu za pracę. Należność tę wypłaca się na podstawie zaświadczenia pracodawcy.

3. Jeżeli świadczenie osobiste jest wykonywane przez pracownika w czasie urlopu wypoczynkowego, osobie wykonującej świadczenie przysługuje za czas wykonywania świadczenia, równy średniemu dziennemu wymiarowi czasu pracy, należność pieniężna, zamiast ryczałtu, o którym mowa w ust. 1, obliczona według zasad obowiązujących przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy. Należność tę wypłaca się na podstawie zaświadczenia pracodawcy.

4. Ryczałt i należność, o których mowa w ust. 1–3, wypłaca jednostka organizacyjna, na której rzecz jest wykonywane świadczenie osobiste.

5. Osobom wykonującym świadczenia osobiste przysługuje bezpłatne wyżywienie, na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

6. Koszty przejazdu do miejsca wykonywania świadczenia osobistego i powrotu do miejsca pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące ponosi jednostka organizacyjna, na której rzecz jest wykonywane świadczenie.

Art. 205. 1. Pracodawca jest obowiązany zwolnić (usprawiedliwić nieobecność w pracy) pracownika na czas niezbędny do wykonywania świadczenia osobistego, określony w decyzji, o której mowa w art. 202 ust. 1.

2. Czas zwolnienia od pracy (nieobecności w pracy) z powodu wykonywania świadczenia osobistego wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych.

Art. 206. 1. Osobom wykonującym świadczenia osobiste, które zachorowały lub doznały uszczerbku na zdrowiu podczas lub w związku z wykonywaniem tych świadczeń albo w bezpośredniej drodze do miejsca ich wykonywania lub w drodze powrotnej – przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

2. Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw zdrowia określają, w drodze rozporządzenia, zasady korzystania ze świadczeń przewidzianych w ust. 1 oraz zakres i tryb ich udzielania.

3. Osobom, które doznały uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku powstałego podczas lub w związku z wykonywaniem świadczeń osobistych albo w bezpośredniej drodze do miejsca wykonywania tych świadczeń lub w drodze powrotnej, oraz członkom rodzin osób zmarłych wskutek takiego wypadku przysługują świadczenia na zasadach i w trybie przewidzianym dla pracowników w przepisach o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z tym że prawo do świadczeń ustala i świadczenia wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 207. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, tryb planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych oraz ich wykonywania, zadania i właściwość organów w tych sprawach, kategorie osób zwolnionych z tego obowiązku, a także tryb wypłacania ryczałtu i należności pieniężnych za wykonanie świadczeń osobistych.

Rozdział 2

Świadczenia rzeczowe w czasie pokoju

Art. 208. 1. Na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony Państwa.

2. Świadczenia rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony Państwa a także zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków.

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do zakwaterowania przejściowego Sił Zbrojnych.

4. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, nieruchomości i rzeczy ruchome, które nie mogą być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, dla wykonania niezbędnych świadczeń rzeczowych:

1) rodzaj i liczbę nieruchomości, które mogą być w tym celu w użytkowaniu w danym roku kalendarzowym,

2) rodzaj i liczbę rzeczy ruchomych, jakie w danym roku kalendarzowym mogą być w tym celu pobrane, uwzględniając w szczególności potrzeby związane z prowadzeniem poboru, przeprowadzaniem ćwiczeń wojskowych, w tym organizowanych z zastosowaniem natychmiastowego stawienia żołnierzy rezerwy i sprawdzaniem gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych.

Art. 209. 1. Czas wykonywania świadczeń rzeczowych nie może przekraczać jednorazowo w przypadku pobrania przedmiotu świadczenia:

1) w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych – czterdziestu ośmiu godzin,

2) w związku z ćwiczeniami wojskowymi – siedmiu dni,

3) w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej lub ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony – dwudziestu czterech godzin.

2. Nałożenie obowiązku świadczenia rzeczowego może nastąpić najwyżej trzy razy w roku, z tym że w wymiarze określonym w ust. 1 pkt 2 – tylko jeden raz.

3. Do czasu wykonywania świadczeń rzeczowych, o którym mowa w ust. 1, wlicza się czas niezbędny do dostarczenia przedmiotu świadczenia do wskazanego miejsca oraz jego powrotu do miejsca postoju (przechowywania), nie więcej jednak niż dwie godziny.

4. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy używania nieruchomości udostępnianych na czas przeprowadzenia rejestracji przedpoborowych oraz poboru.

5. Ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz w art. 210 i 211, nie stosuje się do używania nieruchomości i rzeczy ruchomych udostępnionych w celu zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków.

Art. 210. 1. Decyzję o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej.

2. Decyzję, o której mowa w ust. 1, doręcza się posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej oraz wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem.

3. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej oraz wnioskodawcy odwołanie do wojewody, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeśli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Art. 211. 1. Posiadacz nieruchomości lub rzecz ruchomej, wobec którego wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, może być, na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień lub właściwego organu obrony cywilnej, wezwany przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) do wykonania tego świadczenia.

2. Wezwanie, o którym mowa w ust. 1 doręcza się na czternaście dni przed terminem wykonania świadczenia z wyjątkiem przypadków, w których wykonanie świadczenia następuje w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych.

3. Od wezwania, o którym mowa w ust. 1 odwołanie nie przysługuje.

4. Wezwaniu, o którym mowa w ust. 1, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w nim określonym.

5. Posiadacz, o którym mowa w ust. 1 obowiązany oddać do używania przedmiot świadczenia w terminie i miejscu wskazanym w wezwaniu.

6. Przepisy art. 60 i 61 stosuje się odpowiednio.

Art. 212. 1. Posiadacze nieruchomości i rzeczy ruchomych, wobec których wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych, są obowiązani informować wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) o rozporządzeniu tą nieruchomością lub rzeczą ruchomą.

2. Terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane, na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień lub właściwych organów obrony cywilnej informować je, według posiadanej ewidencji, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

Art. 213. 1. Posiadacz przedmiotu świadczenia wezwany do wykonania świadczenia jest obowiązany oddać go do używania w stanie przydatnym do użytku wraz z dotyczącymi go dokumentami.

2. Biorący przedmiot świadczenia jest obowiązany używać go w sposób odpowiadający jego właściwościom i przeznaczeniu. Biorący ponosi zwykłe koszty i inne ciężary związane z utrzymaniem przedmiotu świadczenia, a poczynione przez niego wydatki lub nakłady na przedmiot świadczenia nią podlegają zwrotowi.

3. Biorący przedmiot świadczenia jest odpowiedzialny za jego utratę lub uszkodzenia oraz za szkody wynikłe z używania go w sposób sprzeczny z jego właściwościami lub przeznaczeniem.

4. Biorący jest obowiązany zwrócić posiadaczowi przedmiot świadczenia w stanie nie pogorszonym. Biorący nie ponosi odpowiedzialności za zużycie przedmiotu świadczenia będące następstwem prawidłowego używania.

5. Biorący przedmiot świadczenia jest odpowiedzialny za szkody wynikłe z niezwrócenia go w terminie oraz z tytułu napraw wykonywanych po tym terminie wskutek uszkodzeń powstałych w czasie używania go przez biorącego.

6. Roszczenia posiadacza przeciwko biorącemu, o których mowa w ust. 3-5, przedawniają się z upływem roku od dnia zwrotu przedmiotu świadczenia.

Art. 214. 1. Za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji.

2. Ryczałt za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego wypłaca jednostka organizacyjna, na której rzecz świadczenie zostało wykonane.

Art. 215. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe zasady i tryb planowania oraz nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych i ich wykonywania,

2) tryb żądania i składania informacji, o których mowa w art. 212,

3) tryb dochodzenia roszczeń, o których mowa w art. 213, z dopuszczeniem drogi postępowania sądowego,

4) ryczałty za używanie poszczególnych rodzajów przedmiotów świadczeń rzeczowych.

Rozdział 3

Świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny

Art. 216. 1. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny osoby podlegające obowiązkowi świadczeń osobistych (art. 200 ust. 1) mogą być w każdym czasie powołane do wykonania w ramach tego obowiązku różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz Sił Zbrojnych, obrony cywilnej lub państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony Państwa.

2. Czas wykonywania świadczeń osobistych nie może przekraczać jednorazowo siedmiu dni.

Art. 217. 1. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nierucho-

mości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania dla potrzeb obrony państwa.

2. Przedmioty świadczeń rzeczowych podlegają zwrotowi po ustaniu potrzeby ich używania.

Art. 218. Dobra kulturalne objęte ochroną specjalną w rozumieniu Konwencji Haskiej z dnia 14 maja 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (DzU z 1957 r., nr 46, poz. 212) nie mogą być przedmiotem świadczeń rzeczowych. Dobra kulturalne korzystające w rozumieniu tej konwencji z ochrony ogólnej mogą być przedmiotem świadczeń rzeczowych jedynie za zgodą właściwego organu służby konserwatorskiej.

Art. 219. 1. Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych nakłada wójt lub burmistrz (prezydent miasta).

2. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, kategorie osób zwolnionych od obowiązku świadczeń osobistych, nieruchomości i rzeczy ruchome, które nie mogą być przedmiotami świadczeń rzeczowych, zasady i tryb nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych oraz ich wykonywania, obowiązki i uprawnienia użytkowników przedmiotów świadczeń rzeczowych oraz uprawnienia osób wykonujących świadczenia osobiste, zasady i tryb odpłatności za używanie przedmiotów świadczeń rzeczowych oraz ustalania i wypłacania odszkodowań za szkody w nich powstałe.

Art. 220. Osobom obowiązanych do wykonywania świadczeń osobistych i członkom ich rodzin przysługują uprawnienia określone w art. 206.

Rozdział 4 **Świadczenia szczególne**

Art. 221. 1. Terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego:

1) dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia,

2) przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia,

3) gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania czynności, o których mowa w pkt 1 i 2.

2. Terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych.

3. Obowiązki i zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, są finansowane z budżetu państwa.

Art. 222. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa organy właściwe do nakładania obowiązków i zadań, o których mowa w art. 221 ust. 1 i 2.

2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. Wykonanie obowiązku lub zadania następuje na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ.

Art. 223. 1.

2. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zasady i tryb nakładania i wykonywania obowiązków i zadań, o których mowa w art. 221 ust. 1 i 2, zasady odpłatności za ich wykonanie oraz zasady przeprowadzania przez właściwe organy kontroli ich wykonywania.

APENDYKS 2. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa państwa

„Edukacja szeroko rozumiana jako ogół procesów oświatowo-wychowawczych, obejmujących szkolenie, nauczanie, kształcenie i wychowanie oraz szeroko pojmowaną oświatę uczestniczy także w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa kraju. Termin ten oznacza zdolność danego narodu do przeciwstawiania się różnym zagrożeniom, w tym także wojennym”¹⁰¹. Członkostwo w strukturach NATO nie zwalnia decydentów (urzędników administracji publicznej) od inwestowania w potencjał obronny naszego kraju. Nadal obronność musimy opierać o własne możliwości i siły. Dlatego też system obrony RP powinien mieć powszechny charakter i obejmować swoim zasięgiem nie tylko siły zbrojne, ale również siły i środki obrony cywilnej, administrację, organizacje społeczne, jak i młodzież szkół ponadpodstawowych. W miarę możliwości organizacyjnych kraju, każdy z tych elementów powinien posiadać określone zadania, które wykonuje w czasie pokoju, jak i w razie wybuchu wojny. Konieczność zachowania powszechnego charakteru systemu obronnego wynika z utrzymania niezbędnej wystarczalności obronnej. Pod tym pojęciem rozumie się utrzymanie sił i środków na wysokim poziomie sprawności, mobilności, edukację obronną społeczeństwa, kształtowanie w środowisku cywilnym umiejętności ważnych dla bezpieczeństwa i obronności kraju. Słusznie, zatem pisze K. Nożko: „Rola wojska polskiego powinna polegać nie na stwarzaniu zagrożeń któremukolwiek z sąsiadów, lecz na spełnianiu funkcji obronnych, niezależnie od kierunków zagrożeń, oraz podnoszeniu progu ryzyka napaści (naruszeniu granic państwowych: powietrznej, morskiej, lądowej), a także zapobieganiu agresji; uczynienia każdej agresji nie opłacalną dla napastnika”¹⁰².

Na podstawie prowadzonych badań, można uznać, że zadania obronne spoczywają na wszystkich obywatelach. Pozamilitarne ogniwa systemu państwowego, organizacje społeczne, gospodarcze, religijne jak i młodzieżowe są uwzględniane w całości kształcie systemu obronnego państwa. Niezmiernie istotna jest także świadomość obronna obywateli, kształtowana począwszy od rodziny, szkoły, pracy, a skończywszy na wojsku. Istnieje zatem potrzeba przygotowania społeczeństwa do rozumienia spraw i potrzeb obronności, szczególnie młodzieży. „Świadomość obronna młodzieży jest wynikiem ukształtowania pożądanych postaw obronnych, systemu wartości, w którym sprawy obronności zajmują znaczące miejsce, przeko-

¹⁰¹ Zob. T. Lewicki, *Przemiany Oświaty*, Warszawa 1994, wyd. „ŻAK”, s. 11 i następn.

¹⁰² Zob. K. Nożko, Wstępne rozważania o systemie obrony Rzeczypospolitej Polskiej, *Problemy obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach współczesnej sytuacji polityczno-wojskowej w Europie i świecie*, AON, Warszawa 1991, s. 59.

nań o potrzebie obrony państwa i pozytywnej opinii o działaniach obronnych”¹⁰³. Edukacja obronna ma więc do spełnienia funkcję scalania wychowania i kształcenia, które odnoszą się do postaw obywatelsko-patriotycznych, jak i do obronności kraju. Oddziaływanie jej na młodego człowieka, sprzyja upowszechnianiu wiadomości o bezpieczeństwie państwa, uczy właściwego postępowania w razie zaistnienia zagrożenia, wyrabia umiejętności ogólnowojskowego zachowania. Najogólniej mówiąc edukacja obronna „obejmuje całokształt celowo zorganizowanych procesów, form, metod, środków i oddziaływań dydaktyczno-wychowawczych na dzieci, młodzież i dorosłych w celu osiągnięcia względnie trwałych zmian w ich wiedzy, umiejętnościach oraz w systemach wartości odnoszących się do zagadnień szeroko rozumianej obronności. W tak ujętej edukacji szczególnie ważne jest kształtowanie pozytywnego układu przekonań, emocji i uczuć oraz zachowań wobec bezpieczeństwa narodowego i państwowego”¹⁰⁴. Z powyższego wywodu wynika, że edukacja obronna młodzieży jest częścią składową systemu obronnego.

Badanie oraz poznanie środowiska młodzieżowego doprowadziło do stwierdzenia, że zainteresowania młodzieży, co do problemu obronności kraju są bardzo zróżnicowane. Wiązane są one z określoną wiedzą dotyczącą ogólnego systemu obrony państwa, uzbrojenia, możliwości militarnych, tradycji wojska. Wśród zainteresowanych obronnością było wielu miłośników lotnictwa oraz wojsk pancernych. Byli i tacy, którzy w ogóle nie przejawiali zainteresowań obronnością kraju, twierdząc, że od tego są wojskowi!

Młodzież chce, umie i potrafi rozwijać swoje zainteresowania obronnością kraju. Wśród szeregu zainteresowań młodzieży wyróżnić można: sporty obronne, które wyrabiają poczucie odpowiedzialności, wytrzymałości psychicznej i fizycznej, uczą współdziałania i zaufania do kolegów; zainteresowanie szybownictwem i spadochroniarstwem, strzelectwem i zgrupowaniami taktyczno-obronnymi. Działanie tych ostatnich polega na organizowaniu przy klubach żołnierskich czy salach sportowych w jednostkach wojskowych, organizacji, których celem jest: zdobycie sprawności fizycznej, umiejętności walki i obrony, zabawa i sport, nauka zasad taktyki i przeżycia. Sądzi się, że rozwijanie zainteresowań obronnością odbywać się może wszędzie, w jednostkach wojskowych, aeroklubach, szkołach czy akademiach wojskowych. Przy odrobinie chęci każdy przełożony jest w stanie pomóc takim organizacjom, czy też grupom młodzieżowym wykazującym chęć działalności wojskowo-obronnej. Istnieją możliwości udostępnienia baz poligonowych, wykwalifikowanych wykładowców, instruktorów, którzy w umiejętny sposób wykorzystaliby zainteresowania i umiejętności tych młodych ludzi.

¹⁰³ Zob. E. Jeziorowski, *Świadomość obronna młodzieży szkolnej w okresie przemian ustrojowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1994, AON, s. 191.

¹⁰⁴ Zob. R. Stępień, *Edukacja obronna*, „Wojsko i wychowanie” 1994, nr 2/94, s. 8.

W obecnych czasach (integracji Polski z Unią Europejską¹⁰⁵) musimy więc myśleć nie tylko o własnym bezpieczeństwie, ale również o bezpieczeństwie globalnym – zbiorowym i roli edukacji obronnej w tej mierze. Bezpieczeństwo zbiorowe oznacza koncepcję i praktykę tworzenia najpełniejszego systemu zapewniającego bezpieczeństwo poszczególnych jego uczestników, a w konsekwencji także zachowanie pokoju¹⁰⁶. W związku z tym bezpieczeństwo zbiorowe mieści w sobie bezpieczeństwo indywidualnych członków zbiorowości, powinno być zatem jednoznacznie celem nadrzędnym starań państwa. Jednak w zakresie szkolenia obronnego studentów w uczelniach podlegających MEN, od czasu usunięcia (w 1991 roku) z programu studiów zajęć wojskowych, nie prowadzi się żadnych zajęć z problematyki obronnej, więc jak gdyby, cel nadrzędny został uszczuplony o problematykę edukacji obronnej. Jedynie na zasadzie porozumienia między MON i rektorem Uniwersytetu Warszawskiego, aktualnie (od 1996 roku), w wymiarze 240 godzin lekcyjnych, prowadzone są zajęcia w Studium Bezpieczeństwa Narodowego. W programie kształcenia znajdują się, między innymi, treści związane z: bezpieczeństwem międzynarodowym, systemem obronnym Polski i polityką obronną oraz zadaniami ogólnoobronnymi, a w tym ekonomiczno-obronnymi.

Stosunkowo duży ciężar w sferze przygotowania obronnego kadr, zarówno wojskowych jak i cywilnych, przyjęła na siebie Akademia Obrony Narodowej. Realizuje je, między innymi, w ramach:

- Wyższych Kursów Obronnych;
- Podyplomowego Studium Operacyjno-Strategicznego;
- Podyplomowego Studium Obronności Państwa;
- Zaocznych studiów licencjackich i magisterskich z zakresu bezpieczeństwa państwa, których program obejmuje szeroką problematykę bezpieczeństwa. Począwszy od bezpieczeństwa społecznego, ekonomicznego po militarne.

Ponadto źródłem dopływu kadr przygotowanych do kierowania obronnością i realizacji zadań obronnych są¹⁰⁷: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Wyższe Szkoły Pedagogiczne w Krakowie i Bydgoszczy, Akademia Podlaska w Siedlcach. Również zakres treściowy programów studiów akademii medycznej i wyższych szkół morskich, obejmuje problematykę obronną. Pozostają jednak jeszcze takie obszary, w których odczuwalny jest brak właściwej edukacji obronnej.

¹⁰⁵ Droga Polski do Unii Europejskiej (UE) przedstawiona jest w informatorze: *Unia Europejska. Informator. Komitet Integracji Europejskiej*, Warszawa 1997.

¹⁰⁶ B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa. Materiał studyjny*, AON, Warszawa 1994, s. 85.

¹⁰⁷ K. Korzecki, *Kierowanie systemem edukacji obronnej i kształceniem kadr kierowniczych*, [w:] *Koncepcje edukacji obronnej społeczeństwa RP i ich współczesne uwarunkowania*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 1997, s. 39.

APENDYKS 3. Podstawy programowe Wyższych Kursów Obronnych

Podstawowym dokumentem regulującym działania edukacyjne na Wyższym Kursie Obronnym (WKO) dla kierowniczych kadr administracji publicznej RP jest *Program Wyższych Kursów Obronnych*, zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej.

Podstawy programowe określają, jakim celom ma służyć i jakie zadania realizować edukacja na WKO, wskazując w ten sposób, że całość nauczania ma sprzyjać rozwojowi kadr administracji publicznej, a nie ograniczać się do tzw. realizacji materiału. Mając powyższe stwierdzenie na myśli celem kształcenia na Wyższych Kursach Obronnych jest rozwijanie wiedzy kadr cywilnych z zakresu bezpieczeństwa państwa, a w tym obronności przez:

1. Zapoznanie słuchaczy z problematyką bezpieczeństwa narodowego i strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Doskonalenie w zakresie gotowości obronnej państwa oraz przygotowań gospodarczo-obronnych, zaspokajania potrzeb sił zbrojnych i realizacji zadań obrony cywilnej;
3. Kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych z dowództwami i jednostkami sił zbrojnych podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny;
4. Kształtowanie nawyków działań, dotyczących ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

W kształceniu na Wyższych Kursach Obronnych uczestniczą posłowie RP i senatorowie RP, osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji rządowej i samorządowej, kierownicy instytucji i jednostek organizacyjnych o ogólnokrajowym zasięgu działania oraz przedstawiciele innych jednostek organizacyjnych, którym powierzono obowiązek prowadzenia spraw obronnych.

Pogłębianie i ugruntowanie wiedzy uczestników kursu odbywa się głównie przez realizację zajęć programowych w formie wykładów, informacji oraz konwersatoriów, zajęć eksperckich i gier decyzyjnych, a także przez samodzielne studiowanie wydanych opracowań poszczególnych problemów objętych programem kursu. Ponadto w godzinach popołudniowych są przewidziane zajęcia z zakresu: historii Akademii Obrony Narodowej; wychowania fizycznego (w Akademickim Ośrodku Sportu – basen, siłownia, hala sportowa). Program przewiduje również:

- strzelanie z broni bojowej i małokalibrowej;
- pokaz uzbrojenia i strzelanie z pistoletu VIST – 94 w Wojskowym Instytucie Technicznym Uzbrojenia w Zielonce;

– zwiedzanie Zamku Królewskiego, Muzeum Wojska Polskiego (Zachęty, Muzeum Narodowego);

– wyjazd do Wyższej Szkoły Humanistycznej, zwiedzanie Domu Polonii w Pułtusku oraz spotkanie z przedstawicielami samorządu terytorialnego i administracji rządowej województwa mazowieckiego dla grup wojewodów i wicewojewodów oraz marszałków (wiceprzewodniczących zarządów) województw;

– obejrzenie wybranej sztuki w teatrze lub wysłuchanie koncertu w filharmonii.

Program kształcenia kierowniczych kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych obejmuje pięć grup słuchaczy. Poniżej przedstawiono grupy uczestników kształcenia oraz tematykę i realizatorów przedsięwzięcia.

PROGRAM KSZTAŁCENIA NA WKO¹⁰⁸

(z wyszczególnieniem tylko tematów, odpowiedzialnych i prowadzących)

1. Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej; ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu, kierownicy urzędów centralnych, zastępcy kierowników urzędów centralnych – równorzędni

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
MON – AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON – WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno-Obronnego w działalności dydaktyczno-naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON – WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON – WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Zagrożenia bezpieczeństwa RP
AW	Zagrożenia polityczno-militarne RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
MON – AON	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON – WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
BBN	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON – DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON – DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON – DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON – DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON – DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny

¹⁰⁸ Całościowy program kształcenia znaleźć można w: *Program Wyższych Kursów Obronnych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

MON – AON	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON – WSO	Zadania, skład i struktura Sił Zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
AON – WSO	Zdania wynikające z obowiązku państwa-gospodarza (HNS). Współpraca cywilno-wojskowa
AON – WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
MSP – DSO	Realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorstwa
KGPSP – MSWiA	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie.
AON – WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON – AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

2. Wojewodowie, wicewojewodowie; marszałkowie (wiceprzewodniczący zarządów) województw

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
MON – AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej
AON – WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno-Obronny w działalności dydaktyczno-naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON – WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON – WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Polityczno-militarne zagrożenie bezpieczeństwa RP
AW	Zagrożenia polityczno-militarne RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
MON – AON	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON – WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
BBN	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON – DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON – DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON – DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON – DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON – DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny
MON – AON	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji

AON – WSO	Zadania, skład i struktura sił zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON – SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa
AON - WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa-gospodarza (HNS). Współpraca cywilno-wojskowa
AON – WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
MSWiA – BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA – BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny
MSWiA – KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe – zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON – WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP – DSO	Realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorstwa
MG – DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo-obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA – KGPSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA – DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON – Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS – BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK – BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ – DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu
MŚ – DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki, i likwidacji skutków
AON – WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON – AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

**3. Dyrektorzy generalni ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich – równorzędni;
dyrektorzy (zastępcy) komórek organizacyjnych ministerstw,
urzędów centralnych – równorzędni**

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
MON – AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON – WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno-Obronno w działalności dydaktyczno-naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.

AON – WSO	Geostrategiczne położenie RP
MSZ – DPB	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Zapewnienie bezpieczeństwa RP
AW	Polityczno-militarne zagrożenie bezpieczeństwa RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
AON – WSO	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON – WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
BBN	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON – DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON – DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON – DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON – DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON – DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny
AON – WWŁąd.	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON – WSO	Zadania, skład i struktura sił zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
AON – WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa-gospodarza (HNS). Współpraca cywilno-wojskowa
AON – WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
MSWiA – BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny
MSWiA – BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
AON – WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP – DSO	Realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorstwa
MG – DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo-obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA – KGSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA – DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON – Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowań kadry administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS - BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MŚ – DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki, i likwidacji skutków
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON – AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

4. Dyrektorzy (zastępcy) wydziałów i komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich i marszałkowskich; komendanci (zastępcy) komend wojewódzkich policji, straży pożarnej oraz oddziałów straży granicznej; kierownicy (zastępcy) oddziałów spraw obronnych wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich – równorzędni

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
MON – AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON – WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno-Obronno w działalności dydaktyczno-naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON – WSO	Geostrategiczne położenie RP
MSZ – DPB	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Zagrożenia bezpieczeństwa RP
AW	Polityczno-militarne zagrożenie bezpieczeństwa RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
AON – WSO	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON – WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
BBN	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON – DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON – DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON – DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON – DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON – DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny
AON – WWLąd.	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON – WSO	Zadania, skład i struktura sił zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON – SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa
AON – WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa-gospodarza (HNS). Współpraca cywilno-wojskowa
AON – WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
ABW	Ochrona informacji niejawnych
MSWiA – BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA – BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny
MSWiA – KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe – zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON – WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP – DSO	Realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorstwa
MG – DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo-obronnych w tym mobilizacja gospodarki

MSWiA – KGPSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA – DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON – WSO MON – DPO	System kierowania obronnością państwa. Miejsce i rola administracji w województwie
AON – Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS – BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK – BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ – DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu
MŚ – DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki, i likwidacji skutków
AON – WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON – AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

5. Starostowie i wicestarostowie

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
MON – AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON – WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno-Obronnego w działalności dydaktyczno – naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON – WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON – WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
AW	Zagrożenia polityczno-militarne RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
AON – WSO	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON – WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
MON – DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON – DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON – DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON – DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON – DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny
BBN	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
AON – WSO	Zadania, skład i struktura sił zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON – SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa

AON – WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa-gospodarza (HNS). Współpraca cywilno-wojskowa
AON – WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
ABW	Ochrona informacji niejawnych
MSWiA – BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA – BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny
MSWiA – KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe – zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON – WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP – DSO	Realizacja zadań gospodarczo-obronnych przez przedsiębiorstwa
MG – DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo-obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA – KGSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA – DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON – WSO MON – DPO	System kierowania obronnością państwa. Miejsce i rola administracji w województwie
AON – Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS – BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK – BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ – DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu
MŚ – DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki i likwidacji skutków
AON – WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON – AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON – AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

INSTYTUCJE REALIZUJĄCE PROGRAM

Nazwa instytucji	Stosowany skrót
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Obronnych	KPRM – DSO
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	BBN
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Biuro Spraw Obronnych	MSWiA – BSO
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Bezpieczeństwa Powszechnego	MSWiA – DBP
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	MSWiA – KGSP

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Komenda Główna Policji	MSWiA – KGP
Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Departament Polityki Bezpieczeństwa	MSZ – DPB
Ministerstwo Skarbu Państwa – Departament Spraw Obronnych	MSP – DSO
Ministerstwo Gospodarki – Departament Przemysłowego Systemu Obronnego	MG – DPSO
Ministerstwo Kultury – Biuro Spraw Obronnych	MK – BSO
Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – Biuro Spraw Obronnych	MENiS – BSO
Ministerstwo Zdrowia – Departament Spraw Obronnych	MZ – DSO
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	ABW
Agencja Wywiadu	AW
Ministerstwo Środowiska - Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – Zespół Monitoringu	MŚ – GIOŚ-ZM
Ministerstwo Obrony Narodowej – Departament Polityki Obronnej	MON – DPO
Ministerstwo Obrony Narodowej – Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP	MON – DSO SZRP
Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego	MON – SG WP
Ministerstwo Obrony Narodowej – Akademia Obrony Narodowej	MON – AON

BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., Banaszak B., Błaś A. i inni, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Berger P.L., Luckmann T., *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983.
- Bloom B.S., *Taxonomy of Educational Objectives*, Handbook I: *Cognitive Domain*, New York 1956.
- Błażejowski H., Wiatrowski Z., *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1.
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995.
- Clauss G., Ebner H., *Podstawy statystyki dla psychologów, pedagogów i socjologów*, Warszawa 1972.
- Covey R.S., *7 nawyków skutecznego działania*, Warszawa 1996.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system*, Warszawa 1982.
- Edukacja dla bezpieczeństwa. Materiały z konferencji naukowej 24–25 maja 1994 r.*, praca pod red. R. Stępnia, Warszawa 1994.
- Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków. Materiały z ogólnopolskiej Konferencji Naukowej 29–30 września 1998*, praca pod red. R. Stępnia, W.R. Wrońskiego, Kraków 1999.
- Gęsicka G., *Projekt ustawy o polityce rozwoju regionalnego*, Warszawa 1998.
- Gonelak G., *Tezy o sprawie polityki regionalnej Polski*, „Rozwój Regionalny” 1998, nr 1.
- Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.
- Góralski M., *Metody opisu i wnioskowania statystycznego w psychologii i pedagogice*, Warszawa 1987.
- Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Kabala E., *Organizacja szkolenia ogólnoobronnego w województwie i gminie*. „Wiedza Obronna” 1996, nr 1/176.
- Kabala E., *Szkolenie w systemie obronnym państwa*. „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3.
- Kardas J.S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2001.
- Kardas J.S., *Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej RP do zadań obronnych państwa*, Warszawa 2003, rękopis.
- Kazimierski W., *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995.
- Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Warszawa 2002.
- Korzecki K., Kabala E., Trusz J., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994.
- Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukułki, Warszawa 1994.
- Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*. „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
- Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.
- Kupisiewicz C., *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994.

- Leoński Z., *Nauka administracji*. Warszawa 2000.
- Laniec J.D., *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994.
- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999.
- Maciejewski J., *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998.
- Malinowski B., *Szkice z kultury*, Warszawa 1958.
- Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995.
- Markowski T., *Problemy metodologiczne w strategiach rozwoju regionalnego*, Warszawa 1995.
- Materiał pomocniczy do szkolenia obronnego w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Państwa i województwa*, opracowany przez Urząd Wojewódzki w Płocku – Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Płock 1998.
- Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej i A. Kotusiewicz, Warszawa–Łódź 1992.
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny a administracja publicznej*, Warszawa 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. 4, Warszawa 1989.
- Ornstein A.C., Hunkins F.P., *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998.
- Pawłowski J., *Strategia wojenna Polski lat dziewięćdziesiątych*, AON, Warszawa 1991.
- Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Lublin 1999.
- Polski J., *Zarys metodyczny strategii rozwoju*, [w:] *Strategia rozwoju Euroregionu*, Lublin 1997.
- Popielski K., *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowieka i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, paca pod red. M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995.
- Potocka-Hoser A., *Wyznaczniki postawy altruistycznej. Badania nad zachowaniem prospołecznym*, Warszawa 1971.
- Pratt D., *Curriculum: Design and development*, New York-Macmillan 1980.
- Program Wyższych Kursów Obronnych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Rosa R., *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa*, Siedlce 2001.
- Samorząd terytorialny i administracja w krajach wybranych*, pod red. J. Jeżowskiego, Wrocław 1999.
- Samorząd terytorialny RP po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, pod red. H. Zięby-Zaluskiej, Rzeszów 1999.
- Schulz R., *Szkoła – instytucja – rozwój*, Toruń 1992.
- Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2000.
- Sowa K.Z., *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988.
- Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych – lata 1995–1998* (maszynopis).
- Stępień R., *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1998.
- Stępień R., *Współczesne problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1998.
- Szeloch Z., *Strategia rozwoju regionalnego, Aspekty metodyczne*, Lublin 1995.
- Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.
- Teorie postaw*, praca zbiorowa pod red. S. Nowaka, Warszawa 1973.
- Teresiak K., *Struktura podległościowa Wyższych Kursów Obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej*, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2000 (maszynopis).
- Teresiak K., *Wykaz ilościowy absolwentów Wyższych Kursów Obronnych kierowniczej kadry administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r.*, AON, Warszawa 2003, maszynopis.
- Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, pod red. J. Pawłowskiego i A. Ciupińskiego, AON, Warszawa 2001.
- Wiles J., Bondi J.C., *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989.

Wokół zagrożeń. Studia i materiały, pod red. J.S. Kardasa, AON, Warszawa 1999.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

Zakrzewski J., *Dylematy wojskowego szkolnictwa wyższego*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.

Zięba R., *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe” 1989, nr 10.

Zięba R., *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Siedlce-Chlewiska, 5-6 maja 1999 roku*, praca pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999.

Żegnałek K., *Problemy wyższego szkolnictwa wojskowego*, „Myśl Wojskowa” 1992, nr 2.

SPIS RYSUNKÓW

1. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa.....	28
2. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie kształcenia obronnego kadr administracji publicznej).....	37
3. Składowe bezpieczeństwa narodowego.....	40
4. Formy kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce.....	48
5. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie SBN).....	53
6. Zadania komendanta Akademii Obrony Narodowej dotyczące działalności Wyższych Kursów Obronnych (wg zarządzenia nr 113/MON ministra obrony narodowej z 7 grudnia 1994 r.).....	59
7. Zakresy celów kształcenia kadr administracji publicznej z zakresu obronności państwa.....	60
8. Systemowy schemat programu.....	62
9. Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa, realizowane na Wyższych Kursach Obronnych.....	64
10. Funkcje nauczyciela w procesie dydaktycznym.....	65
11. Niektóre czynniki determinujące postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych.....	77
12. Ocena bezpieczeństwa militarnego Polski.....	78
13. Zainteresowanie problemami obronności.....	81
14. Ocena własnego przygotowania do zadań obronnych.....	82
15. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?.....	84
16. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności.....	85
17. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w ich miejscu pracy.....	87
18. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w urzędach administracji publicznej.....	88
19. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania do wykonania w zakresie bezpieczeństwa?.....	89
20. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?.....	91
21. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy w instytucji, której pracują, można przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych?.....	92
22. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzycie zgrana grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie? ...	93
23. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu osiąganie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję jest wspólnym interesem Pana jak również przełożonych?.....	94
24. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wiedza z zakresu obronności państwa ułatwia Panu karierę urzędniczą?.....	95

SPIS TABEL

1. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje premiera RP w zakresie obronności państwa	13
2. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje Rady Ministrów w zakresie obronności państwa	13
3. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra obrony narodowej w zakresie obronności państwa	14
4. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw wewnętrznych i administracji w zakresie obronności państwa	15
5. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra finansów w zakresie obronności państwa	15
6. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej w zakresie obronności państwa	15
7. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra infrastruktury w zakresie obronności państwa	16
8. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra skarbu w zakresie obronności państwa	17
9. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra sprawiedliwości w zakresie obronności państwa	17
10. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra zdrowia w zakresie obronności państwa	17
11. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw zagranicznych w zakresie obronności państwa	18
12. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra edukacji narodowej i sportu w zakresie obronności państwa	18
13. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra kultury w zakresie obronności państwa	18
14. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra rolnictwa w zakresie obronności państwa ..	19
15. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych w zakresie obronności państwa	19
16. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wojewody w zakresie obronności państwa	19
17. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje starosty w zakresie obronności państwa	20
18. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa	21
19. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje policji, w zakresie obronności państwa	22
20. Program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego	50
21. Liczba godzin lekcyjnych przeznaczonych na formy kształcenia w ramach Wyższego Kursu Obronnego	55
22. Ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (N=40; dane prezentowane są w %)	69
23. Średnia ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (N=40; dane prezentowane są w %)	69

PUBLIKACJE AKADEMII OBRONY NARODOWEJ

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa,
tel. 681 40 55, tel./faks 681 37 52

- H. Binkowski, A. Ciupiński – Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej
- A. Bujak – Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – Wczesne ostrzeżenie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego
- J. Czaja – Stolica apostołska wobec integracji europejskiej
- K. Czajka – Użycie artylerii w obronie oddziału
- P. Daniluk – Radiostacje pola walki
- A. Dawidczyk – Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI w.
- Dowodzenie lotnictwem sił powietrznych w działaniach wojsk lądowych (praca zbiorowa)
- W. Drażczyk – Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych
- Działania (operacje) połączone. Materiały z konferencji naukowej
- M. Gąska – Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych
- M. Gąska, A. Ciupiński – Międzynarodowe prawo humanitarne
- A. Glen, W. Marud – Kontrola przestrzeni powietrznej w czasie kryzysu i wojny
- J. Gotowała – Lotnictwo XXI wieku
- J. Groskrejc – Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów
- J. Groskrejc – Nauczyciel w edukacji. Funkcje – kompetencje – koncepcje kształcenia
- J. Halik – Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej
- M. Huzarski (red.) – Taktyka ogólna wojsk lądowych
- K. Jałoszyński – Terroryzm antyżydowski
- K. Jałoszyński – Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?
- K. Jałoszyński – Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych
- J. Janczak – Zakłócanie Informacyjne
- T. Jemiolo – Globalizacja. Szanse i zagrożenia
- T. Jemiolo, K. Malak (red.) – Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej
- A. Józwiak, Cz. Marcinkowski – Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych
- L. Kanarski, P. Gawliczek – Przywództwo w armiach NATO
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych
- J. Kardas, K. Loranty – Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej
- C. Kaćki – Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu
- W. Kitler (red.) – Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP
- W. Kitler – Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System (rozprawa habilitacyjna)
- W. Kitler – Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych
- Z. Klawitter – Wybrane aspekty systemu dowodzenia brygady zmechanizowanej (pancernej) w działaniach taktycznych
- Z. Klawitter – Rola i zadania zespołu wsparcia personalnego na stanowisku dowodzenia BZ/BPanc
- T. Kochański – Logistyka międzynarodowa
- K. Koliński – Dowodzenie siłami powietrznymi
- S. Korzeniowski – Żandarmeria wojskowa
- M. Kosiński – Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym
- M. Kozub – Lotnictwo w operacjach połączonych
- M. Kozub – Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie
- J. Kręcikij – Metodyka pracy sekcji dowodzenia stanowiska dowodzenia oddziału i związku taktycznego
- J. Kręcikij – Współczesne kierowanie wojskami. proces dowodzenia
- R. Kwecka – Siły specjalne w kontakcie współczesnych zagrożeń
- R. Kwecka, M. Gryga – Informacja w walce zbrojnej
- L. Łukaszk – Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa
- L. Łukaszk – Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa
- L. Łukaszk – Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego
- T. Majewski – Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych

- J. Marczak (red.) – Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP
- Z. Maślak, K. Kozłowski, P. Krawczyk – Podstawy użycia lotnictwa myśliwskiego
- Z. Maślak – Podstawy teorii informacji obrony powietrznej
- Z. Maślak (oprac.) – Informacje w obronie powietrznej – potrzeby, wymagania, zagrożenia. Materiały z sympozjum naukowego
- W. Michalak – Dominacja z powietrza
- J. Michniak (red.) – Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancerniej)
- G. Nowacki – Informacja w walce zbrojnej. Materiały z sympozjum naukowego
- G. Nowacki – Strategiczne siły jądrowe wybranych państw
- G. Nowacki – Rozpoznanie satelitarne USA i Federacji Rosyjskiej
- E. Nowak – Gospodarowanie zasobami majątkowymi
- I. Nowak – Wybrane problemy historii polskiej techniki wojskowej XX wieku. Sprzęt i środki wojsk chemicznych
- M. Obrusiewicz – Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny
- J. Płaczek – Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000
- J. Płaczek (red.) – Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia
- A. Polak – Wybrane zagadnienia obrony wybrzeża w Polsce (1920–2002)
- A. Polak – Teoria grup operacyjnych w polskiej sztuce wojennej międzywojennego
- Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów (praca zbiorowa)
- K. Przeworski – Ewakuacja jako sposób ochrony ludności
- A. Radomyski – Zagrożenie śmigłowców dywizji zmechanizowanej
- A. Radomyski – Metody i treść pracy zespołu OPL na stanowisku dowodzenia dywizji zmechanizowanej
- S. Sadowski – Podstawowe zagadnienia teorii walki zbrojnej
- P. Sienkiewicz – 5 wykładów
- A. Skrabacz – Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI w.
- J. Skrzyp (red.) – Informator geograficzny o państwach kandydujących do Sojuszu Północnoatlantyckiego
- Z. Skwarek – Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania
- K. Słaboń – Sytuacja jeńców wojennych w konflikcie iracko-irańskim (1980–1988)
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (praca zbiorowa)
- Słownik terminów z zakresu psychologii (praca zbiorowa)
- M. Sokoducha, P. Malinowski – Użycie artylerii w szczególnych rodzajach działań bojowych
- H. Spustek – Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego
- Z. Stachowiak – Metodyka i metodologia pisanie prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych)
- R. Stępień (red.) – Edukacja w wyższych szkołach wojskowych
- M. Strzoda, N. Prusiński – System dowodzenia. Terminologia. Część I
- M. Strzoda (red.) – Wybrane terminy z zakresu dowodzenia i zarządzania
- R. Szpyra – Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw
- B. Szulc, T. Majewski (red.) – Rozwój kompetencji kierowniczych. Pomiar motywacji studentów i absolwentów AON do rozwoju kompetencji kierowniczych
- E.A. Wesółowska, A. Szerauc (red.) – Patriotyzm – Obronność – Bezpieczeństwo
- J. Wolejszo, Z. Fioła – Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w obronie
- J. Wolejszo – Wybrane aspekty projektowania struktury organizacyjnej zespołu dowodzenia stanowiska dowodzenia brygady zmechanizowanej
- J. Wolejszo, Z. Fioła – Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w marszu
- Wojsko wobec polskiego października '56. Rezolucje, uchwały, listy (wybór, wstęp i opracowanie: E. J. Nalepa)
- J. Wojtasik (red.) – Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku
- E. Zabłocki – Współczesne siły powietrzne
- S. Zalewski – Służby specjalne w państwie demokratycznym
- L. Zapala – W rambertowskiej Alma Mater
- W. Zawadzki, T. Majewski, N. Prusiński – Informacyjne uwarunkowania procesu decyzyjnego
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – Operacje pozawojenne sił powietrznych
- J. Zieliński (red.) – Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej
- J. Zuziak – Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie



Pierwsze lata XXI wieku charakteryzują się szczególnie wysokim tempem przeobrażeń społecznych i zmian militarno-obronnych dokonywanych w Polsce i państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Na zmiany te mają bezpośredni wpływ wydarzenia z 11 września 2001 r., związane z atakiem terrorystycznym na Stany Zjednoczone, a także atakami na Bliskim Wschodzie i Rosji. Dlatego też analizując współczesne bezpieczeństwo państwa i narodu, a także potrzeby dotyczące wymagań obronnych nie można pomijać edukacji oraz przygotowania obronnego sił zbrojnych i społeczeństwa, zwłaszcza kadr kierowniczych.

Stosownie do podjętej, a także zaprezentowanej w sposób rzeczowy i przystępnie tej ważnej problematyki, recenzowana książka zasługuje na uwagę z tego względu, że podejmuje niezwykle istotną kwestię poznawczą i edukacyjną, związaną z systemem przygotowania kadr administracji publicznej do zadań związanych z obronnością państwa. Wypełnia lukę w badaniach nad tym ważnym społecznie problemem i dotychczasowej literaturze przedmiotu. Dlatego też z dużym uznaniem odnieść się należy do Autorów, gdyż podjęte i opracowane dzieło przygotowane zostało z dużą starannością pod względem metodologicznym i merytorycznym.

(Z recenzji prof. dr. hab. Jerzego Kunikowskiego)

ISBN 83-88062-49-2

AON Wydział
Wydawniczy