R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

9

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Mgr Marek ALBINIAK

PRZYGOTOWANIE ZASOBÓW OSOBOWYCH PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY DO REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7482
-007482-001-0

WARSZAWA

75487

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White
Inches Centimetres
Colour Chart #13
3/Color
DANES-PICTA.COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 75487
Akademii Obrony Narodowej

mgr Marek Albiniak

PRZYGOTOWANIE ZASOBÓW OSOBOWYCH PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY DO REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - CZYTELNIA
Nr ewid. 5/798
Akademii Obrony Narodowej

POD KIERUNKIEM NAUKOWYM

dr. hab. Jarosława Kardasa

WARSZAWA rok 2009

Spis treści

WSTĘP....4

ROZDZIAŁ 1

MIEJSCE I ROLA ORAZ ZNACZENIE PROCESU PRZYGOTOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STRUKTURZE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO...9

1.1. Funkcje i rozwój administracji publicznej w Polsce 11
1.2. Rola i zadania administracji samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej 17
1.3. Strukturalno-rzeczowe uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i systemu bezpieczeństwa narodowego....24
1.4. Zadania administracji samorządu terytorialnego wynikające z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej....31
1.5. Wykorzystanie zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego na rzecz realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej....39
1.6. Paradygmaty i determinanty procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego....45
1.7. Związek kompetencji kadr administracji samorządu terytorialnego z zadaniami wynikającymi z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej....57

ROZDZIAŁ 2

ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY....66

2.1. Przedmiot i cele badań....68
2.2. Problemy i hipotezy badawcze....70
2.3. Metody badań oraz zastosowane techniki i narzędzia badawcze....73
2.4. Teren i organizacja badań....75

ROZDZIAŁ 3

SZANSE I ZAGROŻENIA W PRZYGOTOWANIU ZASOBÓW OSOBOWYCH W OPINIACH PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO....81

3.1. Stan realizacji zadań w administracji samorządu terytorialnego w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów....95
3.2. Potrzeby w zakresie zasobów osobowych w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów....121
3.3. Oczekiwania w zakresie przygotowania, szkoleń i doskonalenia zasobów osobowych w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów...152
3.4. Modelowe struktury kompetencyjne a obszary zarządzania kompetencjami kadr z zakresu realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP 178

ROZDZIAŁ 4

UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWANIA ZASOBÓW OSOBOWYCH NA RZECZ REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH....185

4.1. Potrzeby w zakresie zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego....185
4.2. Źródła, sposoby i kierunki pozyskiwania zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego....188
4.3. Zabezpieczenie organizacyjne, logistyczne, rzeczowe i prawne przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego....191
4.4. Procesualizacja utrzymania i przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP....196

4.5. Warunki skuteczności i efektywność przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego....203
4.6. Zjawiska dezorganizujące proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego....206

ROZDZIAŁ 5
MODEL PRZYGOTOWANIA ZASOBÓW OSOBOWYCH W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH, OPARTY NA KOMPETENCJACH....212

5.1. Założenia funkcjonalne modelu....214
5.2. Aspekty organizacyjno-prawne w modelu przygotowania zasobów osobowych....217
5.3. Procesy dydaktyczne oraz metody i organizacja przygotowania zasobów....222
5.4. Modelowanie struktury kompetencyjnej zasobów osobowych i wybór najlepszego wariantu. 226
5.5. Kryteria badania użyteczności modelowej struktury kompetencyjnej zasobów osobowych samorządu terytorialnego....239
5.6. Analiza wartości oraz weryfikacja proponowanego modelu....243
5.7. Sposób wdrożenia modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP....249

PODSUMOWANIE I WNIOSKI....255

BIBLIOGRAFIA....261

ZAŁĄCZNIKI....268

WSTĘP

Jedna z trzech formalnych dyscyplin nauk ekonomicznych, nauka o zarządzaniu, przeżywała pod koniec XX w. i nadal przeżywa fazę dynamicznego rozwoju. Powstają nowe nurty i kierunki jej rozwoju, znajdujące nie tylko zastosowanie w formułowaniu nowych twierdzeń i teorii naukowych, pozwalających na wyjaśnianie i rozwiązywanie zjawisk oraz problemów społecznych i ekonomicznych, ale również praktyczne zastosowanie w różnych dziedzinach życia i gospodarki, przyczyniając się do zwiększania ich wydajności i efektywności. Nowoczesne teorie naukowe wykorzystywane są jako narzędzia zwiększania dynamiki rozwoju we wszystkich dziedzinach życia publicznego i gospodarki, osiągając często bardzo dobre rezultaty. Nie jest rzeczą niezwykłą, że najszybciej i najszerzej znajduje to odbicie w działalności gospodarczej nastawionej na zysk – tam nowoczesne metody zarządzania przenoszone są dość szybko, przyczyniają się bowiem do generowania wymiernych zysków usprawniając procesy zarządzania i produkcji.

Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby sprawdzone metody zarządzania przenosić na grunt bardzo wymagający, choć z natury rzeczy bardziej zachowawczy i ostrożniejszy we wdrażaniu novum – do problematyki związanej z realizacją odpowiedzialnych, wymagających starannego przygotowania i sprawnego zarządzania, przedsięwzięć wynikających z potrzeb mobilizacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanych przez administrację publiczną. Szczególnie interesujący jest aspekt zarządzania zasobami osobowymi administracji ze względu na duże osiągnięcia teoretyczne w tym obszarze, skutkujące powstaniem i rozwojem teorii wykorzystania kompetencji w procesie zarządzania organizacjami i operacyjnego osiągania przez nie celów.

Ponieważ zakreślony obszar wykraczałby znacząco poza ramy przewidziane dla prac doktorskich i wymagałby uruchomienia wielokierunkowego i wielowątkowego procesu naukowego realizowanego przez liczny zespół badawczy, temat niniejszej rozprawy został zawężony rzeczowo do administracji samorządowej. Nie zmienia to w niczym sensu twierdzenia, że zasadne byłoby w sprzyjających okolicznościach przeprowadzenie rozszerzonych badań obejmujących zakresem przedmiotowym i rzeczowym również inne aspekty oraz podsystemy systemu administracji publicznej.

Badania empiryczne znajdują zastosowanie w wielu różnych dziedzinach naukowych, również w naukach wojskowych. W szczególności zastosowanie badań empirycznych jest tradycyjnie umiejscowione w obszarze badań nad aspektami funkcjonowania jednostek i grup ludzi w organizacji realizującej określone zadania i nastawionej na osiąganie założonych rezultatów.

Innymi słowy – w obszarze badań nad zasobami osobowymi realizującymi, w konkretnym przypadku, zadania obronne w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego i jego poszczególnych elementów.

W Akademii Obrony Narodowej realizowane były w ostatniej dekadzie prace badawcze, wykorzystujące badania empiryczne funkcjonowania struktur podsystemu kierowania systemu bezpieczeństwa narodowego[1]. Prowadzone były gry decyzyjne sprawdzające jakość istniejących rozwiązań strukturalnych oraz regulacji prawnych oraz przygotowanie zasobów osobowych (m.in. administracji) do realizacji zadań obronnych (gra obronna Wyższych Kursów Obronnych[2], gra kierownicza „Tajfun"[3]), jak również realizowane były projekty badawczo-rozwojowe (np. system wspomagania kierowania „Wisła"[4]) oraz studyjne prace problemowe (np. projekt badawczy „Kappa"[5]). Tak zróżnicowany obszar zastosowań badań empirycznych wskazuje na ich znaczny potencjał użyteczności dla celów poznawczych.

Dodatkowym atutem badań empirycznym jest ich ścisły związek z otaczającą rzeczywistością, z praktycznymi aspektami badanej problematyki, uwzględniającymi oddziaływanie czynników zewnętrznych na badane zjawiska i procesy. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do badań interdyscyplinarnych, odwołujących się zarówno do różnych obszarów wiedzy, jak i prądów naukowych.

Rzeczywistość stanowiąca otoczenie badawcze rzutuje w dużym stopniu na prowadzone badania. W ramach pojęcia rzeczywistości mieści się zarówno treść społeczno-ekonomiczna, jak i związana bezpośrednio z bezpieczeństwem narodowym. W ostatnim dwudziestoleciu Polska przeszła głęboką przemianę obejmującą niemal wszystkie aspekty życia publicznego. Zmienił się

---

1 Np. projekt badawczy *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie m. st. Warszawy*, realizowany pod kier. B. Zdrodowskiego (AON, 2006).

2 W. Kitler, *Gra obronna Wyższych Kursów Obronnych nt. Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa centralna)*, Wyd. AON, Warszawa 2003; W. Kitler, *Gra obronna Wyższych Kursów Obronnych. Cz. 1 - analityczno-prognostyczna nt. Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)*, Wyd. AON, Warszawa 2003; W. Kitler, *Gra obronna Wyższych Kursów Obronnych. Cz. 2 - analityczno-prognostyczna nt. Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)*, Wyd. AON, Warszawa 2003.

3 R. Kulczycki (red.), *Organizacyjne i metodologiczne podstawy gry kierowniczej „Tajfun-1"*, Wyd. AON, Warszawa 2004; R. Kulczycki (red.), *Gminny system bezpieczeństwa : organizacja i funkcjonowanie w czasie prowadzenia operacji powodziowej : gra kierownicza "Tajfun-1" (etap 1) : model organizacji oraz funkcjonowania SB RP na szczeblu gminy i powiatu w czasie operacji powodziowej*, Wyd. AON, Warszawa 2004; R. Kulczycki (red.), *Powiatowy system bezpieczeństwa : organizacja i funkcjonowanie w czasie prowadzenia operacji pożarowej : gra kierownicza "Tajfun-1"(etap 2) : model organizacji oraz funkcjonowania SB RP na szczeblu powiatu i województwa (gminy) w czasie prowadzenia operacji pożarowej*, Wyd. AON, Warszawa 2004; R. Kulczycki (red.), *Wojewódzki system bezpieczeństwa : organizacja i funkcjonowanie w czasie prowadzenia operacji usuwania skutków skażeń i zakażeń : gra kierownicza "Tajfun-1" (etap 3) : model organizacji oraz funkcjonowania SB RP na szczeblu województwa w czasie operacji usuwania skutków skażeń i zakażeń*, Wyd. AON, Warszawa 2004.

4 R. Kulczycki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem RP na szczeblu terytorialnym : ocena ilościowo-jakościowa : województwo-powiat-gmina : moduł do systemu "Wisła" : I etap badań*, Wyd. AON, Warszawa 2005.

5 J. Wojnarowski, J. Zubek, *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku [pk.] "Kappa", [Wol.] 3. Gotowość obronna państwa i strategiczne rozwijanie systemu obronnego*, Wyd. AON, Warszawa 2000.

ustrój polityczny państwa, zbudowany został nowy ustrój gospodarczy – społeczna gospodarka rynkowa, zdecentralizowana, odrzucająca centralne planowanie, oparta na usankcjonowanym prawnie dążeniu do osiągania indywidualnej rentowności przedsięwzięć gospodarczych. Trwa zaawansowana budowa społeczeństwa obywatelskiego, opartego na dobrowolnym, świadomym zaangażowaniu w sprawy publiczne i gwarantowanych prawach oraz wolnościach osobistych. W najważniejszych aktach prawnych zapisane są zasady zrównoważonego, wszechstronnego rozwoju. Jest to zresztą widoczna tendencja we współczesnym świecie – możliwość niezagrożonego, zrównoważonego rozwoju staje się synonimem tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa.

Jednocześnie przewartościowaniu ulega dotychczasowe rozumienie pojęcia bezpieczeństwa oraz zagrożeń. Po rozpadzie dwubiegunowego systemu bezpieczeństwa opartego na względnej równowadze sił i wzajemnym odstraszaniu powstaje świat wielobiegunowy, niosący nowe lub niespotykane od kilkudziesięciu lat rodzaje zagrożeń. Odradza się układ sił przypominający ten sprzed I wojny światowej, obejmujący zarówno mocarstwa o ambicjach ponadregionalnych, grupy stabilnych państw średnich i małych powiązanych sieciami sojuszy i zależności, jak również obszary o znacznej atrofii organizacji państwowej, znajdujące się poza kontrolą elementów światowego systemu bezpieczeństwa. W świecie tym maleje zagrożenie otwartą, pełnowymiarową wojną, coraz częściej natomiast wyzwaniem[6] dla systemów bezpieczeństwa narodowego poszczególnych państw stają się zagrożenia niezwiązane bezpośrednio z użyciem siły militarnej[7] lub zagrożenia działaniami niesymetrycznymi podmiotów niepaństwowych[8].

Kolejnym trendem dostrzeganym współcześnie jest dążenie do doskonalenia, podnoszenia wydajności, poszukiwanie optymalnych rozwiązań, kierowanie się ekonomicznością w działaniu i osiąganiu celów. Można powiedzieć, że jest to trend afirmujący podejście efektywnościowe do działania, zgodne z postulatami prakseologicznymi. Towarzyszy temu tendencja profesjonalizacji różnych obszarów życia publicznego, w obszarze bezpieczeństwa najdobitniej wyrażona w koncepcji pełnego uzawodowienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Takie podejście rodzi konsekwencje w obszarze zarządzania zasobami osobowymi. W coraz większym stopniu istotne jest odpowiednie przygotowanie zasobów osobowych do realizacji konkretnych zadań, tym

---

[6] Wyzwania rozumiane jako „potrzeba podjęcia działań wobec zjawisk mogących wywołać zagrożenie lub rodzących szansę dla podstawowych interesów danego podmiotu", por.: W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Wyd. AON, Warszawa 1999, s. 10.

[7] Związane z rozwojem technologii lub eksploatacją bogactw naturalnych i wykorzystaniem sił natury (awarie techniczne lub katastrofy).

[8] Np. ponadnarodowe lub narodowe organizacje prowadzące działania motywowane ideologicznie, wyznaniowo, etnicznie etc.

trudniejsze, że wymagające elastycznego reagowania na wyzwania występujące w świecie rzeczywistym. Skutkuje to wzrostem znaczenia kompetencji zasobów osobowych, wykraczających poza wąsko dotychczas ujmowane kwalifikacje formalne. Jest to dostrzegalne zarówno w teorii (prowadzone badania naukowe), jak też i w praktyce (polityka zatrudnienia w przedsiębiorstwach i instytucjach). Trend ten zawiera duży potencjał prorozwojowy, umożliwiający elastyczne dostosowywanie procesu przygotowania zasobów osobowych do zmieniających się rzeczywistych wyzwań.

W niniejszej pracy przedstawiono wyniki badań nad przygotowaniem zasobów osobowych administracji samorządowej na rzecz realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP. Praca składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale umiejscowiono proces przygotowania administracji samorządowej w strukturze bezpieczeństwa narodowego oraz przedstawiono jego rolę i znaczenie. Za punkt wyjścia do rozważań obrano problematykę administracji publicznej w Polsce – przedstawiono zarys kształtowania się i rozwoju administracji publicznej w ujęciu funkcjonalno-zadaniowym, wskazano pozycję administracji samorządowej w ramach administracji publicznej, wynikającą z realizowanych zadań. Z kolei przedstawiono problematykę bezpieczeństwa narodowego i systemu bezpieczeństwa narodowego w ujęciu strukturalno-rzeczowym, po czym omówiono zadania administracji samorządowej wynikające z potrzeb sił zbrojnych oraz wykorzystanie w tym celu zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego. Przedstawiono też paradygmaty i determinanty procesu przygotowania zasobów osobowych, wynikające zarówno z aspektów pedagogicznych, jak i związanych z zarządzaniem. Na koniec pierwszego rozdziału przedstawiono znaczenie kompetencji zasobów osobowych dla realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych.

Drugi rozdział zawarł aspekty metodologiczne prowadzonych badań. Zarysowano tu obszar i przedmiot oraz wskazano cele badań. Sformułowano problemy badawcze oraz wskazano kierunki poszukiwań – w postaci hipotez badawczych. Zaprezentowano również wykorzystane metody badawcze oraz zastosowane techniki i narzędzia. W szczególności przedstawiono założenia dotyczące prowadzonych badań empirycznych. Omówiono przebieg badań oraz metodykę opracowania wyników.

W rozdziale trzecim przedstawiono i omówiono uzyskane wyniki badań. Skoncentrowano się na ustaleniach dotyczących stanu realizacji zadań w administracji samorządowej, potrzebach w zakresie zasobów osobowych, oczekiwaniach w zakresie przygotowania zasobów osobowych oraz relacjach pomiędzy modelowymi strukturami kompetencyjnymi a obszarami zarządzania kompetencjami zasobów osobowych. Wyniki przedstawiono wformie zestawień i wykresów w rozbiciu na grupy respondentów.

W rozdziale czwartym przedstawiono uwarunkowania przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej na rzecz realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych. Przeanalizowano i sformułowano wnioski w zakresie całego procesu przygotowania zasobów osobowych, w tym odnoszące się do potrzeb kadrowych, źródeł, kierunków i sposobów pozyskiwania zasobów osobowych, aspektów organizacyjnych, logistycznych, rzeczowych i prawnych przygotowania oraz istoty procesu przygotowania zasobów osobowych. Sformułowano też warunki skuteczności i efektywności przygotowania zasobów osobowych oraz wskazano i omówiono zjawiska dezorganizujące proces.

W rozdziale piątym zaprezentowano, oparty na kompetencjach, model przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej w zakresie realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. Przedstawiono założenia funkcjonalne oraz aspekty organizacyjno-prawne modelu, omówiono procesy dydaktyczne oraz metodykę przygotowania zasobów osobowych, przeprowadzono modelowanie struktury kompetencyjnej oraz dokonano jej optymalizacji na podstawie sformułowanych kryteriów użyteczności. Przedstawiony model zweryfikowano metodą analizy wartości, a następnie przedstawiono sposób jego wdrożenia. Zrealizowaną pracę podsumowano i przedstawiono wnioski. Do pracy dołączono struktury organizacyjne komórek organizacyjnych realizujących zadania obronne wybranych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz zestawienie zbiorcze wyników przeprowadzonych badań.

Chciałbym podziękować osobom, bez których niniejsza praca nie mogłaby powstać:

- mojemu Promotorowi, Panu dr. hab. Jarosławowi Kardasowi, za to poświęcony czas, uwagę i cierpliwość, gdy kierunkował moje rozważania i wskazywał na elementy wymagające poprawy,
- moim Wykładowcom i Nauczycielom z Akademii Obrony Narodowej, którzy wspierali mnie swoją wiedzą i konsultacjami w różnych obszarach wiedzy naukowej,
- Panu Jerzemu Millerowi, Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy, który wyraził zgodę na sfinansowanie prowadzonych przeze mnie badań przez m.st. Warszawę,
- mojej Rodzinie, Małżonce – Małgorzacie i Córce – Marii, za cierpliwość i wyrozumiałość, że nie starczało mi dla Nich nieraz czasu w takim stopniu, w jakim tego, być może, potrzebowały.

Rozdział 1

MIEJSCE I ROLA ORAZ ZNACZENIE PROCESU PRZYGOTOWANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STRUKTURZE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Bezpieczeństwo dla każdego podmiotu jest kwestią zupełnie podstawową, związaną z zaspokajaniem potrzeb – „w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie pewności rozwoju”[9].

Bezpieczeństwo narodowe odnosi się do państwa i narodu, oznaczając zapewnienie niezachwianego istnienia „żywego” podmiotu, a zatem jego przetrwania i rozwoju (realizacji aspiracji) – bezpieczeństwo „w ujęciu syntetycznym określa się jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych”[10].

W osiąganiu bezpieczeństwa narodowego istotną rolę odgrywają czynniki zarówno zewnętrzne, w niewielkim stopniu zależne od systemu państwowego, jak i wewnątrzpaństwowe, uzależnione przede wszystkim od decyzji państwa i narodu, od ich doświadczeń, wyznawanych paradygmatów działania i organizacji, woli przetrwania i rozwoju oraz właściwej oceny szans i zagrożeń. Jednym z takich istotnych czynników jest przygotowanie administracji publicznej państwa (obejmującej, obok administracji rządowej, administrację samorządu terytorialnego, znajdującą się w obszarze rozważań), wchodzącej w skład jego podsystemów kierowniczych i wykonawczych, do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Przygotowanie administracji publicznej państwa należy do grupy czynników dynamicznych, zmiennych w czasie. Jest procesem – stanowi ciąg przyczynowo-skutkowy zmian zachodzących w sposób uporządkowany i postępujący w funkcji czasu. Zmiany te odzwierciedlają poszczególne etapy przygotowania administracji samorządowej. Dostrzeżenie istoty procesowości przygotowania administracji samorządowej jest bardzo istotne ze względu na mocne strony podejścia procesowego. Analiza procesu pozwala bowiem nie tylko na prześledzenie poszczególnych, nawet niewielkich jego elementów i ich zmian oraz funkcjonowania łączących je

---

[9] R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, “Sprawy międzynarodowe” nr 10/1989, s. 49, [za:] J. S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 20.

[10] J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój – wzajemne relacje*, [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, [za:] J. S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane...*, s. 21.

relacji, ale też na dokonanie oceny efektywności na podstawie porównania zmian przedmiotu badań w odniesieniu do poszczególnych etapów procesu. Podejście procesowe, mówiąc najogólniej, umożliwia zatem przebadanie konkretnego zjawiska stanowiącego proces w rozbiciu na etapy uporządkowane zgodnie z zasadą implikacji oraz badanie uzyskiwanych w poszczególnych etapach zmian.

W niniejszym rozdziale umiejscowiono proces przygotowania administracji samorządowej w strukturze bezpieczeństwa narodowego. Przedstawiono jego znaczenie i rolę w kontekście struktury bezpieczeństwa narodowego. Rozdział obejmuje siedem podrozdziałów.

Pierwszy podrozdział zawiera uwarunkowania rozwoju administracji publicznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem formowania się samorządu terytorialnego i jego administracji, ponadto przedstawia współczesne, funkcjonalne ujęcie administracji.

W podrozdziale drugim umiejscowiono administrację samorządową w ramach struktury administracji publicznej państwa w funkcji realizowanych zadań.

W trzecim podrozdziale przeprowadzono systematykę terminologiczną bezpieczeństwa narodowego oraz przeanalizowano strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego.

W podrozdziale czwartym omówiono zadania administracji samorządu terytorialnego realizowane na rzecz Sił Zbrojnych RP, nałożone prawem państwowym oraz przyjmowane w trybie porozumień administracyjnych.

W podrozdziale piątym przedstawiono aspekty organizacyjne i praktykę wykorzystania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP.

W podrozdziale szóstym omówiono uwarunkowania i przesłanki procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego, w ujęciu postulowanego modelu.

W siódmym podrozdziale przedstawiony jest związek kompetencji kadr z wykonywaniem zadań wynikającymi z potrzeb Sił Zbrojnych RP, w tym propozycja podejścia kompetencyjnego do zarządzania kadrami administracji samorządu terytorialnego.

1.1. Funkcje i rozwój administracji publicznej w Polsce

Administracja jest pojęciem od dawna funkcjonującym w wielu językach europejskich. Wywodzi się od łacińskiego *administrare* – służyć, obsługiwać. Ze znaczeniem łacińskiego źródłosłowu pojęcia wiąże się jego aspekt funkcjonalny – ma ona "pewien charakter obsługowy, organizatorski, wykonawczy czy też operacyjny, służąc określonemu czynnikowi decyzyjnemu – czynnikowi politycznemu w najszerszym znaczeniu tego terminu (przy rozumieniu polityki jako dokonywania wyboru celów oraz sposobów ich realizacji)."[11].

Współcześnie o administracji można mówić w różnych kontekstach znaczeniowych, natomiast w odniesieniu do zarządzania sprawami publicznymi stosuje się termin „administracja publiczna". Pojęcie administracji publicznej[12] może być rozumiane przedmiotowo, jako twórcza, zorganizowana i ciągła działalność publiczna w państwie, służebna wobec potrzeb obywateli, lub też podmiotowo (instytucjonalnie) w odniesieniu do organów administracji rządowej i samorządowej[13]. Definicja przedmiotowa administracji publicznej determinuje wskazanie jej funkcji w państwie, jej roli i zadań, ujęcie zaś podmiotowe skłania do przedstawienia struktury i organizacji administracji w ramach państwa. Oba te sposoby pojmowania administracji dają obraz jednolitego, spójnego systemu administracji publicznej.

Stanowiąca narządzie władzy wykonawczej administracja realizuje w przypisanym zakresie politykę państwa, stoi na straży porządku i ładu prawnego, zapewnia sprawne funkcjonowanie organów państwowych, wypełnia nałożone prawem zadania, reguluje w zakresie przyznanych prawem kompetencji kwestie życia gospodarczego i społecznego, prowadzi w zakresie przewidzianym prawem działalność ewidencyjno-rejestrową. Funkcje administracji publicznej nie są w sposób jednolity przedstawione w literaturze, zaś ich odrębne ujęcie wiąże się często bardzo ściśle z wąskim obszarem problemowym, na użytek którego zostało przedstawione. Powyższa próba przybliżenia funkcji administracji publicznej, dokonana na podstawie analizy przepisów konstytucji i ustaw szczegółowych, wydaje się być użyteczna dla niniejszej pracy.

Należy zauważyć, iż administracja publiczna w Polsce, jej kształt, ustrój i organizacja jest wynikiem wielowiekowych doświadczeń i podlega od wielu lat ewolucji. W celu prowadzenia dalszych rozważań związanych z tematem pracy, a w szczególności dla przedstawienia pełnego toku rozumowania, niezbędne zdaje się być prześledzenie drogi rozwoju administracji publicznej w Polsce.

---

[11] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 13.
[12] Por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 1999.
[13] Por. U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 4-5.

Administracja publiczna stanowi istotną część państwa, przechodząc wraz z nim poszczególne etapy rozwoju, zmiany co do istoty, znaczenia, charakteru i pełnionej funkcji. Pierwotnie, w państwach o ustroju feudalnym, administracją publiczną (państwa), ze względu na pełnioną funkcję, był sam aparat władzy feudalnej, wypełniający na zasadzie osobistych (monarszych lub przez monarchę scedowanych) uprawnień władczych, całość władzy państwowej na terenie całego kraju lub powierzonej mniejszej jednostki administracyjnej. Uprawnienia te obejmowały z reguły: wydawanie aktów prawnych o charakterze powszechnym lub lokalnym, orzekanie w sprawach spornych (cywilnych) oraz karnych, nakładanie i pobieranie danin publicznych, zarządzanie mieniem państwowym (nominalnie należącym do monarchy), wypełnianie funkcji policyjnych i wojskowych, a także, niejednokrotnie, rozstrzyganie o redystrybucji dóbr wytworzonych.

Wraz ze zmianami ustrojowymi i rosnącym znaczeniem warstw uprzywilejowanych w stosunku do ogółu mieszkańców państwa (dysponujących co najmniej wolnością osobistą oraz środkami produkcji i dochodami pozwalającymi na inwestowanie zysków i pomnażanie stanu posiadania) wyodrębniały się wyspecjalizowane urzędy pełniące funkcje administracyjne. Zasadniczą zmianą było tutaj sformalizowanie administracji publicznej (państwowej).

W okresie XVII-XIX w. rozwój myśli polityczno-ustrojowej doprowadził do sformułowania i upowszechnienia koncepcji podziału władzy państwowej ze względu na wypełnianą funkcję na władzę: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Równolegle powstała koncepcja prowadzenia działalności publicznej przez organa państwowe (wypełnianie władzy wykonawczej) wyłącznie na podstawie przepisów prawa i podlegającej kontroli sądowej (państwo prawa). Wyodrębniono też w ramach administracji publicznej administrację państwową (rządową) i administrację lokalną (samorządową).

Można przyjąć, że nowoczesne pojęcie administracji publicznej pojawiło się w Europie w XIX, a uformowało się ostatecznie w kształcie obecnie funkcjonującym na przełomie XIX i XX w.

W Polsce pojęcie administracji publicznej w nowoczesnym rozumieniu pojawiło się w pracach naukowych z zakresu teorii prawa administracyjnego[14], formułowanej przez

[14] Były to przede wszystkim prace Antoniego Okolskiego (*Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*), Józefa Bohdana Oczapowskiego (*Władza i układ państwa. Zarys polityki i porównawczego prawa konstytucyj*; *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*) oraz Franciszka Kasperka (*Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*).

pracowników naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Lwowskiego oraz Uniwersytetu Warszawskiego.

Administracja publiczna w Polsce utworzona została wraz z odzyskaniem niepodległości w roku 1918[15]. W początkowym okresie organizacji administracja publiczna działała w szczególnie trudnych warunkach. Odbudowująca swoją państwowość Polska musiała się zmierzyć zarówno z zagrożeniami zewnętrznymi (wojna z Zachodnią Ukraińską Republiką Ludową, czeska agresja zbrojna na Śląsk Cieszyński, zbrojny spór z Niemcami o Ziemie Zachodnie – I, II i III Powstania Śląskie, Powstanie Wielkopolskie, wojna z Rosją Sowiecką, spór zbrojny z Republiką Litewską o Wileńszczyznę), jak i wewnętrznymi (powszechny niedobór dóbr konsumpcyjnych, w tym żywności, zniszczenia w infrastrukturze przemysłowej i komunalnej, przemyśle, rolnictwie, braki maszyn i surowców, brak siły roboczej, a w rolnictwie również pociągowej, wyniszczenie całych obszarów na skutek działań wojennych, demoralizacja i anarchizacja części ludności). Tworzona administracja zmuszona była równolegle organizować się i wypełniać zadania na rzecz państwa wynikające z przypisanych funkcji. Dodatkową trudnością był brak własnych rozwiązań organizacyjnych i prawnych, zmuszający do sięgania po rozwiązania pozyskane z byłych państw zaborczych, braki kadrowe oraz zróżnicowanie istniejącej kadry w dużej mierze obarczonej doświadczeniami i nawykami wyniesionymi z administracji państw zaborczych[16].

Scalanie i ujednolicanie administracji publicznej trwało przez cały okres międzywojenny i przebiegało etapowo. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości główny wysiłek kładziono na ujednolicenie prawa i włączenie w jednolitą strukturę administracyjną pod względem dotychczasowej administracji obszarów. W celu sprawnego administrowania państwem utworzone zostały powiaty, jako podstawowa jednostka terytorialna administracji publicznej. Utworzono 17 województw, w tym dwa o statusie specjalnym – śląskie województwo autonomiczne i Warszawę, stołeczne województwo grodzkie. W latach trzydziestych podjęto działania w celu zunifikowania podziału terytorialnego, w szczególności w zakresie zniesienia różnic w wielkości gmin (na terenach zachodnich gminy stanowiły pojedyncze gromady, natomiast na terenie byłego zaboru rosyjskiego było to na ogół po kilka gromad). Do 1939 roku działania te przyniosły skutek

---

[15] Świadomie przyjmuję cezurę roku 1918 ze względu na charakter ustrojowych procesów państwotwórczych, jakie nastąpiły po odzyskaniu niepodległości. Nie umniejsza to roli i znaczenia dla późniejszej myśli administracyjnoprawnej dokonań z lat 1863-1864, oraz, w mniejszym stopniu, 1905-1907, gdy na terenach polskich funkcjonowała administracja podziemnego państwa polskiego, spełniając szereg funkcji przypisywanych administracji publicznej w nowoczesnym rozumieniu, takich jak: organizacja poboru, wydawanie aktów prawnych w trybie administracyjnym, pobór podatków, organizacja służb policyjnych dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, emisja znaków skarbowych, zapewnienie oświaty oraz aprowizacji sił zbrojnych.

[16] Por.: J. Żarnowski, *Polska 1918-1939. Praca. Technika. Społeczeństwo*, Wyd. Książka i wiedza, Warszawa 1999

w postaci "zniesienia obszarów dworskich, zmniejszenia liczby gmin (z 12578 do 3138) oraz zmniejszenia liczby powiatów (z 273 do 264)"[17].

W okresie międzywojennym dwukrotnie zmieniał się również ustrój państwa, a co za tym idzie ustrój administracji publicznej szczebla centralnego. Wprowadzona "Małą Konstytucją"[18] organizacja administracji podległej naczelnikowi państwa została zmieniona Konstytucją marcową[19], przyznającą szersze prerogatywy rządowi powoływanemu oraz kontrolowanemu przez parlament. Konstytucja kwietniowa[20] zmieniła to, przywracając dominującą pozycję prezydentowi, w tym w zakresie powoływania gabinetów rządowych i organizacji administracji, wzmacniając zarazem władzę wykonawczą.

Po 1945 roku zarówno podział terytorialny, jak i ustrój administracji zostały początkowo w znacznej mierze zachowane. Wprowadzane zmiany (zwiększanie liczby województw i powiatów oraz miast i gmin) wynikały przede wszystkim ze zmian terytorialnych, jakim uległo państwo.

W 1950 roku ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zlikwidowano formalnie samorząd terytorialny, włączając rady narodowe różnych szczebli w skład administracji rządowej[21]. Dopiero w 1954 roku, w związku z podjętą próbą przyspieszonej kolektywizacji rolnictwa i spodziewanym masowym oporem rolników indywidualnych, wprowadzono zmiany w podziale terytorialnym państwa. W celu zatomizowania społeczeństwa i rozbicia ewentualnego skonsolidowanego oporu zniesione zostały gminy, a na to miejsce utworzono gromady i osiedla, zmniejszając znacznie ich wielkość, zwiększając jednocześnie ich liczbę. "O ile przed reformą było niespełna 3000 gmin, to po jej przeprowadzeniu było już 8790 gromad."[22]

W 1947 roku uchwalona została tzw. Mała Konstytucja, która "w praktyce realizowała podstawowe wskazania konstytucjonalizmu typu sowieckiego. Wprowadzała zatem zasadę suwerenności ludu pracującego miast i wsi, która pozostawała zakamuflowaną formą terrorystycznej dyktatury oraz faktycznie potwierdzała zasadę przewodniej roli partii komunistycznej. Zerwała z zasadą trójpodziału władzy na rzecz koncentracji władzy państwowej – teoretycznie przez Sejm, w praktyce zaś przez niewielką elitę partyjną. Potwierdzeniem odejścia od zasady trójpodziału władzy było utworzenie nowego ciała – Rady Państwa, będącej swego rodzaju instytucją nadrzędną nad pozostałymi ośrodkami władzy państwowej."[23]. W 1952 roku uchwalona

---

17 M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 205.

18 Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa z dnia 20 lutego 1919 r.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.

20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

21 Por. G. Górski, *Historia administracji*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2002, s. 307.

22 M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 206.

23 G. Górski, *Historia...*, s. 302.

została nowa Konstytucja oparta na sowieckiej konstytucji z 1936 roku, która wprowadziła ostateczny kształt ustroju totalitarnego. Dopełnieniem tego była poprawka z 1976, roku wpisująca do Konstytucji kierowniczą rolę partii komunistycznej.

Po 1956 roku, w związku z fiaskiem kolektywizacji rolnictwa i odejściem od tej koncepcji, nastąpił stopniowy odwrót od polityki rozdrabniania terytorialnego państwa. Do 1969 roku liczba gromad została zmniejszona o połowę, a nowy podział terytorialny wprowadził w 1972 roku w miejsce istniejących gromad 2365 gmin, z jednoczesnym zniesieniem osiedli (istniejące dotychczas przekształcono w miasta lub włączono do miast istniejących). W 1975 roku nastąpiła kolejna zmiana – zniesiony został dotychczasowy podział na powiaty, województwa oraz województwa miejskie, a w to miejsce wprowadzono podział na 49 mniejszych województw.

W 1989 roku przywrócono urząd prezydenta oraz Senat. W 1992[24] roku, obok wzmocnienia pozycji prezydenta i rządu przez ograniczenie nad nimi kontroli Sejmu, wzmocniono zależność administracji publicznej od władzy wykonawczej. W 1997 roku uchwalona została obowiązująca obecnie konstytucja.

W 1990 roku nastąpiła kolejna zmiana podziału terytorialnego i ustroju samorządu terytorialnego. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (wcześniej: terytorialnym) oraz z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej zniosły rady narodowe, wprowadzając w ich miejsce gminy – jednostki samorządowe oraz utworzyły dodatkowy szczebel administracji terenowej – rejony administracyjne wchodzące w skład województw.

Wprowadzona w 1998 r. reforma ustroju administracji publicznej usankcjonowała w zasadzie ten podział terytorialny, wprowadzając w miejsce rejonów administracyjnych powiaty – jednostki samorządowe oraz powołując województwa samorządowe działające obok województw rządowych (urzędy marszałkowskie obok urzędów wojewódzkich).

Obecnie funkcjonuje w Polsce względnie spójny model administracji publicznej. Administracja publiczna obejmuje zarówno administrację rządową, jak i samorządową. Administracja rządowa funkcjonuje na szczeblu centralnym oraz wojewódzkim. Jej system tworzą:

- centrum rządowe: Rada Ministrów i struktury ją obsługujące (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacyjne, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych),
- ministerstwa,
- urzędy centralne,

[24] Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

- państwowe jednostki organizacyjne (np. agencje, fundusze),
- terenowa rządowa administracja ogólna (wojewoda i jego urząd),
- terenowe organy administracji zespolonej,
- terenowe organy administracji niezespolonej."[25].

Administrację samorządową tworzą:

- administracja samorządowa województwa (marszałek i jego urząd),
- administracja samorządowa powiatu (starosta, starostwo powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne, służby i inspekcje),
- administracja samorządowa gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta i ich urzędy oraz gminne jednostki organizacyjne).

Należy zastrzec, że administracja samorządowa nie stanowi systemu podobnego do administracji rządowej, różne jej szczeble działają bowiem niezależnie od siebie, podlegając na równych zasadach nadzorowi administracji rządowej w zakresie kontroli legalności działań swoich organów.

Jak można zauważyć, administracja publiczna od początków jej tworzenia aż do chwili obecnej pełni, jako podstawową, funkcję aparatu wykonawczego władzy. Stanowi element transmisyjny pomiędzy władzą (ośrodkiem decyzyjnym państwa) a narodem rozumianym jako ogół obywateli. W tym zakresie pełni funkcje regulacyjną (związaną z wypełnianiem i przestrzeganiem respektowania prawa) i reglamentacyjną (związaną z dystrybucją wytworzonego dochodu narodowego w oparciu o zasady prawne).

Można też zauważyć, że nastąpiła pewna zmiana w postrzeganiu umiejscowienia i funkcji administracji publicznej zarówno w stosunku do władzy publicznej, jak i narodu. Nie przestając pełnić funkcji aparatu wykonawczego władzy, jest administracja publiczna w coraz większym stopniu instytucją usługową wobec obywateli, realizując zadania związane zarówno ze zrównoważonym dostępem do dóbr, możliwością niezagrożonego życia oraz realizacją dowolnie wybranej drogi rozwoju osobistego. W tym sensie administracja publiczna, a w szczególności administracja samorządowa, jako umiejscowiona pod względem zadaniowym najbliżej obywateli, pełni funkcje ściśle związane z zapewnieniem bezpieczeństwa.

---

[25] J. Hausner (red.), *Administracja...*, s. 167.

1.2. Rola i zadania administracji samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej

Struktura samorządu terytorialnego pokrywa całe terytorium państwa. Samorząd terytorialny jest zarazem istotnym, integralnym elementem państwa, rozumianym instytucjonalnie, wyodrębnia się go jednak w sposób umowny ze względu na specyficzną w stosunku do całego państwa, samoistną podmiotowość, ścisły związek ze wspólnotami lokalnymi stanowiącymi jego poszczególne jednostki oraz charakter zadań własnych, realizowanych w sposób utylitarny na rzecz właściwej wspólnoty lokalnej.

Samorząd terytorialny stanowią społeczności lokalne wyposażone w osobowość prawną (inaczej: związki publicznoprawne), przypisane do określonego terenu. Ze względu na posiadane uprawnienia władcze ma on charakter władzy publicznej w odniesieniu, przede wszystkim, do swoich członków, rzadziej do innych osób (np. w stosunku do osób z zewnątrz przebywających przejazdem na jego terytorium)[26]. Analogicznie, administracja samorządu terytorialnego ma charakter administracji publicznej z zastrzeżeniem prawem określonych kompetencji, odmiennych niż kompetencje administracji państwowej. Co do zasady kompetencje administracji samorządu terytorialnego dotyczą przede wszystkim organizacji życia członków wspólnoty samorządowej, w tym form, sposobów i ram prawnych zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz organizacji i egzekwowania ponoszenia ciężarów osobistych na rzecz lokalnej wspólnoty.

W obecnie obowiązującym ustroju samorządu terytorialnego rolę i zadania samorządu regulują przede wszystkim konstytucja z 1997 roku oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

Zgodnie z postanowieniami konstytucji samorząd terytorialny:

- uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2),
- wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163),

---

[26] Por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 108-109.

- obejmuje gminy (art. 163 ust. 1), powiaty i województwa samorządowe (art. 163 ust. 2 oraz przepisy ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim) ,
- posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165),
- ma prawo stanowienia, na podstawie i w granicach otrzymanych upoważnień ustawowych, aktów prawa miejscowego, obowiązujących na jego terenie (art.94),
- prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168).

Art. 166 Konstytucji określa rolę samorządu terytorialnego, wskazując na charakter realizowanych zadań. Zgodnie z przepisem tego artykułu samorząd terytorialny realizuje jako zadania własne te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb tworzącej go wspólnoty samorządowej. Inne zadania publiczne mogą być, w razie potrzeby, zlecone samorządowi terytorialnemu w drodze ustawy. Zgodnie z art. 167 realizacja zadań publicznych przez samorząd terytorialny odbywa się z wykorzystaniem dochodów publicznych, których wysokość musi być dostosowana do przypadających zadań. Do dochodów publicznych samorządu terytorialnego zaliczają się jego dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Istotne jest związanie ustawodawcy obowiązkiem dostosowania przyznawanego udziału w dochodach dla samorządu terytorialnego do zadań i kompetencji samorządu terytorialnego, szczególnie w wypadku dokonywanych zmian w tym zakresie.

Samorząd terytorialny działa na podstawie i w ramach prawa i w tym zakresie podlega kontroli administracji rządowej. Zgodnie z art. 171 ust. 2 konstytucji "organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe".

W zakresie zgodności z prawem (ustawami) uchwał samorządu terytorialnego nadzór sprawuje, w myśl art. 184, Naczelny Sąd Administracyjny (po zmianie ustroju sądownictwa administracyjnego – w trybie dwuinstancyjnym, gdzie pierwszą instancją jest właściwy miejscowo wojewódzki sąd administracyjny).

Samorząd terytorialny podlega również kontroli państwowej, choć w mniejszym stopniu niż administracja państwowa. Art. 203 ust. 2 upoważnia Najwyższą Izbę Kontroli do prowadzenia kontroli "działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności

i rzetelności", nie upoważnia jednak do kontroli działań administracji samorządowej z punktu widzenia celowości.

Zgodnie z art. 169. ust. 4 ustrój poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (a zatem organizację administracji samorządowej danej jednostki) określają, w granicach ustawowo zakreślonych, ich organy stanowiące.

Administracja samorządu terytorialnego działa na podstawie prawa i w granicach prawa. Jest to istotne uwarunkowanie, oznacza bowiem konieczność całościowego realizowania nałożonych zadań oraz istotne ograniczenia realizowanych działań zarówno w zakresie metodycznym (zastosowane sposoby osiągania celów i prowadzenia działań muszą być dopuszczone prawem), jak i materialnym (można wykorzystywać własny potencjał oraz nakładać na inne podmioty zobowiązania udostępnienia potencjału na rzecz realizowanych zadań jedynie w ramach posiadanych możliwości prawnych). Związanie realizacji zadań przez administrację z obwiązującym prawem jest bardzo istotne również w aspekcie jakości i kompletności stanowionego prawa – niska jakość prawa i brak legalnych rozwiązań w dużym stopniu wpływają negatywnie na zdolność administracji do realizacji zadań, w tym na uzyskiwanie oczekiwanych efektów działań, przyczyniając się do jej nieefektywności bądź wręcz niewydolności. Zadania dla administracji samorządu terytorialnego określają odpowiednie ustawy samorządowe.

Samorząd wojewódzki wykonuje zadania publiczne o charakterze regionalnym (wojewódzkim), niezastrzeżone ustawami dla administracji rządowej. Ustawa o samorządzie wojewódzkim w art. 11 określa cele działania dla administracji samorządu wojewódzkiego, zaś w art. 14 systematyzuje ustawowe zadania samorządu wojewódzkiego według kryterium przedmiotowego (zob. tabela 1).

Tabela 1.

Zestawienie zadań samorządu wojewódzkiego w odniesieniu do celów strategii rozwoju województwa

Samorząd wojewódzki	
Cele działania (objęte strategią rozwoju województwa)	**Zadania z zakresu**
pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie	edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego kultury i ochrony jej dóbr

tożsamości lokalnej zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń	ochrony środowiska gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej polityki prorodzinnej kultury fizycznej i turystyki pomocy społecznej
pobudzanie aktywności gospodarczej podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa	przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy modernizacji terenów wiejskich transportu zbiorowego i dróg publicznych ochrony praw konsumentów promocji i ochrony zdrowia
kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego	zagospodarowania przestrzennego
Nieobjęte strategią rozwoju województwa	obronności
	bezpieczeństwa publicznego

Opracowanie własne

Samorząd powiatowy realizuje zadania lokalne. Jego zasadniczym zadaniem jest „zaspokajanie ponadgminnych potrzeb zbiorowych, m.in. wykonywanie usług publicznych”[27]. Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym systematyzuje zadania powiatu (zob. tabela 2). Dodatkowo ten sam artykuł nakłada na administrację powiatową zadanie zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Tabela 2.

Zestawienie zadań samorządu powiatowego uporządkowane ze względu na wyodrębnione cele działania powiatu

Samorząd powiatowy	
Cele działania	**Zadania z zakresu**
zachowanie substancji narodowej materialnej i kulturalnej	edukacji publicznej

[27] J. Hausner (red.), *Administracja...*, s. 202.

zachowanie i pielęgnowanie świadomości narodowej oraz tożsamości lokalnej zachowanie środowiska kulturalnego i przyrodniczego	polityki prorodzinnej kultury i ochrony dóbr kultury ochrony środowiska i przyrody promocji powiatu kultury fizycznej i turystyki gospodarki wodnej współpracy z organizacjami pozarządowymi pomocy społecznej wspierania osób niepełnosprawnych
zapewnienie rozwoju gospodarczego podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego	promocji i ochrony zdrowia transportu zbiorowego i dróg publicznych geodezji, kartografii i katastru gospodarki nieruchomościami administracji architektoniczno-budowlanej rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy ochrony praw konsumenta
zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego	porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych obronności

Opracowanie własne

Jednostką samorządu terytorialnego o charakterze ściśle lokalnym jest gmina. Konstytucja oraz ustawa o samorządzie gminnym sytuuje ją jako jednostkę podstawową samorządu, przyznając jej wszystkie zadania publiczne o charakterze lokalnym niezastrzeżone do kompetencji innych jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Dodatkowo, na podstawie uprawnienia zawartego w ustawie o samorządzie gminnym, gmina może w uzasadnionych przypadkach ubiegać się o przekazanie jej w drodze porozumienia administracyjnego niektórych zadań pozostających z mocy ustawy w kompetencjach powiatu lub województwa samorządowego.

Zasadniczym aktem prawnym określającym zadania samorządu gminnego jest ustawa o samorządzie gminnym. Art. 7 określa zadania własne gminy jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej (zob. tabela 3). Jednocześnie uszczegóławia on zadania gminy, wymieniając je w sposób enumeratywny. Dodatkowo inne ustawy nakładają na gminę zadanie udziału w organizacji i przeprowadzeniu wyborów i referendów.

Tabela 3.

Zestawienie zadań samorządu gminnego uporządkowane ze względu na wyodrębnione cele działania gminy

Samorząd gminny	
Cele działania	**Zadania z zakresu**
zachowanie substancji narodowej materialnej i kulturalnej zachowanie i pielęgnowanie świadomości narodowej oraz tożsamości lokalnej	kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych edukacji publicznej ochrony zdrowia pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej wspierania i upowszechniania idei samorządowej promocji gminy współpracy z organizacjami pozarządowymi

	współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw
zapewnienie rozwoju gospodarczego podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego zachowanie środowiska przyrodniczego	gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej targowisk i hal targowych zieleni gminnej i zadrzewień cmentarzy gminnych
zaspokojenie potrzeb związanych z egzystencją mieszkańców zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego	wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz gminnego budownictwa mieszkaniowego lokalnego transportu zbiorowego porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych

Opracowanie własne

Zakres zadań administracji samorządowej wskazuje na jej lokalny, związany z konkretnym obszarem i zamieszkującą go ludnością, charakter. Zadania te wiążą się z organizacją życia społecznego i zapewnieniem lokalnej społeczności warunków egzystencji i rozwoju zgodnego z możliwościami i oczekiwaniami lokalnej wspólnoty. W tym sensie działalność administracji samorządowej ukierunkowana jest na zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej. Z drugiej strony, administracja samorządowa realizuje zadania nałożone prawem w imieniu i interesie państwa unitarnego, jest więc łącznikiem pomiędzy państwem a lokalną wspólnotą – egzekwuje od

mieszkańców danego terenu niektóre zobowiązania i powinności na rzecz państwa, w szczególności w sprawach związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Administracja samorządu terytorialnego stanowi więc niejako dopełnienie administracji państwowej w terenie, realizując zadania publiczne na rzecz mieszkańców oraz niektóre zadania z zakresu administracji rządowej (w trybie zlecenia ustawowego lub porozumienia).

Administracja samorządowa nie jest hierarchicznie uporządkowaną strukturą w sensie organizacyjnym, można natomiast wskazać na pewne elementy hierarchicznego uporządkowania zadaniowego. Widać to w szczególności w tych dziedzinach, które zakładają konsultacje i uzgodnienia pomiędzy odrębnymi jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli, których właściwość terytorialna jest taka sama w stosunku do pewnego obszaru (przykładowo – sprawy z zakresu polityki rozwoju regionalnego oraz zagospodarowania przestrzennego). W mniejszym stopniu dotyczy to problematyki bezpieczeństwa i obronności, gdzie głównym partnerem administracji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest administracja rządowa. Wynika to z przyjętej w Polsce koncepcji decentralizacji administracji publicznej, co jest szczególnie widoczne w administracji samorządowej. Przyjęta koncepcja decentralizacji, dając dużą swobodę i autonomiczność jednostkom samorządu terytorialnego, przyczynia się w założeniu do lepszego wykorzystania energii społecznej, jednak w obszarze zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem wprowadza element niespójności, związany z różną interpretacją i zaangażowaniem w realizację zadań. Wiąże się to z brakiem podległości służbowej (brak możliwości wykorzystania trybu poleceń służbowych wobec pracowników innych jednostek administracji w przypadku działań wspólnych – jedynie tryb uzgodnień i konsultacji) oraz zróżnicowanym podejściem władz samorządowych do zadań niezwiązanych bezpośrednio z realizacją oczekiwań mieszkańców, będących równocześnie wyborcami.

1.3. Strukturalno-rzeczowe uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i systemu bezpieczeństwa narodowego

Pojęcie „bezpieczeństwo" jest kluczowym pojęciem nie tylko w naukach wojskowych, ale również w nauce jako takiej, mówi bowiem o możliwości trwania, przetrwania i rozwoju bytu danego rodzaju, o istnieniu. Zjawisko, do którego odnosi się pojęcie bezpieczeństwa, było od dawna dostrzegane, analizowane i opisywane, jest więc rzeczą oczywistą, że doczekało się licznych

interpretacji, określeń i definicji. Bezpieczeństwo jest definiowane z różnych perspektyw i w różnych ujęciach. Jedna z definicji, mająca charakter procesualny, wskazuje, że "bezpieczeństwo [...] oznacza pewność funkcjonowania i rozwoju poszczególnych jednostek oraz zbiorowości [...]. Czują się one pewnie, kiedy ich przyszłość jest przewidywalna oraz kiedy są [...] przeświadczone o możliwości jej kontrolowania i korygowania, a więc o realnej perspektywie maksymalizowania swych interesów [...]"[28]. Inna, bardziej sformalizowana definicja mówi, że bezpieczeństwo to "stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedna z podstawowych potrzeb człowieka; sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne"[29]. Definicja ta, obok istoty pojęcia, zarysowuje jego strukturę.

Szczególną kategorią bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo narodowe. Pojęcie to bywa zresztą często używane zamiennie z pojęciem bezpieczeństwa państwa[30] w szerokim jego rozumieniu. Dzieje się tak, ponieważ w istocie zarówno w wypadku bezpieczeństwa narodowego, jak i bezpieczeństwa państwa podmiotem jest właśnie państwo, rozumiane klasycznie, czyli jako władza, naród i terytorium. Pojęcia państwa i narodu[31] są ze sobą ściśle związane, ponieważ „naród jest wytworem życia państwowego. Wszystkie istniejące narody mają swoje państwa albo je niegdyś miały i bez państwa żaden naród nie powstał. Fakt istnienia państwa daje początek idei państwowej, która jest zjednoczona z ideą narodową. Naród jest niezbędną treścią moralną państwa, państwo zaś jest niezbędną formą polityczną narodu. Naród może utracić państwo i nie przestaje być narodem, jeśli nie zatraci nici moralnego związku z tradycją państwową, jeśli nie zatraci idei narodowo-państwowej, a z nią zarówno świadomego, jak i nieświadomego dążenia do odzyskania politycznego samoistnego bytu"[32]. W przypadku bezpieczeństwa, gdzie treścią pojęć jest zachowanie, możliwość osiągania i rozwój idei, wartości i interesów, można mówić o równoważności pojęć bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa ze względu na występującą z reguły tożsamość idei, wartości i interesów oby tych podmiotów. Współcześnie w literaturze zazwyczaj używa się pojęcia „bezpieczeństwo narodowe".

---

[28] J. Kukułka (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Wyd. Scholar, Warszawa 1994, s. 41.

[29] *Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2002, s. 13.

[30] Państwa, a nie aparatu państwowego, czy władzy państwowej, i istniejącego ustroju.

[31] Oczywiście w politycznym, a nie etnicznym rozumieniu.

[32] R. Dmowski, *Myśli nowoczesnego Polaka*, Wyd. Nortom, Wrocław 2002, s. 104.

Bezpieczeństwo narodowe bywa definiowane w sposób zróżnicowany. Według dość lapidarnej definicji jest to "zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi"[33]. Inna wizja bezpieczeństwa narodowego wskazuje, że jest to "stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń"[34]. Można też spojrzeć na bezpieczeństwo narodowe z pozycji psychologii społecznej, upatrując w nim "stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości"[35]. Można zauważyć, że bezpieczeństwo narodowe jest postrzegane zarówno w kategoriach procesu (chronienie, uzyskiwanie), jak i pewnego stanu równowagi (pomiędzy odpornością i zagrożeniem).

Należy podkreślić, iż bezpieczeństwo narodowe w sposób całościowy, bardzo szeroki przedmiotowo, obejmuje zakres zagrożeń i wartości chronionych. Szczególnie jest to widoczne w stosunku do kategorii pojęciowej obronność – obrona narodowa. Wynika to ze zmieniających się zagrożeń, z ich wzajemnego przenikania się i ogromnie zróżnicowanego charakteru. Współcześnie trudno jest mówić wyłącznie o zagrożeniu określonego typu, godzącym wyłącznie w konkretny element państwa. Interesujące przesłanki do rozważań nad kształtem bezpieczeństwa narodowego przedstawił Ryszard Jakubczak, pisząc o bezpieczeństwie narodowym w aspekcie obrony narodowej. Wskazuje on na znacznie wykraczający poza obronę narodową zakres bezpieczeństwa narodowego, mówiąc: "Ukształtowany w XX wieku po dwóch wojnach światowych fałszywy mit, sprowadzający zagrożenie ludzkości do wojny, nie odpowiada prawdzie w szerszej perspektywie historii ludzkości oraz w obliczu współczesnych tragedii o militarnych źródłach. Największymi zagrożeniami bytu ludzkiego były i są siły natury: klęski żywiołowe, epidemie i endemie (choroby zakaźne na określonym obszarze globu), zmiany klimatyczne itp."[36].

Można przyjąć, iż o ile do roku 1990 zagrożenia bezpieczeństwa narodowego nosiły przede wszystkim charakter militarny i w związku z tym w obszarze zainteresowania nauk wojskowych znajdowała się przede wszystkim problematyka obronności (obrony narodowej) w układzie sojuszniczym lub samodzielnym, o tyle po roku 1990 zdecydowanie zmieniła się struktura zagrożeń ze względu na ich przedmiotowe rozszerzenie wywołane rozkładem dotychczasowego stanu równowagi polityczno – wojskowej. Zmusiło to nauki wojskowe do

---

[33] Por.: R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Wyd. Scholar, Warszawa 1997, s. 8.

[34] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 1994, s. 6.

[35] C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny,* Wyd. AON, Warszawa 1995, s. 30.

[36] R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Wyd. Bellona, Warszawa 2003, s. 53.

gruntownego poszerzenia obszaru badań, a co za tym idzie – do rozbudowy aparatury pojęciowej. Zjawisko to trwa nadal, stąd istnieją pewne trudności w precyzyjnym zastosowaniu terminologii związanej z bezpieczeństwem narodowym.

Bezpieczeństwo narodowe obejmuje szereg kategorii przedmiotowych, które można usystematyzować następująco[37]:

- bezpieczeństwo polityczne,
- bezpieczeństwo gospodarcze,
- bezpieczeństwo militarne,
- bezpieczeństwo społeczne,
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo ekologiczne,
- bezpieczeństwo kulturalne,
- bezpieczeństwo informacyjne,
- inne.

Wielu trudności nastręcza precyzyjne dookreślenie systemu bezpieczeństwa narodowego. Nie występuje ono bowiem w żadnych dostępnych aktach prawnych, natomiast w literaturze występuje ono często w sposób niedookreślony, kontekstowy.

Można natomiast zauważyć, że bezpieczeństwo narodowe, traktowane zarówno jako proces, jak i jako stan, stanowi przedmiot i cel działania systemu bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego, jak każdy system, jest rzeczywistością złożoną. W literaturze można spotkać stwierdzenie, że system to "każdy złożony obiekt wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi"[38], czy też, innymi słowy, "zbiór elementów wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie ze względu na zachodzące między nimi stosunki, wyrażające jakieś uporządkowanie"[39].

---

[37] Klasyfikacja przyjęta za: R. Kulczycki, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej Tom IV Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP*, Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 18.

[38] P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Wyd. MON, Warszawa 1983, s. 27.

[39] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wyd. PWN, Warszawa 1994, s. 128.

Bezpieczeństwo narodowe sytuuje się na poziomie strategicznym, państwowym. Wydaje się więc, że elementów systemu bezpieczeństwa narodowego należy poszukiwać również na tym poziomie.

Ponieważ system bezpieczeństwa państwa nie został powołany żadnym aktem prawnym, nie jest więc on żadnym bytem formalnoprawnym. Można go natomiast stosunkowo łatwo wskazać w obszarze faktycznym, w ujęciu instytucjonalnym, w funkcji obowiązków, zadań i kompetencji istniejących podmiotów prawnych (organy władzy i administracji publicznej, podmioty organizacyjne mające osobowość prawną oraz osoby fizyczne), jak również w ujęciu potencjałowym (ogniwa decyzyjne i wykonawcze oraz siły i środki przeznaczone do wykorzystania).

Prawo, począwszy od konstytucji a skończywszy na licznych ustawach, przyznaje kompetencje i nakłada obowiązki w zakresie bezpieczeństwa narodowego na różne podmioty. Konstytucja i ustawy nakładają na organy władzy państwowej obowiązki w zakresie bezpieczeństwa narodowego w związku z przygotowaniem państwa i wszystkich jego elementów do możliwych zagrożeń, odpieraniem i likwidacją zagrożeń, ochroną wartości i interesów narodowych przed zagrożeniami oraz usuwaniem niepożądanych skutków zagrożeń. Ustawy (w szczególności – ustawa o powszechnym obowiązku obrony) nakładają na osoby prawne oraz fizyczne obowiązek uczestniczenia osobistego i rzeczowego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa narodowego w sytuacji jego zagrożenia.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony, mimo że wielokrotnie nowelizowana, nie przystaje w pełni do współczesnych zagrożeń oraz wymogów bezpieczeństwa narodowego. Można tam jednak (w art. 2) znaleźć pewne wskazanie, pozwalające dookreślić elementy systemu bezpieczeństwa narodowego. Wskazanie to wynika z podmiotowego przyporządkowania powinności na rzecz bezpieczeństwa narodowego w sformułowaniu "Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach".

Elementy systemu bezpieczeństwa narodowego można uporządkować według kryterium funkcjonalnego – dominujących funkcji kierowniczych, wykonawczych, wspomagających i zasilających. Funkcje kierownicze realizowane są przez ośrodki decyzyjne (organy)

umiejscowione na różnych poziomach administracji publicznej[40]. Wiążą się one z przetwarzaniem, analizowaniem i wykorzystaniem informacji o rzeczywistości (potencjale bezpieczeństwa[41], potencjale zagrożenia[42] i istniejących uwarunkowaniach rzeczowych oraz instytucjonalnych) w celu podejmowania i egzekwowania decyzji o użyciu posiadanego potencjału dla zapewnienia bezpieczeństwa. Funkcje wykonawcze realizują jednostki organizacyjne w ramach przyznanych kompetencji. Polegają one na wcielaniu w życie decyzji właściwych organów na rzecz stawianych celów z zakresu bezpieczeństwa. Funkcje wspomagające realizują jednostki organizacyjne (w tym – zewnętrzne), wykonujące zadania umożliwiające podejmowanie i wykonywanie decyzji (wsparcie informacyjne[43] oraz bezpośrednie wsparcie działań[44]). Funkcje zasilające realizują wyspecjalizowane jednostki i komórki organizacyjne. Polegają one na zapewnieniu niezakłóconego, ciągłego działania wszystkim elementom systemu bezpieczeństwa w zakresie eksploatacyjnym (kwestie materiałowo-techniczne) i socjalno-bytowym (kwestie osobowe). Wydaje się, że system bezpieczeństwa narodowego tworzą następujące podsystemy:

- kierowania (obejmujący organy władzy państwowej: naczelne i centralne organy administracji rządowej, organy terenowej administracji rządowej oraz organy administracji samorządu terytorialnego);
- wykonawczy (obejmujący urzędy i jednostki organizacyjne organów władzy państwowej wszystkich szczebli, siły zbrojne, służby porządku i bezpieczeństwa publicznego, inspekcje, straże, organizacje i instytucje mające niezbędny potencjał, przygotowanie i kompetencje członków, pozwalające na wykorzystanie ich w trakcie działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego);
- wspomagania (obejmujący te służby, inspekcje, straże oraz organizacje i instytucje, które nie uczestniczą bezpośrednio w działaniach prowadzonych na rzecz bezpieczeństwa narodowego, mogą natomiast te działania wspomagać przez stwarzanie korzystnych warunków i ułatwień – w szczególności w sferze pozyskiwania i przekazywania informacji oraz oddziaływania informacyjnego, jak również bezpośredniego wsparcia działań);

---

[40] R. Kulczycki wskazuje na trzy poziomy (podsystemy) kierowania bezpieczeństwem: podsystem kierowania obronnością (obroną) RP, podsystem kierowania (koordynacji) i zarządzania bezpieczeństwem RP w sytuacjach kryzysowych oraz resortowe podsystemy kierowania bezpieczeństwem zorientowane na poszczególne kategorie przedmiotowe bezpieczeństwa (R. Kulczycki, *System...*, s. 50).

[41] Por. R. Kulczycki, A. Kasprzewski, *System bezpieczeństwa RP, Wykład 1*, materiały biblioteki przedmiotowej ZUMS BN AON, Prezentacja MS PowerPoint, Schemat 1.5, Warszawa 2002.

[42] Por. tamże.

[43] Utrzymywane i stale aktualizowane bazy danych z różnych obszarów problemowych (dane o osobach, urządzeniach, przedmiotach materialnych ruchomych i nieruchomych oraz zjawiskach) oraz wiedza specjalistyczna (regulacje, rozwiązania, technologie).

[44] Wsparcie materiałowo-techniczne i osobowe realizowanych działań (związane z prowadzeniem zaplanowanych działań i egzekwowaniem podjętych decyzji).

- zasilania (obejmujący elementy zaopatrywania logistycznego[45] działające na rzecz pozostałych podsystemów, w tym wyspecjalizowane podmioty – jednostki organizacyjne i komórki organizacyjne urzędów administracji publicznej, zakłady budżetowe i inne jednostki wchodzące w skład administracji publicznej, podmioty gospodarcze z większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz wykonujące świadczenia na rzecz obronności wynikające z przepisów prawa lub wydanych na podstawie przepisów prawa decyzji administracyjnych).

Można, w świetle powyższych rozważań, pokusić się o propozycję sformułowania definicji systemu bezpieczeństwa narodowego. Dostrzegając zarówno aspekt instytucjonalno – formalny, jak i funkcjonalno – zadaniowy, można przyjąć, że system bezpieczeństwa narodowego – to organy władzy państwowej, w tym administracji publicznej rządowej i samorządowej, siły zbrojne, służby porządku i bezpieczeństwa publicznego, straże i inspekcje, organizacje i instytucje oraz osoby prawne i fizyczne ponoszące świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz bezpieczeństwa narodowego, działające wszelkimi dostępnymi środkami w strukturze zhierarchizowanej przepisami prawa oraz decyzjami administracyjnymi wydanymi na podstawie przepisów prawa, na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Takie ujęcie systemu bezpieczeństwa narodowego determinuje powiązanie jego struktury instytucjonalno-organizacyjnej ze strukturą funkcjonalno-zadaniową. Struktura ta odpowiada występującym zróżnicowanym potrzebom i wymaganiom kompetencyjnym poszczególnych elementów systemu. Uwzględnia różny zakres odpowiedzialności poszczególnych elementów systemu i ich znaczenia dla jego celów. Ukazuje również silne wzajemne zależności funkcjonalne poszczególnych elementów systemu.

Należy podkreślić, że – zawężając tok rozumowania – pochodną struktury funkcjonalnej systemu jest jego faktyczna struktura zadaniowa, obejmująca wszystkie elementy systemu. Odrębne zadania realizowane w ramach systemu przez poszczególne jego elementy, w zakresie przyznanych kompetencji, stanowią uporządkowany zbiór cechujący się kompletnością i ukierunkowaniem na realizację celów systemowych. Realizacja zadań w tak rozumianym systemie stanowi uporządkowany zbiór procesów cząstkowych składających się na proces tworzenia bezpieczeństwa. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy szczególnie istotna jest konstatacja, że jednym z tych

---

[45] Logistyka to: "teoria i praktyka działalności [...] w zakresie zaopatrzenia, dowozu i komunikacji, administracji, konserwacji i remontów, ewakuacji rannych i chorych, wykorzystania zasobów miejscowych, realizacji przedsięwzięć budowlanych oraz inwestycji" wg J. Gerber, *Gedanken uber wirtschaftliche Mobilmachung und logistische Eubrug*, Berlin, Frankfurt a. M. 1960, s. 229-301, za: K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995, s. 219-220.

procesów jest proces przygotowania zasobów osobowych odniesiony do konkretnych zadań i potrzeb – związanych z realizacją zadań na rzecz sił zbrojnych.

1.4. Zadania administracji samorządu terytorialnego wynikające z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Administracja samorządu terytorialnego uczestniczy, w ramach obowiązującego prawa, w wypełnianiu zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Spośród tych zadań szczególną rolę odgrywają zadania realizowane przez administrację samorządu terytorialnego na rzecz obronności (bezpieczeństwa militarnego), w tym wprost w związku z potrzebami Sił Zbrojnych RP. Do zadań tych zaliczane są[46]:

- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski,
- zapewnienie ciągłości władzy i administracji,
- zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności,
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska przed skutkami kryzysu polityczno-militarnego i wojny),
- zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej,
- ochrona obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.

Zadania te realizowane są przede wszystkim na szczeblach powiatowym i gminnym (szczebel wojewódzki administracji samorządowej w małym stopniu realizuje bezpośrednio zadania obronne, poza wybranymi elementami realizowanymi zwłaszcza w zakresie drogownictwa i informacji przestrzennej).

---

[46] W. Kitler (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. AON, Warszawa 2005, s. 190.

W okresie pokoju prowadzone jest w administracji samorządowej ewidencjonowanie obiektów i rzeczy ruchomych (w tym pojazdów i maszyn), z przeznaczeniem na potrzeby mobilizacji SZ RP. Równocześnie przygotowywane jest dostosowywanie budynków i obiektów budowlanych do potrzeb mobilizacyjnych. W tym celu prowadzone jest w czasie pokoju gromadzenie, przechowywanie i konserwowanie przedmiotów (środki łączności, środki i materiały ochronne i ratunkowe, środki ochrony przeciwpożarowej, infrastruktura umożliwiająca organizację żywienia i zaspokajania innych potrzeb socjalno-bytowych) niezbędnych do dostosowania i wyposażenia budynków i obiektów budowlanych zgodnie z potrzebami mobilizacyjnymi.

Administracja samorządowa przygotowuje również dostosowywanie pojazdów i maszyn przeznaczonych do przekazania SZ RP do specyficznych potrzeb eksploatacyjnych, w tym przez montaż i rozmieszczenie dodatkowego wyposażenia lub demontaż części elementów pojazdów. W tym celu gromadzi się, przechowuje i konserwuje przedmioty niezbędne do wyposażenia i dostosowania pojazdów i maszyn przeznaczonych do przekazania SZ RP (np. uchwyty, ławki i odwyższenia burt w pojazdach ciężarowych)[47].

Na administracji samorządowej spoczywa również udział w wykonywaniu zadań z zakresu wsparcia sojuszniczych sił zbrojnych przez państwo-gospodarza[48] (HNS) oraz zadań z zakresu współpracy cywilno-wojskowej[49] (CIMIC). Zadania te, sformułowane w ustawie z dnia 23 września 1999 o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zasadach przemieszczania się przez to terytorium, nakładają na administrację publiczną obowiązek udziału w zabezpieczeniu pobytu i przemieszczania się przez polskie terytorium wojsk sojuszniczych.

Do administracji samorządowej należą również zadania z zakresu obrony cywilnej, w tym powoływanie formacji obrony cywilnej (FOC). Szefami gminnej i powiatowej obrony cywilnej są, z mocy prawa, odpowiednio: wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz starostowie (samorządu wojewódzkiego to nie dotyczy – na szczeblu wojewódzkim szefem obrony cywilnej

---

[47] Por. M. Kuliczkowski, *Zadania terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz obrony państwa*, Myśl Wojskowa nr 1/1999.

[48] Wsparcie państw-gospodarza obejmuje dostarczenie przybywającym wojskom wsparcia w postaci materiałów, usług i realizacji różnych przedsięwzięć ułatwiających działanie; realizowane jest w oparciu o zasady odpowiedzialności (wspólnej), zabezpieczania (zasobów logistycznych), uprawnień (kompetencje do uruchomienia zasobów), współpracy (eliminującej współzawodnictwo), koordynacji (planowania), ekonomiki (optymalizująca nakłady i efekty), przejrzystości (w zakresie wymiany informacji) oraz refundacji (wyrównywania i zwrotu kosztów ponoszonych) – Por. M. Juszczyk, *Wsparcie działań przez państwo – gospodarza. Podstawowe problemy teorii*, Wyd. AON, Warszawa 2003, s. 7-34.

[49] Współpraca władz cywilnych i administracji publicznej państw członkowskich NATO z połączonymi siłami zbrojnymi dla wsparcia misji oraz w celu efektywnego wykonywania zadań, polegająca na uzgadnianiu i wykonywaniu działań wspólnych oraz wzajemnego wspierania działań własnych, realizowana jest w celu eliminacji zbędnych tarć i zakłóceń oraz zabezpieczenia realizacji celu misji i interesów mieszkańców – Por. M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A. Radomyski, *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych (SP) RP (CIVIL-MILITARY COOPERATION)*, Wyd. AON, Warszawa 2003, s. 8-25.

jest wojewoda, a nie marszałek województwa samorządowego).

Istotnym zadaniem administracji samorządowej jest informowanie mieszkańców o mobilizacji lub wojnie przez wywieszanie obwieszczeń w miejscach publicznych, zwyczajowo przyjętych. Odbywa się to siłami własnymi komórek organizacyjnych urzędów lub przez wynajęte podmioty świadczące tego rodzaju usługi.

Planowanie obronne realizowane przez samorząd terytorialny dotyczy organów administracji samorządowej szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego i polega na „opracowaniu planów funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, regulaminów organizacyjnych na okres wojny, obsady etatowej oraz szczegółowych planów realizacji zestawów zadań operacyjnych[50]". W ramach przygotowań obronnych realizowane są przez samorząd terytorialny „działania organizacyjne w zakresie wdrażania planów operacyjnych funkcjonowania województw, z którymi się wiążą plany funkcjonowania urzędów marszałkowskich (PFUM), plany funkcjonowania powiatów (PFP) i miast, plan funkcjonowania miasta stołecznego Warszawy oraz plany funkcjonowania gmin (PFG)"[51].

Administracja samorządowa realizuje też zadania z zakresu zaspokajania potrzeb ludności cywilnej (są to zadania, które spoczywają na administracji samorządowej bez względu na stan funkcjonowania państwa – w stanach nadzwyczajnych zmienia się jedynie forma i charakter realizacji tych zadań – regulacje rynkowe są w miarę potrzeb zastępowane przez reglamentacje administracyjne). Do zadań administracji samorządowej należy też zapewnienie ciągłego funkcjonowania wszystkich niezbędnych dla ludności cywilnej i struktur państwa (w tym – sił zbrojnych) gałęzi gospodarki narodowej. W szczególności dotyczy to gałęzi związanych z wytwarzaniem wybranych dóbr materialnych oraz produkcją i dystrybucją żywności, transportem, łącznością, budownictwem oraz infrastrukturą energetyczną i bytową[52].

Odrębną kategorię zadań stanowią zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego (prawo przyznaje w tym zakresie kompetencje jedynie powiatowemu i gminnemu szczeblowi samorządu terytorialnego). Zadania te mają przede wszystkim charakter konsultacyjno-opiniodawczy i realizowane są bezpośrednio za pomocą instrumentów prawnych (uchwały i zarządzenia regulujące sprawy z zakresu porządku publicznego) oraz, pośrednio, za pomocą instrumentów instytucjonalnych (wskazywanie kierunków działań służb porządku

---

[50] W. Kitler (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. AON, Warszawa 2005, s. 154.

[51] Tamże, s. 199.

[52] Tamże, s. 206-210.

publicznego, finansowanie wybranych przedsięwzięć[53]). W ramach realizacji zadań obronnych administracja samorządowa podejmuje i utrzymuje współpracę również z innymi jednostkami i organizacjami społecznymi.

Zadania z zakresu potrzeb SZ RP realizowane są przede wszystkim przez administrację gminną. Należą do nich:

- zadania z zakresu planowania obronnego,
- organizacja poboru,
- przechowywanie kart powołania do czynnej służby wojskowej dla żołnierzy rezerwy (tryb stawiennictwa natychmiastowego),
- przygotowanie akcji kurierskiej,
- planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych,
- doręczenie kart powołania do czynnej służby i wezwań do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych,
- organizacja przewozów powołanych żołnierzy rezerwy (tryb stawiennictwa natychmiastowego),
- realizacja świadczeń pieniężnych dla żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową z tytułu należności za lokal mieszkalny oraz utracone wynagrodzenie,
- wprowadzenie stałych dyżurów w urzędach,
- ewidencjonowanie obiektów i rzeczy ruchomych (w tym pojazdów i maszyn) na potrzeby mobilizacji,
- dostosowywanie budynków i obiektów budowlanych do potrzeb mobilizacyjnych,
- gromadzenie, przechowywanie i konserwowanie przedmiotów niezbędnych do dostosowania i wyposażenia budynków i obiektów budowlanych zgodnie z potrzebami mobilizacyjnymi,
- dostosowywanie pojazdów i maszyn przeznaczonych do przekazania SZ RP do specyficznych potrzeb eksploatacyjnych,

[53] M. in. realizacja programów z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego czy też finansowanie dodatkowych służb policyjnych oraz etatów dzielnicowych.

- gromadzenie, przechowywanie i konserwowanie przedmiotów niezbędnych do wyposażenia i dostosowania do specyficznych potrzeb eksploatacyjnych SZ RP pojazdów i maszyn przeznaczonych do przekazania,
- informowanie mieszkańców o mobilizacji przez wywieszanie obwieszczeń w miejscach publicznych,
- zadania z zakresu obrony cywilnej,
- zadania z zakresu wsparcia sojuszniczych sił zbrojnych przez państwo-gospodarza (HNS[54]) oraz zadania z zakresu współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC[55]).

Z punktu widzenia operacjonalizacji zadania te można sformułować w sposób czynnościowy. Wówczas nacisk położony jest na kompetencje i wynikające z nich działania. Odnosząc się do organu administracji samorządowej szczebla gminnego (wójt, burmistrz lub prezydent miasta), możemy wskazań następujące zadania[56]:

- przygotowanie jednostek organizacyjnych, w tym urzędu gminy i poszczególnych jego komórek organizacyjnych, do funkcjonowania w stanach nadzwyczajnych, w tym w czasie kryzysu i wojny,
- organizowanie szkolenia osób funkcyjnych wyznaczonych do realizacji zadań dotyczących zabezpieczenia mobilizacyjnego jednostek wojskowych,
- przechowywanie, doręczanie dokumentów powołania i dowóz żołnierzy rezerwy powołanych w czasie mobilizacji do czynnej służby wojskowej,
- organizowanie akcji kurierskich i gminnych lub, odpowiednio, miejskich punktów zbiórek żołnierzy rezerwy,
- wywieszanie obwieszczeń o mobilizacji powszechnej,
- przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby ochrony ludzi i mienia przed skutkami działań bojowych,
- opracowanie planu świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz jednostek wojskowych oraz innych jednostek organizacyjnych gminy,

---

[54] Host National Support – wsparcie państwa-gospodarza realizowane na rzecz działających na jego terenie elementów sojuszniczych sił zbrojnych.

[55] Civil Military Cooperation – współpraca cywilno-wojskowa lokalnej administracji z sojuszniczymi siłami zbrojnymi.

[56] Por.: J. Wojnarowski, G. Lewandowski, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 49-50.

- nadzorowanie dopełniania szczególnego obowiązku meldunkowego przez żołnierzy rezerwy,
- udostępnianie komendantowi Wojskowej Komendy Uzupełnień (WKU) danych o stanie nieruchomości gminy oraz rzeczy ruchomych,
- alarmowanie ludności znajdującej się na terenie gminy o zagrożeniach.

Dodatkowo szczebel powiatowy administracji samorządowej (starosta – jako organ wykonawczy) realizuje inne zadania związane z przygotowaniem obronnym i działaniem w stanach podwyższonego zagrożenia, polegające na:

- „uwzględnieniu potrzeb obronnych w realizacji zadań publicznych i ich finansowania,
- określeniu zasad i trybu opracowania dokumentów organizacyjno – kompetencyjnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny,
- organizowaniu i nadzorowaniu dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa, wynikających z „Planu mobilizacji gospodarki”,
- współdziałaniu 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,
- ochranianiu ludności i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji, przed skutkami wojny,
- planowaniu i realizowaniu przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, przewidzianych (na potrzeby sił zbrojnych) do wykorzystania w czasie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny,
- organizowaniu i nadzorowaniu szkolenia obronnego pracowników starostwa i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz współdziałaniu w tym zakresie z wojewodą i marszałkiem województwa,
- uczestniczeniu i udziale w planowaniu zadań dla wydzielonych jednostek wojskowych,
- organizowaniu współdziałania z terytorialnymi organami dowodzenia w zakresie ich użycia w akcjach ratowniczych na obszarze powiatu lub województwa,

- uczestniczeniu w planowaniu użycia wojsk obrony terytorialnej w celu wsparcia wojsk operacyjnych,
- prowadzeniu akcji informacyjnej wspierającej działania patriotyczne i obronne mieszkańców powiatu"[57].

Można zatem powiedzieć, że organ samorządowy szczebla powiatowego (starosta) wykonuje następujące zadania[58]:

- organizowanie szkolenia obronnego pracowników starostwa i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- przygotowywanie jednostek organizacyjnych powiatu do realizacji zadań obronnych zleconych przez organ administracji rządowej (wojewodę), wydzielając z budżetu powiatu odpowiednie środki finansowe,
- przygotowywanie mienia komunalnego do wykorzystania w razie stanów nadzwyczajnych – kryzysu i wojny (energetyka, wodociągi, gazownictwo, ciepłownictwo, komunikacja, łączność),
- wykonywanie zadań w zakresie dostaw, usług i świadczeń na rzecz sił zbrojnych (obronności),
- uczestniczenie w opracowywaniu wojewódzkiego programu mobilizacji gospodarki,
- współdziałanie z organami gmin oraz komendantami WKU w sprawach dotyczących zaspokojenia potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych oraz niemilitarnych ogniw systemu obronnego,
- uwzględnianie potrzeb obronnych w planie zagospodarowania przestrzennego powiatu w zakresie rejonów odpowiedzialności państwowej straży pożarnej, straży granicznej, lecznic, straży lasów państwowych itp.,
- kształtowanie i kultywowanie świadomości patriotycznej i obronnej mieszkańców powiatu,
- koordynowanie wykonania zadań obronnych przez sprawowanie nadzoru nad ich realizacją oraz zarządzanie kontroli ich wykonania w organach samorządu powiatu i samorządowych jednostkach organizacyjnych,

---

[57] J. S. Kardas, K. Loranty, *Instytucjonalizacja przygotowania obronnego kadr administracji*, Wyd. AON, Warszawa 2003, s. 20-21.

[58] Por.: J. Wojnarowski, G. Lewandowski, *Zadania...*, s. 48-49.

- organizowanie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności powiatu o zagrożeniach.

Administracja gminna (miejska) oraz jej organy (wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast) uczestniczą w przygotowaniu i przeprowadzeniu poboru współpracując w tym celu z właściwym wojewodą i komendantem Wojskowej Komendy Uzupełnień. W szczególności administracja gminna prowadzi rejestrację przedpoborowych (rozplakatowując obwieszczenia o poborze, rozsyłając wezwania imienne oraz prowadząc rejestr). W organizacji poboru obok administracji gminnej uczestniczy administracja samorządu powiatowego. Administracja samorządowa uczestniczy w poborze w zakresie zabezpieczenia pracy komisji lekarskich, przesyłania wezwań oraz podejmowania działań zmierzających do wypełnienia obowiązku obronnego w trybie przepisów o egzekucji w administracji wobec osób uchylających się od stawiennictwa przez komisją (gmina)[59].

Akcja kurierska przygotowywana jest w czasie pokoju przez wyznaczenie i przeszkolenie osób – kurierów i rozdzielenie zadań. Ma ona na celu sprawne doręczenie kart powołania do czynnej służby żołnierzom rezerwy przewidzianym do stawiennictwa w trybie natychmiastowym i powiadomienie ich o miejscu i czasie zbiórki w celu przewiezienia do miejsca docelowego oraz wezwań do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych osobom przeznaczonym do ich wykonania. Akcja ta jest planowana i wykonywana w oparciu o przechowywane karty powołania oraz zaplanowane i przygotowane wezwania do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych.

Na samorządzie gminnym ciąży obowiązek wypłacania świadczeń pieniężnych dla żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową z tytułu należności za lokal mieszkalny oraz utracone wynagrodzenie według ustalonych wskaźników oraz do wysokości ustalonej w przepisach.

Na potrzeby mobilizacji sił zbrojnych oraz wojny realizowane są więc zadania związane z usystematyzowanym, planowym wykorzystaniem całego potencjału państwa, w tym zasobów osobowych, rzeczowych i infrastruktury[60]. Administracja samorządowa ma w tym swój znaczny udział organizacyjny. Efektywność realizacji tych zadań zależy więc od jakości przygotowania prawa oraz procedur działania opartych na tym prawie, od sprawnej komunikacji między podmiotami administracyjnymi, od przygotowania infrastruktury i zabezpieczenia logistycznego działań oraz od stopnia uświadomienia wykonawcom wagi i znaczenia realizowanych zadań. Najważniejszym jednak, jak się wydaje, warunkiem powodzenia, sprawnego i skutecznego realizowania zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP przez administrację samorządową jest posiadanie

---

[59] Por. B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 2/2006, s 68-80.

[60] Realizowane zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony i innymi aktami prawnymi.

przez nią dostatecznej liczby kompetentnych, przygotowanych i przeszkolonych kadr wykonawczych – zasobów osobowych samorządu terytorialnego.

1.5. Wykorzystanie zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego na rzecz realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Administracja samorządowa wykonuje zadania własne, tj. związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz inne zadania zlecone ustawami i przekazane na podstawie porozumień administracyjnych przez inne organy administracji publicznej. Zadania, których realizacja związana jest z potrzebami sił zbrojnych w sytuacjach zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa, wojny, kryzysu lub klęski żywiołowej nieczęsto znajdują się w centrum uwagi społeczności lokalnej, a przez uzależnienie administracji samorządowej mechanizmami wyborczymi od lokalnej opinii publicznej, z reguły[61] wypełniane są w stopniu minimalnym, nakazanym prawem. Trudno się takiemu podejściu dziwić, jest bowiem zrozumiałe, iż kadencyjność pełnienia władzy w samorządzie terytorialnym sprawia, że wybieralni urzędnicy (pełniący funkcje organów i w organach samorządowych, kierujący pracą urzędów) w głównej mierze starają się zapewnić sobie przychylność lokalnych wpływowych grup opiniotwórczych i głosy wyborców, co osiąga się zazwyczaj przez realizacją doraźnych potrzeb lokalnej społeczności, np. organizację uroczystości i imprez lokalnych, dających satysfakcję mieszkańcom, a w najlepszym razie – przez rozbudowę infrastruktury komunalnej i drogowej, ułatwiającej życie mieszkańcom i dającej często wielu z nich zatrudnienie a przedsiębiorcom lokalnym – zarobek. Jest to postawa zrozumiała i nieraz przyczyniająca się do rozwoju i wzbogacania lokalnej wspólnoty samorządowej, jednak bywa ona niewystarczająca dla odpowiedniego przygotowania administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych, szczególnie w zakresie zasobów osobowych.

---

[61] Jest to opinia sformułowana na podstawie osobistych doświadczeń nabytych w czasie pracy w samorządzie terytorialnym oraz w trakcie współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej, zarówno samorządowymi, jak i niesamorządowymi. Opinia ta jest również potwierdzona konsultacjami prowadzonymi w ramach zwiadu badawczego z pracownikami realizującymi zadania z zakresu bezpieczeństwa w Urzędzie m.st. Warszawy i legitymującymi się długoletnim stażem zawodowym na różnych stanowiskach, związanych z obronnością, w siłach zbrojnych, Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Prawidłowość, o której mowa (minimalizacja aspiracji wobec zadań „nieproduktywnych", nieskutkujących doraźną i widoczną przez wyborców poprawą warunków życia), jest zresztą, jak się wydaje, szerszą tendencją, powszechną w systemie demokracji, zakładającej rotacyjność kadencyjną sprawowania władzy.

W administracji samorządowej wszystkich poziomów wyodrębnione są komórki organizacyjne realizujące zadania obronne. Ponieważ organizacja urzędu leży w kompetencji właściwego organu samorządowego, w praktyce występuje bardzo zróżnicowane ulokowanie realizacji zadań obronnych w strukturze urzędu. Można dostrzec następujące modele organizacji:

- powołanie odrębnej komórki organizacyjnej zajmującej się realizacją zadań na rzecz sił zbrojnych (np. Wydział Spraw Obronnych, Referat Spraw Wojskowych),
- utworzenie komórki organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu bezpieczeństwa w szerszym ujęciu, obejmującym zadania z zakresu potrzeb sił zbrojnych, ale również zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrony cywilnej oraz ochrony ludności (np. Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Wydział Bezpieczeństwa i Spraw Obronnych), w ramach której wydzielona jest mniejsza komórka zajmująca się zadaniami na rzecz obronności (np. Wydział Spraw Wojskowych, Referat Spraw Wojskowych, Zespół ds. Obronnych, samodzielne jedno- lub wieloosobowe stanowisko pracy ds. planowania obronnego i poboru).
- utworzenie rozbudowanej komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa i spraw obywatelskich, obejmującej nie tylko wojskowe i porządkowe aspekty bezpieczeństwa, ale również problematykę ochrony zdrowia i sprawy związane z nadzorem nad stowarzyszeniami oraz pomocą dla imigrantów (np. Biuro Bezpieczeństwa i Spraw Społecznych, Wydział Bezpieczeństwa i Spraw Obywatelskich, Referat Spraw Społecznych i Bezpieczeństwa), w którym wyodrębnione są mniejsze komórki branżowe, w tym komórka zajmująca się wykonywaniem zadań obronnych (np. Wydział Spraw Obronnych, Referat Spraw Wojskowych, Zespół ds. Obronnych, samodzielne lub wieloosobowe stanowisko pracy ds. planowania obronnego) – czasem te mniejsze komórki (zwłaszcza wydziały i referaty) mają własną strukturę wewnętrzną (np. w Wydziale Spraw Obronnych występować mogą Referat Planowania Obronnego i Poboru, Referat Obrony Cywilnej, Referat Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności).

Zdarza się też (zwłaszcza w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, np. niewielkich gminach), że zadania obronne realizowane są na samodzielnym stanowisku pracy, w skrajnym przypadku przez jedną osobę zatrudnioną ½ etatu[62].

[62] Wynika to z odpowiedzi udzielanych przez respondentów na pytania ankiety badania sondażowego realizowanego na potrzeby tej pracy. Respondenci udzielający odpowiedzi negatywnych na pytanie o zdolność zespołu do realizacji zadań (pytanie 11) oraz o poziom motywacji zawodowych (pytanie 22) uzasadniali to niską obsadą osobową i niskimi nakładami na cele osobowe. Zdarzały się dopiski (respondenci z małych gmin) „jak mam sobie

Kształt wewnętrznej struktury organizacyjnej urzędu, a, co za tym idzie – sposób, w jaki organizowane jest wykonywanie zadań nie pozostaje bez wpływu na jej efektywność.

Optymalna organizacja pracy w administracji samorządowej wiąże się z kilkoma czynnikami. Należą do nich: zapewnienie odpowiednio licznej obsady osobowej, właściwe przygotowanie merytoryczne zasobów osobowych do realizacji zadań, stworzenie czytelnej i przejrzystej struktury organizacyjnej oraz funkcjonalno-zadaniowej, jak również zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań. Zróżnicowanie wielkości jednostek samorządowych tego samego poziomu pod względem obszaru, liczby ludności oraz niektórych cech specyficznych (ranga gminy, położenie geograficzne, występowanie węzłów infrastruktury transportowej czy przesyłowej, zalesienie, proporcje pomiędzy terenami wiejskimi i miejskimi, zamożność mieszkańców oraz struktura społeczna), a co za tym idzie – zróżnicowana skala poszczególnych zadań – sprawia, że nie sposób wybrać jednolitego modelu organizacji wewnętrznej urzędu. Zadania na rzecz sił zbrojnych charakteryzują się poza tym dużym zróżnicowaniem wewnętrznym.

Należy zauważyć, iż zadania realizowane przez administrację samorządową, wynikające z potrzeb sił zbrojnych, można usystematyzować według kryteriów:

- stałości realizacji (zadanie ciągłe lub okresowe),
- zaangażowania intelektualnego (zadanie rutynowo-formalne lub innowacyjno-analityczne),
- reżimu funkcjonowania administracji (zadanie realizowane w reżimie normalnym lub reżimie specjalnym, wynikającym ze stanu podwyższonego zagrożenia),
- komplikacji (zadanie wykonywane na poszczególnych stanowiskach merytorycznych lub interdyscyplinarnie, z udziałem innych pracowników merytorycznych),
- czasochłonności (zadania stanowiące pojedyncze czynności lub realizowane przez dłuższy czas),
- pracochłonności (zadania realizowane przez pojedynczych pracowników merytorycznych lub przez wyznaczone zespoły z udziałem pracowników obsługi).

Wykonywanie zadań przez administrację wiąże się zawsze z odpowiednim wykorzystaniem posiadanych zasobów osobowych. Warto się w tym miejscu na chwilę zatrzymać, aby zastanowić się nad znaczeniem pojęcia "zasoby osobowe", co ono oznacza i jak należy je rozumieć na potrzeby niniejszej rozprawy.

---

dać radę, jak jestem sam na pół etatu" czy „u nas zadania obronne realizowane są w wymiarze pół etatu".

Posługując się na początek intuicją, można przywołać takie pojęcia, jak: "ludzie", "pracownicy", "wykonawcy", ale też: "kapitał ludzki", "wiedza", "umiejętności", kwalifikacje", "doświadczenie", czy w końcu "kompetencje".

W literaturze można spotkać różne definicje pojęcia "zasoby osobowe". W kontekście sił zbrojnych pojęcie to bywa używane w znaczeniu „personelu wojskowego i cywilnego resortu obrony narodowej"[63] lub, lapidarnie, „kadr i żołnierzy"[64]. W kontekście gospodarczym przez to pojęcie rozumie się zazwyczaj wszystkich pracowników przedsiębiorstwa, posiadających pewne kwalifikacje, pozyskiwanych, szkolonych, doskonalonych i motywowanych w celu podniesienia efektywności ich pracy dla uzyskania większej wydajności przedsiębiorstwa (zysku)[65]. Na gruncie teorii organizacji i zarządzania pojęcie „zasoby osobowe" odnosi się raczej do „kapitału ludzkiego" i do „kompetencji"[66]. Mówi się tam, że „kompetencje pracowników są głównym elementem kompetencji organizacji"[67]. Inni z kolei nadal widzą w „zasobach osobowych" przede wszystkim personel (osoby pełniące role i wykonujące zadania w organizacji)[68].

Przyjmując, że zasoby osobowe administracji tworzą pracownicy urzędów (w tym osoby pełniące funkcje organów lub w organach samorządu terytorialnego oraz kierowników jego jednostek i komórek organizacyjnych) posiadający niezbędne kwalifikacje i uprawnienia do wypełniania zadań, należy zauważyć, że:

- różnorodność i specyfika zadań wykonywanych przez administrację samorządową na rzecz realizacji potrzeb sił zbrojnych wymaga bardzo zróżnicowanych i stale doskonalonych kwalifikacji;
- w wypadku wielu zadań nie jest możliwe doraźne i zarazem efektywne przeszkolenie pracowników z innych komórek lub spoza urzędu;
- zadania o charakterze innowacyjno-analitycznym, w szczególności te o wyższym stopniu skomplikowania i wykonywane w reżimie specjalnym, wymagają nie tylko starannego przygotowania i przeszkolenia oraz wysokich kwalifikacji merytorycznych, ale również sprawdzonych cech osobowościowych, jak wytrwałość czy odporność na stres;

---

63 R. Polak, J. Telep, *Kierunek Armia Zawodowa? - aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Bellona, Warszawa 2002, s. 38.

64 J. Wojnarowski, G. Lewandowski, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 7.

65 Por. R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 418-452.

66 Por. T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 19-20.

67 Tamże, s. 23.

68 Por. S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 10 i następne.

- spośród osób zatrudnionych w komórkach wykonujących zadania obronne zwykle pewną część stanowią emerytowani żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, natomiast (zwłaszcza w większych komórkach) znaczną część stanowią osoby zatrudnione przypadkowo, posiadające wyłącznie kwalifikacje urzędnicze i wykonujące rutynowo swoje zadania;
- osoby posiadające specjalistyczne kwalifikacje do wykonywania zadań obronnych w administracji samorządowej, poparte kierunkowym wykształceniem akademickim i doświadczeniem zawodowym, stanowią pojedyncze przypadki,
- z reguły w administracji samorządowej wykorzystuje się zasoby osobowe do wykonywania zadań opartych na ich kwalifikacjach, z intencją wykonania zadania w minimalnym stopniu spełniającym wymogi ustawowe, nie prowadzi się natomiast planowego szkolenia i doskonalenia zasobów osobowych;
- szkolenia i kształcenie specjalistyczne podwyższające kwalifikacje na rzecz wykonywanych zadań podejmowane są z reguły jedynie w trybie indywidualnym, z woli pojedynczych pracowników, a nie w ramach planowego szkolenia i doskonalenia;
- tylko mała część zasobów osobowych przygotowana jest do podjęcia działań wykraczających poza zadania rutynowe, szczególnie w sytuacji pracy w reżimie specjalnym (nie są mi znane jakiekolwiek badania czy choćby szacunki na temat dyspozycyjności i innowacyjności pracowników administracji w wypadku zmiany reżimu funkcjonowania administracji samorządowej, spowodowanej zagrożeniem zewnętrznym, wojną, kryzysem, czy klęską żywiołową);
- z racji wysokiej feminizacji zawodu i występujących zobowiązań rodzinnych wobec osób małoletnich i sędziwych, wymagających opieki, wykorzystanie tych osób jest utrudnione w szczególności w razie konieczności funkcjonowania urzędu w reżimie specjalnym, w tym pracy zmianowej i pełnienia stałych dyżurów;
- konieczność posiadania poświadczenia bezpieczeństwa odpowiedniego stopnia upoważniającego do dostępu do dokumentów opatrzonych klauzulą niejawności znacznie ogranicza zastępowalność (wymienialność) pracowników administracji samorządowej;
- z uwagi na redukcję sił zbrojnych i innych służb mundurowych zmniejsza się liczba emerytów mundurowych, posiadających kwalifikacje do prowadzenia spraw obronnych, chcących podjąć pracę w administracji samorządowej, co więcej – są oni, ze względu na

zmieniający się charakter wyzwań, w coraz mniejszym stopniu przygotowani do realizacji tych zadań.

Należy zauważyć, iż o ile w czasie pokoju realizacja zadań obronnych przebiega w administracji samorządowej na ogół poprawnie, o tyle istnieją realne obawy co do efektywności realizacji tych zadań w sytuacji wystąpienia zagrożenia skutkującego zmianą reżimu funkcjonowania i zwiększeniem się liczby oraz skali zadań.

Z badań wynika, że wykorzystanie zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego często ma charakter bieżący, doraźny, bez głębszej kalkulacji, w sposób obcy założeniom planowania strategicznego czy długofalowemu myśleniu o organizacji, jej zadaniach i interesach. W szczególności nie ma tutaj miejsca na elementy nowoczesnego zarządzania zasobami osobowymi, uwzględniającego zarówno obecne, jak i przyszłe, dające się przewidzieć, potrzeby administracji. Wykorzystanie zasobów osobowych sprowadza się do eksploatacji istniejących kadr, w stopniu minimalnym i dalece niewystarczającym zajmując się problematyką przygotowania – pozyskiwania, kształcenia, doskonalenia, budowania indywidualnych karier. Nierzadkim zjawiskiem jest traktowanie administracji samorządowej przez najlepiej przygotowanych pracowników jako miejsca do nabrania doświadczenia i aktywnego zawodowo przeczekania w poszukiwaniu zatrudnienia dającego lepszą perspektywę zawodową i możliwość awansu poziomego.

Wydaje się, że podstawową przyczyną jest zbyt duże związanie realizacji zadań obronnych z naturalnym w demokracji zjawiskiem rotacji i kadencyjności aparatu władzy. Jest to szczególnie widoczne w obszarze zadań niewpływających na popularność wśród wyborców, czyli zadań niezwiązanych z doraźną poprawą jakości życia mieszkańców. Powoduje to myślenie i planowanie w skali kadencji, nie zaś w skali wielokadencyjnej, wieloletniej. Dodatkowo zadania obronne w strukturze zarządzania jednostki administracji samorządowej podlegają konkretnemu członkowi zarządu danej jednostki, który podlega zasadom kadencyjności i rotacyjności tak jak inni członkowie zarządu (nie ma żadnych szczególnych mechanizmów regulujących tę kwestię). Skutkuje to brakiem planowania strategicznego w obszarze polityki personalnej i zarządzania zasobami osobowymi oraz brakiem efektywnego (skłaniającego pracowników do doskonalenia się i wiązania na trwałe kariery osobistej z administracją samorządową) systemu motywacyjnego.

1.6. Paradygmaty i determinanty procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego

Administracja samorządowa, realizując zadania publiczne, dysponuje liczną rzeszą pracowników posiadających zróżnicowane kwalifikacje, stanowiących rzeczywiste zasoby osobowe administracji. Zasoby osobowe zatem to nie tyle ludzie, czy raczej nie tylko ludzie, ale ludzie przygotowani do wypełniania zadań. Przygotowanie to jest bardzo istotnym zadaniem administracji samorządowej. Kolejne elementy przygotowania zasobów osobowych cechują się uporządkowanym następstwem czasowym i wynikaniem, co stanowi znamiona procesu[69] – w tym przypadku procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej. Mówiąc o danym procesie, mówimy jednocześnie o pewnych wzorcach, modelach, czy ogólnych sposobach jego tworzenia, czyli o paradygmatach procesu.

Specyfika uwarunkowań organizacyjno ustrojowych administracji samorządowej w zakresie skali planowania i programowania działań polega na występowaniu przewagi myślenia doraźnego, bieżącego, nad strategicznym, długofalowym. Stąd też, mając świadomość istniejącego stanu rzeczy, w tym miejscu zajmiemy się nie tyle tym, jak przebiega proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego, ale jak przebiegać powinien w świetle wymogów prawa i zasad racjonalnego postępowania; spróbujemy również przedstawić paradygmaty i determinanty tego procesu.

Zupełnie fundamentalną przesłanką do rozważań na temat istoty i charakteru procesu przygotowania zasobów osobowych jest integralna dwoistość jego natury. Z jednej strony jest to proces stanowiący przedmiot badań w obszarze nauk organizacji i zarządzania, z drugiej – jest procesem pedagogicznym, podlegającym wszystkim prawom dydaktyki. W celu uporządkowania wywodu najpierw omówione zostały aspekty pedagogiczne procesu przygotowania zasobów osobowych, a później – związane jego rolą i znaczeniem w osiąganiu celów organizacji.

Proces przygotowania zasobów osobowych jest procesem dydaktycznym polegającym na nauczaniu – uczeniu się, a zatem świadomym i celowym przyswajaniu wiedzy i opanowywaniu umiejętności[70]. Można wyróżnić dwie strony – toki procesu dydaktycznego: podający (związany

---

[69] Samo słowo „proces" pochodzi od łacińskiego *processus* lub *procedere* oznaczających, odpowiednio, „postępowanie" lub „kroczyć naprzód" (por.: E. Skrzypek (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, Wyd. Zakład Ekonomiki Jakości i Zarządzania Wiedzą, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 40.

[70] Por.: Cz. Kupisiewicz, *Dydaktyka ogólna*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Graf Punkt, Warszawa 2000, s. 15-20; J. Bednarek, J. Bieńkowski, R. Stępień, *Proces kształcenia wojskowego*, Wyd. AON, Warszawa 1994, s. 43-44; W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Wyd. Żak, Warszawa 1995, s. 10-12 i 129-132.

z podmiotem nauczającym) oraz poszukujący (związany z podmiotem nauczanym). Toki procesu dydaktycznego obejmują odrębne, właściwe im ogniwa procesu nauczania[71] (zob. tabela 4).

Tabela 4.

Ogniwa procesu nauczania wg toków

Ogniwa procesu nauczania	
Tok podający (nauczyciele)	**Tok poszukujący (uczniowie)**
Przygotowanie do pracy – wytworzenie motywacji	Uświadomienie sobie trudności (teoretycznej lub praktycznej)
Przekazanie nowego materiału	Zwerbalizowanie rozpoznanej trudności
Synteza przekazanego materiału	Sformułowanie hipotez
Kontrola opanowania przekazanego materiału	Przeprowadzenie weryfikacji empirycznej
	Potwierdzenie hipotezy, skutkujące utrwaleniem i wykorzystaniem, lub zanegowanie hipotezy, skutkujące powrotem do ogniwa formułowania hipotez

Opracowanie własne

Podstawowym, najpowszechniej wykorzystywanym procesem dydaktycznym jest proces kształcenia. Wykorzystywany jest on na wszystkich etapach rozwoju człowieka, a na poziomie edukacji powszechnej, przygotowującej przyszłych pracowników do dojrzałości osobistej i zawodowej ma pozycję bezwzględnie dominującą. Proces kształcenia stanowi „uporządkowany w czasie ciąg zdarzeń obejmujący takie czynności nauczycieli i uczniów, ukierunkowane przez odpowiedni dobór celów i treści, oraz takie warunki i środki, jakie służą wywoływaniu zmian w uczniach, stosownie do przyjętych celów kształcenia"[72]. Proces kształcenia jest formą zorganizowaną przekazywania i przyswajania wiedzy i umiejętności, opartą na relacji nauczyciel – uczeń, w której nauczyciel jest stroną odpowiedzialną za dobór celów i treści oraz ustalenie warunków i środków kształcenia, a rolą ucznia jest świadome korzystanie z możliwości nabycia wiedzy i umiejętności. Proces kształcenia znajduje zastosowanie szczególnie w tych obszarach przygotowania zasobów osobowych, które wymagają jednoczesnego, jednolitego, porównywalnego i weryfikowalnego szkolenia.

---

[71] Por.: Cz. Kupisiewicz, *Dydaktyka...*, s. 105-108. Inną systematykę przyjął W. Okoń, opierając się na analizie modelu czynnościowego pracy uczniów oraz celów i kierunków nauczania. Ze względu na silne odniesienie do zasad kształcenia i wychowania odnoszących się do wczesnego okresu kształcenia wydaje się ona być mniej użyteczna z punktu widzenia celu niniejszej pracy (por.: W. Okoń, *Wprowadzenie...*, s. 317-324).

[72] W. Okoń, *Wprowadzenie...*, s. 133.

Proces samokształcenia jest procesem jednostronnym, wymagającym szczególnie świadomego podejścia do pozyskiwania wiedzy i umiejętności, w którym „cele, treść, warunki i środki zależą od samego podmiotu”[73] kształcącego się. Proces ten ma szerokie zastosowanie w przygotowaniu zasobów osobowych, w szczególności w dziedzinach specjalistycznych, wąskich specjalnościach oraz przy doskonaleniu nabytych umiejętności. Wymaga on uprzedniego posiadania zasobu wiedzy i umiejętności pozwalających na samodzielny wybór kierunków kształcenia, jak również wyznaczanie celów, tworzenie warunków oraz pozyskiwanie i selekcję środków kształcenia. Samokształcenie wymaga samodyscypliny i determinacji oraz motywacji, zarówno wewnętrznej, wynikającej z osobistych zainteresowań i potrzeb rozwoju, jak również zewnętrznej, związanej ze stymulowaniem rozwoju zawodowego przez pracodawcę (zachęty płacowe i pozapłacowe).

Istnienie wyodrębnionych procesów dydaktycznych skłania do przedstawienia katalogu zasad kształcenia, pozwalających na kształcenie zoptymalizowane, przynoszące najlepsze efekty. Katalog tych zasad obejmuje zasady[74]: systemowości, poglądowości, samodzielności, związku teorii z praktyką, efektywności, stopniowania trudności oraz związku indywidualizacji i uspołecznienia. Systemowość obejmuje podejście uporządkowane, planowe i systematyczne do materiału dydaktycznego, co prowadzi do szybszego i lepszego opanowania materiału stanowiącego powiązane ze sobą elementy. Poglądowość odwołuje się zarówno do obserwacji rzeczywistości, jak i zdolności do dostrzegania związków i relacji pomiędzy konkretem a abstrakcją. Samodzielność koncentruje się na umożliwieniu udziału strony uczącej się w wyborze warunków i środków kształcenia. Z kolei związek teorii z praktyką warunkuje nie tylko użyteczność zawodową kształcenia, ale również ułatwia kształcenie, pozwalając odwoływać się przy przyswajaniu wiedzy i umiejętności do własnych doświadczeń oraz analogii do elementów obserwowanej rzeczywistości. Efektywność wiąże się w tym wypadku przede wszystkim z celem kształcenia, natomiast zasada indywidualizacji i uspołecznienia jest w istocie zasadą elastycznego kształcenia i wychowania, uwzględniającego zarówno metody pracy indywidualnej, jak i zespołowej.

Proces dydaktyczny powinien też uwzględniać integralne cechy gatunkowe człowieka eksponowane na drodze do poznania. Wiążą się one z trzema podstawowymi rodzajami aktywności człowieka[75]: intelektualną, emocjonalną i praktyczną. Stanowią podstawę dla teorii kształcenia wielostronnego – złożonego procesu dydaktycznego uwzględniającego różne drogi rozwoju.

---

[73] Tamże, s. 155.
[74] Por. tamże, s. 171-189.
[75] Por. tamże, s. 197-198.

Kształcenie wielokierunkowe obejmuje: uczenie się poznawcze (pozyskiwanie wiedzy), uczenie się problemowe (formułowanie i poszukiwanie rozwiązań problemów, oparte na nabytej wiedzy), uczenie się przez przeżywanie (wartościowanie i formułowanie ocen) oraz uczenie się przez działanie (ćwiczenie umiejętności praktycznych – operacyjnych).

Z kształceniem wielostronnym wiąże się koncepcja kształcenia problemowego. W odróżnieniu od podejścia poznawczego, kształcenie problemowe stawia nacisk na możliwie samodzielną identyfikację i rozwiązanie problemu, „jest sekwencją takich czynności nauczyciela i uczniów, jak organizowanie sytuacji problemowych i formułowanie problemów (w miarę dojrzewania uczniowie dokonują tego sami), indywidualne lub grupowe rozwiązywanie problemów przez uczniów, weryfikacja uzyskiwanych rozwiązań oraz systematyzowanie, utrwalanie i stosowanie nowo nabytej wiedzy w działaniach umysłowych i praktycznych”[76]. Podejście problemowe wydaje się mieć szczególnie duży potencjał kształcenia w szczególności w szkoleniu umiejętności.

Kształcenie programowane stanowi najnowsze podejście w ramach teorii procesu dydaktycznego, opierające się na klasycznych zasadach kształcenia i jednocześnie wykorzystujące współczesne zdobycze nauki i techniki. Kształcenie to zakłada indywidualizację i automatyzację procesu dydaktycznego. Osiąga się to przez wykorzystanie metod programowania (liniowych[77], rozgałęzionych[78] i mieszanych[79]). Kształcenie programowane jest szczególnie pożyteczne w tych obszarach, które wymagają umiejętności rozpoznawania prawidłowych rozwiązań oraz bieżącego sprawdzania wiedzy.

Przedstawione procesy dydaktyczne wymagają zastosowania odpowiednich metod kształcenia. Należy zaznaczyć, że metoda kształcenia jest pojęciem o nieco innym znaczeniu niż metoda naukowa. Metodą kształcenia określany jest „wypróbowany i systematycznie stosowany układ czynności nauczycieli i uczniów, realizowanych świadomie w celu spowodowania założonych zmian w osobowości uczniów”[80]. Znaczenie wyodrębnienia i rozróżnienia poszczególnych metod polega przede wszystkim na umiejętności ich stosowania w konkretnych

---

[76] Por. tamże, s. 218.

[77] Metoda wykorzystuje teorię psychologii behawiorystycznej, dzieląc proces kształcenia na bardzo wiele następujących po sobie kroków – etapów, w czasie których uczący się przechodzi pełną sekwencję: bodziec (zapytanie, zagadnienie), reakcja (odpowiedź, rozwiązanie) oraz nagroda (weryfikacja rozwiązania – z reguły pozytywna, ze względu na łatwość reakcji). Jest to metoda zakładająca unikanie błędów. Por. tamże, s. 230-233.

[78] Metoda polega na dokonywaniu wyboru spośród wielu wariantów odpowiedzi. Pozwala na weryfikację wiedzy i ujawnianie luk w wiedzy. Wybrana odpowiedź nie tylko zawiera weryfikację poprawności, ale też uzasadnienie i wyjaśnienie. Por. tamże, s. 233-234.

[79] Wykorzystując zalety dwóch poprzednich, stanowią odrębną kategorię metod obejmującą programy o charakterze psychologicznym, o podstawach cybernetycznych oraz o podstawach ściśle pedagogicznych (indywidualne lub grupowe). Por. tamże, s. 235-239.

[80] Tamże, s. 246.

obszarach i przedmiotach kształcenia. Obecnie można wyróżnić trzy kategorie metod kształcenia[81] uwzględniające różne typy relacji przekazu oraz źródła wiedzy i umiejętności (zob. tabela 5).

Tabela 5.

Klasyfikacja metod nauczania (według N. M. Wierzilina)

Treść	Metody		
	słowne	oglądowe	praktyczne
Źródło wiedzy	słowo	obiekt oglądowy	zajęcie praktyczne
Nauczyciel przekazuje wiadomości	słowem	pokazem	instruktażem
Uczniowie przyswajają wiadomości	słuchając	obserwując	pracując

Opracowanie: W. Okoń, *Wprowadzenie...*, s. 248.

Uzupełnieniem tej klasyfikacji jest typologia metod kształcenia oparta na kryteriach związanych z rodzajem i rozkładem natężenia aktywności stron relacji nauczyciel – uczeń. Wiąże się to z rozpoznaniem cech gatunkowych człowieka – podmiotu pozyskującego, przetwarzającego, utrwalającego i wykorzystującego wiedzę i umiejętności. W szczególności wiąże się to z zaobserwowaną właściwością człowieka – strukturalnym powiązaniu wiedzy i umiejętności z działaniem i myśleniem jednostki w ramach kształtowania jej osobowości. W ramach tej typologii można wyróżnić następujące grupy metod[82]:

- asymilacji wiedzy (oparte głównie na aktywności poznawczej o charakterze reproduktywnym),
- problemowe (zakładające zwiększoną samodzielność uczącego się, oparte na twórczej aktywności poznawczej, polegające na identyfikowaniu i rozwiązywaniu problemów),
- waloryzacyjne (oparte na dominującej aktywności emocjonalno-artystycznej),
- praktyczne (nacechowane przewagą aktywności praktyczno-technicznej, wpływającej na otoczenie).

Każda z grup metod obejmuje wiele metod przenikających się i współwykorzystywanych w rzeczywistym kształceniu. W dodatku, ze względu na stały postęp osiągany w dydaktyce jako nauce, opracowywane są i wyróżniane nowe metody kształcenia, stanowiące zarówno kompilację

---

[81] Ze względu na nieprzydatność dla zróżnicowanego przedmiotowo w swojej istocie procesu przygotowania zasobów osobowych pominięto drogę poszukiwania uniwersalnej metody kształcenia.

[82] Por. tamże, s. 254-255.

metod istniejących wcześniej, jak i efekt rozwoju i wykorzystania innych gałęzi wiedzy. Na użytek niniejszej pracy sporządzone zostało zestawienie podstawowych metod kształcenia, które mogą być wykorzystane w procesie przygotowania zasobów osobowych (zob. tabela 6). Zestawienie obejmuje krótką charakterystykę poszczególnych metod[83].

Tabela 6.

Typologia metod nauczania

Metoda	Charakterystyka
Metody asymilacji wiedzy	
Pogadanka	Rozmowa prowadzona w relacji zwrotnej „jeden do wielu", zastosowanie znajduje zarówno do celów wprowadzenia, właściwej prezentacji wiadomości, jak i utrwalania. Uwzględnia wspólne stawianie pytań i poszukiwanie odpowiedzi.
Dyskusja	Wymiana zdań, poglądów i opinii w relacji zwrotnej „wielu do wielu" - nauczyciel jednocześnie koordynuje i kierunkuje dyskusję oraz jest jej uczestnikiem. Polega na formułowaniu i weryfikowaniu argumentów. Celem dyskusji może być dążenie do wspólnego rozwiązania problemu, kształtowanie przekonań lub uzupełnienie wiedzy.
Wykład	Przekaz słowny zwartego, uporządkowanego materiału, może być ilustrowany elementami poglądowymi przy zastosowaniu środków technicznych. Relacja jednokierunkowa „jeden do wielu". Wykład może przyjmować formę konwencjonalnego wywodu, prezentacji wyodrębnionego problemu lub wykładu konwersatoryjnego (uwzględniającego ukierunkowaną aktywność słuchaczy). W niektórych sytuacjach wskazane jest zastosowanie formy uproszczonej – opisu lub opowiadania przedstawiającego pewien element rzeczywistości.
Praca z książką	Praca ze źródłem pisanym nastawiona na samodzielne zdobywanie wiedzy. Uzupełnia inne metody kształcenia, w szczególności przydatna do poszerzania i utrwalania nabytej wiedzy.
Metody problemowe	
Klasyczna	Opiera się na zasadach postępowania naukowego, w szczególności oddaje istotę toku badań naukowych. Obejmuje identyfikację sytuacji problemowej, formułowanie problemów i pomysłów rozwiązań, weryfikację pomysłów oraz uporządkowanie i stosowanie praktyczne wyników. Zakłada posiadanie wstępnego zasobu wiedzy i zaangażowania uczniów w problematykę kształcenia. Skłania do samodzielnego myślenia i rozwija umiejętności prowadzenia analizy krytycznej.
Przypadków	Polega na analizie prostego przypadku z dziedziny kształcenia, w celu rozwiązania jakichś trudności z nim związanych przez stawianie pytań odnośnie do uzyskanego opisu przypadku, i poszukiwaniu oraz weryfikowaniu możliwych wariantów rozwiązań.
Sytuacyjna	Polega na analizie złożonej sytuacji problemowej (dotyczącej na ogół funkcjonowania jakiejś organizacji) na podstawie uzyskanego jej szczegółowego opisu i propozycji rozwiązań. Zadaniem osób kształcących się jest zrozumienie wszystkich aspektów sytuacji i dokonanie świadomego wyboru rozwiązania. Wymaga ich dużej dojrzałości osobistej i organizacyjnej.
Giełda pomysłów	Zbieranie swobodnie powstających rozwiązań (pomysłów) postawionego zadania, składa się z faz: zadaniowania, wytwarzania pomysłów oraz weryfikacji rozwiązań (dopiero po przedstawieniu wszystkich pomysłów). Wykorzystuje naturalną innowacyjność i intuicję uczestników.
Mikronauczanie	Polega na doskonaleniu umiejętności przez kilkakrotne powtarzanie (za każdym razem podlegające ocenie i poszukiwaniu możliwości poprawy). Stosowana w niewielkich grupach (praca zespołowa jest istotnym elementem doskonalenia).
Gry dydaktyczne	Metoda ta (zespołowa) jest bardzo zróżnicowana wewnętrznie w silnym związku z dziedziną jej stosowania. Wykorzystuje naturalną skłonność do zabawy, rozrywki i rywalizacji dla celów

[83] Por. tamże, s. 255-273.

	dydaktycznych. Wiąże się z przyjęciem i stosowaniem jednoznacznych reguł. Rozwija współdziałanie, usprawnia proces poznania, uczy funkcjonowania w relacjach rywalizacji, uspołecznia, przyzwyczaja do poszanowania istniejących norm. Obejmuje gry symulacyjne, inscenizacje oraz gry logiczne.
Metody waloryzacyjne	
Impresyjne	Konfrontacja z przedmiotem o pewnych wartościach (społecznych, moralnych, estetycznych lub naukowych). Polega na wywoływaniu na uczestnikach wrażeń związanych z eksponowanym przedmiotem i reprezentowanymi przezeń wartościami.
Ekspresyjne	Konfrontacja z sytuacjami nieobojętnymi aksjologicznie, wymagającymi zajęcia stanowiska wartościującego lub powstania wewnętrznego przeżycia wartościującego. Rozwija zdolność formułowania ocen.
Metody praktyczne	
Ćwiczebne	Przez wielokrotne powtarzanie określonych działań rozwija zarówno sprawność posługiwania się sposobami wykonywania działań, jak i zdolność osiągania oczekiwanych wyników końcowych. Prowadzi do kształtowania umiejętności i nawyków.
Realizacji zadań wytwórczych	Bezpośrednie wykonywanie zadań wytwórczych prowadzące do uzyskiwania konkretnych produktów, podlegających ocenie co do czasu, jakości i sposobów wykonania. Umożliwia rozwijanie i weryfikację posiadanych umiejętności oraz doskonalenie umiejętności działania nastawionego na rozwiązywanie trudności praktycznych.

Opracowanie własne

Obok wykorzystywanych metod dydaktycznych istotne znaczenie ma wybór odpowiednich form organizacyjnych kształcenia[84]. Na użytek procesu przygotowania zasobów osobowych możliwe jest wykorzystanie zarówno indywidualnych, grupowych, jak i zbiorowych form kształcenia[85]. Do podstawowych form organizacyjnych kształcenia zaliczyć należy: kursy, prelekcje, ćwiczenia praktyczne, szkolenia w miejscu pracy oraz gry decyzyjne (zob. tabela 7).

Tabela 7.

Formy organizacyjne kształcenia na użytek procesu przygotowania zasobów osobowych

Formy organizacyjne kształcenia	
Nazwa	Charakterystyka
Kursy	Stanowią formę zorganizowaną, zbiorową. Związane z jednoczesnym kształceniem grupy uczestników poza miejscem pracy. Ukierunkowane na zapoznanie uczestników z wybranym wycinkiem problematyki, prezentacją określonych zagadnień, możliwych rozwiązań, technik oraz stanu wiedzy w danej dziedzinie. Nacisk na uzyskanie lub pogłębienie wiedzy. Zakładana weryfikacja stopnia przyswojenia wiedzy.
Prelekcje	Forma zbiorowego przekazywania wiedzy, opinii lub informacji o określonym zagadnieniu.

[84] Cz. Kupisiewicz przywołuje dychotomiczne systematyki zbiorów form organizacyjnych kształcenia wg kryterium ilościowego (nauczanie jednostkowe i zbiorowe) oraz miejscowego (szkolne i pozaszkolne). W ramach tego ostatniego wyróżnia zajęcia dydaktyczne klasowo-lekcyjne, laboratoryjne, warsztatowo-produkcyjne i świetlicowe oraz pracę domową, wycieczkę, zajęcia w zakładach produkcyjnych lub usługowych i koła zainteresowań (por.: Cz. Kupisiewicz, *Dydaktyka...*, s. 158). W. Okoń wskazuje na trzy podstawowe formy organizacyjne kształcenia: lekcyjną, domową i pozalekcyjną (por.: W. Okoń, *Wprowadzenie...*, s. 308). Na użytek tej pracy przedstawiony został odrębny zbiór form organizacyjnych kształcenia, uwzględniający możliwości, potrzeby i specyfikę jednostek organizacyjnych administracji samorządowej.

[85] J. Bednarek, J. Bieńkowski, R. Stępień, *Proces...*, s. 96.

	W szczególności charakter popularyzatorski. Przeprowadzane zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, w dostosowanych do tego celu obiektach.
Ćwiczenia praktyczne	Forma zorganizowana, zarówno indywidualna, grupowa, jak i zbiorowa. Polega na wykonywaniu działań rzeczywistych w celach ćwiczebnych dla sprawdzenia i doskonalenia umiejętności wykonawców oraz sprawdzania poprawności obowiązujących procedur i wewnętrznych zasad postępowania w organizacji. Przeprowadzane w warunkach rzeczywistego stanowiska pracy lub na stanowisku specjalnie przystosowanym.
Szkolenia na miejscu pracy	Forma indywidualna, ukierunkowana na nauczenie oraz doskonalenie umiejętności związanych z konkretnym stanowiskiem pracy. Realizowana w celu nabycia lub podniesienia kwalifikacji pracownika na danym stanowisku, obejmuje zarówno elementy teoretyczne jak i umiejętności praktyczne.
Gry decyzyjne	Forma grupowa lub zbiorowa, zorganizowana. Polega na wykonywaniu działań w celu rozwiązania konkretnych zadań przewidzianych scenariuszem, w warunkach symulowanych, na podejmowaniu decyzji oraz wykonywaniu czynności ćwiczebnych. Rozwija umiejętności indywidualne oraz zdolność działania zespołowego. Weryfikuje i doskonali umiejętności oraz pozwala na praktyczne sprawdzenie procedur i zasad działania.

Opracowanie własne

Z wykorzystaniem metod kształcenia wiąże się ściśle odpowiedni dobór środków dydaktycznych – „przedmiotów materialnych, które, dostarczając uczniom określonych bodźców oddziałujących na ich wzrok, słuch, dotyk itd., ułatwiają im bezpośrednie i pośrednie poznawanie rzeczywistości, dzięki czemu usprawniają proces nauczania – uczenia się, a przez to wpływają korzystnie na jego efekty końcowe”[86]. Do środków tych należą urządzenia umożliwiające emisję dźwięku oraz (łącznie lub oddzielnie) obrazu, jak również rzeczywiste (oryginalne lub modele zastępcze) przedmioty pozwalające na bezpośrednie zapoznanie się z ich budową i działaniem (funkcjonowaniem). W warunkach przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej do środków dydaktycznych należy zaliczyć urządzenia prezentujące za pomocą obrazu i dźwięku (komputery, rzutniki, magnetofony, projektory etc.), przedmioty poglądowe (tablice, schematy, zestawienia, mapy – w różnej formie) oraz przedmioty rzeczywiste (środki łączności, dokumenty papierowe, w tym przepisy i procedury, urządzenia biurowe oraz inne, w tym związane w ochroną ludności).

Proces dydaktyczny podlega ewaluacji w zakresie skuteczności i efektywności. Służą temu metody kontroli – formy sprawdzania wiedzy i umiejętności uczestników różnych form kształcenia. Kontrola osiągnięć może mieć charakter bieżący, okresowy lub końcowy. Należy jednak zastrzec, że bardzo trudno jest wskazać na jednoznaczne, obiektywne kryteria pomiaru osiągnięć. Jednocześnie w przypadku poszczególnych form szkolenia mogą nie występować elementy kontroli[87] osiągnięć lub występują tylko wybrane (kontrola bieżąca albo okresowa, albo końcowa).

[86] Cz. Kupisiewicz, *Dydaktyka*..., s. 177.

[87] Często jedyną formą kontroli jest formalna kontrola przeprowadzenia danej formy kształcenia, jednak nie dotyczy ona wówczas pomiaru osiągnięć kształconych.

Kontrola bieżąca zawsze jest przeprowadzana w trakcie zajęć, w formie sprawdzenia ustnego (pytanie – odpowiedź) lub pisemnego (praca kontrolna, test). Sprawdzenie okresowe lub kontrolne zazwyczaj przyjmuje formę pisemną lub operacyjną (wykonanie zadania – osiągnięcie celu). Sprawdzenie może być realizowane w warunkach rzeczywistych, symulowanych lub oparte na wykorzystaniu modelu. W warunkach funkcjonowania administracji samorządowej sprawdzeniem najbardziej wiarygodnym jest realizacja zadań w ramach symulowanej sytuacji problemowej, a miarą oceny osiągnięć jest uzyskanie założonego w zadaniu celu.

Osiąganie celów w trakcie realizacji zadań ćwiczebnych (symulacyjnych), ale przede wszystkim w realnym działaniu jest wyznaczeniem skuteczności przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego we wszystkich aspektach, w szczególności wynikających z teorii organizacji i zarządania. Wydaje się, że przygotowanie zasobów osobowych obejmuje w tym rozumieniu następujące elementy[88]:

- określenie potrzeb osobowych do wykonywania zadań,
- pozyskanie lub wytypowanie osób przeznaczonych do wykonywania zadań,
- określenie wymaganych kwalifikacji i umiejętności potrzebnych do wykonywania zadań,
- sprawdzenie posiadanych kwalifikacji i umiejętności oraz określenie potrzeb w zakresie szkolenia i doskonalenia,
- przeprowadzenie szkoleń i przedsięwzięć doskonalących,
- weryfikacja efektywności osób przygotowywanych,
- określenie zakresu i trybu dalszego doskonalenia zawodowego,
- kontrola efektywności wykonywania zadań (również przez prowadzenie gier i ćwiczeń).

Przygotowanie zasobów osobowych w w podstawowym wymiarze powinno wiązać się z realizacją celów organizacji – wykonywaniem zadań publicznych. Rzecz jasna, że przygotowanie i samo wykonywanie zadań powinno się odbywać w sposób sprawny[89], skuteczny[90] i efektywny[91],

---

[88] Por.: R. W. Griffin, *Podstawy...*, s. 418-452.

[89] Ogólnie działaniem sprawnym nazywane jest takie działanie, które w sposób skuteczny, korzystny i ekonomiczny prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu (por.: J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Wyd. PWN, Warszawa 1976, s. 242).

[90] Skuteczność w odniesieniu do działania jest cechą wskazującą na podejmowanie środków zbliżających do osiągnięcia zakładanego celu, niekoniecznie prowadzących bezpośrednio i ostatecznie do jego osiągnięcia, ale chociażby pozwalających na osiąganie celów pośrednich, cząstkowych (por. tamże, s. 242-254).

[91] Efektywność jest pojęciem w wąskim rozumieniu odnoszącym się ekonomicznej relacji między uzyskanym efektem a poniesionym nakładem. W obszarze problematyki związanej z realizacją zadań przez administrację publiczną pojęcie efektywności wydaje się być bliskie znaczeniowo skuteczności, rozumianej jednak bardziej w odniesieniu

czyli w uzasadnionej proporcji nakładów i zaangażowania sił i środków do uzyskanych efektów. Krótko mówiąc – winno być realizowane racjonalnie[92]. Wydaje się więc, że zasadniczym paradygmatem budowy procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej jest racjonalny tok postępowania uwarunkowany teleologicznie, a zatem stanowiący ciąg działań wynikających kolejno w uporządkowanym następstwie czasowym, realizowanych w funkcji celowościowej – jest to paradygmat racjonalno-celowy.

Kolejny istotny postulat budowy procesu przygotowania zasobów osobowych stanowi utrzymanie stałej gotowości organizacji (administracji samorządowej) do wykonywania zadań. Paradygmat ten, odnoszący się do zdolności organizacji do ciągłego odtwarzania zasobów w sposób pozwalający na ciągłe wykonywanie zadań, można określić mianem paradygmatu stałej gotowości.

Wreszcie każda organizacja działająca dla osiągnięcia pewnego celu musi liczyć się z ciągłymi zmianami otoczenia, przynoszącymi zmianę warunków działania (osiągania celu), zmianę i pojawianie się nowych wyzwań, w tym niejednokrotnie – zagrożeń. Organizacja, chcąc sprostać wymogom zmieniającej się rzeczywistości, zmuszona jest przewidywać możliwe zmiany i przystosowywać się do nich. Ten paradygmat zakładający uwzględnianie w budowanych procesach przygotowania zasobów osobowych elementów związanych z przewidywaniem i przystosowaniem do zmieniających się warunków, możliwych wyzwań i zagrożeń możemy nazwać paradygmatem dostosowania.

Tworzenie procesów przygotowania zasobów osobowych wymaga wskazania czynników warunkujących te procesy, określających ich charakter i przebieg, wyznaczających ich efektywność – wymaga wskazania determinantów procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego.

Przygotowanie zasobów osobowych administracji samorządowej powinno być procesem ciągłym, realizowanym w sposób planowy i stały – wydaje się, iż powinno mieć rangę samoistnego własnego zadania publicznego administracji. Ciągłość, planowość i stałość oznaczają w tym wypadku przede wszystkim prowadzenie świadomej, celowej polityki w zakresie zarządzania zasobami osobowymi. Planowe realizowanie procesu przygotowania powinno być wkomponowane w obszar planowania obronnego, w szczególnym wypadku powinno być związane z cyklicznym przeglądem kadr administracji samorządowej[93].

---

do finalnej oceny uzyskanego efektu całościowego podejmowanych działań i jego zgodności z zakładanym celem.

[92] Racjonalność działania oznacza jego osadzenie w rzeczywistych uwarunkowaniach, dążenie do celu z uwzględnieniem rozpoznawalnej rzeczywistości (por. tamże, s. 280).

[93] Od 2007 roku w administracji samorządowej obowiązuje swoisty okresowy (cykliczny) przegląd kadr związany z obowiązkową oceną okresową urzędników samorządowych. Z uwagi na niedawne wejście w życie przepisów, i związany z tym brak doświadczeń, nie można w tej chwili stwierdzić:

Kolejną istotną sprawą jest czas. Czynnik czasu odgrywa istotną rolę w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy odpowiedniej perspektywy czasowej pozwalającej na przygotowanie wykonawców zadań w sposób pozwalający na ich efektywną realizację. Drugi to taki, że perspektywa czasowa przygotowania wykonawców zadań nie może przekraczać czasu, po którym można się spodziewać zapotrzebowania na ich działanie.

Następnym czynnikiem jest kwestia zaplanowania procesu przygotowania zasobów osobowych w taki sposób, aby ilość przygotowanych kadr była dostosowana do skali zapotrzebowania na wykonawców zadań.

Odrębnym, choć równie istotnym czynnikiem jest preselekcja osób przygotowywanych do wykonywania zadań w sposób pozwalający na rozpoznanie pożądanych i niepożądanych cech osobowościowych i posiadanych przez nie kwalifikacji. Uzyskane w jej trakcie wyniki pozwalają na najkorzystniejsze, uwzględniające indywidualne predyspozycje kierunkowanie rozwoju zawodowego przez przygotowanie do pełnienia określonych typów zadań oraz wykonywania określonych zestawów czynności.

Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem jest dobranie do konkretnych osób i przeznaczonych im typów zadań i czynności odpowiednich ścieżek przygotowawczo-rozwojowych. Ważne jest tutaj możliwie zindywidualizowane przypisanie osób do jednego z fakultatywnych programów przygotowywania (należy założyć, że przynajmniej niektóre elementy programów przygotowania zasobów osobowych zostaną indywidualnie dostosowane do wybranych typów wykonywanych zadań).

Wydaje się, że nie jest możliwe realizowanie efektywnego procesu przygotowania zasobów osobowych bez stałej kontroli, nadzoru i, najważniejsze, weryfikacji efektów. Weryfikacja powinna się odbywać w sposób związany z wykonywaniem zadań, możliwie praktyczny, pozwalający na zbadanie stopnia przyswojenia umiejętności oraz zawierać elementy teoretyczno-praktyczne, pozwalające sprawdzić zakres kwalifikacji wykonawcy, związanych z realizacją zadań.

W świetle wniosków sformułowanych na gruncie wybranych, przywołanych aspektów teorii organizacji i zarządzania można wskazać na następujące determinanty procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego:

---

1) jakie znaczenie realne będzie miała ta ocena,

2) czy będzie stanowiła asumpt do rzetelnego przeglądu kadrowego, pozwalającego na przedstawienie wartościowych wniosków odnośnie do prowadzonej polityki kadrowej,

3) czy stanie się martwym przepisem, pewnego rodzaju formalizmem wykonywanym w sposób automatyczny i niewnoszący nic do organizacji pracy i zarządzania zasobami osobowymi administracji samorządowej.

- planowość,
- dostosowanie czasowe,
- wystarczalność ilościowa,
- odpowiedni dobór osobowy,
- adekwatność programowa,
- weryfikacja efektów.

Powyższe zestawienie determinantów procesu przygotowania zasobów osobowym nasuwa kilka wniosków. Przede wszystkim widoczne są wyraźne zależności pomiędzy odpowiednią identyfikacją potrzeb w zakresie realizowanych zadań oraz w zakresie zasobów osobowych. Przygotowanie zasobów osobowych jest procesem długotrwałym, nie jest zatem możliwe częste ani nagłe reorientowanie kierunków przygotowania.

Wyraźne jest również uzależnienie procesu przygotowania zasobów osobowych od zastosowanej metodologii i instrumentarium dydaktycznego. Jakość przygotowania jest uzależniona od odpowiedniego doboru metod, form organizacyjnych i środków kształcenia. Współgranie tych elementów przyczynia się do uzyskania efektu synergii, wzmacniającego poziom przygotowania zasobów osobowych.

Istotne jest również zapewnienie spójności celów i kierunków kształcenia z celami oraz oczekiwaniami indywidualnymi (dotyczącymi konkretnego pracownika). Pozwala to na profilowanie jego przygotowania oraz uzyskiwanie i podnoszenie kompetencji potrzebnych na stanowisku pracy. Można też sformułować wniosek, że kluczową kwestią w przygotowaniu kadr stanowią kompetencje, natomiast sam proces przygotowania w dużej mierze odnosi się do zarządzania kompetencjami, opartego na modelach kompetencyjnych dostosowanych do specyficznych uwarunkowań administracji terytorialnej i potrzeb sił zbrojnych.

1.7. Związek kompetencji kadr administracji samorządu terytorialnego z zadaniami wynikającymi z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Zdaniem wielu współczesnych przedstawicieli nauk organizacji i zarządzania (np. T. Oleksyn, S. Whiddett, S. Hollyford, T. Rostkowski, G. Filipowicz, J. Moczydłowska[94]) wielkie znaczenie dla osiągania celów organizacji mają kompetencje ich kadr. Rozstrzygają one często o efektywności działań organizacji, o jej zdolności do przetrwania i rozwoju.

Pojęcie kompetencji nie jest pojęciem nowym, jednak jego znaczenie ewoluowało wraz ze wzrostem znaczenia i częstością stosowania. We wcześniejszych zastosowaniach używano pojęcia „w węższym niż obecnie znaczeniu: przez *kompetencje* rozumiano posiadanie formalnego prawa do zajmowania się w imieniu danej organizacji określonymi sprawami i do podejmowania decyzji w określonym zakresie. Kompetencje oznaczały więc przede wszystkim prawną zdolność do wykonywania pewnych czynności, przy czym chodziło tu zarówno o prawo powszechnie obowiązujące, jak i o regulacje wewnętrzne, organizacyjne. Natomiast zdolność do efektywnego i sprawnego działania wiązano zazwyczaj nie z kompetencjami, ale z *kwalifikacjami*, dlatego mówiono o wysokich lub niskich kwalifikacjach, które albo wystarczały, albo były niewystarczające do pracy na konkretnym stanowisku"[95].

Nieco szersze rozumienie pojęcia wskazuje na "zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności pracownika przypisany jego stanowisku organizacyjnemu [...] zakresy uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności powinny się ze sobą pokrywać i być opisane w tzw. księdze służb oraz określone w *indywidualnym przydziale kompetencji*"[96].

Zaznaczające się coraz wyraźniej dążenie do bardzo szerokiego rozumienia znaczenia pojęcia *kompetencji*, w tym do zastępowania terminologicznego *kwalifikacji* widać szczególnie w kolejnych próbach definiowania, występujących w literaturze:

- „potencjał występujący w człowieku, prowadzący do takiego zachowania, które przyczynia się do zaspokojenia wymagań na danym stanowisku pracy w ramach parametrów otoczenia organizacji, co z kolei daje pożądane wyniki"[97], wyróżnienie kompetencji progowych

---

[94] Por.: T. Oleksyn, *Zarządzanie*... ; S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele*... ; T. Rostkowski (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Wyd. Difin, Warszawa 2004; G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Wyd. PWE, Warszawa 2004; J. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

[95] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 17.

[96] Z. Szeloch, *Kompetencja*, [hasło w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, red. L. Pasieczny, Warszawa 1981, s. 220, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 17-18.

[97] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2001, s. 241-242, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 18.

(wymaganych formalnie na stanowisku) i kompetencji dotyczących działania (skutkujące osiąganiem wyników)[98],

- „zakres uprawnień instytucji lub osoby"[99] albo "posiadanie wiedzy i doświadczenia w jakiejś dziedzinie umożliwiające prawidłowe wypełnianie obowiązków i podejmowanie właściwych decyzji"[100],
- „zakres wiedzy, umiejętności i odpowiedzialności, pełnomocnictw i uprawnień do działania"[101],
- „zbiór wiedzy, uzdolnień, stylów działania, osobowości, wyznawanych zasad, zainteresowań i innych cech, które używane i rozwijane w procesie pracy prowadzą do osiągania rezultatów zgodnych ze strategicznymi zamierzeniami przedsiębiorstwa"[102],
- „wszelkie cechy pracowników, które używane i rozwijane w procesie pracy prowadzą do osiągania rezultatów zgodnych ze strategicznymi zamierzeniami przedsiębiorstwa"[103],
- „zdolność skutecznej realizacji określonych zadań związanych z pracą lub osiągania pożądanych, wymiernych wyników zdolność realizacji konkretnych wzorców zachowań. W praktyce wiele organizacji używa w definicjach kompetencji obok siebie opisów behawioralnych i pojęcia *mierzalne efekty pracy*. Ogólnie można jednak stwierdzić, że bardziej powszechne stały się obecnie opisy oparte na elementach behawioralnych niż zorientowane wyłącznie na zadania lub mierzalne ilościowo efekty pracy"[104].

Przytoczone powyżej definicje kompetencji skłaniają do poczynienia następujących spostrzeżeń:

- proces rozszerzania znaczeniowego pojęcia kompetencji jest zrozumiały, jednak należy dostrzegać granicę tej ewolucji, której przekroczenie spowoduje znaczne ograniczenie jego oznaczalności (znaczenie całkowicie nieostre) i użyteczności (znaczenie tak szerokie, że wymagające rozbudowania dodatkowej podkategorii systematyzującej, która zastąpi *kompetencje* w ich dotychczasowym znaczeniu),

---

98 Tamże.
99 E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 343, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 18.
100 Tamże.
101 M. Butkiewicz, *Struktura modelu polskich standardów kwalifikacyjnych*, "Edukacja i praca" - projekt badawczyKBN nr 1 P113 001 06, Warszawa 1995, s. 29-30, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 18.
102 A. Sajkiewicz, *Jakość zasobów pracy*, Warszawa 2002, s. 90, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 18-19.
103 T. Rostkowski, *Zarządzanie kompetencjami w UE*, [w:] *Standardy europejskie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, red. M. Juchnowicz, Warszawa 2004, [za:] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 19.
104 S. Whiddett, S. Hollyforde, *Modele*..., s. 15.

- utożsamianie kompetencji z kwalifikacjami jest niepoprawne semantycznie, gdyż „formalne uprawnienia do działania są głównym elementem odróżniającym kompetencje od kwalifikacji, które tego elementu nie zawierają”[105].

Kompetencjami można zarządzać i zarządzanie to stanowi świadomą “działalność praktyczną, zorientowaną na osiąganie założonych celów i prowadzoną z respektowaniem zasad racjonalności, ekonomii wysiłku i etyki planowania, organizowania, kierowania ludźmi i procesami oraz nadzoru (kontroli i korygowania przebiegu procesów)”[106].

Można wskazać następujące cele zarządzania kompetencjami[107]:

- zapewnienie dostatecznie dużych kompetencji gwarantujących wysoką jakość pracy i życia,
- osiągnięcie wysokiego poziomu efektywności i konkurencyjności,
- zapewnienie, utrzymanie i rozwijanie zdolności ludzi do wykonywania pracy zawodowej w celu zapewnienia samorealizacji i umożliwienia egzystencji,
- dostosowania kompetencji do zmian (nawet przez przekwalifikowanie, zmianę miejsca i charakteru pracy).

Można też wyróżnić poziomy zarządzania kompetencjami[108]:

- indywidualny (samozarządzanie kompetencjami),
- organizacji (związany z celami i interesami organizacji, z wyzwaniami i zmianami w rzeczywistości funkcjonowania),
- lokalny (związany z lokalną – gminną i powiatową – administracją samorządową w roli czynnika stymulującego rynek pracy),
- regionalny (związany z regionalną – wojewódzką – administracją publiczną i pełnioną przez nią rolą stymulującą rynku pracy),
- krajowy (odnoszący się do systemu prawnego i edukacyjnego),
- ponadnarodowy (obszar prawa międzynarodowego pośrednio wpływający na systemy prawne krajowe).

Przygotowanie kadr do realizacji zadań na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej

[105] T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 19.
[106] Tamże, s. 36.
[107] Tamże, s. 36-37.
[108] Tamże, s. 37-38.

Polskiej dotyczy poziomu organizacji zarządzania kompetencjami. Zarządzanie kompetencjami w tym wypadku obejmuje[109]:

- analizowanie potrzeb i projektowanie portfeli kompetencji[110] (zestawów dotyczących konkretnych typów stanowisk lub realizacji typów zadań),
- doprowadzanie do zapewnienia właściwych kompetencji we właściwych miejscach i o właściwym czasie (co oznacza przygotowanie osób w sposób pozwalający im na sprawne i efektywne wykonywanie zadań lub zastąpienie tych osób innymi, posiadającymi wymagane przygotowanie),
- zachęcanie ludzi do zdobywania i rozwijania potrzebnych kompetencji (dzięki czemu poszerza się zasób przygotowanych rezerw, dostępny do wykorzystania w razie powstania konieczności),
- analizowanie i ocenianie relacji między kompetencjami potrzebnymi a rzeczywiście dostępnymi oraz doprowadzanie do zgodności jednych i drugich (optymalizacja wykorzystania zasobów osobowych).

Do podstawowych kompetencji pracowników administracji samorządowej wykonujących zadania na rzecz realizacji potrzeb sił zbrojnych zaliczyć można[111]: wiedzę, doświadczenie i umiejętności, kreatywność i innowacyjność, samodzielność, odpowiedzialność, przedsiębiorczość, orientację biznesową, profesjonalizm, decyzyjność, dyscyplinę (współcześnie w niektórych organizacjach gospodarczych w miejsce dyscypliny występuje zestaw 5 cech: samoorganizacja, samodyscyplina, porządek, czystość i standaryzacja), skuteczność i efektywność, komunikatywność, zdolność do współpracy, etyczne postępowanie, inteligencję, kulturę osobistą i kulturę pracy oraz asertywność. Kompetencje te są zbiorem dość uniwersalnym, dotyczą organizacji różnych typów, przede wszystkim prowadzących działalność gospodarczą, a więc takich, których celem działania jest zysk.

---

[109] Tamże, s. 186.

[110] Zarządzanie portfelowe powstało jako koncepcja zrównoważonego inwestowania na giełdzie w akcje spółek w sposób zapewniający co najmniej stałe, choć niewielkie zyski. Osiągano to poprzez inwestowanie w papiery spółek ujemnie skorelowanych (idea zarządzania portfelowego polega na różnicowaniu inwestycji tak, aby nawet w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji suma zysków i strat poszczególnych inwestycji była dodatnia – portfele inwestycyjne składają się z elementów „dopełniających"). Związane z tym metody portfelowe zakładają prowadzenie pakietu działań (inwestycji) obejmujących równocześnie i te, które są korzystne w danym momencie, jak i te, które rokują korzyści w pewnej perspektywie (a obecnie wymagają nakładów). Na gruncie zarządzania zasobami osobowymi zarządzanie portfelowe stanowi odpowiednik inwestycji portfelowych w ramach inwestycji jako takich, z tym, że tutaj decydujące są kompetencje i ich pozyskiwanie. Zarządzanie portfelami kompetencji polega zatem na zrównoważonym, uwzględniającym zarówno bieżące, jak i przyszłe potrzeby, zarządzaniu kompetencjami.

[111] Por. T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 43-92.

Warto doprecyzować, co oznaczają poszczególne kompetencje.

Wiedza – to zasób posiadanych wiadomości, informacji (w tym również praktycznych, dotyczących funkcjonowania danej organizacji) oraz niektóre umiejętności (znajomość języków). Posiadana wiedza ma przede wszystkim charakter teoretyczny, w przeciwieństwie do praktycznego jej odpowiednika – doświadczenia.

Doświadczenie zatem – to wiedza praktyczna dotycząca przeżytych sytuacji życiowych i zawodowych, pozwalająca na łatwiejsze radzenie sobie z zadaniami (przez wykorzystywanie poznanych praktycznie rozwiązań), zaś umiejętności – to zdolność skutecznego i efektywnego wykonywania czynności złożonych.

Kreatywność i innowacyjność łącznie stanowią kompetencję. Są to pojęcia bliskoznaczne, a zarazem uzupełniające się (kreatywność odnosi się w większym stopniu do typu umysłowości, innowacyjność – do sposobu rozumowania, myślenia o rzeczywistości). Łącznie traktowane jako jedna kompetencja oznaczają zdolność do skutecznego poszukiwania i wdrażania (aprobowania w działaniu) nowych rozwiązań, pozwalającą wykonywać skutecznie i efektywnie zadania w zmieniającej się rzeczywistości.

Istnieje sporo kompetencji związanych z charakterem człowieka oraz sposobem postrzegania rzeczywistości i odgrywanej w niej roli. Należą do nich samodzielność, dyscyplina i odpowiedzialność. Samodzielność jest to zdolność do wykonywania bez bieżącego nadzoru zadań w sposób efektywny i do organizowania własnej pracy, dyscypliną określa się posłuszeństwo wobec przełożonych oraz punktualność i stosowanie obowiązujących przepisów i reguł podczas wykonywania zadań. Współcześnie w niektórych organizacjach za odpowiednik dyscypliny przyjmuje się zbiór cech związanych z organizacją pracy (samoorganizację, samodyscyplinę, czystość, porządek na stanowisku pracy i standaryzację). Odpowiedzialność – to uświadamianie własnej roli w stosunku do wykonywanego zadania i konsekwencji efektywnego lub nieskutecznego jego wykonania.

Inteligencja – to zdolność do uczenia się, zapamiętywania, analizowania i syntetyzowania posiadanej wiedzy oraz do wnioskowania, logicznego rozstrzygania i podejmowania opinii o rzeczach abstrakcyjnych. Wiąże się z nią inna kompetencja – decyzyjność. Jest to zdolność do szybkiego podejmowania decyzji rozstrzygającej daną kwestię problemową co do istoty, w sposób racjonalny, w oparciu o posiadaną wiedzę i po rozważeniu wątpliwości zgodnie z zasadami logiki, uwzględniając czynnik ryzyka.

Kultura osobista – to przede wszystkim taktowne i dyskretne podejście do drugiego

człowieka, z poszanowaniem jego godności i praw. Kultura pracy dotyczy stopnia zrozumienia i opanowania procesu zadaniowego oraz wykonywanie go w sposób poprawny, zgodny z obowiązującymi standardami, racjonalny, rzetelny, z zachowaniem czystości i porządku na stanowisku pracy i dobrych relacji zawodowych z innymi pracownikami.

Z kulturą osobistą wiąże się ściśle komunikatywność rozumiana jako umiejętność formułowania w mowie i w piśmie myśli, poleceń i informacji oraz zdolność porozumiewania się w sposób oczywisty i jednoznacznie zrozumiały dla innych osób uczestniczących w procesie komunikacji, jak również techniczna zdolność do przekazywania informacji. Niektórzy autorzy wskazują na szerszy kontekst tej kompetencji, mówiąc o kompetencjach związanych z komunikacją, w których mieszczą się również umiejętności związane z pozyskiwaniem, selekcjonowaniem, i przetwarzaniem informacji, wiedza o kanałach (sposobach) przekazywania informacji, umiejętności techniczne obsługi sprzętu służącego do przekazywania informacji oraz zdolność do technicznego odbioru, zrozumienia i umiejętnego wykorzystania informacji[112]. Wynika z nich zdolność do współpracy, czyli uwarunkowana kulturowo zdolność do porozumiewania się, uzgadniania i organizowania pracy (realizacji zadań) wykonywanej wspólnie z innymi osobami lub w ciągu technologicznym (podziale poszczególnych czynności pomiędzy kilku wykonawców) Zarówno z kulturą osobistą, komunikatywnością, jak i zdolnością do współpracy wiąże się asertywność – sposób postępowania w relacjach z innymi ludźmi, zakładający wzajemne poszanowanie godności i interesów, jednakże w przypadku konfliktu interesów nakazujący bronić własnego interesu cudzym kosztem, jednak z zachowaniem wzajemnego poszanowania godności i oddzielaniem przedmiotu sporu od oceny osoby adwersarza.

Do kompetencji związanych bezpośrednio z realizacją zadań i osiąganiem celów działania należą profesjonalizm, czyli postępowanie pozbawione osobistego odniesienia, nastawione na realizację przedmiotu działania, zgodnie z zasadami danej dziedziny, w sposób efektywny, terminowy i rzetelny, oraz skuteczność i efektywność. Ta ostatnia kompetencja składa się z dwóch pojęć bliskoznacznych, niemal synonimów. Oznaczają one wykonywanie zadań w sposób gwarantujący osiągnięcie celu. Różnica dotyczy jedynie tego, że o skuteczności decyduje osiągnięcie celu, natomiast efektywność jest mierzona stosunkiem nakładów do korzyści płynących z osiągniętego celu. W obszarze realizacji zadań publicznych, gdzie z jednej strony funkcjonuje dyrektywa gospodarności, a z drugiej – obowiązku wykonania zadania, można przyjąć, że są to pojęcia tożsame znaczeniowo w bardzo wielu kontekstach.

Zupełnie innego typu kompetencją jest etyczne postępowanie, kompetencja odnosząca się

[112] Por. tamże, s. 80-83.

do wyznawanego w działaniu systemu wartości. Jest to postępowanie, działanie lub dokonywanie wyborów zgodnie z zasadami etycznymi obowiązującymi w organizacji (uniwersalnymi). Na ogół utożsamia się je z uczciwością, moralnością obyczajową, lojalnością, sprawiedliwością, odpowiedzialnością i odwagą cywilną.

Dwie ostatnie kompetencje – przedsiębiorczość i orientacja biznesowa – związane są z ekonomiczno-komercyjnymi aspektami działalności. Przedsiębiorczość – to umiejętność nastawiona na „proces organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania związanego z nią ryzyka”[113], natomiast orientacja biznesowa stanowi nastawienie na robienie interesów, nawiązywanie kontaktów handlowych i osiąganie zysku.

Administracja samorządowa jako organizacja stawia sobie zupełnie odmienne cele, do których przede wszystkim należy wykonywanie zadań publicznych (kwestia „zyskowności” jest często w administracji pomijana). Szczególnie widoczne jest to w wypadku zadań wynikających z potrzeb SZ RP.

Rozważając przydatność konkretnych kompetencji kadr administracji samorządowej, uzyskać można odmienny ich katalog. Dodatkowo należy wyróżnić i odpowiednio uporządkować odrębne zestawy pożądanych kompetencji dla stanowisk decyzyjnych wyższego i średniego szczebla (osoby pełniące funkcje organów i w organach oraz kierownicy jednostek i komórek organizacyjnych – podejmowanie decyzji co do istoty, terminu i miejsca wszczynania działań), stanowisk niższego szczebla decyzyjnego (osoby kierujące wykonywaniem pojedynczych działań złożonych lub rutynowych czynności w niewielkich zespołach – komórkach wewnętrznych oraz samodzielni pracownicy merytoryczni) i stanowisk wykonawczych (pracownicy bezpośrednio kierowani na stanowiskach merytorycznych i pomocniczych). Zestawienie[114] kompetencji[115] istotnych w grupach: wyższego i średniego szczebla kierowania, niższego szczebla kierowania oraz szczebla wykonawczego zostało przedstawione w tabeli (zob. tabela 8). W tabeli wyróżniono jedynie kompetencje istotne, pozostałe traktując jako kompetencje o drugorzędnym znaczeniu w danej kategorii. Ze względu na fakt, że dokonany wybór nie jest jeszcze potwierdzony jednoznacznymi wynikami badań, co znacznie wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy, nie zdecydowano się na dalsze niuansowanie, w tym na stopniowanie istotności[116].

---

[113] R. W. Griffin, *Podstawy...*, s. 730.

[114] Zestawienie zostało sporządzone na podstawie wniosków uzyskanych w drodze konsultacji z praktykami – pracownikami Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy.

[115] W zestawieniu uwidocznił się wyraźny podział na kompetencje pożądane w administracji samorządowej jako takiej oraz w poszczególnych kategoriach stanowisk.

[116] W podmiotach komercyjnych, szczególnie wielkich przedsiębiorstwach nastawionych na produkcję i osiąganie zysków zróżnicowanie pomiędzy grupami stanowisk jest dużo większe, poziom zarządzania strategicznego jest związany z niewielką liczbą istotnych kompetencji rzutujących na podejmowanie ekonomicznie korzystnych

Tabela 8.

Zestawienie istotnych kompetencji wg kategorii stanowisk

Nazwa kompetencji	Wyższy i średni szczebel kierowania	Niższy szczebel kierowania	Szczebel wykonawczy
asertywność	ważna	ważna	ważna
decyzyjność	ważna	ważna	
doświadczenie	ważna	ważna	ważna
dyscyplina		ważna	ważna
etyczne postępowanie	ważna	ważna	ważna
inteligencja	ważna	ważna	ważna
komunikatywność	ważna	ważna	ważna
kreatywność i innowacyjność		ważna	ważna
kultura osobista	ważna	ważna	ważna
odpowiedzialność	ważna	ważna	ważna
orientacja biznesowa	ważna		
profesjonalizm		ważna	ważna
przedsiębiorczość	ważna		
samodzielność		ważna	ważna
skuteczność i efektywność	ważna	ważna	ważna
wiedza	ważna	ważna	ważna
zdolność do współpracy	ważna	ważna	ważna

Opracowanie własne

Wydaje się, że wskazanie na znaczenie kompetencji w procesie przygotowania zasobów osobowych prowadzi do kilku konkluzji. Zarysowanie funkcji oraz roli i zadań administracji samorządu terytorialnego w ramach administracji publicznej w Polsce pozwoliło na jej umiejscowienie w strukturze, na uporządkowanie aparatu pojęciowego. Z roli pełnionej przez administrację publiczną w państwie wyprowadzono funkcję i znaczenie administracji

decyzji, kompetencje związane z branżową wiedzą i doświadczeniem są charakterystyczne dla niższych szczebli (kierowniczych i wykonawczych), średni szczebel faworyzuje kompetencje pozwalające na integrację zespołu i uzyskiwanie wyższej wydajności pracy. W administracji samorządowej, nienastawionej na osiąganie zysków, tylko realizację przypisanych prawem, użytecznych społecznie, zadań, związanych z liniowym postępowaniem administracyjnym, zróżnicowanie kompetencji ze względu na przynależność do określonych grup stanowisk jest bardziej spłaszczone.

samorządowej w kontekście uwarunkowań systemowych bezpieczeństwa narodowego. Wykazano, że realizacja zadań przez administrację samorządową, w tym zadań realizowanych w związku z potrzebami sił zbrojnych oraz, szerzej, bezpieczeństwa narodowego, ma charakter procesualny – stanowi holistyczny proces składający się z odrębnych procesów, z których jeden stanowi proces przygotowania zasobów osobowych. W toku przeprowadzonych rozważań wskazano na znaczenie procesu przygotowania dla osiągania celów w zakresie realizowanych zadań. Wskazano uwarunkowania procesu przygotowania zasobów osobowych, w tym jego dychotomiczny charakter, lokujący go zarówno w obszarze obowiązywania praw dydaktyki, jak i teorii organizacji i zarządzania. Ta ostatnia konkluzja jest szczególnie istotna, pozwoliła ona bowiem na sięgnięcie do arsenału metodologicznego tych dyscyplin podczas opracowywania i wykonywania badań naukowych związanych z niniejszą pracą.

Rozważania nad istotą i uwarunkowaniami procesu przygotowania zasobów osobowych pozwoliły również na wyznaczenie kierunków badań i przyjęcie odpowiedniej strategii. Zwrócenie uwagi na znaczenie i rolę kompetencji w przygotowaniu zasobów osobowych skutkowało z kolei sięgnięciem po techniki i narzędzia z zakresu teorii zarządzania kompetencjami.

Rozdział 2

ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY

Postępowanie naukowe stanowi proces dochodzenia od uświadomionej niewiedzy do zobiektywizowanego wyjaśnienia. Przedmiotem postępowania (procesu) naukowego jest zawsze jakiś wycinek rzeczywistości, dla dyscypliny naukowej, jaką jest nauka o zarządzaniu, jest to wycinek rzeczywistości społecznej obejmujący wybrany, wyodrębniony system oraz jego otoczenie i uwarunkowania. Można doprecyzować, że jest nim: „sprawstwo (decydowanie), modelowanie, organizowanie, kierowanie i sprzęganie systemu działania, w tym również w powiązaniach z otoczeniem, zapewniające skuteczność działania”[117]. Proces naukowy stanowi oczywiście jedną z możliwych dróg poznawania, oceniania i kształtowania rzeczywistości, jednak jest on uznawany za drogę najpewniejszą, przynoszącą najlepsze rezultaty. Dzieje się tak dlatego, że proces naukowy obdarzony jest takimi cechami, jak: wolność prowadzenia badań naukowych, umożliwiająca obiektywizację ustaleń naukowych przez poddawanie weryfikacji i falsyfikacji, profesjonalizacja, zapewniająca zgodność z przyjętym paradygmatem naukowym oraz systemowość, czyli przyjęcie odpowiedniej, celowej i złożonej struktury badań[118]. Proces naukowy jest uporządkowany i sformalizowany w tym właśnie sensie, że jest realizowany zgodnie z przyjętym paradygmatem naukowym zakładającym weryfikowalność wyników badań i poprawność logiczną formułowanych wniosków. Rozpoczyna się on od identyfikacji i opisania na tle wybranego wycinka rzeczywistości obszaru niewiedzy lub niepewności naukowej, istotnego naukowo i dającego perspektywę uzyskania postępu w nauce. Odbywa się to przez formułowanie problemu naukowego – pytania lub pytań ustrukturyzowanych pod względem szczegółowości.

Wynikiem[119] procesu naukowego są twierdzenia naukowe. Należą do nich, uszeregowane pod względem siły (od najsłabszego do najsilniejszego), hipotezy naukowe, twierdzenia aspirujące i tezy naukowe[120]. Hipotezy formułowane są na wstępnym etapie przygotowawczym procesu naukowego, twierdzenia aspirujące pojawiają się w trakcie procesu naukowego, zaś status tez

---

[117] M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, Wyd. PWE, Warszawa 2008, s. 59. Autorzy następująco wyjaśniają użyte pojęcia. Decydowanie – to przesądzanie i rozstrzyganie władcze. Modelowanie – to kształtowanie modeli odwzorowań i modeli wzorców. Organizowanie – to kształtowanie organizacji, czyli udziału wszystkich składników systemu działania i jego otoczenia w powodzeniu systemu. Kierowanie – to powodowanie określonych zachowań ludzi, bez czego nie zostaną one podjęte, ani nie zostaną uruchomione, użyte i wykorzystane inne zasoby. Sprzęganie obejmuje nadzorowanie i kontrolowanie zamiarów z faktami, jak również korygowanie, wprowadzanie zmian oraz uczenie się z wykorzystaniem sprzężeń zwrotnych i następczych.

[118] Por.: M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy...*, s. 62-63.

[119] Pominięto fakty naukowe, ze względu na ich normatywny charakter.

[120] Por.: M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy...*, s. 79.

naukowych uzyskują twierdzenia po przeprowadzaniu weryfikacji i falsyfikacji. Należy zwrócić uwagę na fakt, że twierdzenia naukowe są ściśle powiązane z odpowiednimi problemami naukowymi (badawczymi), również w zakresie ich systematyzacji. Można przyjąć jako podstawowy[121] podział na twierdzenia poznawcze (związane z problemami eksploracyjnymi, klasyfikacyjnymi oraz wyjaśniającymi), aksjologiczne (ustalające i przyjmujące kryteria, oceniające oraz wyceniające), jak również normatywne (postulujące, optymalizujące oraz realizacyjne)[122].

Obok twierdzeń, rezultatem poznania naukowego mogą być również fakty. W nauce o zarządzaniu fakty uzyskane w procesie naukowym przyjmują szczególną postać – modelowych rozwiązań o charakterze postulatywnym lub optymalizacyjnym. Tworzenie faktów wiąże się tutaj z przekształcaniem naukowego modelu w zgodny z nim naukowy oryginał podlegający wdrożeniu[123].

Układ tej pracy odpowiada procesowi naukowemu przeprowadzonemu w ramach wykonanych badań. Pierwszy rozdział pracy stanowi zbiór faktograficzny prezentujący przedmiot badań wraz z jego otoczeniem badawczym i istniejącymi uwarunkowaniami. W rozdziale drugim zostały przedstawione założenia metodologiczne badań. W rozdziale trzecim przedstawiono i omówiono wyniki badań oraz przeprowadzono wstępną weryfikację hipotez. Czwarty rozdział obejmuje prezentację wniosków z badań w kontekście weryfikacji oraz falsyfikacji hipotez, zaś w rozdziale piątym przedstawione zostały propozycje usprawnień w obszarze prowadzonych badań, w tym skonstruowana modelowa struktura kompetencyjna.

W trakcie procesu badań naukowych zastosowano metody badawcze adekwatne do przedmiotu i zakresu rzeczowego badań – źródeł pisanych o charakterze teoriopoznawczym i normatywnym oraz opinii praktyków, pracowników administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych. Podjęto wysiłek zapewnienia obiektywizacji prowadzonych badań przez odpowiedni, celowy dobór źródeł pisanych oraz reprezentatywną próbę respondentów (w tym celu stworzono specjalny algorytm uwzględniający uwarunkowania struktury przestrzennej i zadaniowej administracji samorządowej).

Prowadząc rozległe przedmiotowo i przestrzennie badania, przyjęto ograniczenia wynikające zarówno z możliwości strony podmiotowej badań, jak i rozległości przedmiotu badań. Ponieważ kolejne etapy procesu naukowego realizowane były jednoosobowo, na wstępie założono ograniczenia techniczne przy konstruowaniu badania sondażowego, w szczególności w zakresie ilościowym. Przyjęto również ograniczenie związane z ilością badanych dokumentów,

[121] Inne możliwe klasyfikacje odnoszą się do zakresu przedmiotowego i rzeczowego.
[122] Por.: M. Sławińska, H. Witczak (red.), *Podstawy...*, s. 85-86.
[123] Por. tamże, s. 84-85.

wytwarzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na ich podobieństwo w zakresie przyjętych regulacji. Ważnym ograniczeniem, związanym zarówno z przebiegiem badań, jak i interpretacją wyników, jest trudność w wyodrębnieniu zasobów osobowych – pracowników administracji samorządowej realizujących zadania wyłącznie na rzecz sił zbrojnych. Z reguły ci pracownicy, nawet w dużych jednostkach organizacyjnych samorządu, realizują równolegle lub na zasadach pomocniczości, różne zadania związane z problematyką mieszczącą się w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Na szczeblu samorządowym za takie zadania są uważane, obok problematyki poboru i świadczeń na rzecz obronności, sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie jest zatem możliwe, ze względu na istniejące uwarunkowania, odniesienie się w pracy wyłącznie do ściśle rozumianej problematyki realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. W wyniku tego wszędzie tam, gdzie jest mowa o zadaniach realizowanych na rzecz sił zbrojnych w kontekście wyników badań, należy pamiętać o tym zastrzeżeniu.

2.1. Przedmiot i cele badań

Zakreślając obszar rozważań nad związkami pomiędzy sprawnością działania administracji publicznej w zakresie zadań realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej a przygotowaniem jej zasobów osobowych, dostrzec należy konieczność intelektualnego wyłączenia i wskazania w sposób jednoznaczny przedmiotu prowadzonych badań. Doprecyzowanie przedmiotu badań stanowi początek rzeczywistego procesu badań naukowych, jest wskazaniem odpowiedniego faktu, procesu lub zjawiska[124].

W rozprawie jest mowa o funkcjonowaniu administracji publicznej w jednym z jej zakresów – administracji samorządu terytorialnego, oraz o działaniu na rzecz sił zbrojnych – mającym cechę działania efektywnego. Jednym z czynników łączących te elementy jest czynnik wykonawczy, jego przygotowanie, zdolności i gotowość do wykonywania zadań. Czynnik ten stanowi zasadniczy przedmiot zainteresowania badawczego, co uprawnia do stwierdzenia, że **przedmiotem badań** są zasoby osobowe administracji samorządu terytorialnego realizujące zadania, wynikające z potrzeb Sił Zbrojnych RP.

[124] Por. M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Wyd. AON, Warszawa 2003, s. 27.

Badania naukowe prowadzone są w sposób uporządkowany i sformalizowany, co zmusza do możliwie wczesnego, a jednocześnie precyzyjnego, określenia celu prowadzonych badań. Celem badań powinno być, w ujęciu bardzo ogólnym, rozwiązanie pewnego problemu badawczego, sformułowanego w pracy[125]. Mając powyższe na względzie, zajmujemy się procesem przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych. Proces ten jest zjawiskiem złożonym, niewystarczająco opisanym w literaturze. W dostępnych opracowaniach brakuje wskazania istotnych jego uwarunkowań, szczegółowej jego prezentacji uwzględniającej wszystkie możliwe szanse i zagrożenia jego przebiegu. Brakuje również jasnej systematyki tego procesu, wskazania jego silnych i mocnych stron, przedstawienia wniosków pozwalających na rzetelną jego weryfikację pod względem skuteczności i efektywności. Brakuje odniesienia do zadań na rzecz sił zbrojnych oraz zdolności do do ich wypełniania w sposób zgodny z oczekiwaniami, w różnych odmiennych stanach funkcjonowania państwa i administracji, przy zróżnicowanych uwarunkowaniach sytuacyjnych wywoływanych stawianymi zadaniami.

W świetle powyższych przesłanek można stwierdzić, iż **głównym celem badań** jest rozpoznanie, usystematyzowanie i przeanalizowanie uwarunkowań procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP i na tej podstawie opracowanie modelowej struktury kompetencyjnej.

Powyższe sformułowanie celu badawczego wydaje się niewystarczające zarówno ze względu na szeroki, wymagający starannego uporządkowania, zakres problemowy pracy, jak i jej teoretyczny, w dużej mierze, charakter. Celem uszczegółowienia procedury badawczej wyprowadzono więc następujące **cele szczegółowe**:

- Określenie stopnia sformalizowania, uporządkowania i spójności procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb SZ RP.
- Ustalenie rangi zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych, nadanej przez zasoby osobowe samorządu terytorialnego oraz możliwości strukturalno-rzeczowych przygotowania zasobów osobowych do realizacji ww. zadań.
- Wyróżnienie czynników wpływających na efektywność procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych oraz ustalenie możliwości i procedur oceny (w tym pomiaru) tej efektywności.

[125] Tamże.

- Skonstruowanie modelowej struktury kompetencyjnej zasobów osobowych samorządu terytorialnego na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

2.2. Problemy i hipotezy badawcze

Zasadniczym elementem początkowego etapu procesu badawczego jest sformułowanie problemu badawczego, rozumianego jako pytanie, na które poszukiwana jest odpowiedź w toku badań naukowych, oraz próba uporządkowania i sformalizowania możliwych, wstępnie przyjętych rozwiązań – zebranie hipotez badawczych.

Zajmując się w tej pracy zasobami osobowymi administracji samorządu terytorialnego w szczególnym aspekcie ich przygotowania do wykonywania zadań na rzecz potrzeb sił zbrojnych, należy na wstępnie uporządkować i zorganizować formalnie zestaw wątpliwości, kwestii niejasnych, nierozstrzygniętych lub niedookreślonych, związanych z procesem przygotowania zasobów osobowych w tym konkretnym aspekcie.

Należy na tym etapie uwzględnić wszelkie możliwe przesłanki i czynniki wpływające na przebieg tego procesu, jego trwałość, adekwatność, efektywność i skuteczność. Trzeba rozważyć kwestie jego wystarczalności oraz potrzeby i możliwe narzędzia oraz sposoby usprawnienia. Warto również rozważyć budowę modelowego procesu przygotowania według przyjętych – wypracowanych kryteriów.

Zasadnicze pytanie, jakie postawiono w toku problemu badawczego pracy powinno dać odpowiedź odnoszącą się do istoty efektywnego procesu przygotowania zasobów osobowych w badanym aspekcie.

Stąd przyjęto, że **głównym problemem badawczym** jest pytanie: jakie są uwarunkowania i jak wygląda proces przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP i co powinien zawierać model struktury kompetencyjnej zasobów osobowych?

Szeroki obszar badawczy i rozbudowana problematyka, wskazująca na konieczność interdyscyplinarnego rozważania zagadnień związanych z przedmiotem badań, skłania do przyjęcia rozbudowy i uszczegółowienia głównego problemu badawczego o szczegółowe problemy badawcze.

Sformułowanie szczegółowych problemów badawczych wiązać się powinno z rozpoznaniem organizacji wewnętrznej, pragmatyki i zasad działania w ramach procesu, jego rzeczywistego znaczenia i roli w efektywnym wypełnianiu zadań, wskazaniem rozwiązań i kryteriów efektywności procesu oraz przeanalizowaniem braków w procesie.

Wobec powyższego postawiono następujące **szczegółowe problemy badawcze**:

- Czy obecnie istnieje usystematyzowany i spójny proces przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP?
- Jaką rangę nadano potrzebom sił zbrojnych w administracji samorządowej?
- Czy istnieją rozwiązania, które mogą być uznane za elementy procesu efektywnego przygotowania zasobów osobowych, jeśli tak to, na czym one się opierają?
- Jakie występują luki kompetencyjne w zakresie przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb SZ RP i co należy zrobić, aby skonstruować modelową strukturę kompetencyjną zasobów osobowych?

Postawienie pytań problemowych skłania do wskazania możliwych rozwiązań. Należy podkreślić, że na podstawie wstępnego zwiadu badawczego nie jest możliwe określenie pełnego katalogu możliwych rozwiązań, jest to co najwyżej robocza przymiarka, pozwalająca kierunkować dalsze badania.

W odniesieniu do postawionych pytań problemowych sformułowana została hipoteza badawcza obejmująca całość procesu przygotowania, wszystkie jego elementy wraz z łączącymi je relacjami uporządkowanymi zgodnie z zasadą następstw czasowych i czynnikami wpływającymi na efektywny i niezakłócony przebieg procesu przygotowania zasobów osobowych. Hipoteza obejmuje również wymiar teleologiczny procesu, odnosi się do osiąganego zakładanego celu oraz wywoływanych pożądanych skutków.

Hipoteza ta została zweryfikowana w toku dalszego postępowania naukowego.

Postawiono zatem **hipotezę badawczą** w brzmieniu: przygotowanie zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP jest sekwencją świadomych i celowych czynności. Materiał zdarzeń, składających się na proces przygotowania, obejmuje: ekspertów przygotowujących zasoby osobowe, samorządowców przyjmujących wiedzę i nabywających umiejętności, treści przygotowania oraz środowiska, w jakich treści te są przekazywane, tzn. warunki prawne, lokalowe, materialne, nowoczesność środków przekazu, czas i sekwencja zajęć, organizacja i atmosfera pracy. Efektywny proces

przygotowania wymaga, po pierwsze, mechanizmu systemowego zapewniającego odnajdywanie luk kompetencyjnych w przygotowaniu zasobów, po drugie, controllingu i sankcji prawnych. Po trzecie, sprawnego pozyskiwania, następnie szkolenia i doskonalenia zasobów osobowych samorządu terytorialnego. Szkolenia powinny odbywać się według przyjętych kryteriów jakościowych i ilościowych, odpowiadających potrzebom sił zbrojnych. Powyższe osiągnąć można przy sprawnym i spójnym systemie zarządzania kompetencjami, w tym skonstruowanej modelowej strukturze kompetencyjnej zasobów osobowych. Wykorzystując struktury kompetencyjne w sposób systematyczny i ciągły, zasoby osobowe otrzymują informacje o tym, jakich zachowań i jakiego poziomu efektywności oczekują od nich siły zbrojne.

Możliwe rozwiązanie problemu badawczego zarysowane w przyjętej hipotezie badawczej wymaga przyjęcia bardziej szczegółowych propozycji rozwiązań w odniesieniu do szczegółowych problemów badawczych. Konieczne jest przyjęcie pewnych, uzasadnionych wynikami wstępnego zwiadu badawczego, założeń oraz sformułowanie hipotez szczegółowych – wstępnie przyjętych odpowiedzi na pytania szczegółowe.

Formułując szczegółowe hipotezy badawcze, założono, że dana zmienna niezależna (np. wykształcenie, płeć, przynależność do grupy zawodowej) warunkuje określoną zmienną zależną (np. system wartości, poglądy, aspiracje rozwojowe, podejście do zadań wynikających z potrzeb SZ RP). W związku z powyższym postawiono następujące **hipotezy szczegółowe**:

- Istnieje proces przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych, niemniej nie jest on właściwie skorelowany z zadaniami i stanowiskami w administracji publicznej.
- Potrzeby sił zbrojnych nie mają wysokiej rangi w działalności administracji samorządowej. Ich znaczenie jest dość małe.
- W obecnym przygotowaniu zasobów osobowych, mimo niedomagań, odnotowuje się elementy wzmacniające efektywność. Do nich zaliczyć można: sprawdzanie efektów przygotowania, dokonywane przez przełożonych, kontrolę sporadyczną, przeprowadzaną przez wyższych zwierzchników, badanie osiągnięć, realizowane w praktyce przez siły zbrojne.
- Występuje kilka luk kompetencyjnych w zakresie przygotowania zasobów osobowych, m.in. w: systemowości, związku teorii z praktyką, poziomach kompetencji, związku kompetencji zawodowych z zadaniami wynikającymi z potrzeb sił zbrojnych. Aby skonstruować modelową strukturę kompetencyjną należałoby: ustalić perspektywę

indywidualną i ogólnoorganizacyjną, pogrupować i ustalić profile kompetencyjne, określić metodologię wdrażania oraz systemy oceny i kontroli przez urzędy administracji samorządowej i przedstawicieli sił zbrojnych.

2.3. Metody badań oraz zastosowane techniki i narzędzia badawcze

Metody badawcze stanowią jeden z zasadniczych wyznaczników poprawności postępowania naukowego. Pozwalają one na przetwarzanie zgromadzonego materiału, weryfikowanie przyjętych założeń badawczych oraz formułowanie i przedstawianie wniosków[126].

„W myśl postulatu maksymalnego empirycznego uzasadnienia uogólnienie musi być wolne od ryzyka fałszywości. Chodzi o to, aby formułować je na podstawie bardzo obfitego materiału empirycznego".[127] W związku z powyższym weryfikacja założeń teoretycznych oraz pozyskiwanie dalszego materiału odbywać się będzie w formie badań empirycznych, koncentrujących się na:

- rozpoznaniu potrzeb z zakresu przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych;
- diagnostyce ukierunkowanej na ustalenie właściwości badanego przedmiotu i zasad jego funkcjonowania;
- opinii co do oczekiwań (wskazanie usprawnień) przedstawicieli administracji samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe), realizujących zadania wynikające z potrzeb sił zbrojnych.

W niniejszej pracy wykorzystano **metodę analizy krytycznej piśmiennictwa i dokumentów źródłowych**, co pozwoliło osadzić rozważania w ramach dostępnej wiedzy, odwołując się do jej ustaleń. Przedmiotem analizy będą:

- prace naukowe z dziedziny teorii organizacji i zarządzania organizacjami, zarządzania zasobami osobowymi, prawa administracyjnego i administracji publicznej, pedagogiki i socjologii oraz nauk wojskowych.

---

[126] Por. W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Wyd. PWN, Warszawa 1981, s. 63-212.
[127] L. Sołoma, *Metody i techniki badań socjologicznych. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002, s. 24.

- opracowania z zakresu zadań obronnych realizowanych na rzecz sił zbrojnych, współdziałania administracji z siłami zbrojnymi, zarządzania kryzysowego, mobilizacji państwa i gospodarki, powinności i świadczeń na rzecz obronności oraz organizacji administracji publicznej,
- artykuły i publikacje dotyczące kwestii problemowych związanych z przedmiotem badań,
- akty prawne regulujące wykonywanie zadań obronnych, organizację i kompetencje administracji publicznej, współdziałanie z siłami zbrojnymi, powinności i świadczenia na rzecz potrzeb obronnych oraz zasady współpracy i odpowiedzialności.

Ponadto w badaniach zastosowano **metodę reprezentacyjną** (inaczej surveyową, sondażową). Pozwoliła ona w stosunkowo krótkim czasie poznać dużą zbiorowość zasobów osobowych samorządu terytorialnego, realizujących zadania wynikające z potrzeb Sił Zbrojnych RP.

Elementami zasadniczymi metody reprezentacyjnej są: dobór próby reprezentacyjnej, prawidłowa konstrukcja kwestionariusza oraz reguły statystyki. Kwestionariusz ankiety zawierał 20 pytań w następujących kategoriach: wiedzy i doświadczenia badanego, skali realizowanych zadań i satysfakcji z ich wykonywania, potrzeb ilościowych, preferencji rodzaju kwalifikacji oraz predyspozycji, potrzeb w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz sprawności systemu przygotowania zasobów osobowych. W większości postawione zostały pytania zamknięte z jednokrotnym lub wielokrotnym wyborem odpowiedzi. Postawiono również kilka pytań otwartych, półotwartych i sprawdzających. Kwestionariusz zawierał pytania statystyczne, odnoszące się do osoby respondenta, pozwalające określić jego przynależność do grupy wiekowej, miejsce zamieszkania i charakter zatrudnienia, doświadczenie zawodowe, wykształcenie, charakter wykonywanej pracy oraz płeć.

Kwestionariusz ankiety opatrzony został instrukcją zawierającą informacje o celu przeprowadzanego badania, o jego dobrowolności i anonimowości oraz pouczenie o sposobie jego wypełnienia.

2.4. Teren i organizacja badań

Przyjęte założenia badawcze zakreślają teren badań – terytorium całego kraju, zgodnie z podziałem administracyjnym administracji samorządowej. Analiza dokumentów prowadzona była zatem z wykorzystaniem dokumentów wytwarzanych przez organy i urzędy administracji samorządowej (w poszczególnych jednostkach organizacyjnych administracji samorządowej). Kwerendy w poszukiwaniu i selekcji dokumentów przeprowadzono w zbiorach jednostek organizacyjnych i urządów administracji samorządowej. Technicznie wykonanie realizowane było przy zastosowaniu Internetu oraz środkami korespondencyjnymi.

Wykorzystanie przeprowadzonego sondażu do badań naukowych prowadzonych w sposób rzetelny wymagało, obok formalnej poprawności, konstrukcji narzędzia – formularza ankietowego, oraz dokonania wyboru próby reprezentatywnej, oddającej stan badanego przedmiotu.

Administracja samorządowa, choć działająca w sposób jednolity na terenie całego kraju, na podstawie tych samych przepisów powszechnie obowiązujących i w zbliżonych realiach związanych z bezpieczeństwem narodowym, różni się jednocześnie znacząco ze względu na indywidualne cechy lokalne, lokalną specyfikę, skalę, położenie geograficzne, czynnik demograficzny oraz doświadczenia historyczne i tradycje. Uznano, że, w świetle powyższego, należy w trakcie przygotowania badań, na ich etapie wstępnym, podczas konstruowania narządzi oraz wyznaczania terenu i organizowania badań, uwzględnić fakt, że inne wyniki uzyskane zostaną w jednostkach samorządu terytorialnego o tym samym statusie prawnym, różniących się jednak pod wieloma względami. W szczególności może to się wiązać z wielkością terytorium, liczbą mieszkańców, strukturą demograficzną, przeszłością historyczną i związanymi z tym wpływami kulturowymi, siłą oddziaływania tradycji związanej z trwałością i stabilnością populacji, zamożnością mieszkańców i dominującym profilem zarobkowania, ukształtowaniem terenu i dominującym klimatem, poczuciem zagrożenia wywoływanym doświadczeniami i stałymi kontaktami z czynnikiem zagrożenia oraz pewnymi lokalnie wypracowanymi interpretacjami prawa i obyczajowością.

Chcąc wypełnić dyrektywę rzetelności postępowania naukowego, postanowiono badania przeprowadzić w całej Polsce, na celowo dobranej próbie pracowników urzędów administracji samorządu terytorialnego, zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych realizujących zadania wynikające z potrzeb sił zbrojnych (**dobór celowy**). Zrezygnowano świadomie z losowego wyboru próby ze względu na wysokie prawdopodobieństwo uzyskania próby niereprezentatywnej.

W Polsce znajduje się 16 urzędów marszałkowskich, 381 starostw powiatowych oraz 2478 urzędów gminnych[128]. Ponieważ stanowi to łącznie wielką liczbę około 3000 urzędów, postanowiono objąć badaniem próbę co najmniej 10%, tj. **300 urzędów**. W tym wypadku, gdy badana „populacja" wynosi 3000 a próba około 300 elementów, zastosowanie innej metody wyboru, niż celowościowa (np. losowej) mogłoby doprowadzić do falsyfikacji wyniku spowodowanej rzeczoną niereprezentatywnością.

Kierując się znaczeniem[129] oraz liczbą istniejących jednostek samorządowych danego szczebla, przyjęto następujące założenia wstępne odnośnie do organizacji badań w zakresie doboru próby:

- na szczeblu wojewódzkim, ze względu na specyfikę lokalną oraz niewielką liczbę urzędów oraz troskę o reprezentatywność próby, badaniem objęte zostały wszystkie urzędy marszałkowskie (16),
- na szczeblu powiatowym objęte zostały powiaty stanowiące siedziby urzędów wojewódzkich, powiaty ziemskie oraz grodzkie, niebędące siedzibami urzędów wojewódzkich, łącznie co najmniej 66 starostw powiatowych i miast na prawach powiatu,
- na szczeblu gminnym co najmniej 80 gmin miejskich (po 5 w każdym województwie) oraz co najmniej 140 gmin wiejskich (od 6 do 12 w województwie, w zależności od wielkości).

Przyjęto również założenie dotyczące liczby i rodzaju respondentów. Przyjęto, że:

- w badaniach weźmie udział co najmniej **900 respondentów**,
- w ramach wytypowanych urzędów skierowana zostanie prośba o wypełnienie przygotowanego kwestionariusza ankiety przez kierownika urzędu lub jego zastępcę odpowiedzialnego za realizację zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP, kierownika jednostki organizacyjnej realizującej zadania w przedmiocie badań oraz dowolnego (niepełniącego funkcji kierowniczej) pracownika tej jednostki,
- każdorazowo skierowana zostanie, na ręce kierownika danej jednostki organizacyjnej, prośba o udział w ankiecie z wyjaśnieniem celu przeprowadzanej ankiety, prośbą o jej staranne wypełnienie oraz zapewnieniami o jej anonimowości oraz wyłącznie naukowym przeznaczeniu.

---

[128] Stan na dzień 1 września 2007 r.

[129] Przyjęto, że większe znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego mają jednostki z większym nasyceniem organizmów miejskich, koncentrujących duży potencjał gospodarczy, ludnościowy i infrastrukturalny.

Złożona specyfika samorządu terytorialnego skłoniła do budowy swoistego algorytmu wyboru konkretnych jednostek samorządowych. Ważnym, choć wstępnym krokiem było rozstrzygnięcie, czy i w jaki sposób uwzględnić kryterium demograficzne oraz terytorialne oraz jaką wagę przypisać czynnikom związanym ze znaczeniem i rolą odgrywaną przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

W ostateczności, po rozważeniu wątpliwości, zdecydowano się na wprowadzenie dodatkowych założeń doboru próby. Po pierwsze ustalono, że ze względu na bardzo zróżnicowaną specyfikę ilościowo-jakościową zadań realizowanych przez poszczególne urzędy, nie sposób dokonać prostego, procentowego wyboru próby. Wobec powyższego uznano za konieczne przy wyborze konkretnych jednostek samorządowych do próby posłużyć się wagą zbudowaną ze względu na liczbę ludności zamieszkującą obszary właściwości poszczególnych urzędów oraz znaczenie administracyjne i gospodarcze jednostki.

Po drugie, za istotne uznano zwiększenie udziału miejskich jednostek samorządowych o większej koncentracji ludności, co wynika ze skali wykonywanych zadań oraz przypisywanej im, w moim przekonaniu[130], wyższej rangi i znaczenia.

Po trzecie, po analizie rozkładu demograficznego ludności oraz różnic wielkości terytoriów poszczególnych jednostek samorządowych, dostrzeżono znaczną trudność powiązania terytorium z demografią. Wobec konieczności wyboru, przyjęto ograniczenie do samej liczby ludności (terytorium nie wiąże się bezpośrednio z ludnością, przy 16 województwach trudno wskazać jakieś prawidłowości, bez przeprowadzenia dodatkowych, wykraczających poza zakres tematyczny tej pracy, badań).

Przyjęto następujący algorytm:

1. Badaniem objęte zostały wszystkie urzędy marszałkowskie.
2. Liczbę ludności w województwach wyrażona została w pełnych milionach zaokrąglonych zawsze w górę[131] (np. rzeczywistą liczbę 1000001 zaokrąglono do 2000000), do tak zaokrąglonej liczby milionów mieszkańców w danym województwie dodano 1 (z wyjątkiem

[130] Przemawia za tym nie tylko osobiste przeświadczenie – intuicja badacza, ale również usankcjonowanie takiego rozumienia „hierarchii" samorządowej dokonane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych i wydanych na tej podstawie przepisach wykonawczych, różnicujących wynagrodzenia pracowników samorządowych ze względu na tę samą przesłankę

[131] W istocie przyjęcie takiej metody ma charakter wyłącznie techniczny, ułatwiający wyznaczanie liczby wybranych jednostek w ramach większych całości. Równie dobrze można by przyjąć metodę zaokrąglania zgodnie z zasadami arytmetyki i korygować otrzymywane liczby przez dodawanie odpowiednich wartości. Przewaga wybranej metody ma charakter techniczny, umożliwiający wyznaczenie liczby jednostek w sposób odpowiednio spłaszczony (zgodnie z przyjętymi założeniami), zaś korekta wprowadzona na Mazowszu powoduje urealnienie próby. Niedokonanie korekt kwot wybranych jednostek organizacyjnych spowodowałoby niższą reprezentatywność próby na szczeblu powiatów i gmin (zbyt duża przewaga ilościowa powiatów i gmin w województwach z największymi miastami).

Mazowsza, gdzie ze względu na obecność miasta stołecznego Warszawy dodano 2) – otrzymany wynik stanowił liczbę powiatów, które będą badane w danym województwie.

3. W ramach województwa powiaty wybrano następująco:
   - jako pierwszy wybrany został powiat grodzki (miasto na prawach powiatu) będący siedzibą władz wojewódzkich (z wyjątkiem Mazowsza, gdzie wybrany został Płock oraz Radom, ze względu na wykorzystanie Warszawy do zwiadu badawczego, oraz Lubuskiego, gdzie wybrany został Gorzów – siedziba wojewody, a nie wykorzystana Zielona Góra – siedziba marszałka wojewódzkiego)[132],
   - jako drugi wybrany został powiat ziemski związany z wcześniej wybranym powiatem grodzkim (ze względu na siedzibę starosty, nazwę oraz położenie; wyjątkiem jest tu znowu Mazowsze, gdzie wybrana została Warszawa Zachód, jako związana z m.st. Warszawą)[133],
   - jako kolejne wybrane zostały: w województwach o dużej liczbie ludności w miastach powiaty grodzkie i ziemskie, w taki sposób, aby grodzkich było nie mniej niż ziemskich, w województwach o zrównoważonym rozmieszczeniu ludności w miastach i gminach wiejskich wybrane zostały natomiast tak, aby powiatów ziemskich było co najmniej tyle, ile grodzkich,
   - zawsze jako ostatni wybrany został powiat ziemski[134].
4. W przypadku gmin miało miejsce analogicznie postępowanie. Ustalona została liczba gmin ogólna oraz w zależności od statusu – w Polsce jest 2478 gmin (307 gmin miejskich, 582 miejsko-wiejskie oraz 1589 wiejskich). Przyjęto, że należy proporcjonalnie dobrać gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, przy czym, ze względu na rozkład demograficzny, należy nieznacznie zwiększyć udział jednostek o charakterze miejskim, zmniejszając udział wiejskich.
5. Algorytm dla gmin wyglądał następująco:

---

[132] Decydowało znaczenie ośrodka władzy administracyjnej oraz koncentracja infrastruktury i czynników rozwoju gospodarczego.

[133] Uznano za istotne zebranie w puli całkowitej wyników z jednostek o dużym stopniu powiązań populacyjnych, infrastrukturalnych i gospodarczych z ośrodkiem władzy administracyjnej.

[134] Odnośnie do ostatnich dwóch wskazań – kierowano się zasadą, ażeby łączna liczba powiatów ziemskich nie była mniejsza do liczby powiatów grodzkich. Wiąże się to ze znacznie większą liczbą powiatów ziemskich niż grodzkich, z jednej strony (315 do 65), ale też ze znacznie większą koncentracją ludności, infrastruktury i czynników rozwoju gospodarczego w powiatach grodzkich z drugiej. Stąd uznano, że należy w badaniu spłaszczyć te proporcje. Dodatkowo, gdyby przyjąć prostą metodę proporcjonalną, to w badaniu uczestniczyłyby tylko pojedyncze powiaty grodzkie (przy próbie 10 % byłoby to 6-7 powiatów grodzkich, zatem nawet nie po jednym w województwie).

- ustalono dla każdego województwa liczbę milionów mieszkańców zawsze zaokrąglając w dół[135] (np. rzeczywistą liczbę 1999999 zaokrąglono do 1000000),
- wzięto tyle gmin miejskich, ile wynosi zaokrąglona liczba milionów ludności w danym województwie,
- wzięto tyle gmin miejsko-wiejskich, ile wynosi zaokrąglona liczba milionów ludności w danym województwie powiększona o 2,
- wzięto tyle gmin wiejskich, ile wynosi podwojona zaokrąglona liczba milionów ludności w danym województwie, powiększona następnie o 5[136],
- poszczególne gminy zostały wybrane losowo przez przypadkowe zaznaczenie na sporządzanych listach[137].

Łącznie wybranych zostało 326 jednostek samorządu terytorialnego:

- 16 urzędów marszałkowskich,
- 66 powiatów (w tym 20 miast na prawach powiatu),
- 244 urzędy gmin (w tym 33 gminy miejskie, 65 gmin miejsko-wiejskich oraz 146 gmin wiejskich).

W celu przeprowadzenia tak dużego badania wystąpiłem o wsparcie finansowe do mojego macierzystego zakładu pracy – Urzędu m.st. Warszawy. Po zapoznaniu się z zakresem prowadzonych badań, metodami oraz przygotowanym formularzem ankiety, Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, Pan Jerzy Miller, wyraził zgodę na sfinansowanie kosztów przeprowadzenia sondażu przez Urząd oraz wystąpił do kierowników jednostek samorządu terytorialnego z poparciem i prośbą o wzięcie udziału w badaniu.

Badanie zostało przeprowadzone w listopadzie i grudniu 2007 r., natomiast ze względów praktycznych (koniec roku budżetowego i związana z tym zwiększona aktywność urzędów) zamknąłem przyjmowanie napływających ankiet w dniu 31 stycznia 2008 r.

---

[135] Analogicznie do przypisu 134 z tym, że ze względu na większą liczbę jednostek zdecydowano się na dokonanie większego spłaszczenia wybranej próby, co uzyskano przez zastosowanie metody zaokrąglania w dół (przypis odnosi się również do kolejnego wskazania).

[136] Co do ostatnich dwóch wskazań – zgodnie z przyjętą zasadą ważenia liczby wybranych elementów próby ze względu na kryterium demograficzne liczone dla całego województwa oraz dążenie do wyważenia pomiędzy rzeczywistym rozkładem ilości poszczególnych jednostek a ich znaczeniem (populacja, infrastruktura, gospodarka), przyjęto metodę pozwalającą na spłaszczenie wybranej próby. Dokonane spłaszczenie nieznacznie zwiększyło udział jednostek o charakterze miejskim w stosunku do ilości rzeczywistych (33:65:146 do 307:582:1589).

[137] Listy zostały sporządzone odrębnie dla każdego typu jednostki i województwa, znajdowały się na nich alfabetyczne zestawienia gmin powtórzone trzykrotnie, wybór polegał na zaznaczeniu „na ślepo" w kratce obok nazwy gminy, która w trakcie przeprowadzanego wyboru była zakryta.

Do wykonywania obliczeń statystycznych wykorzystano oprogramowanie komputerowe MS Office, OpenOffice oraz program komputerowy Statistica 2008.

Rozdział 3

SZANSE I ZAGROŻENIA W PRZYGOTOWANIU ZASOBÓW OSOBOWYCH W OPINIACH PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pierwszą, ogromnie ważną informacją, jaką uzyskałem w wyniku przeprowadzonego sondażu, był przybliżony obraz respondenta – pracownika samorządowego zajmującego się problematyką bezpieczeństwa. Wydaje się, że jest zasadne przedstawienie tego obrazu – portretu socjologicznego pracownika administracji samorządowej, realizującego zadania z zakresu bezpieczeństwa. Powyższe będzie stanowić tło analizy i podstawę formułowanych wniosków. Ilustracją do formułowanych wniosków są tabele, stanowiące wyciąg z wyników badań w formie wycinkowego zestawienia tematycznego. Poniższe tabele obejmują kryteria wykształcenia, stażu pracy na stanowiskach związanych z bezpieczeństwem (dla większego zrozumienia w formularzu użyto pojęcia „obronność" – według mojej oceny bardziej utrwalonego i lepiej, choć nieściśle rozumianego w kręgach urzędników administracji publicznej[138]), wieku oraz płci respondentów.

Należy podkreślić, że pracownicy samorządowi są ludźmi ponadprzeciętnie wykształconymi, w stosunku do całej populacji mieszkańców Polski. Wykształceniem co najmniej wyższym (zob. tabela 9) legitymują się nie tylko osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych (do czego zobowiązują w większości wypadków przepisy[139]), ale również nieposiadający takiego obowiązku pozostali urzędnicy. W szczególności jest to widoczne na szczeblu wojewódzkim oraz w miastach powiatowych, gdzie w zasadzie trudno spotkać wśród respondentów osoby nieosiadające wyższego wykształcenia – pojedyncze przypadki to osoby w podeszłym (przedemerytalnym) wieku z dużym stażem zawodowym na stanowiskach pracy związanych z bezpieczeństwem. Można sformułować wniosek, że wykształcenie rośnie wraz z rangą jednostki i liczbą ludności.

---

[138] Zwrócili mi na to uwagę respondenci wypełniający próbnie kwestionariusz ankiety w trakcie zwiadu badawczego (11 praktyków z długim, przeważnie ponaddwudziestoletnim stażem – pracownicy Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy). Przytoczyli w sposób niezależny własne spostrzeżenia z kontaktów z przedstawicielami mniejszych jednostek administracji samorządowej, gdzie potoczne rozumienie bezpieczeństwa jest bliższe pojęciu ochrony fizycznej urzędu jako obiektu oraz bezpieczeństwa informacji niejawnej. Po omówieniu uzyskanych wyników i roboczej dyskusji zdecydowałem się użyć w kwestionariuszu ankiety zwrotu potocznego.

[139] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (DzU nr 33 z 2003 r., poz. 264 z późn. zm.).

Tabela 9.

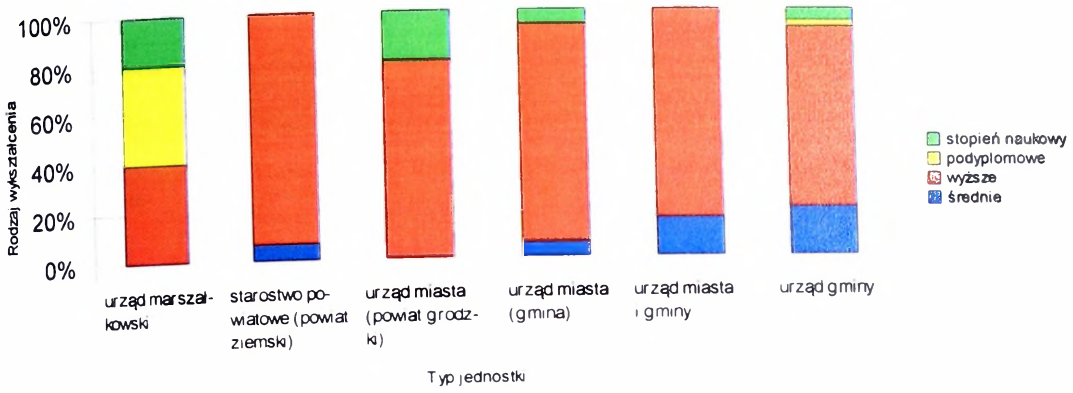
Wykształcenie pracowników samorządowych na podstawie przeprowadzonego sondażu, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Wykształcenie							
			Średnie		Wyższe		Podyplomowe		Stopień naukowy	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	2	40	2	40	1	20
	kierownik komórki	7	0	0	4	57,14	3	42,86	0	0
	pracownik	11	1	9,09	10	90,91	0	0	0	0
	łącznie	23	1	4,35	16	69,57	5	21,74	1	4,35
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	1	6,67	14	93,33	0	0	0	0
	kierownik komórki	20	0	0	17	85	3	15	0	0
	pracownik	31	9	29,03	21	67,74	1	3,23	0	0
	łącznie	66	10	15,15	52	78,79	4	6,06	0	0
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	4	80	0	0	1	20
	kierownik komórki	11	0	0	7	63,64	4	36,36	0	0
	pracownik	12	1	8,33	9	75	2	16,67	0	0
	łącznie	28	1	3,57	20	71,43	6	21,43	1	3,57
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	1	5,88	15	88,24	0	0	1	5,88
	kierownik komórki	19	3	15,79	12	63,16	4	21,05	0	0
	pracownik	33	15	45,45	14	42,42	4	12,12	0	0
	łącznie	69	19	27,54	41	59,42	8	11,59	1	1,45
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	2	15,38	11	84,62	0	0	0	0
	kierownik komórki	19	1	5,26	17	89,47	1	5,26	0	0
	pracownik	29	12	41,38	17	58,62	0	0	0	0
	łącznie	61	15	24,59	45	73,77	1	1,64	0	0
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	8	19,51	30	73,17	1	2,44	2	4,88
	kierownik komórki	13	4	30,77	9	69,23	0	0	0	0
	pracownik	61	35	57,38	24	39,34	2	3,28	0	0
	łącznie	115	47	40,87	63	54,78	3	2,61	2	1,74
suma/średnia		362	93	25,69	237	65,47	27	7,46	5	1,38

Opracowanie własne

Wykres 1.

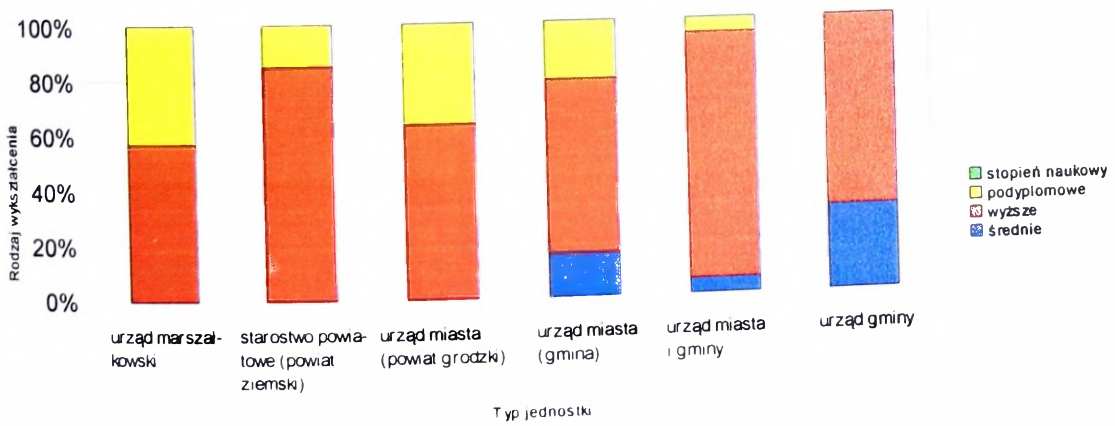
Wykształcenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 2.

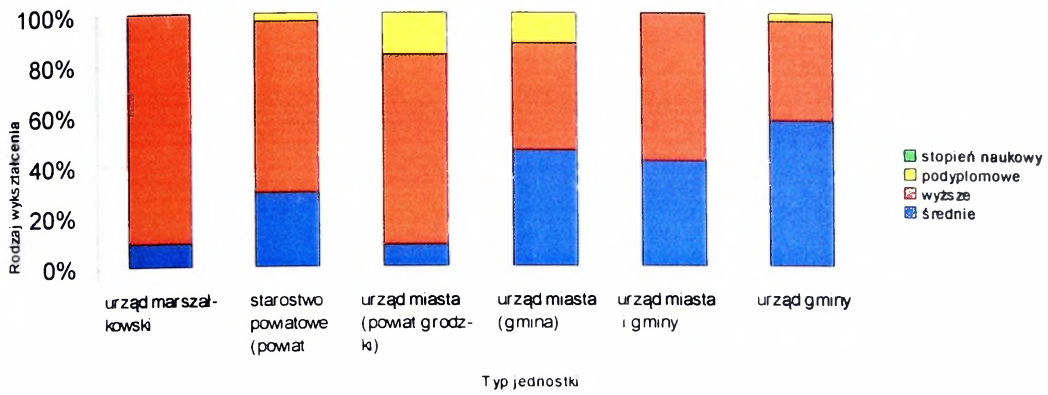
Wykształcenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 3.

Wykształcenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Jednocześnie zastanawia stosunkowo niski wskaźnik wykształcenia branżowego (studia podyplomowe związane z bezpieczeństwem) wśród pracowników samorządowych. Szczególnie jest to widoczne w mniejszych jednostkach – urzędach miejskich i gminnych oraz starostwach powiatowych (ziemskich). Niestety, jest to prawidłowość zauważalna nie tylko w grupie szeregowych pracowników, ale również wśród kadry kierowniczej. Na tym tle zdecydowanie najlepiej wypadają duże miasta (powiaty grodzkie), gdzie w grupie kierowników komórek wyspecjalizowanych podyplomowym wykształceniem branżowym legitymuje się 36,36 % respondentów. Kontrastuje to z porównywalnym wskaźnikiem dla małych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – odpowiednio – 2,44 % i 5,26 %. Świadczyć to może nie tylko o niskiej ocenie realności zagrożenia dla bezpieczeństwa w gminach, ale i o pewnej niefrasobliwości lokalnych wspólnot oraz braku odpowiednich regulacji normalizujących wymogi wobec osób ubiegających się o stanowiska związane z bezpieczeństwem.

Należy podkreślić, że przygotowanie zasobów osobowych wiąże się bezpośrednio z wykształceniem. Wykształcenie, jakie deklarują respondenci (średnio dla całej administracji samorządowej 74,31 % osób z wykształceniem co najmniej wyższym) stanowi na tle innych grup społecznych dobry rezultat. Przy tym jednak tylko 7,46 % respondentów deklaruje dodatkowe wykształcenie związane z bezpieczeństwem (co stanowi jedynie 10,04 % osób z wykształceniem wyższym).

Tabela 10.

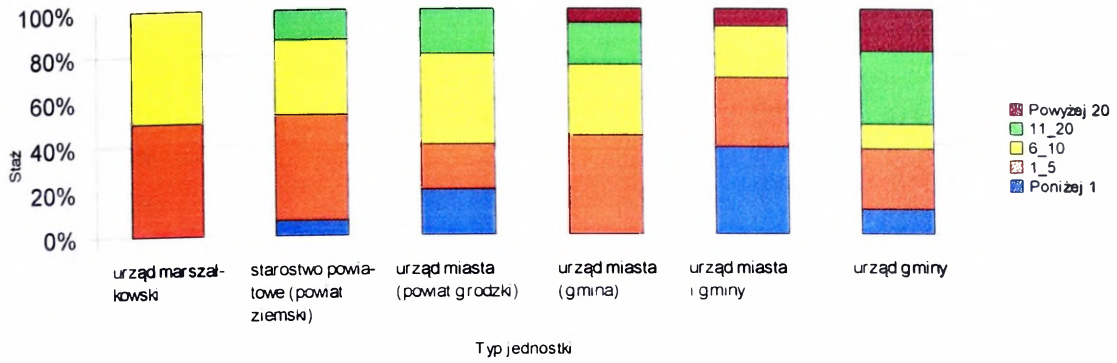
Staż pracy pracowników samorządowych na stanowiskach związanych z bezpieczeństwem na podstawie przeprowadzonego sondażu, N = 353

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Staż [lata]									
			do 1		1 do 5		6 do 10		11 do 20		Powyżej 20	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	4	0	0	2	50	2	50	0	0	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	1	14,29	1	14,29	1	14,29	4	57,14
	pracownik	11	1	9,09	1	9,09	2	18,18	3	27,27	4	36,36
	łącznie	22	1	4,55	4	18,18	5	22,73	4	18,18	8	36,36
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	1	6,67	7	46,67	5	33,33	2	13,33	0	0
	kierownik komórki	20	2	10	2	10	7	35	2	10	7	35
	pracownik	31	2	6,45	3	9,68	6	19,35	7	22,58	13	41,94
	łącznie	66	5	7,58	12	18,18	18	27,27	11	16,67	20	30,3
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	1	20	1	20	2	40	1	20	0	0
	kierownik komórki	11	0	0	1	9,09	0	0	2	18,18	8	72,73
	pracownik	12	0	0	2	16,67	2	16,67	3	25	5	41,67
	łącznie	28	1	3,57	4	14,29	4	14,29	6	21,43	13	46,43
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	16	0	0	7	43,75	5	31,25	3	18,75	1	6,25
	kierownik komórki	19	0	0	2	10,53	4	21,05	1	5,26	12	63,16
	pracownik	32	0	0	2	6,25	8	25	8	25	14	43,75
	łącznie	67	0	0	11	16,42	17	25,37	12	17,91	27	40,3
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	5	38,46	4	30,77	3	23,08	0	0	1	7,69
	kierownik komórki	19	4	21,05	4	21,05	2	10,53	3	15,79	6	31,58
	pracownik	29	3	10,34	7	24,14	2	6,9	9	31,03	8	27,59
	łącznie	61	12	19,67	15	24,59	7	11,48	12	19,67	15	24,59
Urząd gminy	kierownik jednostki	37	4	10,81	10	27,03	4	10,81	12	32,43	7	18,92
	kierownik komórki	12	1	8,33	1	8,33	3	25	4	33,33	3	25
	pracownik	60	5	8,33	13	21,67	8	13,33	17	28,33	17	28,33
	łącznie	109	10	9,17	24	22,02	15	13,76	33	30,28	27	24,77
suma/średnia		353	29	8,22	70	19,83	66	18,7	78	22,1	110	31,16

Opracowanie własne

Wykres 4.

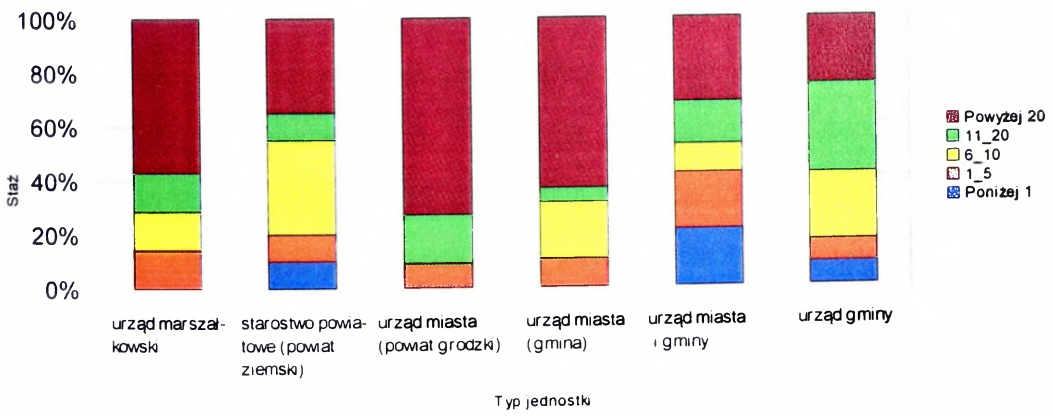
Staż respondentów (w latach) w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 353



Opracowanie własne

Wykres 5.

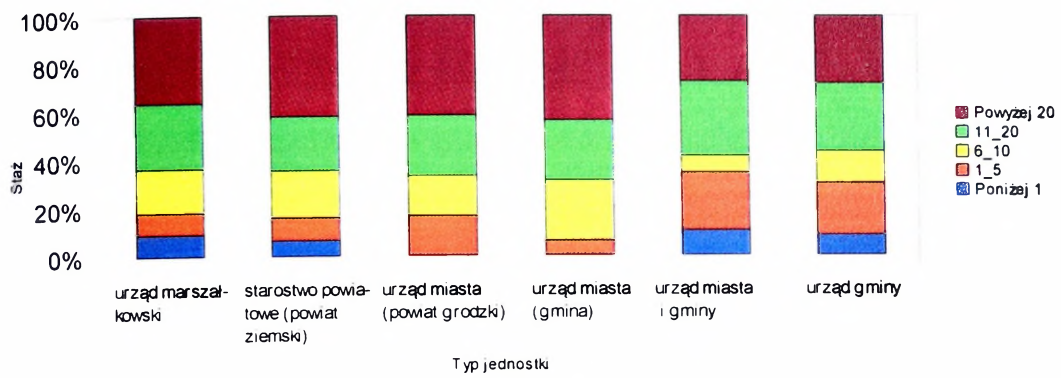
Staż respondentów (w latach) w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 353



Opracowanie własne

Wykres 6.

Staż respondentów (w latach) w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 353



Opracowanie własne

Wyniki uzyskane w sondażu ujawniają pewną prawidłowość – przygotowanie zasobów osobowych nie stanowi prawdopodobnie celowego procesu rozumianego jako jedno z zadań administracji samorządowej. Jest to raczej pochodna działań przypadkowych, podejmowanych indywidualnie przez zainteresowanych, opartych na własnych odczuciach, przemyśleniach, doświadczeniach lub posiadanej wiedzy.

Czynnikiem rzutującym na przygotowanie do realizacji zadań, choć niekoniecznie związanym z nim w sposób liniowy jest bez wątpienia staż pracy zawodowej na stanowiskach związanych z obronnością (zob. tabela 10). Wiąże się to z nabywanym doświadczeniem, pewnością działania i uzyskiwanym rozeznaniem w mechanizmach funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji publicznej, ale również z pewną, nie zawsze korzystnie oddziałującą na efekty pracy, rutyną. W badaniu przyjęto w związku z tym podział nie na równe przedziały czasu, lecz na grupy stażowe obejmujące osoby na podobnym poziomie zaawansowania stażowego, mogące posiadać swoiste wyróżniki efektywnościowe. Przyjęto mianowicie, że pracownik w trakcie swojej pracy zawodowej przechodzi przez etapy zawodowe:

- oswojenia się z miejscem pracy,

- zapoznania się z mechanizmami funkcjonowania instytucji i panującymi tu zasadami oraz nabycia pewnej biegłości w załatwianiu podstawowych spraw związanych ze stanowiskiem pracy,
- wtopienia się w instytucję, pełnego przyjęcia panujących tu zasad, pewnego usamodzielnienia i nabycia umiejętności prowadzenia spraw złożonych oraz organizacji współdziałania w ramach instytucji i z zewnętrznymi podmiotami,
- uzyskania pozycji „starego pracownika", możliwości dalszego awansu oraz pełnej znajomości spraw i mechanizmów realizowanych w instytucji z jednoczesnym powiększeniem możliwości wpływania na istniejące relacje wewnętrzne,
- stagnacji zawodowej, oznaczającej często brak dalszego rozwoju zawodowego w ramach danej instytucji (zarówno poziomego, jak i pionowego) oraz dominację rutyny w działaniu i odczuwanej frustracji.

Etapom tym przypisano orientacyjne przedziały czasowe stażu, odpowiednio: do 1 roku, 1-5 lat, 6-10 lat, 11-20 lat oraz powyżej 20 lat pracy. Ze względu na nierówność przedziałów stażowych rozważanie rozkładu statystycznego długości stażu pracowników na stanowiskach związanych z obronnością nie miałoby sensu, porównać natomiast należy relacje pomiędzy procentowym rozkładem stażów w poszczególnych grupach stanowisk.

Na podstawie wstępnej analizy można zauważyć, że:

- nieliczni są pracownicy nieposiadający doświadczenia zawodowego związanego z obronnością, powyższe odnosi się do wszystkich typów jednostek samorządowych, z wyjątkiem gmin miejsko-wiejskich (gdzie średnio co piąty pracownik stoi u progu kariery zawodowej związanej ze sprawami bezpieczeństwa);
- niewielkim (od 1 do 5 lat) stażem legitymuje się blisko 20 % pracowników, przy czym w urzędach miejsko-gminnych i gminnych ten odsetek przekracza 20 o kilka punktów – w szczególności dotyczy to kierowników jednostek i komórek organizacyjnych;
- staż w przedziale 6-10 posiada również prawie 20 % badanych;
- łącznie w przedziale do 10 lat stażu mieści się ok. 47 % badanych, co wskazuje na dominację tej grupy;
- pracowników ze stażem od 11 do 20 lat jest nieco powyżej 20 % (znacznie mniej, niż tych ze stażem mniejszym);

- pracowników ze stażem powyżej 20 lat jest statystycznie najmniej, bo jedynie nieco powyżej 30 % (są to pracownicy ze stażem sięgającym nawet powyżej 40 lat pracy na stanowiskach związanych z bezpieczeństwem);
- zauważalny spadek liczby osób w kolejnych grupach stażowych wskazuje na znaczną przewagę osób bez znacznego doświadczenia, realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa, nieobarczonych zarazem zbytnią rutyną;
- zasadnicze różnice występują jedynie pomiędzy kierownikami (jednostek i komórek organizacyjnych) a pozostałymi pracownikami – te pierwsze grupy (zwłaszcza kierownicy komórek) z reguły dysponują dłuższym stażem;
- jednocześnie dostrzegana jest znaczna płynność zatrudnienia (fluktuacja kadr).

Kolejnym czynnikiem mogącym mieć wpływ na efektywność zawodową pracowników jest wiek (zob. tabela 11). Wydaje się, że czynnik ten jest w pewnym stopniu skorelowany z wyżej omawianym czynnikiem, tj. stażem.

Pracownik jest zarazem istotą ludzką podlegającą wszystkim czynnikom gatunkowym związanym z naturalnym rozwojem – kształtowaniem się osobowości i uzyskiwaniem doświadczenia życiowego (nie tylko zawodowego). Zarazem jest istotą, na której postępowanie, oceny i wybory wpływa emocjonalność zmieniająca się w funkcji czasu (wieku) i rozwoju własnego (dojrzałości). Wiek jest więc też tym czynnikiem, który wpływa na aktywność zawodową jednostki – z reguły wraz z wiekiem zmienia się poziom aktywności zawodowej, energii, skłonności do podejmowania nowych wyzwań, ale też nabywane jest doświadczenie, wiedza, umiejętności oraz cechy charakteru związane ze stosunkiem do siebie i otoczenia.

Tabela 11.

Wiek pracowników samorządowych na podstawie przeprowadzonego sondażu, N = 362

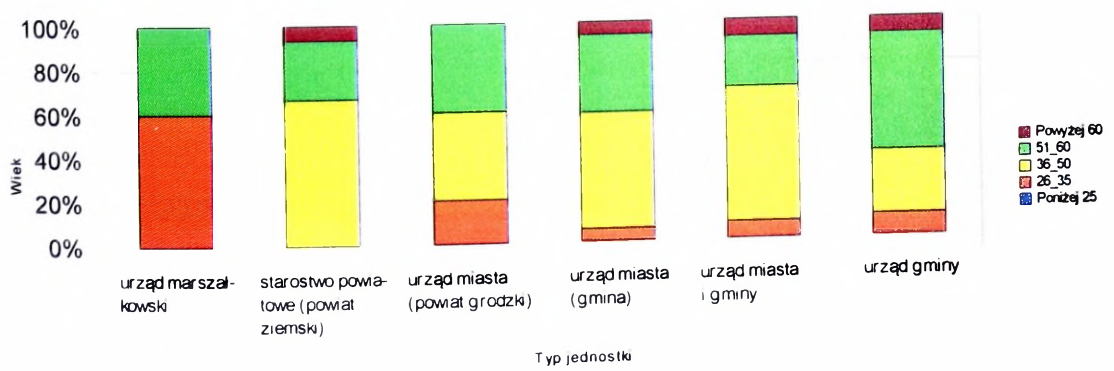
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Wiek [lata]									
			do 25		26 do 35		36 do 50		51 do 60		Powyżej 60	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	3	60	0	0	2	40	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	0	0	1	14,29	4	57,14	2	28,57
	pracownik	11	1	9,09	0	0	5	45,45	3	27,27	2	18,18
	łącznie	23	1	4,35	3	13,04	6	26,09	9	39,13	4	17,39

Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	0	0	0	0	10	66,67	4	26,67	1	6,67
	kierownik komórki	20	0	0	5	25	3	15	8	40	4	20
	pracownik	31	1	3,23	1	3,23	11	35,48	12	38,71	6	19,35
	łącznie	66	1	1,52	6	9,09	24	36,36	24	36,36	11	16,67
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	1	20	2	40	2	40	0	0
	kierownik komórki	11	0	0	0	0	2	18,18	7	63,64	2	18,18
	pracownik	12	0	0	0	0	6	50	5	41,67	1	8,33
	łącznie	28	0	0	1	3,57	10	35,71	14	50	3	10,71
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	0	0	1	5,88	9	52,94	6	35,29	1	5,88
	kierownik komórki	19	0	0	0	0	5	26,32	11	57,89	3	15,79
	pracownik	33	0	0	2	6,06	14	42,42	15	45,45	2	6,06
	łącznie	69	0	0	3	4,35	28	40,58	32	46,38	6	8,7
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	0	0	1	7,69	8	61,54	3	23,08	1	7,69
	kierownik komórki	19	0	0	5	26,32	7	36,84	5	26,32	2	10,53
	pracownik	29	2	6,9	1	3,45	13	44,83	12	41,38	1	3,45
	łącznie	61	2	3,28	7	11,48	28	45,9	20	32,79	4	6,56
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	0	0	4	9,76	12	29,27	22	53,66	3	7,32
	kierownik komórki	13	0	0	1	7,69	4	30,77	4	30,77	4	30,77
	pracownik	61	3	4,92	9	14,75	24	39,34	23	37,7	2	3,28
	łącznie	115	3	2,61	14	12,17	40	34,78	49	42,61	9	7,83
suma/średnia		362	7	1,93	34	9,39	136	37,57	148	40,88	37	10,22

Opracowanie własne

Wykres 7.

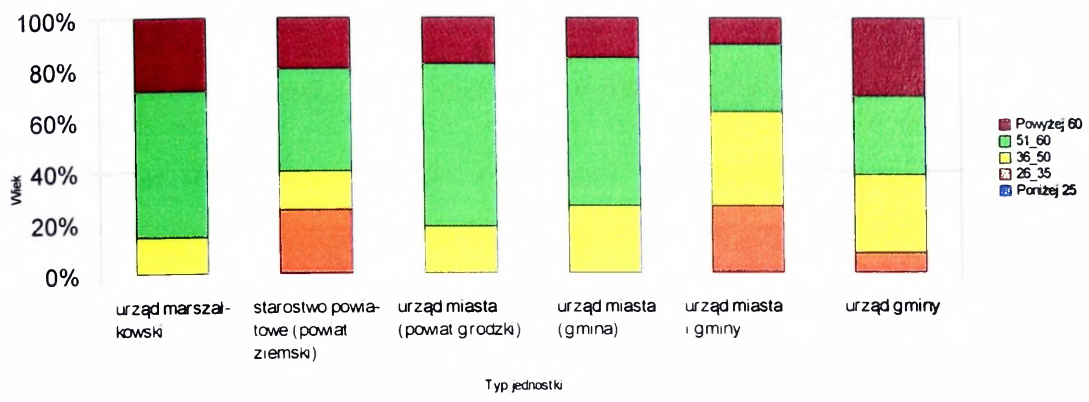
Wiek respondentów (w latach) w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 8.

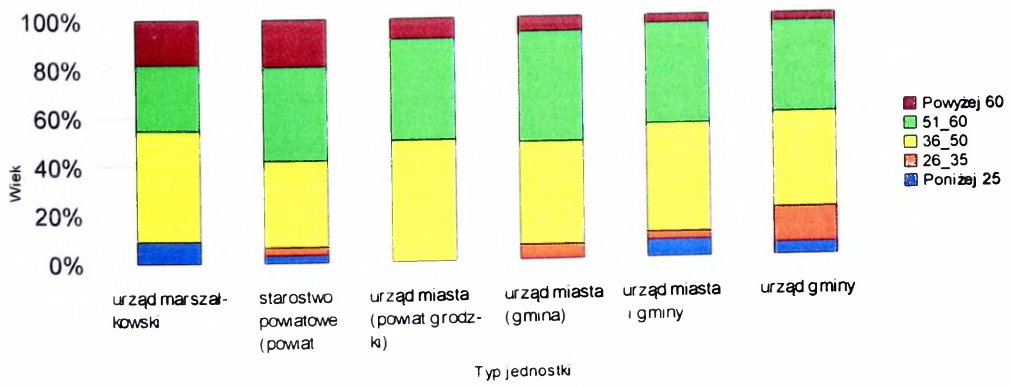
Wiek respondentów (w latach) w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 9.

Wiek respondentów (w latach) w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Analogicznie do kwestii stażu przyjęto, że właściwe jest dokonanie podziału na nierówne przedziały wiekowe, cechujące się odniesieniem do pewnego przybliżonego etapu dojrzałości (rozwoju człowieka). Przyjęto zatem następujący podział przedziałów wiekowych:

- do lat 25 (okres przygotowań i poszukiwań kierunku rozwoju zawodowego – dojrzewanie do wyboru kariery zawodowej),
- od 26 do 35 lat (okres prób związany z zasadniczym wyborem drogi życiowej – weryfikacja dokonanego wyboru, poszukiwanie kierunków rozwoju i awansu),
- od 36 do 50 lat (okres stabilizacji związanej z budową własnej pozycji zawodowej – podejmowanie wyzwań zawodowych związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością),
- od 51 do 60 lat (okres konsolidacji pozycji zawodowej – poszukiwania nowych obszarów awansu i rozwoju zawodowego, umacnianie i wykorzystanie osiągniętej pozycji zawodowej),
- powyżej 60 lat (okres uwieńczenia i schyłku kariery zawodowej – przygotowanie do zakończenia kariery zawodowej).

Tabela 12.

Płeć pracowników samorządowych na podstawie przeprowadzonego sondażu, N = 361

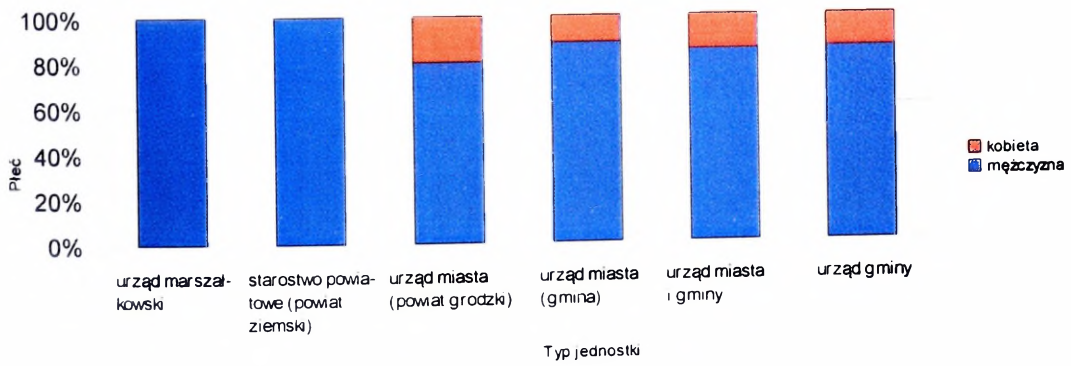
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Płeć			
			Mężczyzna		Kobieta	
			liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	5	100	0	0
	kierownik komórki	7	7	100	0	0
	pracownik	11	11	100	0	0
	łącznie	23	23	100	0	0
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	15	100	0	0
	kierownik komórki	20	19	95	1	5
	pracownik	30	26	86,67	4	13,33
	łącznie	65	60	92,31	5	7,69
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	4	80	1	20
	kierownik komórki	11	11	100	0	0
	pracownik	12	9	75	3	25
	łącznie	28	24	85,71	4	14,29

Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	15	88,24	2	11,76
	kierownik komórki	19	17	89,47	2	10,53
	pracownik	33	21	63,64	12	36,36
	łącznie	69	53	76,81	16	23,19
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	11	84,62	2	15,38
	kierownik komórki	19	11	57,89	8	42,11
	pracownik	29	20	68,97	9	31,03
	łącznie	61	42	68,85	19	31,15
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	35	85,37	6	14,63
	kierownik komórki	13	7	53,85	6	46,15
	pracownik	61	37	60,66	24	39,34
	łącznie	115	79	68,7	36	31,3
suma		361	281	77,84	80	22,16

Opracowanie własne

Wykres 10.

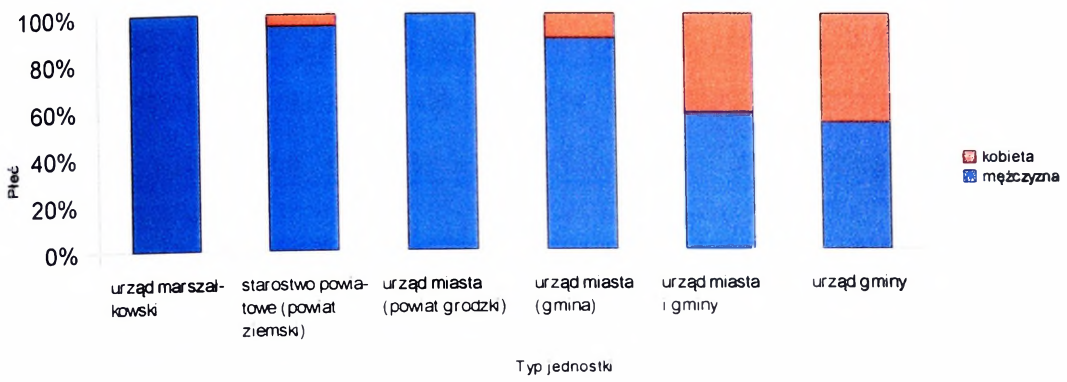
Płeć respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 11.

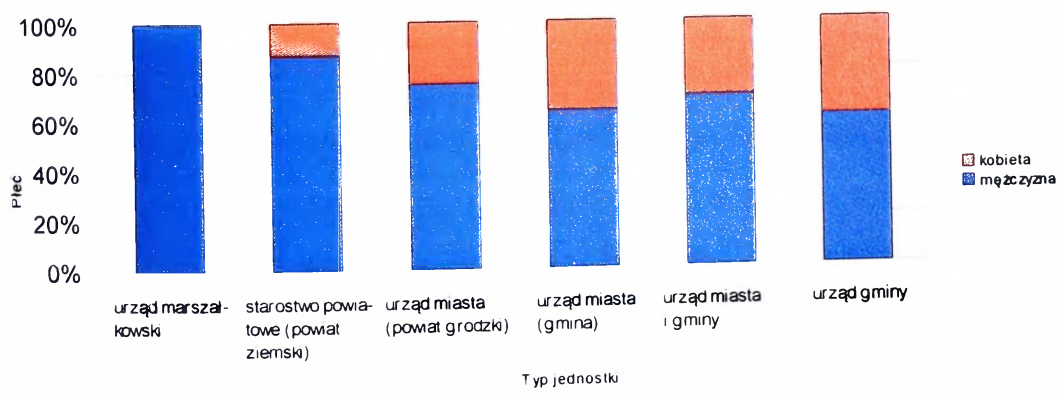
Płeć respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 12.

Płeć respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Jak wynika z danych ankiety, ponad 3/4 badanych pracowników wszystkich szczebli mieści się w przedziale wiekowym 36-60, przy czym obie grupy (36-50 i 51-60) są równoliczne. Wskazuje to na znaczną przewagę pracowników w wieku 51-60 zatrudnionych na stanowiskach związanych z bezpieczeństwem, co w konfrontacji w rozkładem stażowym może wskazywać na sporą fluktuację pracowników administracji samorządowej.

Spośród badanych pracowników osoby pełniące funkcje kierownicze są liczniej reprezentowane w grupach wiekowych 51-60 i powyżej 60 lat w porównaniu do pozostałych pracowników. Jest to zresztą zrozumiałe – wiąże się z doświadczeniem, wiedzą i wypracowaną przez lata pozycją zawodową predysponującą do objęcia wyższego stanowiska w hierarchii urzędowej.

Ostatnim z czynników, jaki moim zdaniem mógł mieć wpływ na wykorzystanie pracowników, była płeć (zob. tabela 12). Niestety, ze względu na bardzo niską reprezentację kobiet w badaniu (zapewne również w grupie badanej, choć nie można tego zweryfikować, ponieważ zdecydowana dominacja męskich respondentów może mieć inne, np. kulturowe, przesłanki), nie można było w pełni wykorzystać wyników ankiety w tym zakresie. Uznałem zatem, że ponieważ próba nie będzie generowała rzetelnych wniosków odnośnie do czynnika płci, zrezygnuję z jego wykorzystania w tym zakresie.

3.1. Stan realizacji zadań w administracji samorządu terytorialnego w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów

Zadania obronne realizowane przez administrację samorządową stanowią zespół czynności i przedsięwzięć, planowych i doraźnych, ukierunkowanych na osiąganie celu – przygotowanie niemilitarnych obszarów obronnego potencjału państwa do przeciwdziałania zagrożeniom i utrzymania zdolności państwa do niezagrożonego trwania i rozwoju. Efektywność realizacji tych zadań, zarówno określona bezpośrednio, jak i przez ocenę zdolności osiągania celów przez zespół, zaangażowanie oraz rangę zadań, została oceniona w ramach prowadzonego badania sondażowego przez praktyków – pracowników administracji samorządowej wszystkich szczebli, realizujących osobiście zadania obronne i kierujących ich realizacją. W formularzu ankiety postawione zostało siedem pytań odnoszących się do tej kwestii, z tego dwa pytania stawiające problem bezpośrednio (były to pytania, odpowiednio, 3,5,6,8 i 16 oraz 2 i 4).

Ogólną, bezpośrednią ocenę realizacji zadań obejmują odpowiedzi na pytanie o ocenę realizacji zadań obronnych (pytanie 2. *Jak Pan/Pani ocenia realizację zadań obronnych przez administrację* ***samorządową***, zob. tabela 13) oraz o efektywność realizacji tych zadań (pytanie 4. *Jaka jest Pan/Pani zdaniem efektywność realizowanych zadań obronnych*, zob. tabela 14). W istocie jest to powtórzone pytanie dotyczące tego samego zagadnienia, co stanowi świadomy zabieg pozwalający na weryfikacją rzetelności udzielanych odpowiedzi (w założeniu rzetelny udział w badaniu ankietowym powinien dać odpowiedzi zbieżne na te dwa pytania).

Tabela 13.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2. (o ocenę realizacji zadań obronnych przez administrację samorządową) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Jak Pan/Pani ocenia realizację zadań obronnych przez administrację samorządową?									
			bardzo dobrze		dobrze		poprawnie		niedostatecznie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	1	20	4	80	0	0	0	0	0	0
	kierownik komórki	7	1	14,29	2	28,57	3	42,86	1	14,29	0	0
	pracownik	11	0	0	5	45,45	5	45,45	0	0	1	9,09
	łącznie	23	2	8,7	11	47,83	8	34,78	1	4,35	1	4,35
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	1	6,67	7	46,67	7	46,67	0	0	0	0
	kierownik komórki	20	1	5	5	25	14	70	0	0	0	0
	pracownik	31	3	9,68	14	45,16	7	22,58	5	16,13	2	6,45
	łącznie	66	5	7,58	26	39,39	28	42,42	5	7,58	2	3,03
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	1	20	3	60	1	20	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	1	9,09	6	54,55	4	36,36	0	0	0	0
	pracownik	12	1	8,33	8	66,67	3	25	0	0	0	0
	łącznie	28	3	10,71	17	60,71	8	28,57	0	0	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	2	11,76	10	58,82	4	23,53	0	0	1	5,88
	kierownik komórki	19	1	5,26	9	47,37	8	42,11	1	5,26	0	0
	pracownik	33	1	3,03	17	51,52	9	27,27	6	18,18	0	0
	łącznie	69	4	5,8	36	52,17	21	30,43	7	10,14	1	1,45
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	1	7,69	7	53,85	5	38,46	0	0	0	0
	kierownik komórki	19	0	0	6	31,58	11	57,89	1	5,26	1	5,26
	pracownik	29	0	0	11	37,93	14	48,28	4	13,79	0	0
	łącznie	61	1	1,64	24	39,34	30	49,18	5	8,2	1	1,64

Urząd gminy	kierownik jednostki	41	4	9,76	17	41,46	16	39,02	3	7,32	1	2,44
	kierownik komórki	13	0	0	6	46,15	6	46,15	1	7,69	0	0
	pracownik	61	5	8,2	25	40,98	19	31,15	11	18,03	1	1,64
	łącznie	115	9	7,83	48	41,74	41	35,65	15	13,04	2	1,74
suma/średnia		362	24	6,63	162	44,75	136	37,57	33	9,12	7	1,93

Opracowanie własne

Wykres 13.

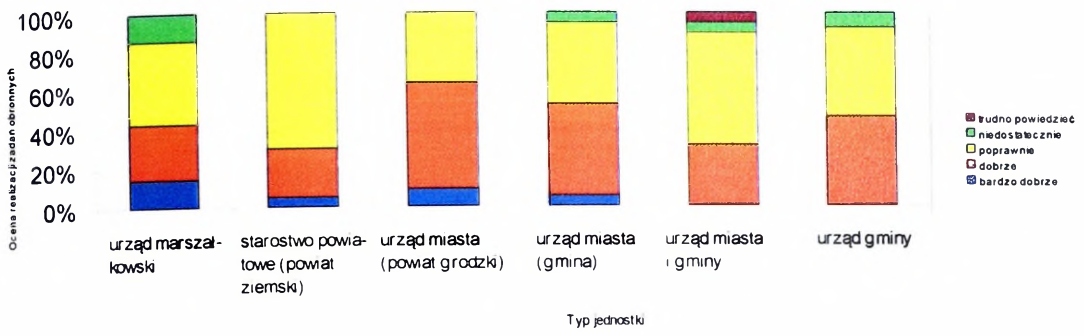
Ocena realizacji zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 14.

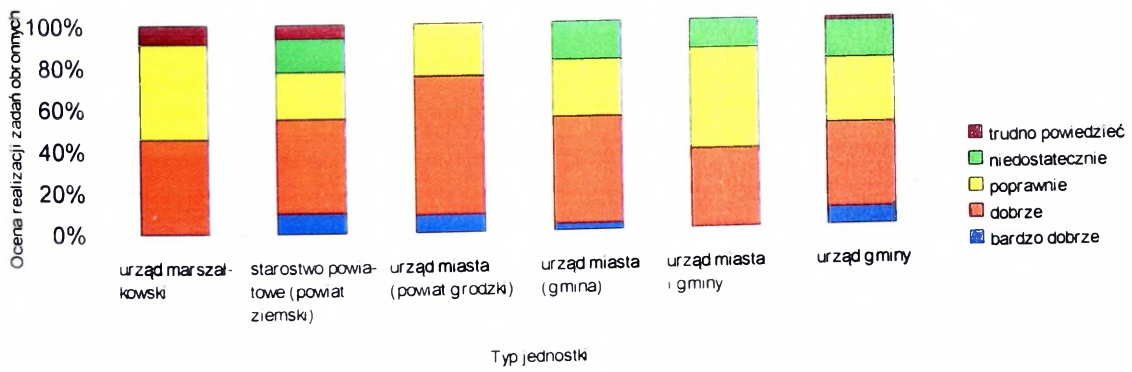
Ocena realizacji zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 15.

Ocena realizacji zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Odpowiedzi na oba pytania są, zgodnie z założeniem, w znacznym stopniu zbieżne. W obu przypadkach odpowiedzi „pozytywne", tj. „bardzo dobrze", „dobrze" i „poprawnie" na pytanie 2. oraz „bardzo wysoka", „wysoka" i „przeciętna" na pytanie 4. stanowią około dziewięciu na dziesięć udzielanych odpowiedzi (odpowiednio: 88,95 % i 88,08 % odpowiedzi).

Tabela 14.

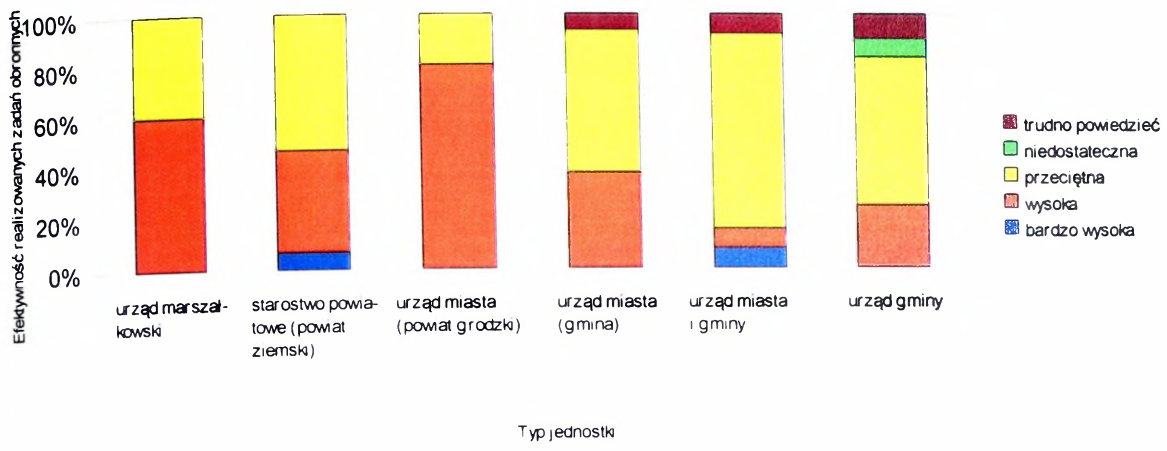
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4. (o ocenę efektywność realizowanych zadań obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 361

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Jaka jest Pan/Pani zdaniem efektywność realizowanych zadań obronnych?									
			bardzo wysoka		wysoka		przeciętna		niedostateczna		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	3	60	2	40	0	0	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	2	28,57	3	42,86	1	14,29	1	14,29
	pracownik	11	0	0	4	36,36	4	36,36	2	18,18	1	9,09
	łącznie	23	0	0	9	39,13	9	39,13	3	13,04	2	8,7
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	1	6,67	6	40	8	53,33	0	0	0	0
	kierownik komórki	20	0	0	3	15	16	80	1	5	0	0
	pracownik	31	0	0	12	38,71	15	48,39	2	6,45	2	6,45
	łącznie	66	1	1,52	21	31,82	39	59,09	3	4,55	2	3,03
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	4	80	1	20	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	0	0	4	36,36	7	63,64	0	0	0	0
	pracownik	12	0	0	5	41,67	6	50	1	8,33	0	0
	łącznie	28	0	0	13	46,43	14	50	1	3,57	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	16	0	0	6	37,5	9	56,25	0	0	1	6,25
	kierownik komórki	19	0	0	7	36,84	11	57,89	1	5,26	0	0
	pracownik	33	0	0	13	39,39	18	54,55	2	6,06	0	0
	łącznie	68	0	0	26	38,24	38	55,88	3	4,41	1	1,47
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	1	7,69	1	7,69	10	76,92	0	0	1	7,69
	kierownik komórki	19	0	0	2	10,53	14	73,68	1	5,26	2	10,53
	pracownik	29	0	0	2	6,9	25	86,21	2	6,9	0	0
	łącznie	61	1	1,64	5	8,2	49	80,33	3	4,92	3	4,92
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	0	0	10	24,39	24	58,54	3	7,32	4	9,76
	kierownik komórki	13	0	0	4	30,77	8	61,54	1	7,69	0	0
	pracownik	61	0	0	12	19,67	35	57,38	11	18,03	3	4,92
	łącznie	115	0	0	26	22,61	67	58,26	15	13,04	7	6,09
suma/średnia		361	2	0,55	100	27,7	216	59,83	28	7,76	15	4,16

Opracowanie: własne

Wykres 16.

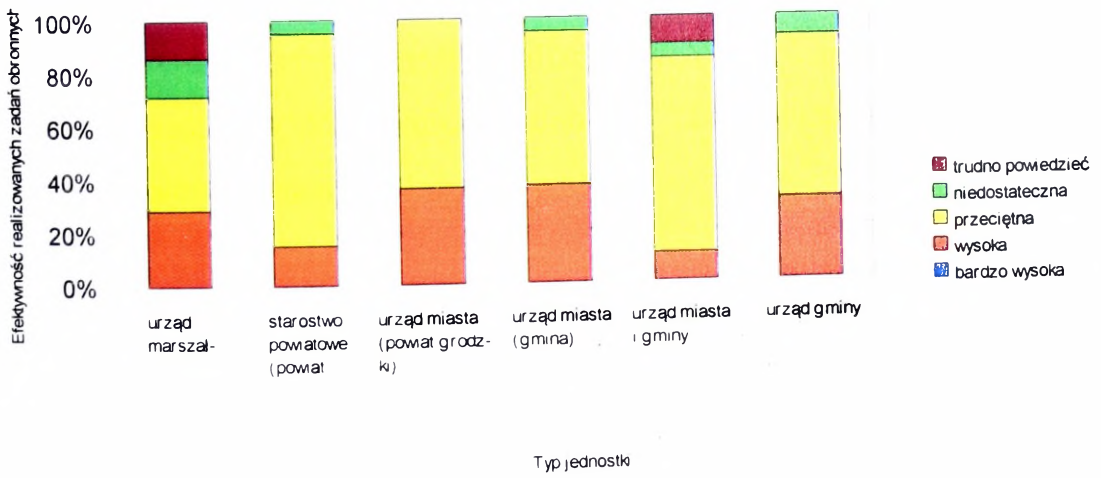
Ocena efektywności realizowanych zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 17.

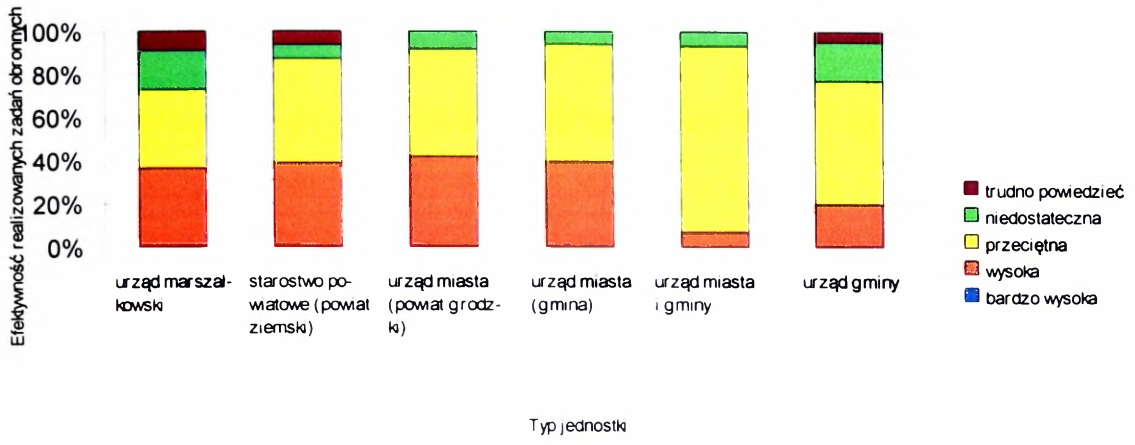
Ocena efektywności realizowanych zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 18.

Ocena efektywności realizowanych zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Trochę większe rozbieżności występują wewnątrz struktury odpowiedzi „pozytywnych":

- najwyższe oceny realizacji zadań obronnych przedstawiło prawie 7 % respondentów (zauważalna różnica ocen ze względu na stanowisko i jednostkę samorządu terytorialnego – najbardziej „pozytywne" oceny przedstawili kierownicy jednostek, w szczególności dużych, nawet do 20 %, natomiast najgorzej oceniali realizację zadań pracownicy małych jednostek, np. wśród pracowników urzędu miasta i gminy w ogóle takie oceny nie występowały), natomiast w przypadku efektywności realizowanych zadań najwyższe oceny przedstawiły jedynie dwie osoby – kierownicy jednostek obejmujących tereny miejsko-wiejskie (starostwo powiatowe oraz urząd miasta i gminy);
- jako „dobrze" oceniło realizację zadań obronnych 44,75 % respondentów, prawie dwa razy więcej, niż w przypadku „wysokiej" efektywności realizowanych zadań obronnych (27,70 %);
- również w tym przypadku znacznie lepiej ocenili realizację zadań kierownicy jednostek (także komórek, z wyjątkiem jednostek obejmujących tereny mieszane i wiejskie, gdzie kierownicy komórek z reguły w mniejszym stopniu niż przeciętnie wybierali tę odpowiedź) – udział takich respondentów zakreślających ten wariant sięgał poziomu 50-60 %, a nawet incydentalnie (urzędy marszałkowskie) – 80 %;

- w odniesieniu do efektywności realizowanych zadań obronnych odpowiedzi „wysoka" udzielali ponadprzeciętnie często (powyżej średniej) przede wszystkim kierownicy jednostek i komórek oraz pracownicy jednostek miejskich, kierownicy komórek i pracownicy jednostek mieszanych oraz wiejskich z reguły znacznie rzadziej dokonują wyboru opcji „wysoka", nawet poniżej 10 %;
- odpowiedzi „poprawnie" na pytanie o ocenę realizacji zadań obronnych udzieliło 37,57 % respondentów (szczególnie często takiej odpowiedzi udzielali kierownicy komórek, zwłaszcza na terenach mieszanych i wiejskich, oraz pracownicy wszystkich szczebli), natomiast odpowiedzi „przeciętna" w odniesieniu do efektywności udzieliło niemal trzech na pięciu respondentów (59,83 %) - szczególnie często tych odpowiedzi udzielali kierownicy komórek i pracownicy jednostek samorządu obejmujących tereny wiejskie i miejsko-wiejskie;
- odpowiedzi „negatywne", tj. „niedostatecznie" w odniesieniu do realizacji zadań obronnych i „niedostateczna" w odniesieniu do efektywności realizowanych zadań udzielali przede wszystkim pracownicy mniejszych oraz miejsko-wiejskich i wiejskich jednostek, natomiast kierownicy udzielali takich odpowiedzi sporadycznie (pojedyncze odpowiedzi);
- również pojedynczo były udzielane odpowiedzi „trudno powiedzieć".

Wyniki te, a zwłaszcza rozkład opinii według poszczególnych stanowisk i jednostek samorządu terytorialnego, stanowi interesujący zbiór danych dotyczących zarówno realizowanych zadań – skuteczności, sensowności, czy odzwierciedlenia potrzeb, jak i samooceny pracowników samorządowych realizujących te zadania.

Z powyższych danych wynikają następujące wnioski:

1. Istnieje wyraźna zależność pomiędzy miejscem i stanowiskiem pracy a przedstawianymi opiniami. Osoby na stanowiskach kierowniczych (związanych z większą odpowiedzialnością) oraz pracownicy jednostek większych i wyłącznie miejskich prezentują zdecydowanie częściej opinie optymistyczne, zawierające przeświadczenie o sukcesie, powodzeniu czy przydatności. Pracownicy, w szczególności z jednostek mniejszych i obejmujących tereny wiejskie, zdecydowanie częściej formułują opinie bardziej pesymistyczne w swojej wymowie, mają mniejszą wiarę w realizowane zadania i ich skuteczność.
2. Wydaje się, że jest to związane przede wszystkim z charakterem pracy oraz posiadaną

samooceną. Pierwsza grupa („optymiści"), to osoby mające do czynienia ze znacznie szerszą problematyką (czynniki skali i rozbudowanej struktury zadań), pracujący w większych grupach (możliwość bieżących konsultacji, wzajemnego wspierania się i poczucie „siły grupy" oraz większej rezerwy osobowej), funkcjonujący na bardziej elastycznym rynku pracy, dodatkowo – oceniający pracę grupy, czyli kolegów i podwładnych (ze względu na kulturę organizacyjną w większym stopniu widać wspólne sukcesy niż indywidualne trudy i porażki). Odmiennie, pracownicy jednostek mniejszych i tych obejmujących tereny wiejskie pracują z reguły w niewielkich zespołach (2-3 osobowych) lub wręcz na jednoosobowych stanowiskach pracy (czasami w niepełnym wymiarze), borykają się często indywidualnie ze wszystkimi problemami zarówno organizacyjnymi, jak i merytorycznymi (w tych jednostkach również komórki obsługi i wsparcia, np. prawnego, są często bardzo niewielkie lub nie istnieją jako odrębne, zaś zadania pomocnicze wykonują pracowniczy merytoryczni), natomiast zaniżone oceny wynikają często ze świadomości niskiej „przydatności" zadań obronnych w hierarchii urzędowej (osoby te często realizują zadania obronne jako dodatkowe, wobec czego traktują je jako „zbędne").

3. Znamienny jest, przy ogólnie wysokiej ocenie realizowanych zadań i ich efektywności, regularnie wyższy odsetek opinii „poprawnie"/"przeciętna" w grupie kierowników komórek niż w grupie kierowników jednostek. Ta bardziej wstrzemięźliwa, choć „pozytywna" ocena dokonywana przez kierowników komórek wynika prawdopodobnie z dużego poczucia odpowiedzialności za realizowane zadania oraz z bezpośredniego w nich udziału i wypływającej stąd wiedzy na temat rozlicznych trudności, z jakimi borykają się pracownicy realizujący zadania obronne. Z drugiej strony, posiadane wysokie kwalifikacje i jakość realizowanych zadań – dostrzegane przez kierowników jednostek na tle innych obszarów zadaniowych realizowanych przez komórki jednostek samorządowych – skutkują z reguły bardzo wysoką oceną zadań obronnych.

Powyższe wnioski do pewnego stopnia potwierdza analiza odpowiedzi udzielonych na pytanie o znaczenie zadań obronnych (pytanie 3. *Pana/Pani zdaniem, zadania obronne są uważane za...* zob. tabela 15), przy czym nie dotyczy ono oceny przedstawianej przez osoby zainteresowane, ale opinii zainteresowanych odnośnie do oceny zadań obronnych, dokonywanej przez inne osoby, czyli tzw. środowisko – pytanie to odnosi się przede wszystkim do warunków zewnętrznych realizacji zadań obronnych i jej wpływu na postrzeganie wykonawców przez otoczenie.

Tabela 15.

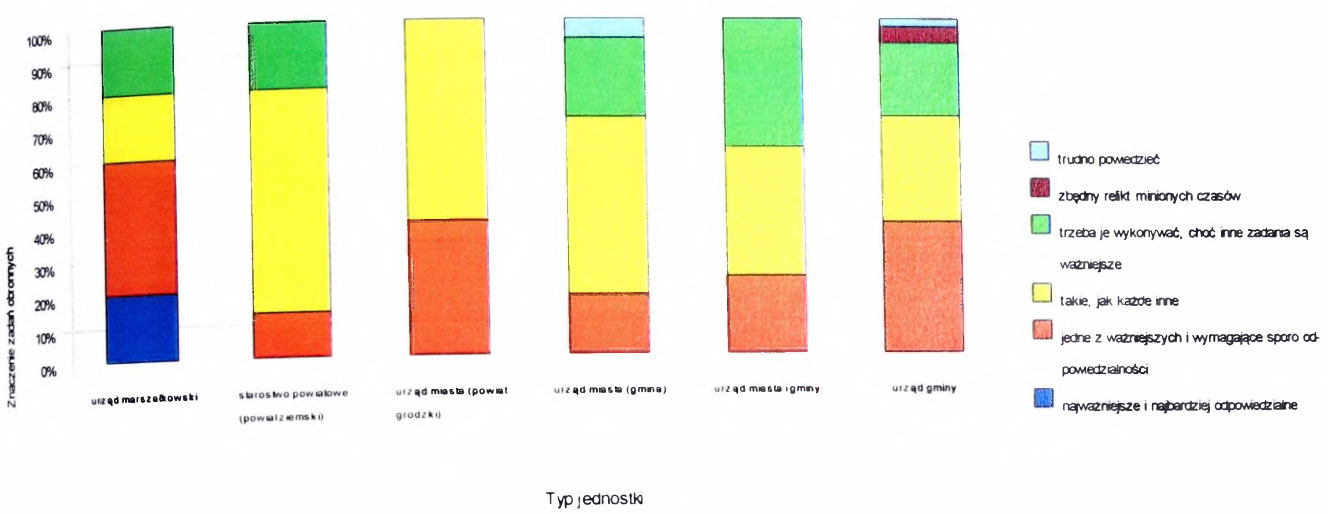
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3. (o ocenę znaczenia zadań obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 358

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Pana/Pani zdaniem, zadania obronne są uważane za:											
			najważniejsze i najbardziej odpowiedzialne		jedne z ważniejszych i wymagające sporo odpowiedzial-ności		takie, jak każde inne		trzeba je wykonywać, choć inne zadania są ważniejsze		zbędny relikt minionych czasów		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	1	20	2	40	1	20	1	20	0	0	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	1	14,29	3	42,86	1	14,29	2	28,57	0	0
	pracownik	11	0	0	4	36,36	2	18,18	3	27,27	2	18,18	0	0
	łącznie	23	1	4,35	7	30,43	6	26,09	5	21,74	4	17,39	0	0
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	0	0	2	13,33	10	66,67	3	20	0	0	0	0
	kierownik komórki	20	0	0	5	25	4	20	11	55	0	0	0	0
	pracownik	31	3	9,68	7	22,58	9	29,03	11	35,48	1	3,23	0	0
	łącznie	66	3	4,55	14	21,21	23	34,85	25	37,88	1	1,52	0	0
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	2	40	3	60	0	0	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	1	9,09	3	27,27	5	45,45	2	18,18	0	0	0	0
	pracownik	12	0	0	4	33,33	4	33,33	3	25	1	8,33	0	0
	łącznie	28	1	3,57	9	32,14	12	42,86	5	17,86	1	3,57	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	0	0	3	17,65	9	52,94	4	23,53	0	0	1	5,88
	kierownik komórki	19	1	5,26	6	31,58	7	36,84	4	21,05	1	5,26	0	0
	pracownik	33	1	3,03	11	33,33	12	36,36	8	24,24	1	3,03	0	0
	łącznie	69	2	2,9	20	28,99	28	40,58	16	23,19	2	2,9	1	1,45
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	0	0	3	23,08	5	38,46	5	38,46	0	0	0	0
	kierownik komórki	19	1	5,26	3	15,79	4	21,05	10	52,63	1	5,26	0	0
	pracownik	29	1	3,45	5	17,24	8	27,59	14	48,28	1	3,45	0	0
	łącznie	61	2	3,28	11	18,03	17	27,87	29	47,54	2	3,28	0	0
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	0	0	16	39,02	13	31,71	9	21,95	2	4,88	1	2,44
	kierownik komórki	13	0	0	8	61,54	3	23,08	2	15,38	0	0	0	0
	pracownik	60	1	1,67	18	30	13	21,67	16	26,67	11	18,33	1	1,67
	łącznie	114	1	0,88	42	36,84	29	25,44	27	23,68	13	11,4	2	1,75
suma/średnia		358	10	2,79	103	28,77	115	32,12	107	29,89	23	6,42	3	0,84

Opracowanie własne

Wykres 19.

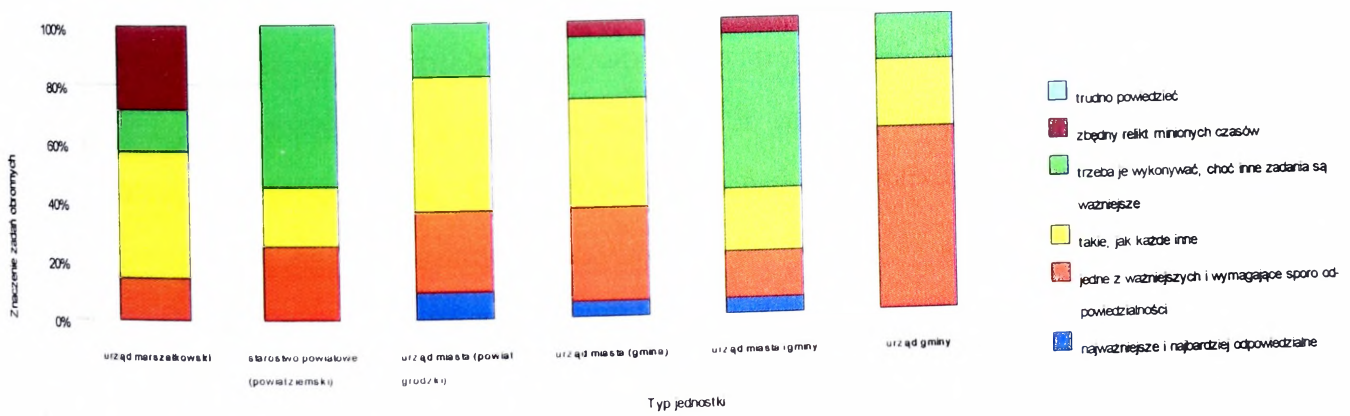
Ocena znaczenia zadań obronnych realizowanych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Wykres 20.

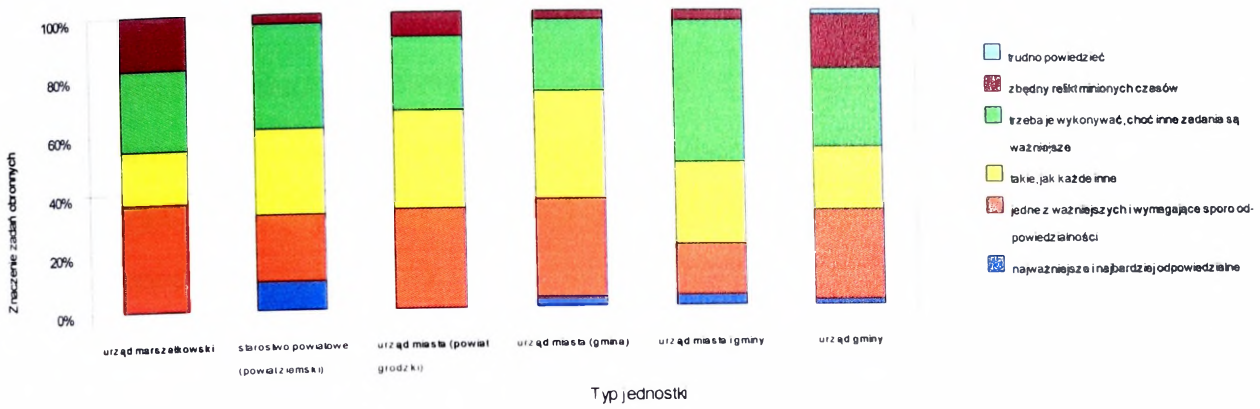
Ocena znaczenia zadań obronnych realizowanych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Wykres 21.

Ocena znaczenia zadań obronnych realizowanych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Pytanie zostało tak skonstruowane, aby obejmowało pięć możliwych odpowiedzi – wariantów wyboru (dwa „pozytywne", tj. afirmujące znaczenie zadań obronnych, jedną „neutralną" oraz dwie „negatywne", tj. deprecjonujące znaczenie tych zadań) oraz odpowiedź bez dokonywania oceny, tj. „trudno powiedzieć". Średni rozkład opinii stanowi prawie idealną „krzywą dzwonu" – liczba odpowiedzi jest w przybliżeniu równa (po około 1/3 dla wariantu „pozytywnego", „neutralnego" i „negatywnego"), natomiast w ramach wariantów „wartościujących" odpowiedzi skrajne stanowią niewielką część. Co ciekawe, rozkład odpowiedzi pomiędzy poszczególnymi grupami respondentów, wyodrębnianymi ze względu na stanowisko, jest nieco inny niż dla pytań ogólnych (wynika to m.in. z odmiennej konstrukcji pytania – pytania o kwestie ogólne miały opracowane „niesymetryczne" odpowiedzi z uwagi na chęć umożliwienia stopniowania ocen, których ogólną, szacowaną bardzo zgrubnie postać spodziewano się uzyskać na podstawie wyników wcześniejszych ustaleń roboczych, w tym w ramach przeprowadzonego zwiadu badawczego). Odpowiedzi na to pytanie, udzielane przez kierowników, są rozłożone w sposób bardziej

zrównoważony, zgodny z tendencją uśrednioną. Gorzej sytuację (postrzeganie znaczenia zadań obronnych) odczytują pracownicy. Odnośnie do rozkładu opinii ze względu na charakter jednostki samorządu, to występuje znaczna zbieżność z pytaniami ogólnymi – respondenci z tej grupy są w większym stopniu pesymistami w ocenach odzwierciedlonego znaczenia zadań obronnych.

Wydaje się, że jest to przejaw trudnych relacji zarówno z podmiotami zewnętrznymi (spoza administracji samorządowej), jak i wewnętrznymi (inne komórki organizacyjne urzędu) na tle spraw majątkowo-finansowych prowadzonych we współczesnym świecie gospodarki wolnorynkowej. Wiąże się to z często spotykaną krótkowzrocznością i doraźnością rozstrzygnięć podejmowanych w ramach administracji publicznej i poza nią, co jest nieraz spowodowane chęcią respektowania zasad ekonomii nawet w relacjach administracyjnych i osiągania korzyści materialnych (lub ograniczania wydatków nieprzynoszących doraźnych korzyści mieszkańcom) dla jednostek samorządowych. Świadomość kadencyjności władz samorządowych i silne oczekiwania mieszkańców wobec tychże władz, odnośnie do realizacji lokalnych inwestycji i zadań bezpośrednio ukierunkowanych na potrzeby mieszkańców, sprawia, że ocena zadań obronnych często jest niższa od oczekiwanej.

Relatywnie niska ocena realizowanych zadań obronnych rzutuje w dużej mierze na chęć ponoszenia dalszych wydatków na cele obronne, a co za tym idzie, na poziom finansowania tych zadań. Ilustrują to wyniki odpowiedzi uzyskanych na pytanie 5. *Czy Pana/Pani zdaniem poziom nakładów na realizację zadań obronnych jest...* (zob. tabela 16). Pytanie to (o ocenę poziomu nakładów na realizację zadań obronnych) zostało sformułowane w sposób jednoznaczny – ze względu na konkretny wymiar pytania przygotowano trzy warianty odpowiedzi wartościujących („zbyt duży", „wystarczający" i „zbyt niski") oraz możliwość udzielenia odpowiedzi bez wyboru wariantu („trudno powiedzieć"). Jest symptomatyczne, że nikt nie uznał poziomu nakładów na zadania obronne za zbyt wysoki, natomiast niemal czterech na pięciu respondentów uznało, że poziom ten jest zbyt niski. Również te wyniki wskazują na gorszą generalnie ocenę związaną z realizacją zadań obronnych, prezentowaną przez pracowników jednostek samorządowych obejmujących tereny wiejskie – struktura podatków, a w szczególności wpływów budżetowych, znacznie upośledza te jednostki również w obszarze bezpieczeństwa.

Tabela 16.

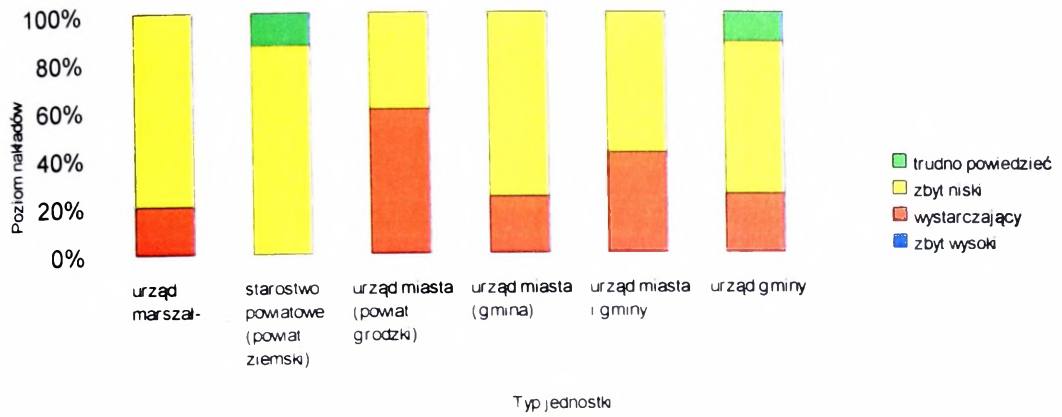
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5. (o ocenę poziomu nakładów na realizację zadań obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 361

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem poziom nakładów na realizację zadań obronnych jest:							
			zbyt wysoki		wystarczający		zbyt niski		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	1	20	4	80	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	1	14,29	5	71,43	1	14,29
	pracownik	11	0	0	2	18,18	8	72,73	1	9,09
	łącznie	23	0	0	4	17,39	17	73,91	2	8,7
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	0	0	0	0	13	86,67	2	13,33
	kierownik komórki	20	0	0	1	5	18	90	1	5
	pracownik	31	0	0	2	6,45	27	87,1	2	6,45
	łącznie	66	0	0	3	4,55	58	87,88	5	7,58
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	3	60	2	40	0	0
	kierownik komórki	11	0	0	3	27,27	8	72,73	0	0
	pracownik	12	0	0	3	25	9	75	0	0
	łącznie	28	0	0	9	32,14	19	67,86	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	0	0	4	23,53	13	76,47	0	0
	kierownik komórki	19	0	0	3	15,79	14	73,68	2	10,53
	pracownik	33	0	0	5	15,15	27	81,82	1	3,03
	łącznie	69	0	0	12	17,39	54	78,26	3	4,35
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	12	0	0	5	41,67	7	58,33	0	0
	kierownik komórki	19	0	0	0	0	16	84,21	3	15,79
	pracownik	29	0	0	1	3,45	27	93,1	1	3,45
	łącznie	60	0	0	6	10	50	83,33	4	6,67
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	0	0	10	24,39	26	63,41	5	12,2
	kierownik komórki	13	0	0	2	15,38	10	76,92	1	7,69
	pracownik	61	0	0	9	14,75	47	77,05	5	8,2
	łącznie	115	0	0	21	18,26	83	72,17	11	9,57
suma/średnia		361	0	0	55	15,24	281	77,84	25	6,93

Opracowanie własne

Wykres 22.

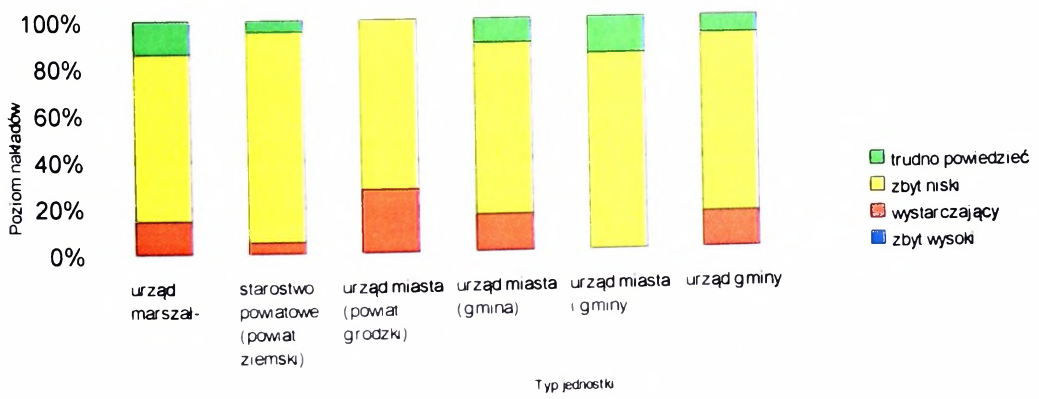
Ocena nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 23.

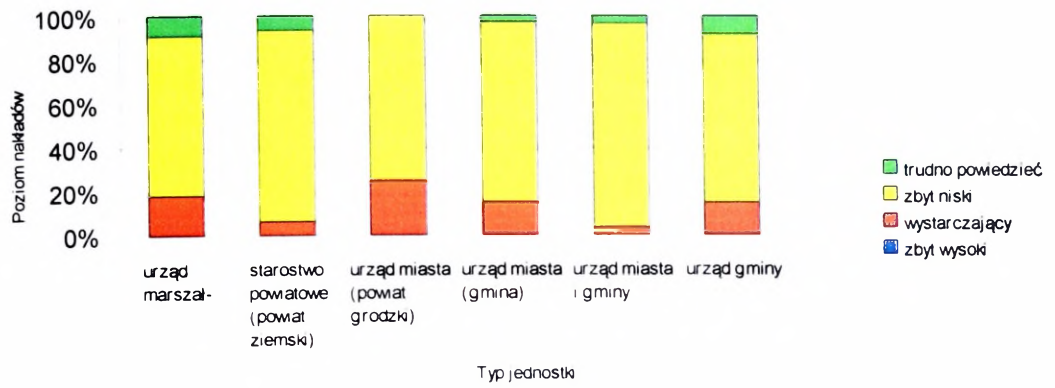
Ocena nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Wykres 24.

Ocena nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 361



Opracowanie własne

Pytanie 6. *Gdyby Pan/Pani miał/a/ podjąć decyzję o przeznaczeniu dodatkowych 20% środków, przyznanych w ramach budżetu na cele obronne, to Pana/Pani decyzja uwzględniałaby przede wszystkim...* (zob. tabela 17) umożliwiło respondentom wskazanie szczególnie niedofinansowanych, wymagających dodatkowych nakładów obszarów i działań w ramach zadań obronnych. Pytanie dawało szansę wskazania formy wydatkowania dodatkowych 20 % środków (przyjęto wielkość procentową, a nie kwotową, ze względu na ogromne zróżnicowanie nakładów w zależności od jednostki, natomiast poziom 20 % przyjęto jako dostatecznie znaczny, aby był odczuwalny w budżecie obronnym, a jednocześnie aby wyglądał realistycznie). Umożliwiono wybór pomiędzy opcjami zakupów na cele inwestycyjne (wydatki biurowo-lokalowe lub zakupy materiałów i wyposażenia związanego z zadaniami obronnymi), osobowe (dodatkowe etaty lub szkolenia pracowników) oraz promocję zewnętrzną zadań obronnych. Pozostawiono również wybór opcji „inne", dający możliwość dopisania własnego rozwiązania.

Tabela 17.

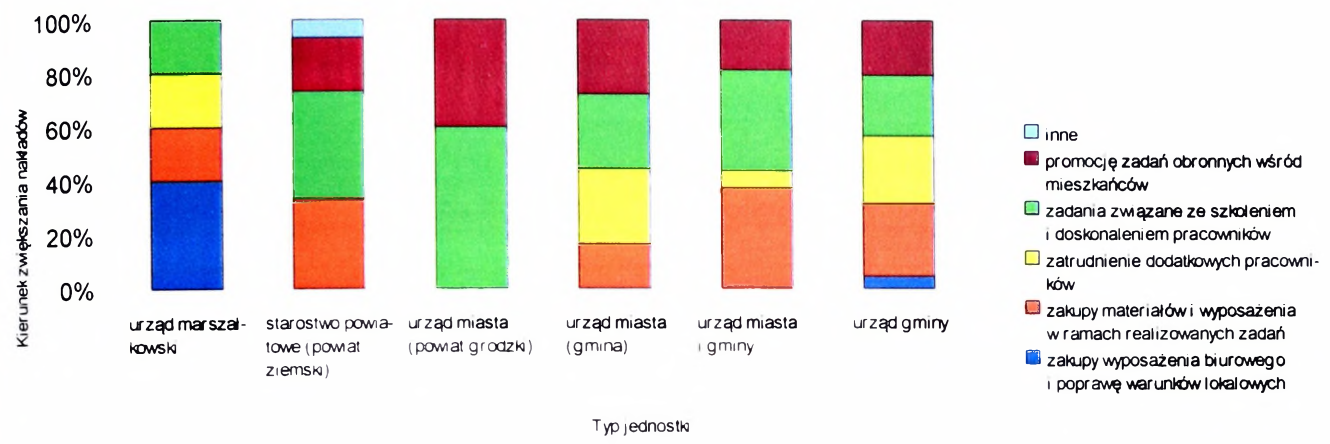
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6. (o kierunek zwiększania nakładów w ramach środków przeznaczanych na cele obronne) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 410

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Gdyby Pan/Pani miał/a/ podjąć decyzję o przeznaczeniu dodatkowych 20% środków, przyznanych w ramach budżetu na cele obronne, to Pana/Pani decyzja uwzględniałaby przede wszystkim:											
			zakupy wyposażenia biurowego i poprawę warunków lokalowych		zakupy materiałów i wyposażenia w ramach realizowanych zadań		zatrudnienie dodatkowych pracowników		zadania związane ze szkoleniem i doskonaleniem pracowników		promocję zadań obronnych wśród mieszkańców		inne	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	2	40	1	20	1	20	1	20	0	0	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	1	14,29	2	28,57	3	42,86	1	14,29	0	0
	pracownik	10	0	0	1	10	3	30	5	50	1	10	0	0
	łącznie	22	2	9,09	3	13,64	6	27,27	9	40,91	2	9,09	0	0
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	14	0	0	5	35,71	0	0	6	42,86	3	21,43	1	7,14
	kierownik komórki	22	1	4,55	8	36,36	1	4,55	10	45,45	2	9,09	0	0
	pracownik	30	2	6,67	8	26,67	5	16,67	9	30	6	20	4	13,33
	łącznie	66	3	4,55	21	31,82	6	9,09	25	37,88	11	16,67	5	7,58
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	0	0	0	0	0	0	3	60	2	40	0	0
	kierownik komórki	12	0	0	3	25	2	16,67	2	16,67	5	41,67	2	16,67
	pracownik	15	0	0	2	13,33	1	6,67	6	40	6	40	0	0
	łącznie	32	0	0	5	15,63	3	9,38	11	34,38	13	40,63	2	6,25
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	18	0	0	3	16,67	5	27,78	5	27,78	5	27,78	0	0
	kierownik komórki	22	1	4,55	8	36,36	4	18,18	5	22,73	4	18,18	1	4,55
	pracownik	36	0	0	7	19,44	7	19,44	17	47,22	5	13,89	2	5,56
	łącznie	76	1	1,32	18	23,68	16	21,05	27	35,53	14	18,42	3	3,95
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	16	0	0	6	37,5	1	6,25	6	37,5	3	18,75	0	0
	kierownik komórki	23	0	0	8	34,78	5	21,74	8	34,78	2	8,7	0	0
	pracownik	32	0	0	12	37,5	3	9,38	8	25	9	28,13	1	3,13
	łącznie	71	0	0	26	36,62	9	12,68	22	30,99	14	19,72	1	1,41
Urząd gminy	kierownik jednostki	44	2	4,55	12	27,27	11	25	10	22,73	9	20,45	0	0
	kierownik komórki	19	1	5,26	3	15,79	3	15,79	6	31,58	6	31,58	0	0
	pracownik	68	1	1,47	24	35,29	13	19,12	21	30,88	9	13,24	1	1,47
	łącznie	131	4	3,05	39	29,77	27	20,61	37	28,24	24	18,32	1	0,76
suma/średnia		410	10	2,44	112	27,32	67	16,34	131	31,95	78	19,02	12	2,93

Opracowanie własne

Wykres 25.

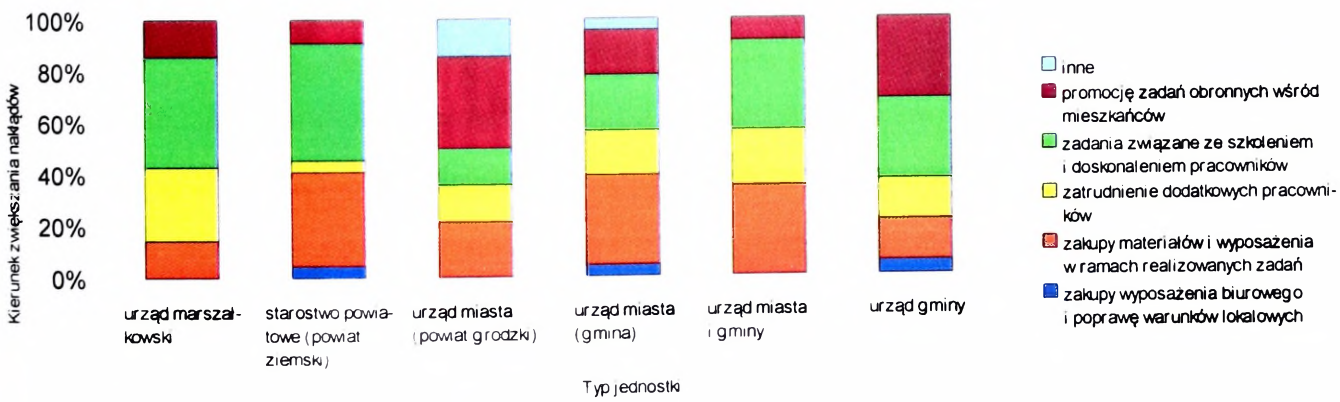
Wskazanie kierunku zwiększania nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 410



Opracowanie własne

Wykres 26.

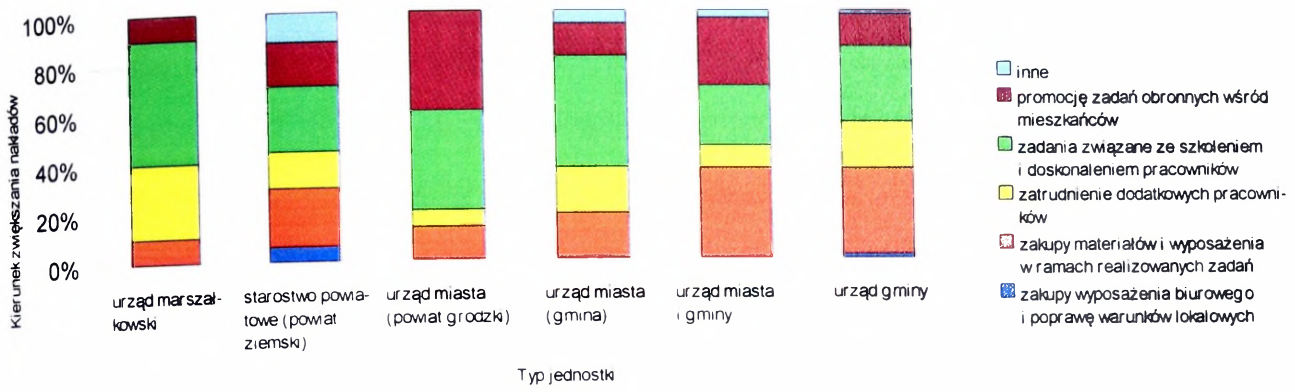
Wskazanie kierunku zwiększania nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 410



Opracowanie własne

Wykres 27.

Wskazanie kierunku zwiększania nakładów na realizację zadań obronnych przez samorząd terytorialny w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 410



Opracowanie własne

Ze względu na to, że na pytanie udzieliło odpowiedzi 340 respondentów, w tym 70 wybrało 2 warianty, podjęto decyzję, że wyniki odpowiedzi na to pytanie zostaną potraktowane jako pomocnicze, z uwzględnieniem wszystkich odpowiedzi, w tym liczonych odrębnie odpowiedzi podwójnych. Decyzje ta jest istotna z uwagi na znaczenie dokonywanych przez respondentów wyborów – rozstrzygające jest samo wskazanie wariantów, nie zaś ich wartościowanie, stąd odstąpiono od przypisania zwiększonych wag pojedynczym odpowiedziom.

Uzyskane wyniki wskazują na kierunki oczekiwań respondentów co do nakładów na zadania obronne. Respondenci uznali wydatki inwestycyjne związane z poprawą warunków biurowo-lokalowych za kwestię drugorzędną (jedynie pojedyncze osoby wskazały tę opcję – łącznie 2,44 % spośród udzielonych odpowiedzi). Jednocześnie respondenci uznali wachlarz odpowiedzi za wystarczający (pokrywa się to z wynikami zwiadu badawczego), jedynie nieliczne osoby wybrały opcję „inne" (2,93 % udzielonych odpowiedzi – wynik pomijalnie mały). Spośród pozostałych opcji najczęściej wybierano opcję szkoleń pracowników (31,95 %), zaś kolejno – inwestycje bezpośrednio związane z obronnością (27,32 %), zewnętrzną promocję obronności (19,02 %) i dodatkowe etaty (16,34 %). Należy przy tym zauważyć, że o ile dane respondentów

grupowane ze względu na stanowisko zachowują względną zgodność z ogólnymi wynikami, o tyle zauważalna jest tendencja do zwiększonego zatrudnienia w jednostkach mniejszych, obejmujących tereny wiejskie (jednostki wiejskie i miejsko-wiejskie), natomiast kwestia szkolenia i doskonalenia zawodowego jest dostrzegana szczególnie w jednostkach miejskich. Chęć zwiększenia promocji obronności dostrzegana jest bardzo mocno przez respondentów z urzędów miejskich w powiatach grodzkich. Wiąże się to bezpośrednio ze wspomnianą wcześniej kwestią niekorzystnej struktury wpływów budżetowych – niektóre miasta (przede wszystkim te duże, mające status powiatów grodzkich czyli miast-gmin na prawach powiatów) otrzymują wpływy budżetowe przewyższające ich realne potrzeby, z kolei znaczna większość jednostek jest niedofinansowana. W obszarze zadań obronnych skutkuje to, z jednej strony, poszukiwaniem źródeł finansowania przez jednostki borykające się z niedoborami budżetowymi, a z drugiej strony – poszukiwaniem nowych form wydatkowania posiadanych środków (m.in. na szeroko rozumianą promocję, np. organizacja festynów, zakupy gadżetów) przez jednostki o zbyt dużych wpływach budżetowych.

Kwestia oceny rozwiązań systemowych poruszona została w 8. pytaniu *Czy Pana/Pani zdaniem świadczenia obronne oraz powszechny obowiązek obronny w dostatecznym stopniu przyczyniają się do wykorzystania społecznego potencjału obronnego* (zob. tabela 18), odnoszącym się do wykorzystania istniejącego społecznego potencjału obronnego w ramach świadczeń obronnych oraz powszechnego obowiązku obrony. Umożliwiono pięć opcji odpowiedzi na to pytanie, tworzących łącznie hierarchiczną strukturę oceny istniejącego systemu. Dwie opcje wskazują na dostateczne zaangażowanie społecznego potencjału obronnego w ramach istniejącego systemu, przy czym w pierwszym wypadku jest to wykorzystanie krańcowe, powyżej progu akceptacji społecznej, zaś w drugim – dostosowane do oczekiwań społecznych. Kolejne dwie opcje wskazują na niedostateczne wykorzystanie społecznego potencjału obronnego, jednak o ile jedna z nich dostrzega możliwości zwiększenia wykorzystania tego potencjału, o tyle druga dostrzega krańcowe wykorzystanie istniejącego potencjału i brak jego alternatywnych źródeł. W odróżnieniu od tych czterech opcji, opcja piąta jest wyborem „rewolucyjnym" – zakłada zupełny anachronizm obecnego systemu i konieczność jego zmiany.

Tabela 18.

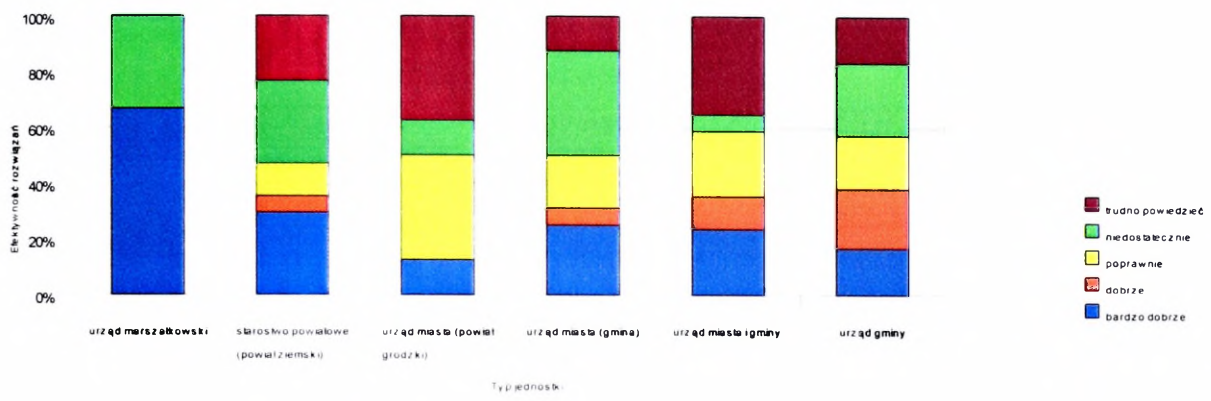
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8. (o skuteczność świadczeń obronnych i powszechnego obowiązku obronnego na rzecz realizacji zadań obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 317

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem świadczenia obronne oraz powszechny obowiązek obronny w dostatecznym stopniu przyczyniają się do wykorzystania społecznego potencjału obronnego?									
			tak, ale obciążenia są zbyt wielkie i niechętnie przyjmowane		tak, mieszkańcy dość chętnie godzą się z nakładanymi zobowiązaniami		nie, ale istnieje jeszcze wolny potencjał i chęć mieszkańców do większego zaangażowania		nie i brakuje źródeł dodatkowego potencjału		pytanie nie ma sensu, bowiem obecny system jest przestarzały	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	3	2	66,67	0	0	0	0	1	33,33	0	0
	kierownik komórki	7	1	14,29	0	0	3	42,86	1	14,29	2	28,57
	pracownik	11	4	36,36	1	9,09	3	27,27	1	9,09	2	18,18
	łącznie	21	7	33,33	1	4,76	6	28,57	3	14,29	2	9,52
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	19	5	26,32	1	5,26	2	10,53	5	26,32	6	31,58
	kierownik komórki	20	5	25	0	0	5	25	8	40	2	10
	pracownik	29	11	37,93	4	13,79	4	13,79	9	31,03	1	3,45
	łącznie	68	21	30,88	5	7,35	11	16,18	22	32,35	3	4,41
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	11	1	9,09	0	0	3	27,27	1	9,09	6	54,55
	kierownik komórki	9	4	44,44	0	0	1	11,11	4	44,44	0	0
	pracownik	13	3	23,08	1	7,69	0	0	7	53,85	2	15,38
	łącznie	33	8	24,24	1	3,03	4	12,12	12	36,36	1	3,03
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	4	23,53	1	5,88	3	17,65	6	35,29	3	17,65
	kierownik komórki	18	6	33,33	2	11,11	1	5,56	6	33,33	3	16,67
	pracownik	33	10	30,3	6	18,18	4	12,12	10	30,3	3	9,09
	łącznie	68	20	29,41	9	13,24	8	11,76	22	32,35	3	4,41
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	20	4	20	2	10	4	20	1	5	9	45
	kierownik komórki	14	4	28,57	0	0	4	28,57	5	35,71	1	7,14
	pracownik	27	3	11,11	2	7,41	6	22,22	10	37,04	6	22,22
	łącznie	61	11	18,03	4	6,56	14	22,95	16	26,23	7	11,48
Urząd gminy	kierownik jednostki	49	7	14,29	9	18,37	8	16,33	11	22,45	14	28,57
	kierownik komórki	17	4	23,53	3	17,65	0	0	5	29,41	5	29,41
	pracownik	49	15	30,61	11	22,45	8	16,33	14	28,57	1	2,04
	łącznie	115	26	22,61	23	20	16	13,91	30	26,09	11	9,57
suma/średnia		317	93	29,34	43	13,56	59	18,61	105	33,12	17	5,36

Opracowanie własne

Wykres 28.

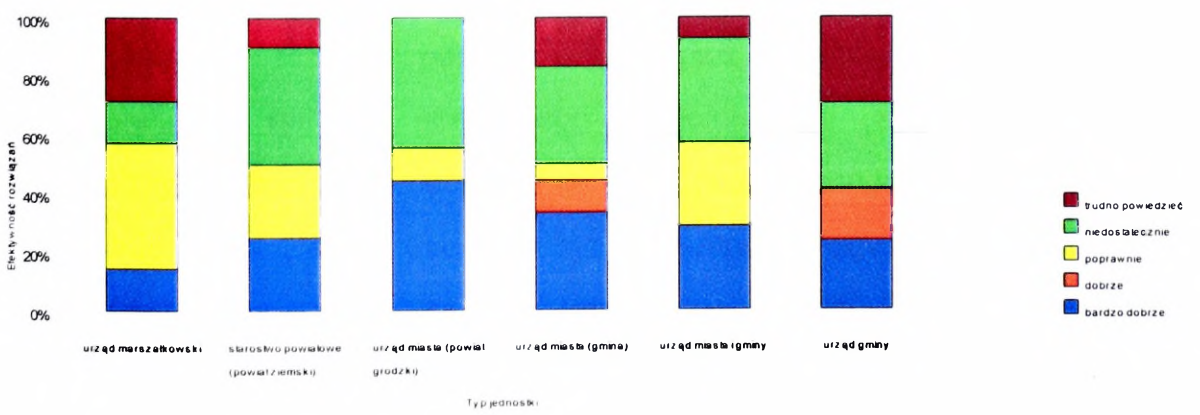
Skuteczność istniejących rozwiązań (świadczeń obronnych i powszechnego obowiązku obrony) wykorzystania społecznego potencjału obronnego w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 317



Opracowanie: własne

Wykres 29.

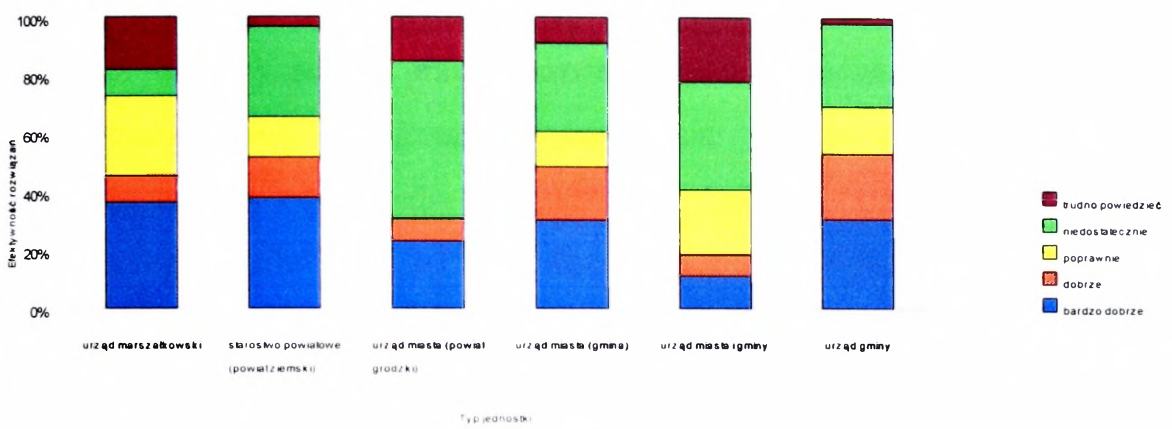
Skuteczność istniejących rozwiązań (świadczeń obronnych i powszechnego obowiązku obrony) wykorzystania społecznego potencjału obronnego w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 317



Opracowanie własne

Wykres 30.

Skuteczność istniejących rozwiązań (świadczeń obronnych i powszechnego obowiązku obrony) wykorzystania społecznego potencjału obronnego w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 317



Opracowanie: własne

Opcję „rewolucyjną" wybrało 5,36 % respondentów, jednak znaczna grupa respondentów, którzy nie udzielili na to pytanie żadnej odpowiedzi, może wskazywać na znacznie wyższy poziom nieakceptacji istniejącego systemu. Symptomatyczne jest tutaj, że szczególnie wysoki odsetek respondentów krytycznie oceniających istniejące rozwiązania systemowe jest wśród kierowników jednostek i komórek (w dużych miastach aż 54,55 %), natomiast spośród kierowników urzędów marszałkowskich odpowiedzi na to pytanie udzieliło jedynie 60 % respondentów udzielających odpowiedzi na inne pytania.

Spośród pozostałych pytań (ułożonych krzyżowo wariantów czynników „dostateczność wykorzystania" i „istnienie rezerwy potencjału") rozkład wyników wskazuje, że dostępność „rezerwy potencjału" w ramach istniejącego systemu jest zgodnie dostrzegana jako niewystarczająca. Przy rozbieżnych ocenach co do „dostatecznego wykorzystania" 62,46 % respondentów zgodnie uznało, że w obecnym systemie brakuje rezerw społecznego potencjału obronnego. To oznacza, że dwóch spośród trzech respondentów, którzy zdecydowali się odpowiedzieć na to pytanie, i nie kwestionują istoty samego systemu, kwestionuje pośrednio możliwości tego systemu w zakresie pozyskiwania społecznego potencjału obronnego.

Ten stan rzeczy jest widoczny w odpowiedziach respondentów[140] wszystkich szczebli

[140] Symptomatyczne, że w tym zakresie uzyskane w sposób niezależny wyniki badań są bardzo zbieżne z ustaleniami zawartymi w pracach teoretycznych z tego zakresu (np. J. Wojnarowski, G. Lewandowski, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, Wyd. AON, Warszawa 2001, s. 73, gdzie

i stanowisk poza (jedynie) pracownikami urzędów marszałkowskich, którzy dostrzegają w ramach istniejącego systemu nieco większe możliwości, co prawdopodobnie wynika z tego, że ta grupa nie bierze udziału w realizacji tego rodzaju zadań obronnych.

Jeszcze mniej respondentów (bo tylko 268 na 362) zdecydowało się udzielić odpowiedzi na pytanie 16. *Czy Pana/Pani zdaniem zadania obronne rozłożone są prawidłowo wg szczebli administracji samorządowej Jeśli nie, to co by Pan/Pani zmienił/a/* (zob. tabela 19), w którym należało dokonać ogólnej oceny prawidłowości rozkładu zadań obronnych według szczebli administracji samorządowej. Konkretnie sformułowane pytanie dawało możliwość udzielenia jedynie jednej z dwóch odpowiedzi – „tak" lub „nie"[141]. Opcję „tak" wybrało 71,64 % respondentów, zaś opcję „nie" – 28,36 %. Należy jednak zauważyć, że pomiędzy poszczególnymi jednostkami występują pewne różnice w ocenach – w szczególności dotyczy to dużych miast (powiatów grodzkich), gdzie te opinie są zrównoważone. Przypuszczalnie wynika to ze skali zadań - w dużych jednostkach administracji samorządowej świadczenia obronne, a w szczególności organizacja poboru do sił zbrojnych, przeprowadzana okresowo, oznacza z reguły wielką mobilizację urzędniczą i konieczność doraźnego oddelegowania dodatkowych pracowników lub manewru realizowanymi zadaniami (zadania mniej pilne są odkładane).

Tabela 19.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 16. (o ocenę rozłożenia zadań obronnych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 268

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem zadania obronne rozłożone są prawidłowo wg szczebli administracji samorządowej?			
			tak		nie	
			liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	3	2	66,67	1	33,33
	kierownik komórki	6	5	83,33	1	16,67
	pracownik	6	3	50	3	50
	łącznie	15	10	66,67	5	33,33
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	10	7	70	3	30
	kierownik komórki	15	11	73,33	4	26,67
	pracownik	27	18	66,67	9	33,33
	łącznie	52	36	69,23	16	30,77

wskazano na potrzeby doskonalenia prawa, stworzenia systemu motywacji dla podmiotów, na któe nakładane są świadczenia oraz intensyfikacji szkolenia przedstawicieli administracji samorządowej).

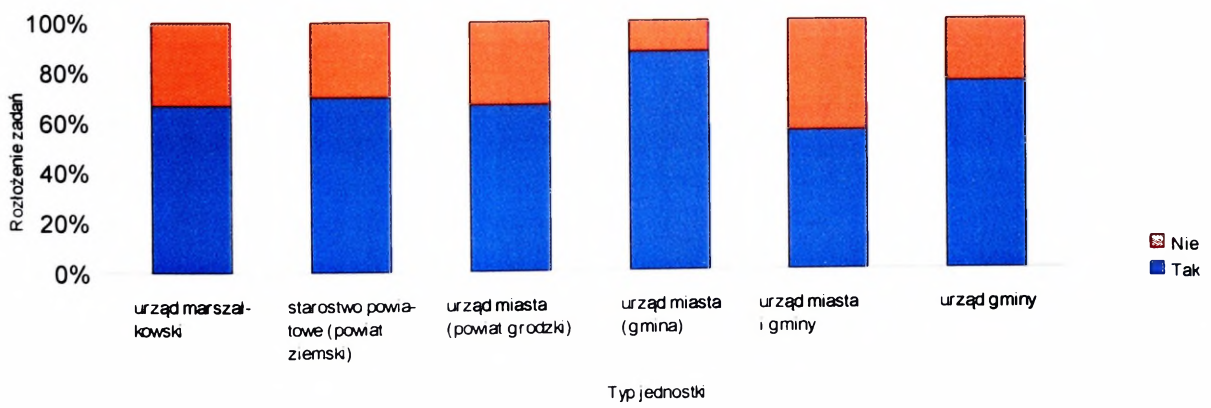
[141] Jest możliwe, że do niższej liczby respondentów, którzy zdecydowali się odpowiedzieć na to pytanie, przyczynił się brak wariantu „neutralnego".

Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	3	2	66,67	1	33,33
	kierownik komórki	7	4	57,14	3	42,86
	pracownik	8	4	50	4	50
	łącznie	18	10	55,56	8	44,44
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	16	14	87,5	2	12,5
	kierownik komórki	18	12	66,67	6	33,33
	pracownik	27	22	81,48	5	18,52
	łącznie	61	48	78,69	13	21,31
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	9	5	55,56	4	44,44
	kierownik komórki	14	8	57,14	6	42,86
	pracownik	21	17	80,95	4	19,05
	łącznie	44	30	68,18	14	31,82
Urząd gminy	kierownik jednostki	28	21	75	7	25
	kierownik komórki	8	6	75	2	25
	pracownik	42	31	73,81	11	26,19
	łącznie	78	58	74,36	20	25,64
suma/średnia		268	192	71,64	76	28,36

Opracowanie własne

Wykres 31.

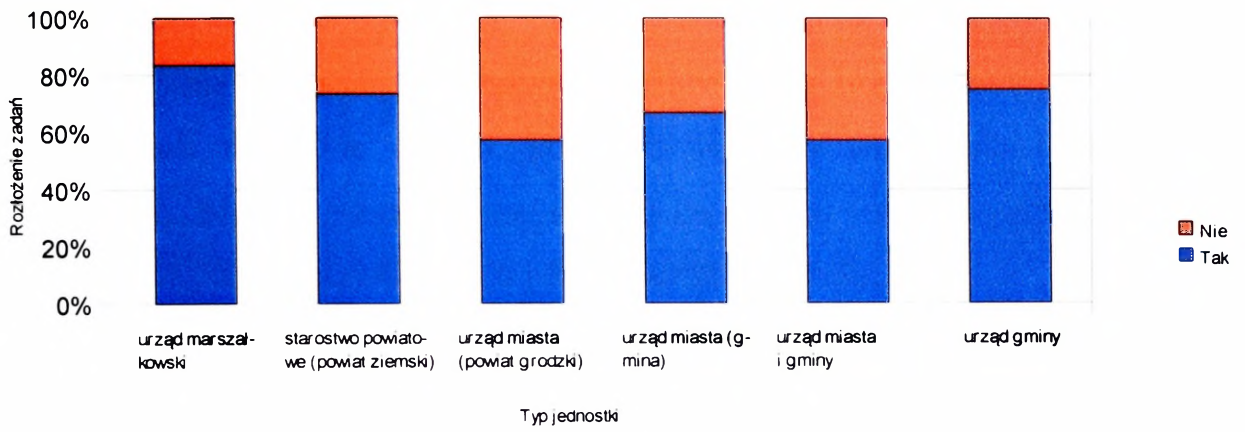
Rozłożenie zadań pomiędzy szczeble administracji samorządowej w opiniach respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 268



Opracowanie własne

Wykres 32.

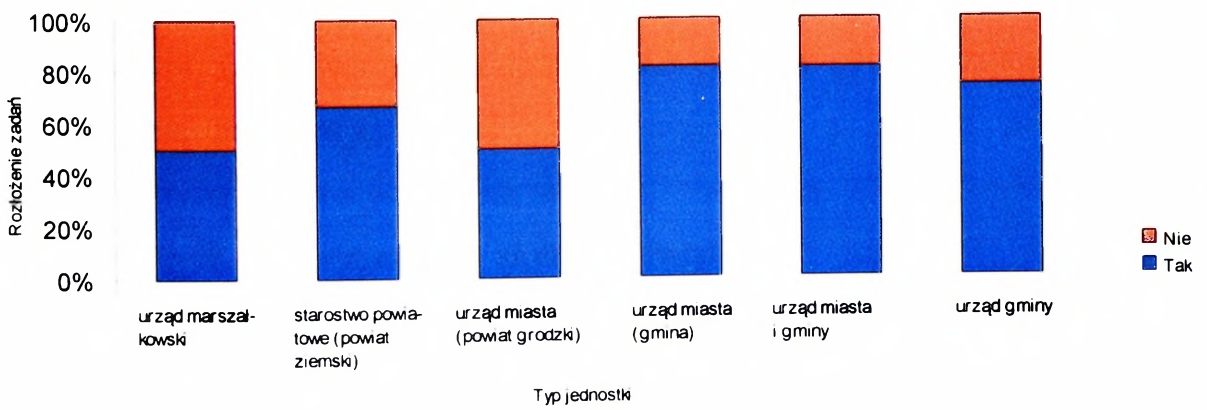
Rozłożenie zadań pomiędzy szczeble administracji samorządowej w opiniach respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 268



Opracowanie własne

Wykres 33.

Rozłożenie zadań pomiędzy szczeble administracji samorządowej w opiniach respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 268



Opracowanie własne

Odpowiedzi na pytania dotyczące realizacji zadań obronnych wskazują na ogólną prawidłowość – pomiędzy jednostkami administracji samorządowej występują znaczne różnice co do efektywności realizowanych zadań i zachodzi korelacja pomiędzy typem jednostki a oceną realizacji zadań. Jednostki większe, położone w miastach, z reguły lepiej oceniają efektywność realizowanych zadań, mają świadomość większych nakładów finansowych oraz znaczenia spraw obronnych. Obsada etatowa w tych jednostkach jest liczniejsza i lepiej przygotowana do realizacji zadań, panuje większa wiara we własne siły i umiejętności zespołu. W małych jednostkach, w tym - wiejskich, przeciwnie – występują znaczne niedobory etatowe, zadania na ogół wykonują pojedyncze osoby lub niewielkie zespoły, jest mała wiara we własne siły i niska ocena rangi realizowanych zadań. Brakuje środków finansowych na zadania i nie ma perspektyw pozyskania dodatkowych środków, co przyczynia się do powstawania frustracji.

3.2. Potrzeby w zakresie zasobów osobowych w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów

Profil pracownika administracji samorządowej, realizującego zadania z obszaru bezpieczeństwa, obejmuje różne elementy – zarówno te ulokowane na płaszczyźnie osobowościowej, czyli cechy charakteru, mentalność, parametry psychofizyczne, jak też te usytułowane w obszarze formalnego przygotowania i wyszkolenia, w tym wykształcenie, praktykę (staż zawodowy) czy udział w przedsięwzięciach doszkalających. Potrzeby w zakresie zasobów osobowych stanowią jeszcze szerszą kategorię, obejmującą również wymiar ilościowy (liczba etatów) i jakościowy (pracownicy o odpowiednim profilu predyspozycji i przygotowania, posiadający stosowną motywację, morale, odzwierciedlone w postaci uznania społecznego, satysfakcję z wykonywanej pracy i zainteresowani realizacją specyficznych zadań w ramach obowiązków służbowych oraz wykazujący ambicje zawodowe).

Opinie pracowników, kierowników komórek organizacyjnych oraz kierowników urządów (jednostek samorządu terytorialnego) w odniesieniu do kwestii zasobów osobowych uwzględnione zostały w ankiecie. W szczególnym stopniu tej kwestii dotyczą pytania 1., 7., 9., 10., 11., 19. i 22.

Pytanie 1. *Czy interesuje się Pan/Pani problematyką bezpieczeństwa* (zob. tabela 20) dotyczy deklarowanej sfery zainteresowań – wydaje się, że jest to kwestia fundamentalna, trudno bowiem wyobrazić sobie efektywnego pracownika „z przypadku", wykonującego swoje obowiązki

niejako „z przymusu", z braku innych możliwości, czy choćby lepszego pomysłu na życie. W tym sensie „zainteresowanie" stanowi konieczną przesłankę zaangażowania zawodowego.

Tabela 20.

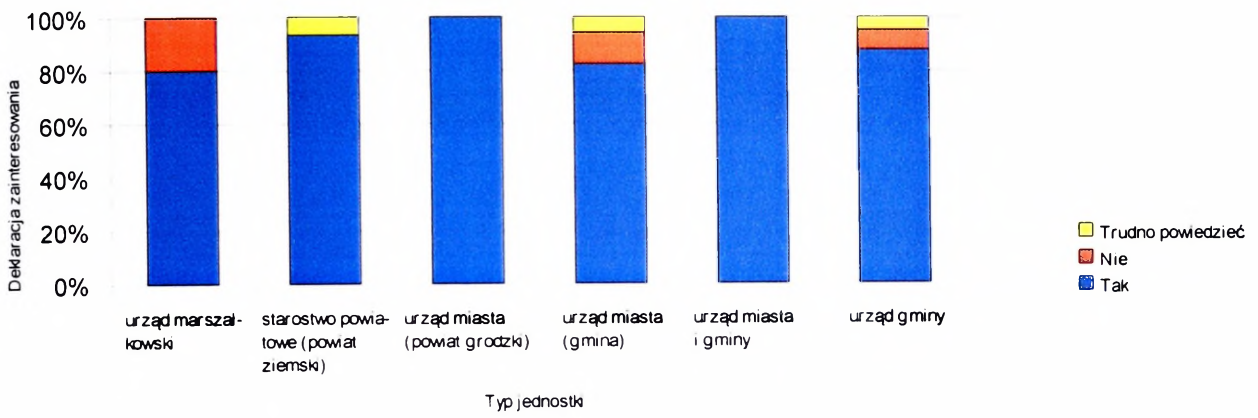
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1. (o zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa – zbieżne z profilem aktywności zawodowej) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy interesuje się Pan/Pani problematyką bezpieczeństwa?					
			tak		nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	4	80	1	20	0	0
	kierownik komórki	7	7	100	0	0	0	0
	pracownik	11	10	90,91	0	0	1	9,09
	łącznie	23	21	91,3	1	4,35	1	4,35
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	14	93,33	0	0	1	6,67
	kierownik komórki	20	19	95	0	0	1	5
	pracownik	31	31	100	0	0	0	0
	łącznie	66	64	96,97	0	0	2	3,03
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	5	100	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	11	100	0	0	0	0
	pracownik	12	12	100	0	0	0	0
	łącznie	28	28	100	0	0	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	14	82,35	2	11,76	1	5,88
	kierownik komórki	19	18	94,74	0	0	1	5,26
	pracownik	33	32	96,97	0	0	1	3,03
	łącznie	69	64	92,75	2	2,9	3	4,35
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	13	100	0	0	0	0
	kierownik komórki	19	18	94,74	0	0	1	5,26
	pracownik	29	27	93,1	1	3,45	1	3,45
	łącznie	61	58	95,08	1	1,64	2	3,28
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	36	87,8	3	7,32	2	4,88
	kierownik komórki	13	13	100	0	0	0	0
	pracownik	61	56	91,8	3	4,92	2	3,28
	łącznie	115	105	91,3	6	5,22	4	3,48
suma/średnia		362	340	93,92	10	2,76	12	3,31

Opracowanie własne

Wykres 31.

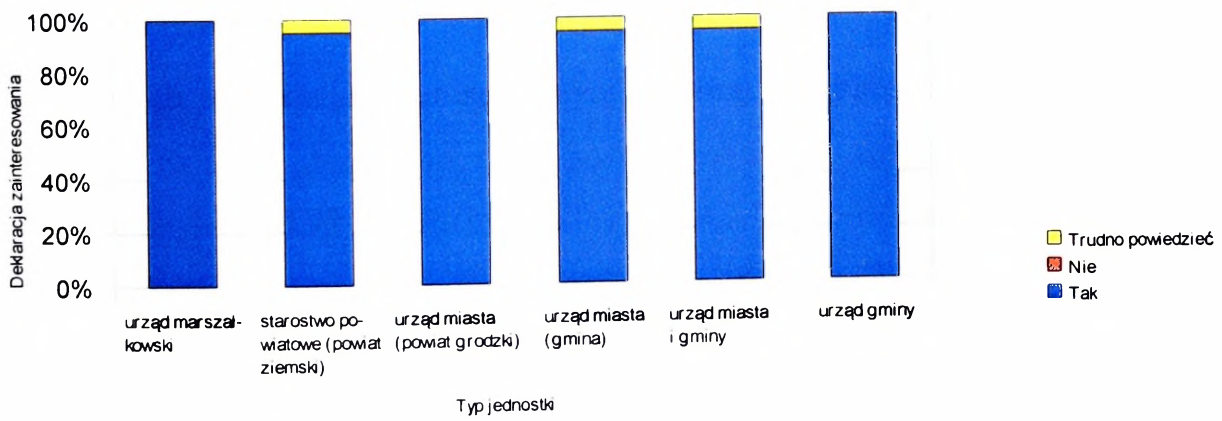
Deklarowane przez respondentów zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 32.

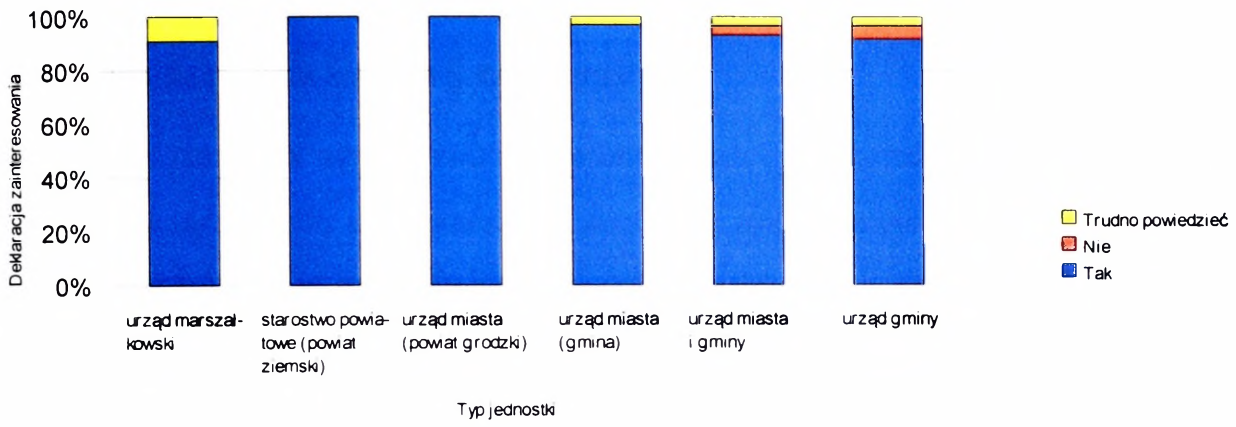
Deklarowane przez respondentów zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 33.

Deklarowane przez respondentów zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

„Zainteresowanie" skutkuje zresztą nie tylko zdolnością zaangażowania się w daną problematykę, ale również – pogłębienia wiedzy, aktywności i innowacyjności w ramach realizowanych zadań. Jest to szczególnie ważne w wypadku obowiązków zawodowych związanych z elastycznością, nieszablonowością oraz zmiennością i dynamiką wyzwań.

Pytanie umożliwiało udzielenie odpowiedzi „tak", „nie" oraz powstrzymanie się od zajmowania stanowiska przez wybór opcji „trudno powiedzieć".

Z uzyskanych w badaniu wyników wynika pełna zbieżność odpowiedzi z przyjętymi założeniami – odpowiedzi „pozytywnych", potwierdzających zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa jest średnio 93,92 %, opcję „nie" wybrało 2,76 % respondentów, zaś opcję „trudno powiedzieć" - 3,31 %.

Wydaje się, że uzyskane wyniki są szczególnie wyraziste po uwzględnieniu następujących spostrzeżeń:

- odpowiedzi innej niż „pozytywna" udzieliły jedynie pojedyncze osoby – łącznie było ich 22, z tego 12 nie zajęło stanowiska,
- spośród 10 respondentów, którzy zadeklarowali brak zainteresowań problematyką bezpieczeństwa 6 osób to kierownicy urzędów (można zrozumieć brak zainteresowań, gdyż

są to osoby kierujący realizacją zadań przez cały urząd, często w praktyce cedujące nadzór nad realizacją części zadań, w szczególności merytorycznych, na zastępcę lub członka zarządu), zaś 4 to pracownicy małych jednostek (1 z gminy miejsko-wiejskiej i 3 z gminy wiejskiej),

- wybór opcji „trudno powiedzieć" przez 12 osób (rozkład dość równomierny) wynika prawdopodobnie z pewnej ostrożności niektórych respondentów przed składaniem deklaracji zainteresowania wobec niepewności co do udzielenia „oczekiwanych" odpowiedzi na pytania w dalszej części ankiety.

Ogromnie istotnym wyznacznikiem efektywności pracowników jest postrzeganie rangi wykonywanych zadań przez mieszkańców, rzutujące na poczucie prestiżu czy też pewnej motywującej elitarności – przynależności do grupy osób posiadających wysokie kwalifikacje i realizujących odpowiedzialne zadania. Kwestia ta została poruszona w pytaniu 7. *Czy prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych jest w świadomości mieszkańców...* (zob. tabela 21).

Tabela 21.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 7 (o prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych w świadomości mieszkańców) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 345

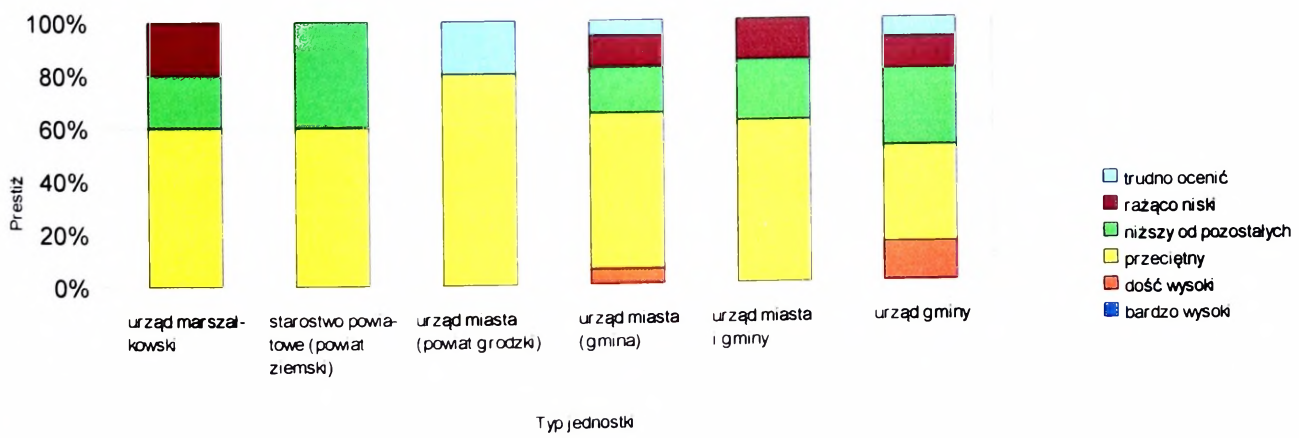
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych jest w świadomości mieszkańców											
			bardzo wysoki		dość wysoki		przeciętny		niższy od pozostałych zadań		rażąco niski		trudno ocenić	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	0	0	3	60	1	20	1	20	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	1	14,29	3	42,86	1	14,29	2	28,57	0	0
	pracownik	11	0	0	1	9,09	5	45,45	2	18,18	3	27,27	0	0
	łącznie	23	0	0	2	8,7	11	47,83	4	17,39	6	26,09	0	0
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	0	0	0	0	9	60	6	40	0	0	0	0
	kierownik komórki	19	0	0	0	0	10	52,63	7	36,84	2	10,53	1	5,26
	pracownik	28	0	0	3	10,71	14	50	8	28,57	3	10,71	3	10,71
	łącznie	62	0	0	3	4,84	33	53,23	21	33,87	5	8,06	4	6,45
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	4	0	0	0	0	4	100	0	0	0	0	1	25
	kierownik komórki	11	0	0	0	0	8	72,73	0	0	3	27,27	0	0
	pracownik	11	0	0	0	0	5	45,45	2	18,18	4	36,36	1	9,09
	łącznie	26	0	0	0	0	17	65,38	2	7,69	7	26,92	2	7,69

Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	16	0	0	1	6,25	10	62,5	3	18,75	2	12,5	1	6,25
	kierownik komórki	19	0	0	1	5,26	11	57,89	5	26,32	2	10,53	0	0
	pracownik	32	1	3,13	2	6,25	14	43,75	12	37,5	3	9,38	1	3,13
	łącznie	67	1	1,49	4	5,97	35	52,24	20	29,85	7	10,45	2	2,99
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	0	0	0	0	8	61,54	3	23,08	2	15,38	0	0
	kierownik komórki	18	0	0	3	16,67	7	38,89	5	27,78	3	16,67	1	5,56
	pracownik	26	0	0	0	0	9	34,62	12	46,15	5	19,23	3	11,54
	łącznie	57	0	0	3	5,26	24	42,11	20	35,09	10	17,54	4	7,02
Urząd gminy	kierownik jednostki	38	0	0	6	15,79	15	39,47	12	31,58	5	13,16	3	7,89
	kierownik komórki	12	0	0	1	8,33	7	58,33	4	33,33	0	0	1	8,33
	pracownik	60	0	0	3	5	24	40	23	38,33	10	16,67	1	1,67
	łącznie	110	0	0	10	9,09	46	41,82	39	35,45	15	13,64	5	4,55
suma/średnia		345	1	0,29	22	6,38	166	48,12	106	30,72	50	14,49	17	4,93

Opracowanie własne

Wykres 34.

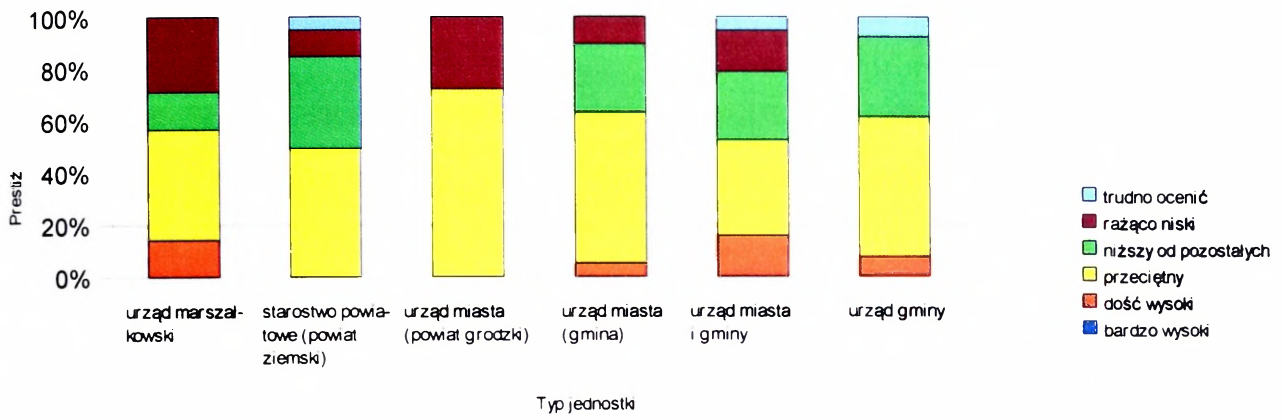
Prestiż związany z realizacją zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 345



Opracowanie własne

Wykres 35.

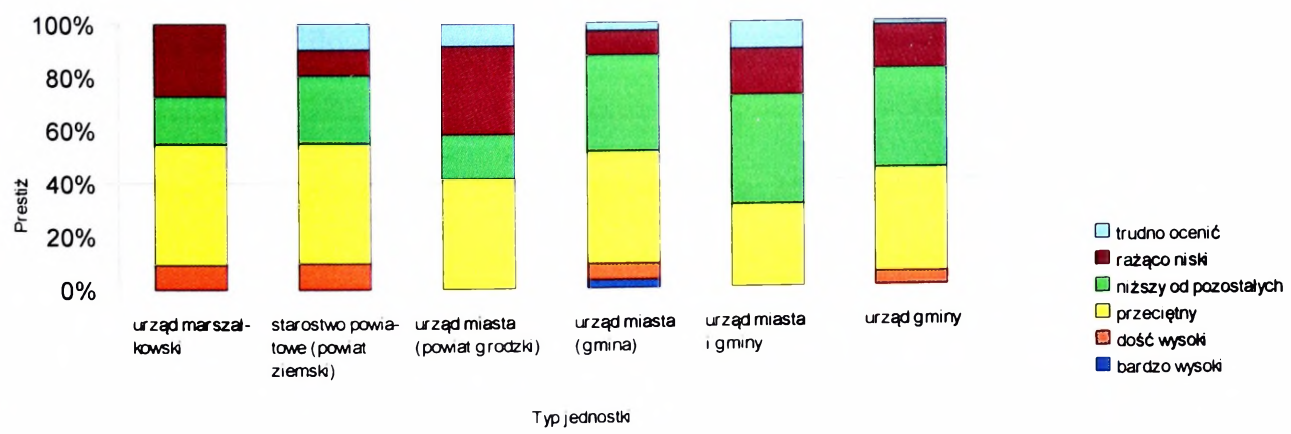
Prestiż związany z realizacją zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 345



Opracowanie własne

Wykres 36.

Prestiż związany z realizacją zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 345



Opracowanie własne

Pytanie o prestiż pracowników realizujących zadania obronne jest tak sformułowane, aby odnieść zadania obronne do innych zadań i umiejscowić je w swoistej hierarchii prestiżu. Pytanie umożliwia wybór jednej z pięciu opcji oceny prestiżu. Zachowany został układ symetryczny: dwa warianty „afirmujące" (prestiż „bardzo wysoki" oraz „wysoki"), wariant „neutralny" (prestiż „przeciętny") oraz dwa warianty „deprecjonujące" (prestiż „niższy od pozostałych zadań" oraz „rażąco niski"). Umożliwiono również wskazanie opcji (wariant szósty) bez wyboru opinii – „trudno ocenić".

Uzyskane wyniki średnie wskazują na zdecydowane „niedowartościowanie" znaczenia zadań obronnych realizowanych przez pracowników samorządowych w świadomości mieszkańców. Na to pytanie odpowiedzi udzieliło 345 respondentów. Średni 48,12 % respondentów wskazało na przeciętny prestiż zadań obronnych, jednak aż 45,21 % uznało, że prestiż tych zadań jest niższy od pozostałych zadań realizowanych przez administrację samorządową, w tym 14,49 % ocenia prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych jako rażąco niski. Opinii przeciwnych jest 6,67 %, przy czym za „bardzo wysoki" uznaje prestiż związany z realizacją zadań obronnych tylko jeden pracownik (małego urzędu miejskiego), 4,93 % osób nie zajęło stanowiska.

Spośród osób oceniających nisko lub bardzo nisko prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych w świadomości społecznej, najwięcej jest pracowników (bez względu na stanowisko) zatrudnionych w jednostkach obejmujących obszary wiejskie (przy czym mniejsza liczba opinii „deprecjonujących" prestiż w jednostkach o charakterze miejskim nie przekłada się na poczucie prestiżu wyższego, tylko na ocenę „neutralną" - niewyodrębniającą zadań obronnych pod tym względem spośród wszystkich zadań administracji samorządowej).

Uzyskane tu wyniki wskazują na niedobór uznania społecznego i towarzyszącą mu potrzebę wzmocnienia prestiżu, ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, zadań obronnych.

Wydaje się, że należna ranga i szacunek dla znaczenia zadań obronnych i, w ogóle, zadań związanych z bezpieczeństwem jest istotną potrzebą pracowników zatrudnionych w tym obszarze.

Należy zauważyć, że różnica w uzyskanych wynikach ze względu na szczebel jednostki administracji samorządowej i jej strukturę terytorialną (zwłaszcza obecność terenów wiejskich) pojawia się nie po raz pierwszy, wskazując na dość regularną prawidłowość i potwierdzając zasadność wyodrębnienia tych grup jednostek spośród wszystkich gmin. W tym wypadku różnice wynikają prawdopodobnie z bardziej konkretnej grupy beneficjentów bezpieczeństwa na terenach wiejskich, wiążących znaczenie zadań administracji samorządowej i płynący stąd prestiż

z bezpośrednim skutkiem, wymiernym (materialnym) realizowanych zadań, widocznym „tu i teraz". W tej grupie społecznej prawdopodobnie zadania bardziej abstrakcyjne, systemowe, skutkujące w dłuższej perspektywie i o jedynie potencjalnych efektach cieszą się z zasady niższym uznaniem. W dodatku niższy prestiż wynikać może z widocznego, zwłaszcza w jednostkach „wiejskich", niedofinansowania zadań obronnych i braku instrumentów organizacyjnych i lokalnych struktur wykonawczych, dyspozycyjnych wobec lokalnych jednostek samorządowych[142].

Kwestia braku, ale również dostrzeganej potrzeby istnienia dyspozycyjnej wobec władz lokalnych organizacji lub formacji stanowiącej miejscowe instrumentarium wykonawcze widoczna jest w wynikach odpowiedzi na pytania 9. *Jakie jest Pana/Pani zdanie na temat Obrony Terytorialnej (OT) ...* (zob. tabela 22) i 10. *Czy Pana/Pani zdaniem proces szkolenia sił OT pozwala na ich efektywne użycie w sytuacji...* ankiety (zob. tabele 23 i 24).

Tabela 22.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 9. (opinie na temat roli i wykorzystania Obrony Terytorialnej) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Jakie jest Pana/Pani zdanie na temat Obrony Terytorialnej (OT)?									
			OT to powinny być wojska wewnętrzne przeznaczone do utrzymania ładu i porządku w państwie oraz uczestniczenia w zwalczaniu klęsk żywiołowych		OT powinna pełnić rolę wojsk rezerwowych, wykorzystywanych zarówno do celów militarnych, jak i w sytuacjach klęsk żywiołowych		OT powinna stanowić pomocniczą część sił zbrojnych, formowanych, szkolonych i wykorzystywanych lokalnie do celów obronnych, porządkowych i ratowniczych we współpracy z administracją lokalną		OT to powinny być zmilitaryzowane siły porządkowe wspierające administrację samorządową w realizacji jej zadań obronnych i kryzysowych		nie mam zdania	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	1	20	1	20	2	40	1	20	0	0
	kierownik komórki	7	2	28,57	0	0	4	57,14	1	14,29	0	0
	pracownik	11	0	0	5	45,45	4	36,36	1	9,09	1	9,09
	łącznie	23	3	13,04	6	26,09	10	43,48	3	13,04	1	4,35

[142] W niewielkim stopniu rolę tę pełnią miejscowe Ochotnicze Straże Pożarne (przede wszystkim ze względu na odczuwaną przez mieszkańców zależność bardziej od Państwowej Straży Pożarnej niż od władz lokalnych).

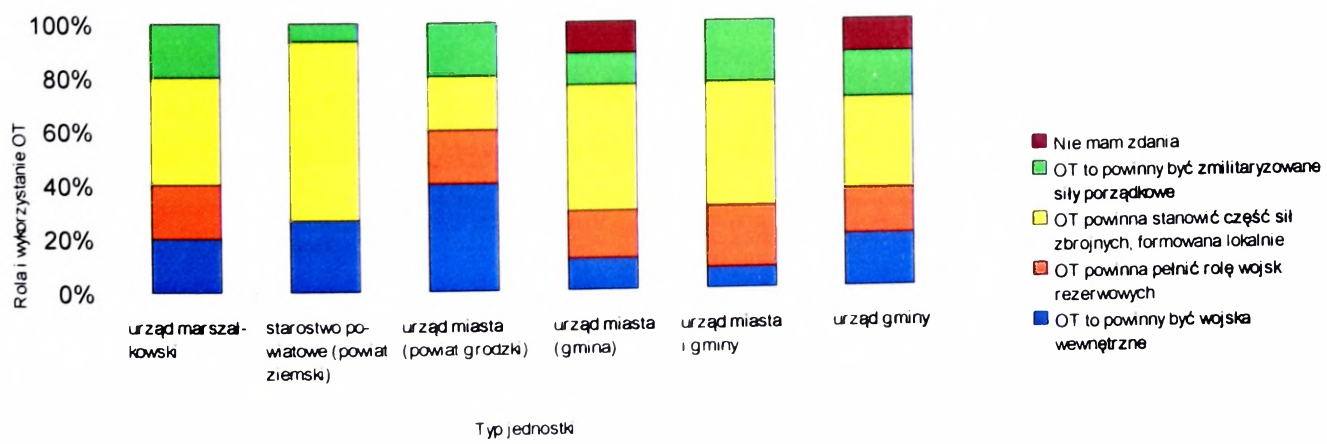
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	4	26,67	0	0	10	66,67	1	6,67	0	0
	kierownik komórki	20	2	10	0	0	14	70	3	15	1	5
	pracownik	31	5	16,13	3	9,68	16	51,61	6	19,35	1	3,23
	łącznie	66	11	16,67	3	4,55	40	60,61	10	15,15	2	3,03
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	2	40	1	20	1	20	1	20	0	0
	kierownik komórki	11	1	9,09	2	18,18	5	45,45	3	27,27	0	0
	pracownik	12	1	8,33	2	16,67	7	58,33	1	8,33	1	8,33
	łącznie	28	4	14,29	5	17,86	13	46,43	5	17,86	1	3,57
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	2	11,76	3	17,65	8	47,06	2	11,76	2	11,76
	kierownik komórki	19	2	10,53	6	31,58	8	42,11	2	10,53	1	5,26
	pracownik	33	4	12,12	4	12,12	20	60,61	2	6,06	3	9,09
	łącznie	69	8	11,59	13	18,84	36	52,17	6	8,7	6	8,7
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	1	7,69	3	23,08	6	46,15	3	23,08	0	0
	kierownik komórki	19	1	5,26	2	10,53	10	52,63	3	15,79	3	15,79
	pracownik	29	3	10,34	4	13,79	10	34,48	9	31,03	3	10,34
	łącznie	61	5	8,2	9	14,75	26	42,62	15	24,59	6	9,84
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	8	19,51	7	17,07	14	34,15	7	17,07	5	12,2
	kierownik komórki	13	2	15,38	3	23,08	4	30,77	1	7,69	3	23,08
	pracownik	61	12	19,67	9	14,75	14	22,95	19	31,15	7	11,48
	łącznie	115	22	19,13	19	16,52	32	27,83	27	23,48	15	13,04
suma/średnia		362	53	14,64	55	15,19	157	43,37	66	18,23	31	8,56

Opracowanie własne

Opracowanie własne

Wykres 37.

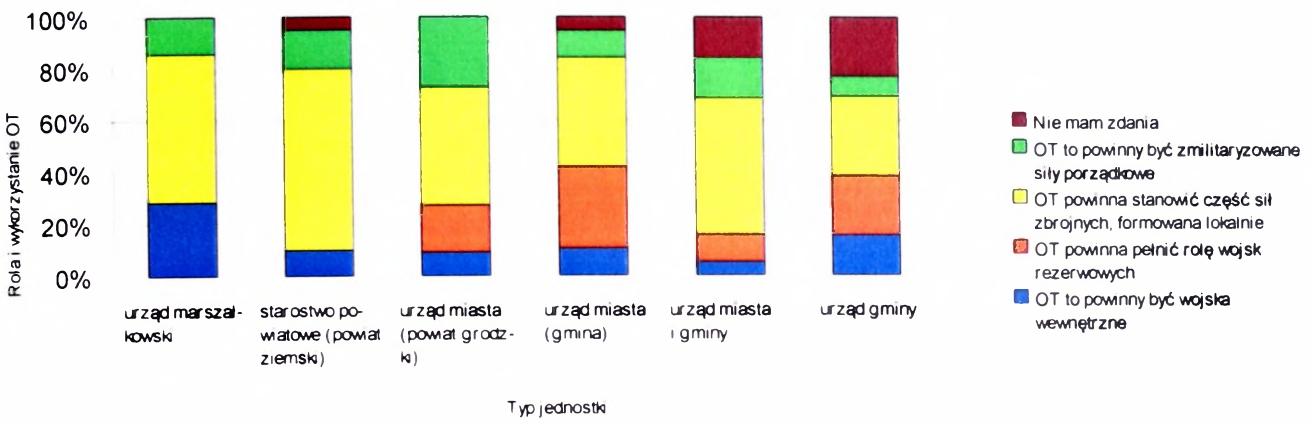
Rola i wykorzystanie Obrony Terytorialnej w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 38.

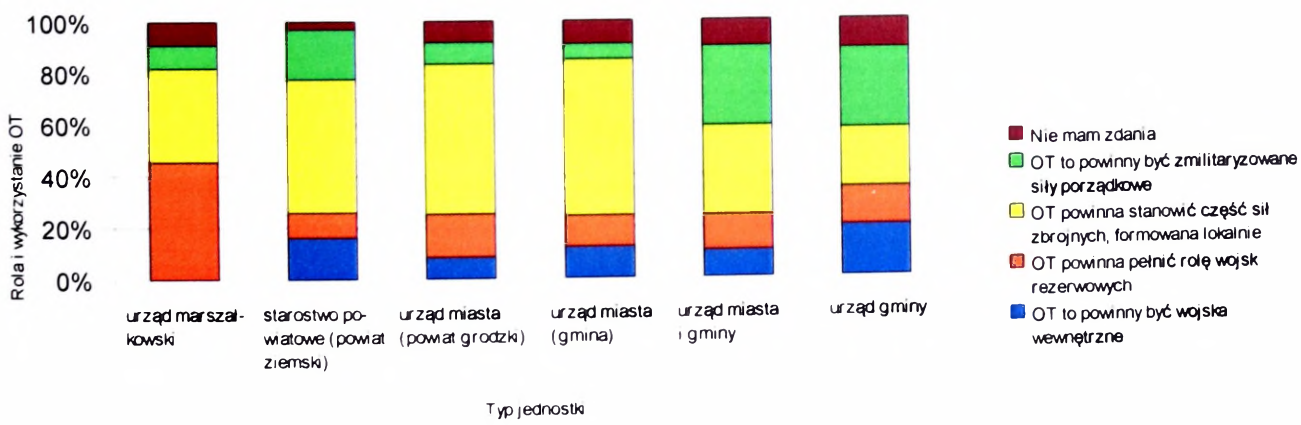
Rola i wykorzystanie Obrony Terytorialnej w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 39.

Rola i wykorzystanie Obrony Terytorialnej w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

W obu tych pytaniach posłużono się pojęciem Obrony Terytorialnej. Za odwołaniem się do tego pojęcia i związanej z tym koncepcji wykorzystania potencjału obronnego przemawiają następujące przesłanki:

- Obrona Terytorialna jest pojęciem silnie identyfikowanym z uwagi na szeroką dyskusję nad tym zagadnieniem, jaka toczyła się w ostatnim dwudziestoleciu;
- istota skuteczności działań Wojsk Obrony Terytorialnej wynika z ich odniesienia miejscowego (zarówno w zakresie formowania, jak i planowanego terytorium użycia bojowego);
- koncepcja Obrony Terytorialnej w znacznym stopniu uwzględnia potrzeby wspólnot lokalnych w zakresie bezpieczeństwa, w tym w kwestii wykorzystania lokalnych zasobów osobowych;
- Obrona Terytorialna jest traktowana potocznie jako pojęcie-klucz, bardziej odnoszące się do koncepcji sformułowanej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku niż do obecnej rzeczywistości, zatem w kontekście obu przywołanych pytań użyta jest jako pojęcie umowne, kierunkowe;
- koncepcja Obrony Terytorialnej, wobec zmieniającej się koncepcji sił zbrojnych, w szczególności w kontekście realizowanego modelu budowy armii zawodowej i związanej z tym znacznej redukcji rezerw, stanowić może alternatywę konceptualną dla poszukiwania modelu tworzenia i wykorzystania istniejącego potencjału obronności czy, szerzej, potencjału bezpieczeństwa (ze szczególnym naciskiem na odpowiednie do potrzeb przygotowanie i wykorzystanie istniejących i możliwych do pozyskania rezerw zasobów osobowych).

Spośród dwóch wskazanych wyżej pytań, pytanie 9. weryfikuje poglądy respondentów na temat roli i wykorzystania instrumentu wykonawczego. umownie określonego jako Obrona Terytorialna. Pytanie daje możliwość wyboru jednej z czterech opcji: „wojska wewnętrzne przeznaczone do utrzymania ładu i porządku w państwie oraz uczestniczenia w zwalczaniu klęsk żywiołowych", „wojska rezerwowe, wykorzystywane zarówno do celów militarnych, jak i w sytuacjach klęsk żywiołowych", „pomocnicza część sił zbrojnych, formowana, szkolona i wykorzystywana lokalnie do celów obronnych, porządkowych i ratowniczych we współpracy z administracją lokalną" lub „zmilitaryzowane siły porządkowe wspierające administrację

samorządową w realizacji jej zadań obronnych i kryzysowych". Możliwe było też wskazanie odpowiedzi „nie mam zdania".

Wybór dwóch pierwszych wariantów odpowiedzi wskazuje na chęć pozostawienia przedmiotowej formacji w wyłącznej gestii aparatu państwowego, trzeci wariant przyznaje rolę beneficjanta działań formacji OT administracji lokalnej, natomiast wariant czwarty przekazuje siły OT w gestię administracji lokalnej (co najmniej w zakresie zadaniowym, bez określenia podporządkowania organizacyjnego).

Rozkład wyników potwierdza potrzebę wyposażenia administracji samorządowej w instrumenty wykonawcze – do takiej opinii przychyliło się 61,60 % respondentów (z czego jednak tylko 18,23 % osób zdecydowanie widzi zasadniczą rolę samorządu w wykorzystaniu tego instrumentu, pozostali są zdania, że taki instrument powinien współdziałać z administracją samorządową w ramach wykonywanych zadań). Przeciwną opinię wyraziło 29,83 % respondentów, opowiadając się za zachowaniem pełnej odrębności tych struktur. Należy podkreślić, że z tego aż 14,64 % respondentów dostrzega potrzebą istnienia wojsk wewnętrznych w strukturach państwa (wojsk z definicji nieprzeznaczonych do innych celów, niż utrzymanie porządku wewnętrznego i przeciwdziałanie zagrożeniom kryzysowym).

Opcję „nie mam zdania" wybrało 8,56 % respondentów.

Pytanie 10. odnosi się przede wszystkim do obecnego stanu rzeczy – dotyczy bowiem oceny możliwości wykorzystania istniejących, rzeczywistych sił do realizacji rzeczywistych zadań. Było to pytanie dość ryzykowne ze względu na fakt, że wiedza na temat procesu szkolenia sił OT nie wynika z posiadanych kwalifikacji zawodowych respondentów, a jedynie z ich wiedzy uzyskanej w toku indywidualnych zainteresowań problematyką bezpieczeństwa. Umieszczenie tego pytania wydaje się jednak uzasadnione ze względu na to, że nawet odpowiedzi udzielane nieco intuicyjnie weryfikują stosunek respondentów do problemu wykorzystania instrumentów wykonawczych na rzecz zadań administracji samorządowej w obszarze bezpieczeństwa.

Tabela 23.

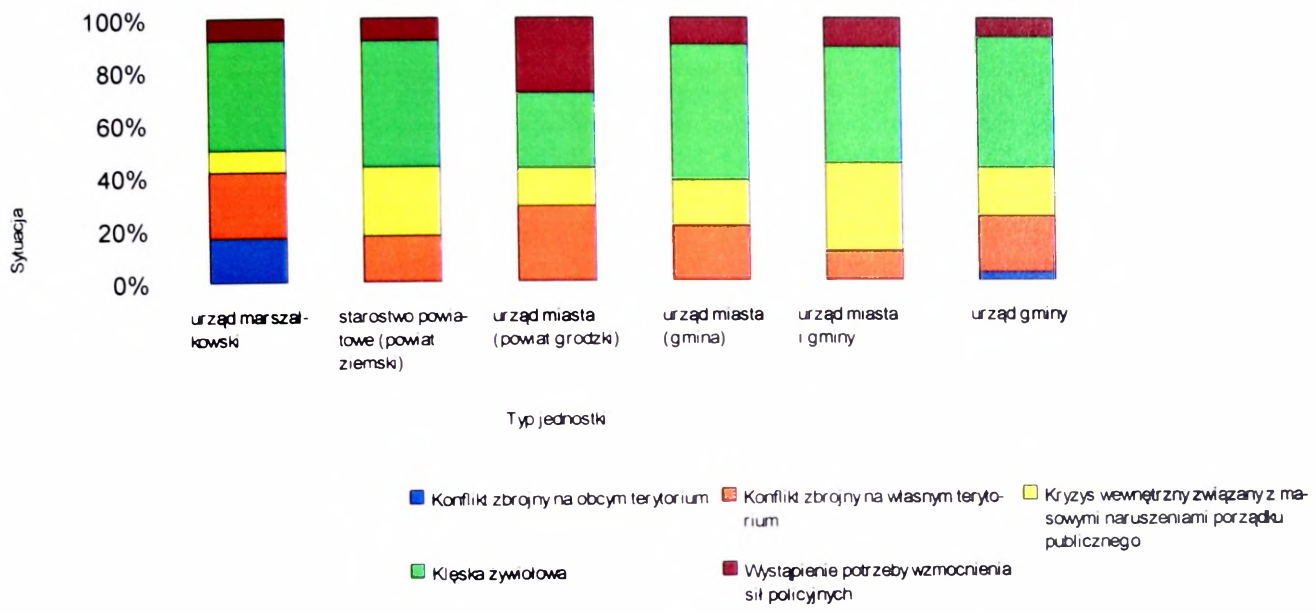
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 10. (o możliwość efektywnego użycia sił OT w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 323

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba odpowiedzi udzielonych przez respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem proces szkolenia sił OT pozwala na ich efektywne użycie w sytuacji:									
			konfliktu zbrojnego na obcym terytorium		konfliktu zbrojnego na własnym terytorium		kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego		klęski żywiołowej		wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	12	2	16,67	3	25	1	8,33	5	41,67	1	8,33
	kierownik komórki	8	0	0	1	12,5	2	25	5	62,5	0	0
	pracownik	22	1	4,55	7	31,82	4	18,18	9	40,91	1	4,55
	łącznie	42	3	7,14	11	26,19	7	16,67	19	45,24	2	4,76
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	23	0	0	4	17,39	6	26,09	11	47,83	2	8,7
	kierownik komórki	34	0	0	6	17,65	9	26,47	16	47,06	3	8,82
	pracownik	46	0	0	6	13,04	9	19,57	24	52,17	7	15,22
	łącznie	103	0	0	16	15,53	24	23,3	51	49,51	12	11,65
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	7	0	0	2	28,57	1	14,29	2	28,57	2	28,57
	kierownik komórki	12	0	0	5	41,67	1	8,33	6	50	0	0
	pracownik	22	0	0	6	27,27	5	22,73	10	45,45	1	4,55
	łącznie	41	0	0	13	31,71	7	17,07	18	43,9	3	7,32
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	29	0	0	6	20,69	5	17,24	15	51,72	3	10,34
	kierownik komórki	27	1	3,7	9	33,33	2	7,41	14	51,85	1	3,7
	pracownik	56	0	0	12	21,43	13	23,21	27	48,21	4	7,14
	łącznie	112	1	0,89	27	24,11	20	17,86	56	50	8	7,14
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	18	0	0	2	11,11	6	33,33	8	44,44	2	11,11
	kierownik komórki	30	0	0	6	20	8	26,67	15	50	1	3,33
	pracownik	53	0	0	12	22,64	14	26,42	20	37,74	7	13,21
	łącznie	101	0	0	20	19,8	28	27,72	43	42,57	10	9,9
Urząd gminy	kierownik jednostki	70	2	2,86	15	21,43	13	18,57	35	50	5	7,14
	kierownik komórki	23	0	0	6	26,09	6	26,09	10	43,48	1	4,35
	pracownik	100	1	1	21	21	22	22	43	43	13	13
	łącznie	193	3	1,55	42	21,76	41	21,24	88	45,6	19	9,84
suma/średnia do liczby wybranych opcji		592	7	1,18	129	21,79	127	21,45	275	46,45	54	9,12
suma/średnia do liczby respondentów		323	7	2,17	129	39,94	127	39,32	275	85,14	54	16,72

Opracowanie własne

Wykres 40.

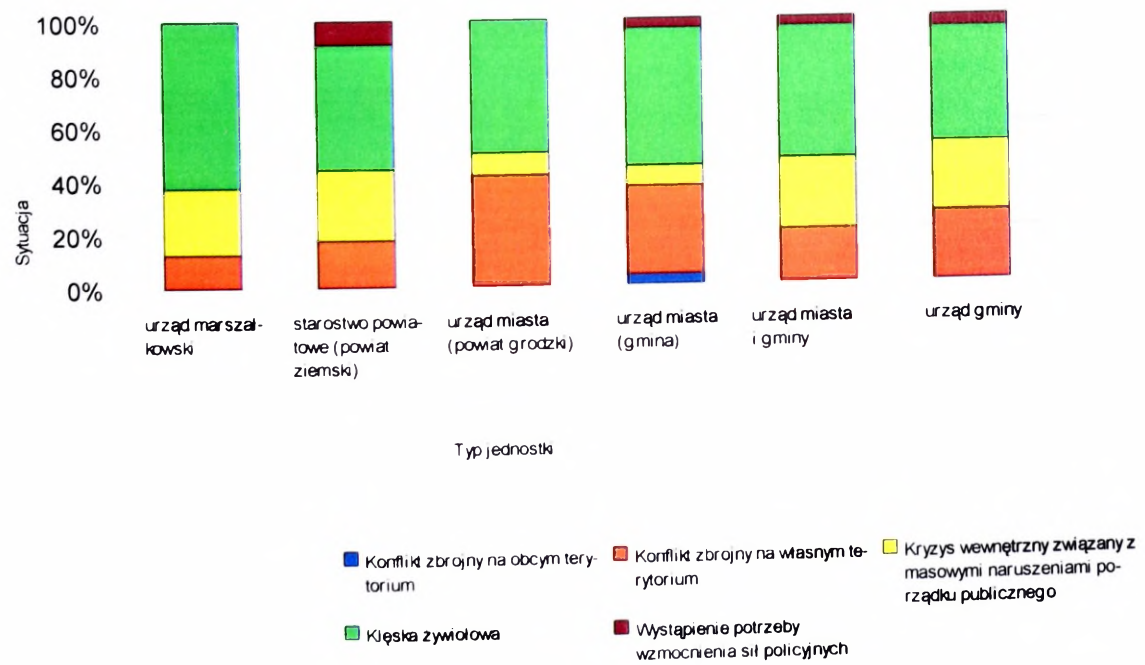
Możliwość efektywnego użycia sił OT w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 323



Opracowanie własne

Wykres 41.

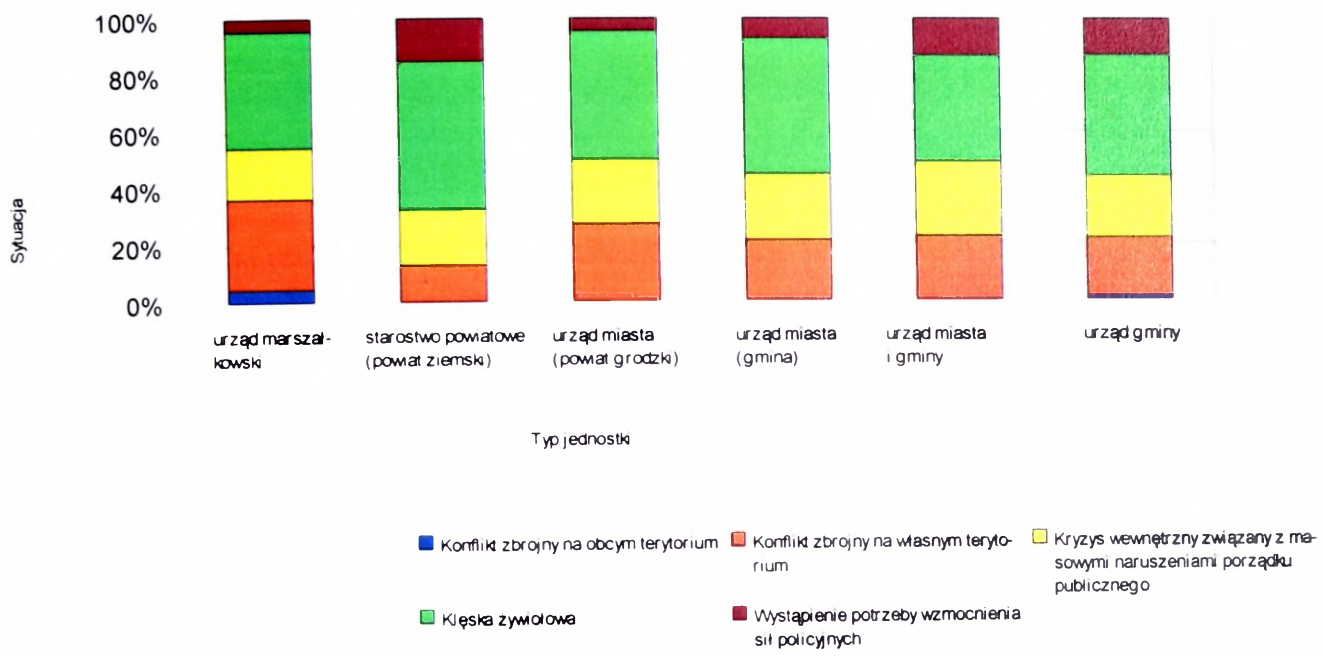
Możliwość efektywnego użycia sił OT w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 323



Opracowanie własne

Wykres 42.

Możliwość efektywnego użycia sił OT w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 323



Opracowanie własne

Pytanie to jest nietypowe w tej ankiecie nie tylko ze względu na treść merytoryczną, ale również na sposób przetwarzania i analizy wyników (zob. tabela 16). W tym pytaniu respondenci otrzymali możliwość dokonania wyboru dowolnej liczby wariantów spośród pięciu udostępnionych propozycji odpowiedzi, które sugerowały, odpowiednio, możliwość wykorzystania sił OT (z uwagi na realizowany proces szkolenia) w sytuacji:

- konfliktu zbrojnego na obcym terytorium,
- konfliktu zbrojnego na własnym terytorium,
- kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego,
- klęski żywiołowej,
- wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa.

Tabela 24.

Zestawienie wyboru wariantów możliwych kierunków wykorzystania sił OT w ujęciu całościowym, N = 323

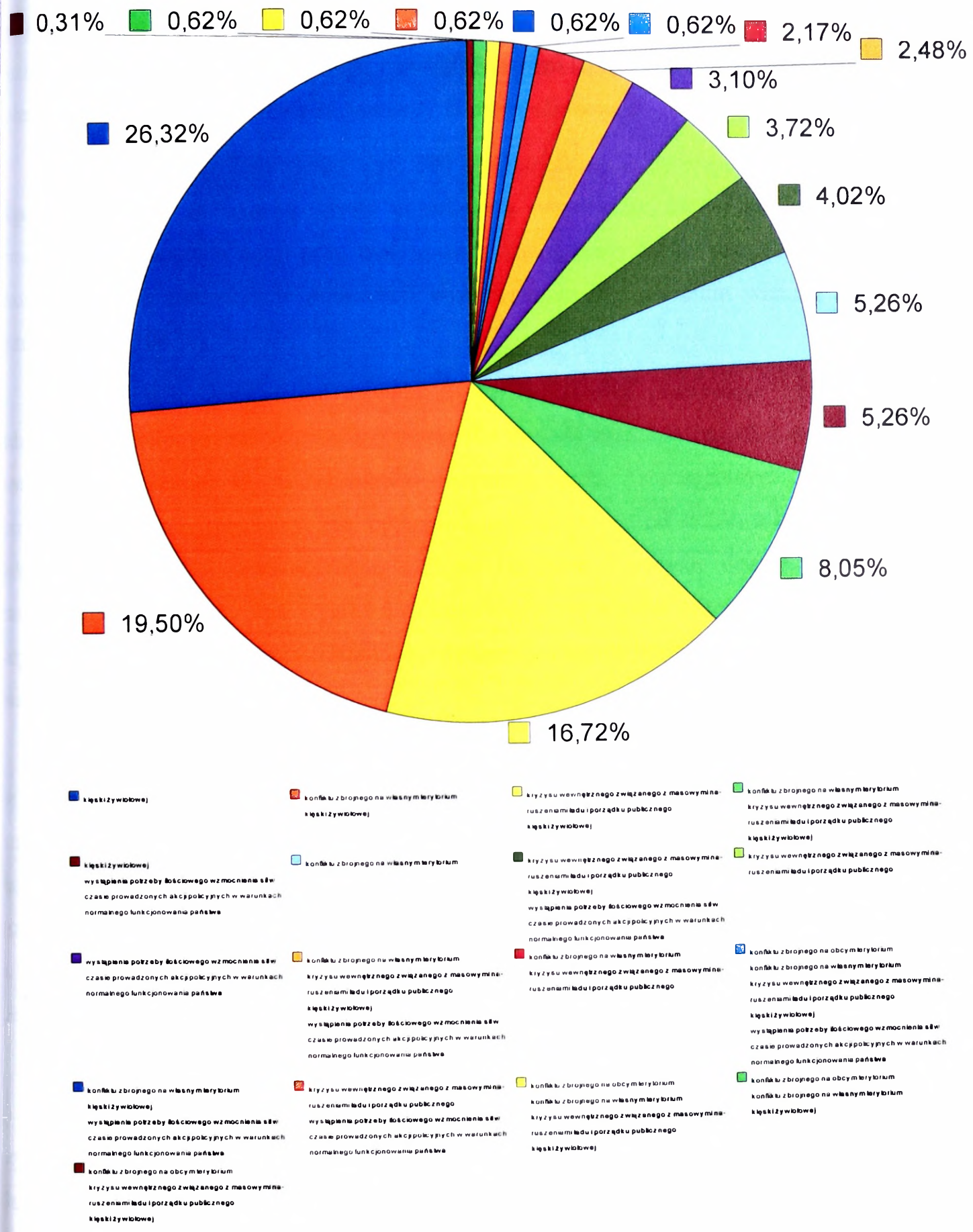
Zestawienia odpowiedzi udzielanych przez respondentów *(Czy Pana/Pani zdaniem proces szkolenia sił OT pozwala na ich efektywne użycie w sytuacji:)*	Liczba respondentów wybierających dany zestaw odpowiedzi	%
klęski żywiołowej	85	26,32
konfliktu zbrojnego na własnym terytorium klęski żywiołowej	63	19,5
kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej	54	16,72
konfliktu zbrojnego na własnym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej	26	8,05
klęski żywiołowej wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	17	5,26
konfliktu zbrojnego na własnym terytorium	17	5,26
kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	13	4,02
kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego	12	3,72
wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	10	3,1
konfliktu zbrojnego na własnym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	8	2,48
konfliktu zbrojnego na własnym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego	7	2,17
konfliktu zbrojnego na obcym terytorium konfliktu zbrojnego na własnym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	2	0,62

konfliktu zbrojnego na własnym terytorium klęski żywiołowej wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	2	0,62
kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego wystąpienia potrzeby ilościowego wzmocnienia sił w czasie prowadzonych akcji policyjnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa	2	0,62
konfliktu zbrojnego na obcym terytorium konfliktu zbrojnego na własnym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej	2	0,62
konfliktu zbrojnego na obcym terytorium konfliktu zbrojnego na własnym terytorium klęski żywiołowej	2	0,62
konfliktu zbrojnego na obcym terytorium kryzysu wewnętrznego związanego z masowymi naruszeniami ładu i porządku publicznego klęski żywiołowej	1	0,31
suma	323	100

Opracowanie własne

Wykres 43.

Rozkład wyboru wariantów możliwych kierunków wykorzystania sił OT, N = 323



Opracowanie własne

Możliwość łączenia odpowiedzi i wyboru dowolnej ich ilości pomnożyła liczbę wariantów, co z kolei pociągnęło za sobą konieczność opracowania odpowiedniej, odrębnej metody przetwarzania danych i opracowywania wyników dla tego pytania. Po rozważeniu możliwości podjęto decyzję o podaniu wyników w postaci dwóch, odrębnych zestawień – tabeli ilustrującej rozkład wyboru poszczególnych opcji, z uwzględnieniem każdej opcji jako odrębnego wyboru, oraz tabeli obejmującej zidentyfikowane warianty złożone odpowiedzi.

W pierwszym zestawieniu ujęto 592 wybranych opcji, co przyjęto (wyłącznie na użytek tego zestawienia) za bazową kwotę udzielonych odpowiedzi. Dodatkowo wyliczono rozkład procentowy wybranych opcji przy zastosowaniu rzeczywistej liczby reprezentantów jako kwoty bazowej (ujęcie alternatywne prezentacji wyniku zapisane w ostatnim wierszu tej tabeli – nie sumuje się do 100 %).

W drugim zestawieniu przyjęto za kwotę bazową rzeczywistą liczbę respondentów udzielających odpowiedzi (323 osoby), natomiast metodę zliczania danych i uzyskiwania wyniku opracowano opierając się na technikach matematycznych. Poszczególnym opcjom odpowiedzi przypisano wartości matematyczne, odpowiednio różniące się od siebie, tak aby przy tworzeniu odrębnych wariantów uzyskać różne wartości liczbowe. Następnie dokonano automatycznego sumowania i porządkowania wyników, z kolei uzyskane wyniki odniesiono do kwoty bazowej, uzyskując rozkład procentowy wyników. Warianty z zerową liczbą respondentów automatycznie pominięto.

Spośród wszystkich opcji najczęściej wybieraną była opcja efektywnego użycia sił OT w sytuacji klęski żywiołowej (46,45 % wskazanych odpowiedzi i 85,14 % respondentów wskazujących tę odpowiedź), kolejne, pod względem częstości wyboru, opcje – to wewnętrzny konflikt zbrojny (odpowiednio: 21,78 % i 39,94 %), innego rodzaju zaburzenia wewnętrzne (odpowiednio: 21,45 % i 39,32 %), doraźne wzmocnienie sił policyjnych (odpowiednio: 9,12 % i 16,72 %) oraz zewnętrzny konflikt zbrojny (odpowiednio: 1,18 % i 2,17 %). Wyniki te nie zmieniają się ani ze względu na stanowisko respondenta, ani charakter jednostki samorządowej.

Odnośnie do drugiego zestawienia – zidentyfikowano 17 wariantów odpowiedzi, w tym 3 wybrane przez ponad 10 % respondentów (warianty „klęska żywiołowa" oraz „klęska żywiołowa" połączona z „konfliktem na własnym terytorium" i z „kryzysem wewnętrznym" – łącznie 62,54 %) oraz 11 wybranych przez ponad 1 % respondentów (dodatkowo osiem wariantów: „klęska żywiołowa" połączona z „konfliktem na własnym terytorium" i „kryzysem wewnętrznym",

„klęska żywiołowa" wraz z „doraźnym wzmocnieniem policji", „konflikt na własnym terytorium", „klęska żywiołowa" połączona z „doraźnym wzmocnieniem policji" i „kryzysem wewnętrznym", „kryzys wewnętrzny", „doraźne wzmocnienie policji", „klęska żywiołowa" połączona z „konfliktem na własnym terytorium" oraz „doraźnym wzmocnieniem policji" i „kryzysem wewnętrznym", „konflikt na własnym terytorium" w połączeniu z „kryzysem wewnętrznym" – łącznie 96,59 %).

Uzyskane wyniki – przekonanie o możliwości wykorzystania sił OT przede wszystkim do celów wewnętrznych, zwłaszcza niemilitarnych – wskazują dość jednoznacznie na potrzeby oraz kierunki poszukiwania rozwiązań wzmacniających bezpieczeństwo i zadania z nim związane, realizowane przez administrację samorządową. Dodatkowo, z uwagi na dużą zgodność odpowiedzi i sprecyzowaną wizję wykorzystania tych sił, słuszny wydaje się wniosek o dość powszechnym dostrzeganiu problemu potrzeby wzmocnienia instrumentów wykonawczych na poziomie lokalnym, efektywnych zarówno w obszarze ścisłym spraw obronnych, jak i w obszarze problemowym zarządzania kryzysowego.

Pytanie 11. *Czy Pana/Pani zdaniem Wasz zespół osobowy, wykonujący zadania obronne poradziłby sobie w sytuacji realnego zagrożenia (klęska żywiołowa, kryzys wewnętrzny, wojna) i zmiany reżimu pracy* (zob. tabela 25) bezpośrednio odnosi się do kwestii przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań w konkretnych, wskazanych sytuacjach stanów nadzwyczajnych funkcjonowania państwa. Pytanie to ma na celu identyfikację samooceny odnośnie do zespołowego przygotowania do wykonywania zadań w sytuacji nadzwyczajnej. W pytaniu uwzględnione są trzy warianty odpowiedzi: „sądzę, że tak", „sądzę, że nie" oraz „trudno powiedzieć". Ze względu na wysoki stopień ocenialności i subiektywizmu oraz chęć uzyskania odpowiedzi intuicyjnej odpowiedzi zostały przygotowane w formie warunkowej, niekategorycznej. Dodatkowo poproszono respondentów o krótkie uzasadnienie udzielonej odpowiedzi.

Tabela 25.

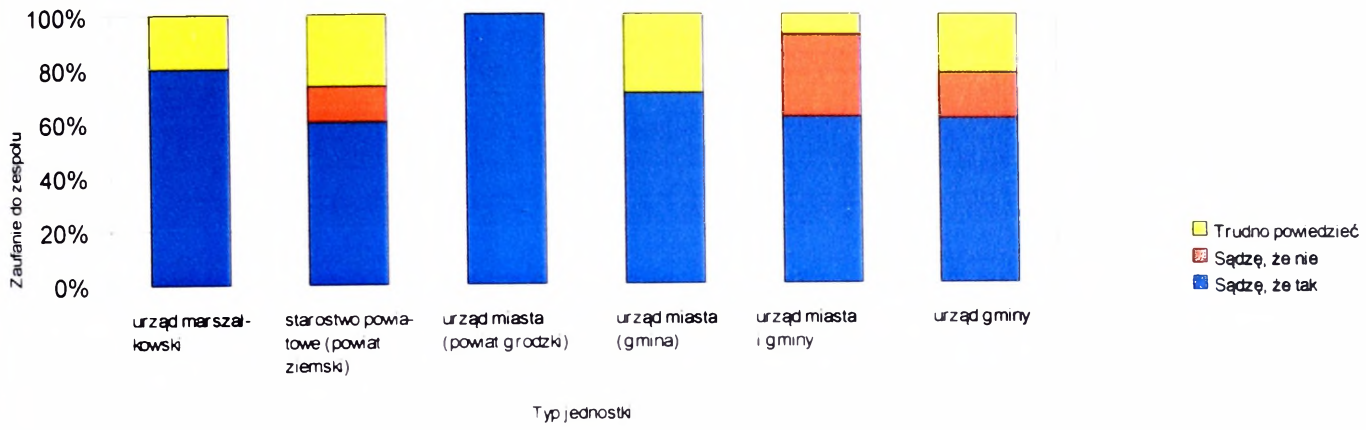
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 11. (o zaufanie do zespołu w sytuacji realnego zagrożenia) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem Wasz zespół osobowy, wykonujący zadania obronne poradziłby sobie w sytuacji realnego zagrożenia (klęska żywiołowa, kryzys wewnętrzny, wojna) i zmiany reżimu pracy?					
			sądzę, że tak		sądzę, że nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	4	80	0	0	1	20
	kierownik komórki	7	3	42,86	2	28,57	2	28,57
	pracownik	11	5	45,45	3	27,27	3	27,27
	łącznie	23	12	52,17	5	21,74	6	26,09
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	9	60	2	13,33	4	26,67
	kierownik komórki	20	11	55	6	30	3	15
	pracownik	31	15	48,39	8	25,81	8	25,81
	łącznie	66	35	53,03	16	24,24	15	22,73
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	5	100	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	9	81,82	2	18,18	0	0
	pracownik	12	11	91,67	1	8,33	0	0
	łącznie	28	25	89,29	3	10,71	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	12	70,59	0	0	5	29,41
	kierownik komórki	19	12	63,16	2	10,53	5	26,32
	pracownik	33	22	66,67	4	12,12	7	21,21
	łącznie	69	46	66,67	6	8,7	17	24,64
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	8	61,54	4	30,77	1	7,69
	kierownik komórki	19	6	31,58	5	26,32	8	42,11
	pracownik	29	12	41,38	9	31,03	8	27,59
	łącznie	61	26	42,62	18	29,51	17	27,87
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	25	60,98	7	17,07	9	21,95
	kierownik komórki	13	10	76,92	0	0	3	23,08
	pracownik	61	30	49,18	15	24,59	16	26,23
	łącznie	115	65	56,52	22	19,13	28	24,35
suma średnia		362	209	57,73	70	19,34	83	22,93

Opracowanie własne

Wykres 44.

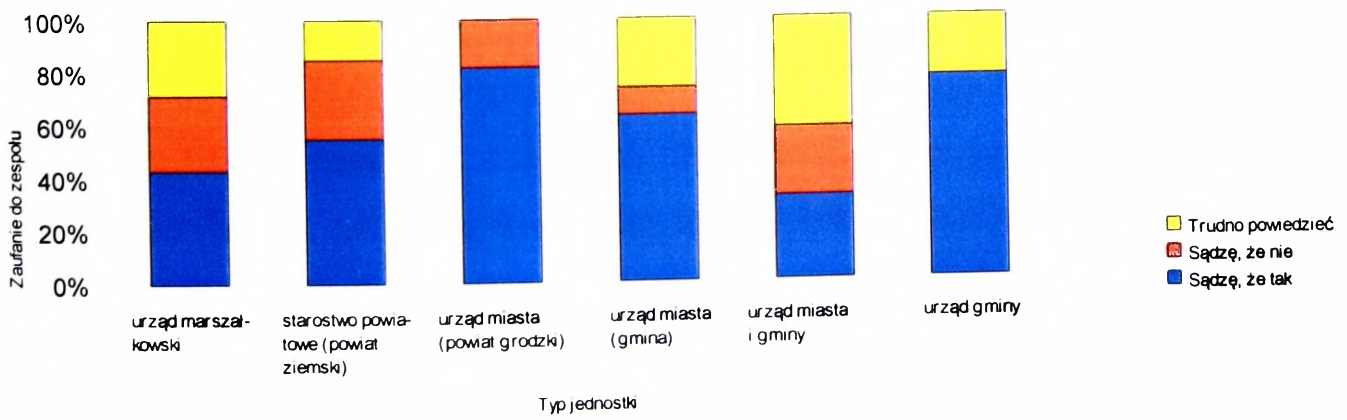
Zaufanie do możliwości efektywnego działania własnego zespołu w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 45.

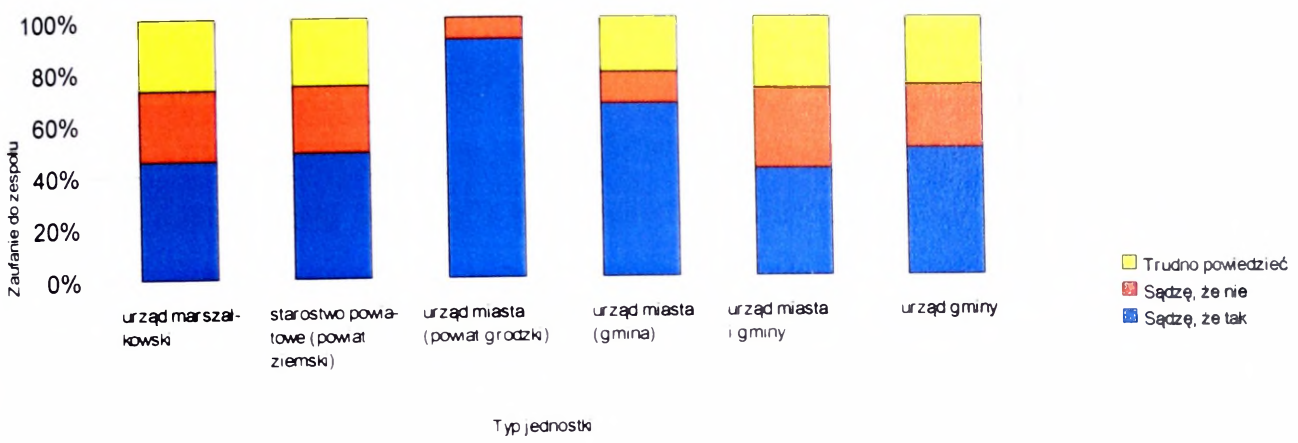
Zaufanie do możliwości efektywnego działania własnego zespołu w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 46.

Zaufanie do możliwości efektywnego działania własnego zespołu w sytuacjach różnych rodzajów zagrożeń w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Uzyskane wyniki eksponują poczucie pewności i zaufania do zespołu. Średnio odpowiedzi twierdzącej udzieliło 57,73 % respondentów, przeciwną opinię wyraziło 19,34 % respondentów, zaś od jednoznacznej odpowiedzi uchyliło się 22,93 % osób odpowiadających na pytanie. Co ciekawe, prawdopodobnie dzięki zastosowaniu niekategorycznej formy wariantów odpowiedzi, na to pytanie udzieliły odpowiedzi wszystkie osoby, które zdecydowały się wziąć udział w badaniu.

Szczególnie wysoki poziom zaufania do zespołu prezentują respondenci zatrudnieni w urzędach w dużych miastach (89,29 %) oraz w jednostkach, w których były prowadzone działania w warunkach zagrożenia kryzysowego. Wynika to z załączanych komentarzy – jest regułą, że tam, gdzie były prowadzone rzeczywiste działania, panuje wysokie zaufanie do zespołu. Niepewności sprzyja brak udziału w rzeczywistych działaniach (opinie w komentarzach wskazują to jako główną przyczynę braku jednoznacznej deklaracji zaufania bądź nieufności wobec zespołu). Mniej optymizmu natomiast wykazują pracownicy i kierownicy z mniejszych jednostek – z wyjątkiem mniejszych jednostek zweryfikowanych w realnym działaniu – poziom nieufności do

zespołu waha się w granicach 1/4 do 1/3 respondentów, uzasadniających swoje stanowisko przede wszystkim brakiem sił[143] i środków[144].

Poważnym problemem dla pracowników samorządowych jest niejasne i zmienne prawodawstwo. Ilustrują to wyniki odpowiedzi na pytanie 19. *Czy zadania obronne są sformułowane jasno i precyzyjnie w sposób niebudzący wątpliwości* (zob. tabela 26). Zapytano w nim respondentów o ich ocenę jasności, przejrzystości i zrozumiałości istniejących regulacji w zakresie problematyki obronnej. Pytanie zostało sformułowane w taki sposób, aby zweryfikować wiarygodność odpowiedzi. Obok czterech możliwych wariantów („tak", „na ogół tak, czasem potrzebna jest dodatkowa interpretacja", „często powstają wątpliwości, korzystamy z interpretacji prawnych" oraz „rzadko przepisy są jasno sformułowane, jest bardzo dużo wątpliwości, trudno o jednoznaczną interpretację prawną") pozostawiono wariant świadomie błędny, który powinien być pominięty, jako oczywiście nieprawdziwy, przez osoby realizujące zadania obronne w administracji samorządowej, natomiast mógłby być wybrany przez osoby przypadkowe, niezajmujące się tą problematyką „nie korzystamy bezpośrednio z przepisów, pracujemy w oparciu o wewnętrzne instrukcje i procedury".

Tabela 26.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 19. (o jakość prawodawstwa w zakresie spraw obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 355

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy zadania obronne są sformułowane jasno i precyzyjnie w sposób niebudzący wątpliwości?									
			tak		na ogół tak, czasem potrzebna jest dodatkowa interpretacja		często powstają wątpliwości, korzystamy z interpretacji prawnych		rzadko przepisy są jasno sformułowane, jest bardzo dużo wątpliwości, trudno o jednoznaczną interpretację prawną		nie korzystamy bezpośrednio z przepisów, pracujemy w oparciu o wewnętrzne instrukcje i procedury	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	2	40	1	20	2	40	0	0
	kierownik komórki	7	0	0	4	57,14	2	28,57	1	14,29	0	0
	pracownik	11	1	9,09	4	36,36	0	0	6	54,55	0	0
	łącznie	23	1	4,35	10	43,48	3	13,04	9	39,13	0	0

[143] Nierzadko wyrażane były krytyczne opinie związane z wątłą obsadą etatową – w mniejszych jednostkach często jest to jeden pracownik zatrudniony w niepełnym wymiarze (nawet 1/4 etatu!) lub wykonujący zadania jako dodatkowe.

[144] Przede wszystkim chodzi o znaczny (w mniejszych jednostkach obejmujących tereny wiejskie) niedobór środków finansowych na cele związane z bezpieczeństwem.

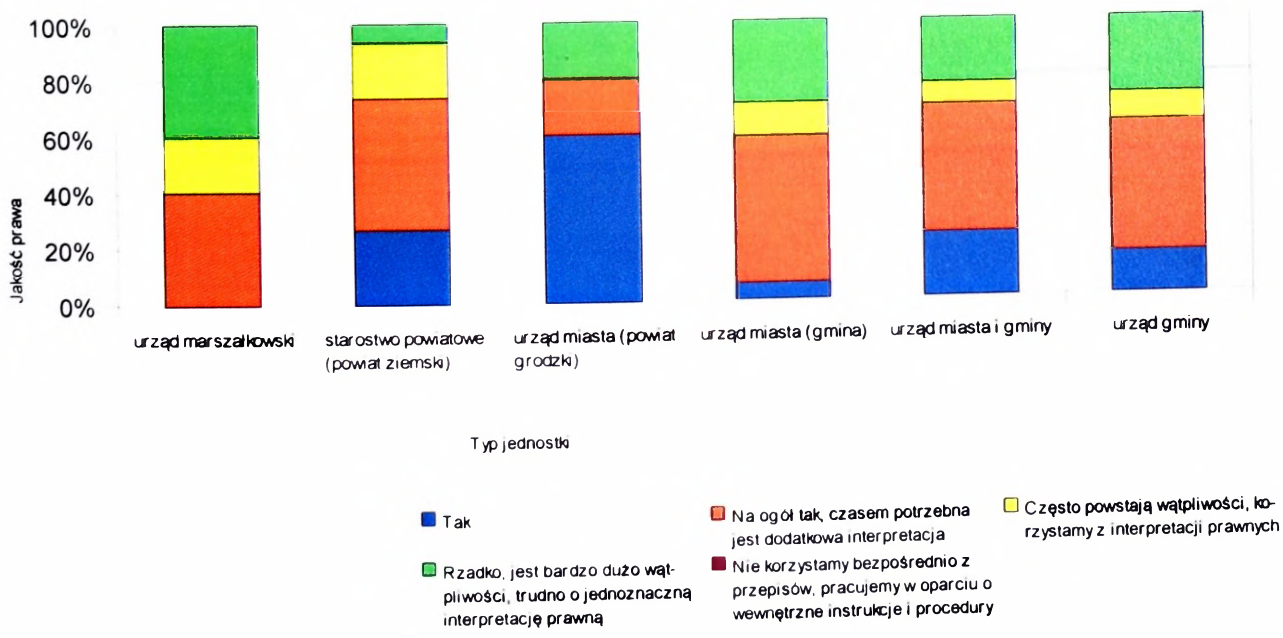
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	4	26,67	7	46,67	3	20	1	6,67	0	0
	kierownik komórki	20	3	15	7	35	4	20	6	30	0	0
	pracownik	30	3	10	15	50	3	10	9	30	0	0
	łącznie	65	10	15,38	29	44,62	10	15,38	16	24,62	0	0
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	3	60	1	20	0	0	1	20	0	0
	kierownik komórki	11	0	0	7	63,64	1	9,09	3	27,27	0	0
	pracownik	12	2	16,67	5	41,67	2	16,67	3	25	0	0
	łącznie	28	5	17,86	13	46,43	3	10,71	7	25	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	1	5,88	9	52,94	2	11,76	5	29,41	0	0
	kierownik komórki	18	1	5,56	10	55,56	5	27,78	2	11,11	0	0
	pracownik	33	4	12,12	13	39,39	8	24,24	8	24,24	0	0
	łącznie	68	6	8,82	32	47,06	15	22,06	15	22,06	0	0
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	3	23,08	6	46,15	1	7,69	3	23,08	0	0
	kierownik komórki	17	1	5,88	4	23,53	6	35,29	6	35,29	0	0
	pracownik	29	0	0	14	48,28	8	27,59	7	24,14	0	0
	łącznie	59	4	6,78	24	40,68	15	25,42	16	27,12	0	0
Urząd gminy	kierownik jednostki	40	6	15	19	47,5	4	10	11	27,5	0	0
	kierownik komórki	13	0	0	8	61,54	3	23,08	2	15,38	0	0
	pracownik	59	4	6,78	29	49,15	10	16,95	16	27,12	0	0
	łącznie	112	10	8,93	56	50	17	15,18	29	25,89	0	0
suma/średnia		355	36	10,14	164	46,2	63	17,75	92	25,92	0	0

Opracowanie własne

Opracowanie własne

Wykres 47.

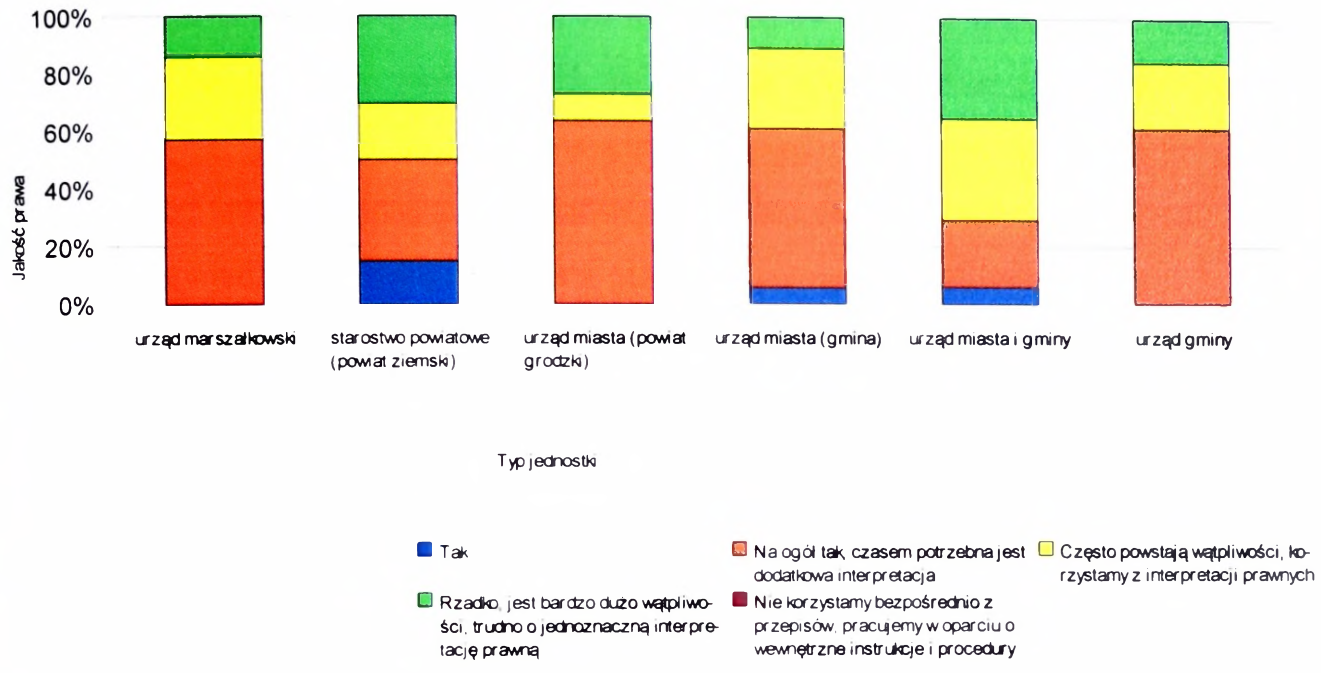
Jakość prawodawstwa w zakresie spraw obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 355



Opracowanie własne

Wykres 48.

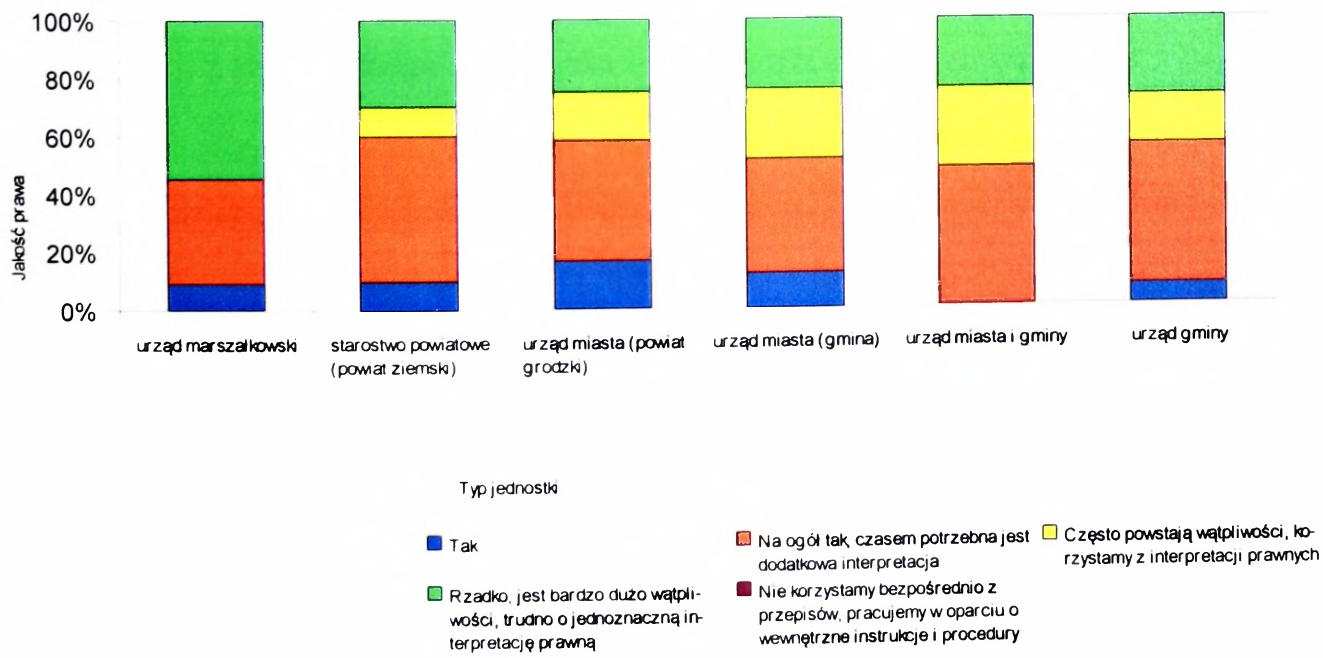
Jakość prawodawstwa w zakresie spraw obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 355



Opracowanie własne

Wykres 49.

Jakość prawodawstwa w zakresie spraw obronnych w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 355



Opracowanie własne

Uzyskane wyniki potwierdzają rzetelność i dobre przygotowanie zawodowe pracowników samorządowych (nikt z wypełniających nie zaznaczył błędnej odpowiedzi). Na pytanie udzieliło odpowiedzi 355 osób (wysoki wynik). Rozkład odpowiedzi wskazuje na nie najwyższą jakość obecnych regulacji. Średnio jedynie 10,14 % respondentów oceniło prawodawstwo obronne bez zastrzeżeń. 46,20 % podniosło zastrzeżenia związane z koniecznością okazjonalnej interpretacji przepisów, 17,75 % wskazało na często występujące wątpliwości interpretacyjne, zaś 25,92 % wskazuje na bardzo dużą niejasność przepisów i problematyczne interpretacje. Wydaje się, że jest to swoiste wotum nieufności wobec systemu prawnego w obszarze spraw obronnych. Znamienne jest, że spośród respondentów, udzielających odpowiedzi na to pytanie, szczególnie niewielu kierowników komórek organizacyjnych (a więc osób z reguły odpowiedzialnych właśnie za interpretację przepisów i wyjaśnianie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, przy wykorzystaniu komórek prawnych urzędu) wskazuje na wysoką jakość przepisów prawnych; w tej grupie krytyczną ocenę obowiązujących regulacji prezentuje zauważalnie więcej osób niż w pozostałych.

Efektywność pracowników jest w znacznej mierze funkcją ich motywacji. Jest ona z kolei pochodną zaangażowania w wykonywaną pracę, zadowolenia z warunków pracy i wynagrodzenia, oceny ważności realizowanych zadań, świadomości sukcesów zawodowych oraz prestiżu wykonywanego zawodu i odpowiednio pozytywnego stosunku osób spoza środowiska zawodowego (mieszkańcy, przedstawiciele instytucji współpracujących).

Motywacja zależy też w dużej mierze od subiektywnej oceny własnej pozycji zawodowej, poziomu satysfakcji z zajmowanego stanowiska i możliwości awansu zawodowego.

Pytanie 22. *Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy administracji samorządowej, wykonujący zadania obronne są dostatecznie zmotywowani* (zob. tabela 27) odwołuje się wprost do poczucia motywacji zawodowych, do oceny stopnia tej motywacji i wpływających na jej poziom elementów. Pytanie to zostało sformułowane w sposób jednoznaczny, natomiast katalog proponowanych odpowiedzi został ograniczony do trzech opcji („sądzę, że tak", „sądzę, że nie" oraz „trudno powiedzieć") sformułowanych w sposób niekategoryczny, warunkowy. Propozycje odpowiedzi w formie złagodzonych sądów i ocen zachęcają do brania udziału w badaniu, szczególnie w obszarze problemów o pewnym poziomie „wrażliwości" – w tym wypadku mogącym mieć związek z ambicjami zawodowymi respondentów. Dodatkowo w pytaniu umożliwiono respondentom uzasadnienie odpowiedzi w formie krótkiego komentarza wyjaśniającego.

Tabela 27.

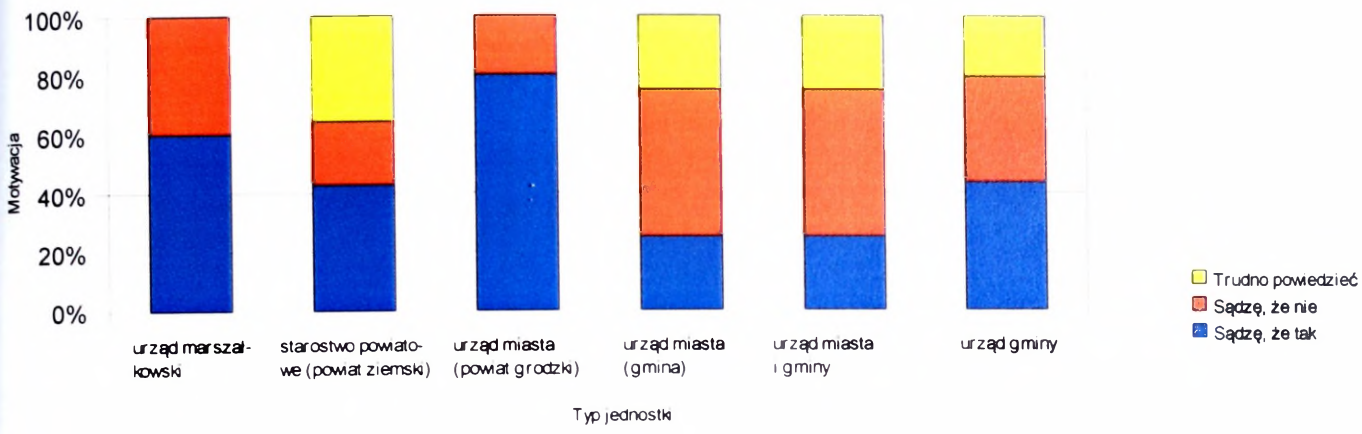
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 22. (o poziom i charakter motywacji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 349

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy administracji samorządowej, wykonujący zadania obronne, są dostatecznie zmotywowani?					
			sądzę, że tak		sądzę, że nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	3	60	2	40	0	0
	kierownik komórki	7	4	57,14	3	42,86	0	0
	pracownik	11	2	18,18	7	63,64	2	18,18
	łącznie	23	9	39,13	12	52,17	2	8,7
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	14	6	42,86	3	21,43	5	35,71
	kierownik komórki	20	2	10	15	75	3	15
	pracownik	31	4	12,9	23	74,19	4	12,9
	łącznie	65	12	18,46	41	63,08	12	18,46
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	4	80	1	20	0	0
	kierownik komórki	11	5	45,45	5	45,45	1	9,09
	pracownik	11	3	27,27	7	63,64	1	9,09
	łącznie	27	12	44,44	13	48,15	2	7,41
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	16	4	25	8	50	4	25
	kierownik komórki	19	7	36,84	12	63,16	0	0
	pracownik	32	4	12,5	23	71,88	5	15,63
	łącznie	67	15	22,39	43	64,18	9	13,43
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	12	3	25	6	50	3	25
	kierownik komórki	18	2	11,11	13	72,22	3	16,67
	pracownik	28	1	3,57	20	71,43	7	25
	łącznie	58	6	10,34	39	67,24	13	22,41
Urząd gminy	kierownik jednostki	39	17	43,59	14	35,9	8	20,51
	kierownik komórki	13	6	46,15	6	46,15	1	7,69
	pracownik	57	8	14,04	38	66,67	11	19,3
	łącznie	109	31	28,44	58	53,21	20	18,35
suma/średnia		349	85	24,36	206	59,03	58	16,62

Opracowanie własne

Wykres 50.

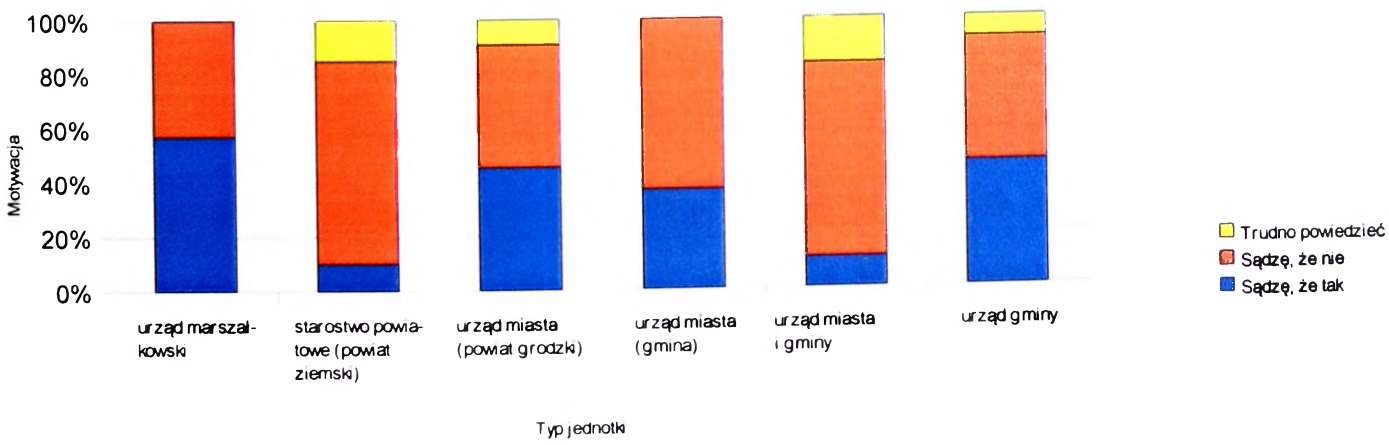
Poziom motywacji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 349



Opracowanie własne

Wykres 51.

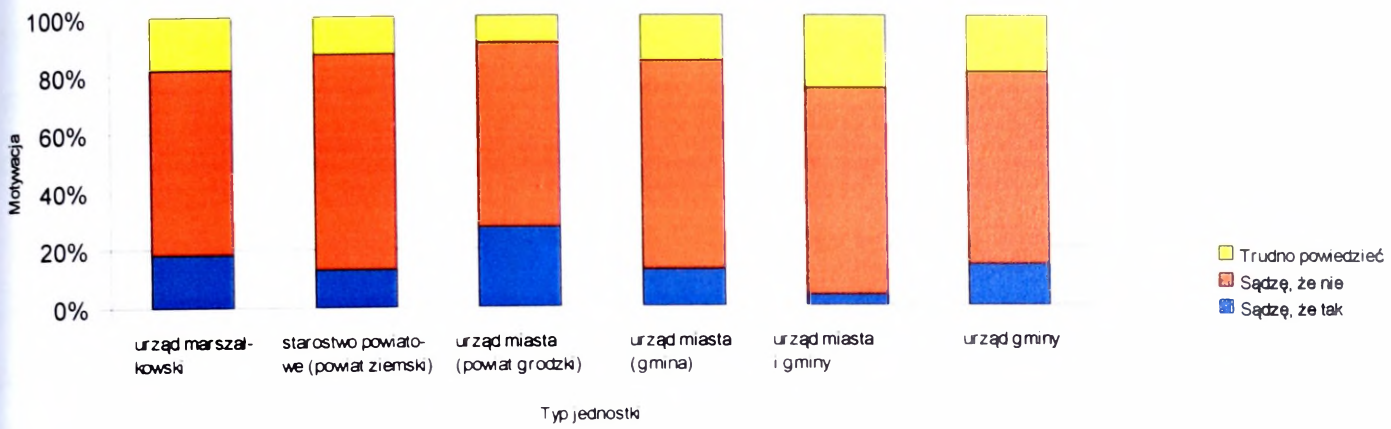
Poziom motywacji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 349



Opracowanie własne

Wykres 52.

Poziom motywacji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 349



Opracowanie własne

Średnie wyniki dla tego pytania (odpowiedzi udzieliło 349 osób) wynoszą: 24,36 % odpowiedzi potwierdza dostateczne motywacje pracowników, 59,03 % wyraża odmienną opinię, zaś 16,62 % badanych unika zajęcia jednoznacznego stanowiska.

Jest to jedno z nielicznych pytań, gdzie zachodzą większe zbieżności ze względu na zajmowane stanowisko (kierownicy, a w szczególności kierownicy jednostek są przekonani o wysokiej motywacji pracowników – w tej grupie to przeświadczenie sięga nawet 80 %) niż na miejsce pracy. Co ciekawe, opinie pracowników, bez względu na charakter i wielkość jednostki, oceniają krytycznie (jako niskie) motywacje osób zajmujących się realizacją zadań z obszaru bezpieczeństwa – na poziomie od 2/3 do 3/4.

Interesujące są komentarze – niezwykle zgodne w grupach wyboru. Osoby oceniające motywacje pracowników (z reguły – przełożeni) wskazują na odpowiedzialność i znaczenie zadań obronnych jako istotną przesłankę ambicjonalną. Z kolei respondenci zajmujący stanowisko odmienne (przeważnie – przełożeni) wskazują na niskie, ich zdaniem, wynagrodzenia, nieraz niższe niż na porównywalnych stanowiskach w innych komórkach urzędu, na zbyt duże różnice wynagrodzeń pomiędzy szeregowymi pracownikami a kierownikami oraz na niski prestiż społeczny i niską pozycję zadań w hierarchii urzędowej, wynikające z pozornej „nieproduktywności".

3.3. Oczekiwania w zakresie przygotowania, szkoleń i doskonalenia zasobów osobowych w opinii pracowników, kierowników właściwych jednostek organizacyjnych oraz kierowników urzędów

Na efektywność realizacji zadań obronnych przez samorząd terytorialny rzutuje w dużym stopniu odpowiednie przygotowanie pracowników samorządowych. Chodzi tu zarówno o przygotowanie uzyskane w wyniku nabytego doświadczenia, jak i przygotowanie formalne, uzyskane w trakcie zamierzonego, organizowanego i planowanego szkolenia i doskonalenia pracowników administracji samorządowej.

Poziom przygotowania pracowników samorządowych był przedmiotem 12. pytania ankiety *Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy Waszego zespołu, wykonującego zadania obronne, mają dostateczne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych* (zob. tabela 28), w którym postawiona została kwestia dokonania oceny przez pracownika samorządowego – członka zespołu realizującego zadania obronne – stopnia przygotowania zawodowego pracowników wzmiankowanego zespołu. Pytanie to umożliwiało udzielenie odpowiedzi twierdzącej, przeczącej lub uchylenie się od dokonania oceny (opcja „trudno powiedzieć").

Tabela 28.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 12 (o ocenę przygotowania zespołu pracowników administracji samorządowej do realizacji zadań obronnych) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

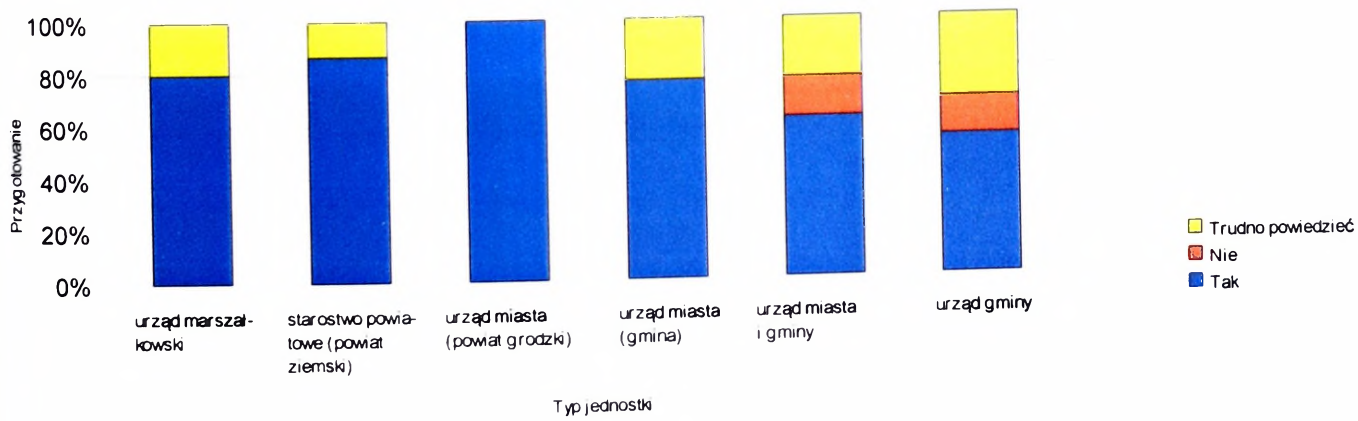
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy Waszego zespołu, wykonującego zadania obronne, mają dostateczne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych?					
			tak		nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	4	80	0	0	1	20
	kierownik komórki	7	7	100	0	0	0	0
	pracownik	11	10	90,91	0	0	1	9,09
	łącznie	23	21	91,3	0	0	2	8,7
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	13	86,67	0	0	2	13,33
	kierownik komórki	20	16	80	4	20	0	0
	pracownik	31	28	90,32	0	0	3	9,68
	łącznie	66	57	86,36	4	6,06	5	7,58

Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	5	100	0	0	0	0
	kierownik komórki	11	11	100	0	0	0	0
	pracownik	12	12	100	0	0	0	0
	łącznie	28	28	100	0	0	0	0
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	13	76,47	0	0	4	23,53
	kierownik komórki	19	15	78,95	1	5,26	3	15,79
	pracownik	33	21	63,64	3	9,09	9	27,27
	łącznie	69	49	71,01	4	5,8	16	23,19
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	8	61,54	2	15,38	3	23,08
	kierownik komórki	19	8	42,11	3	15,79	8	42,11
	pracownik	29	18	62,07	3	10,34	8	27,59
	łącznie	61	34	55,74	8	13,11	19	31,15
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	22	53,66	6	14,63	13	31,71
	kierownik komórki	13	9	69,23	3	23,08	1	7,69
	pracownik	61	34	55,74	12	19,67	15	24,59
	łącznie	115	65	56,52	21	18,26	29	25,22
suma/średnia		362	254	70,17	37	10,22	71	19,61

Opracowanie własne

Wykres 53.

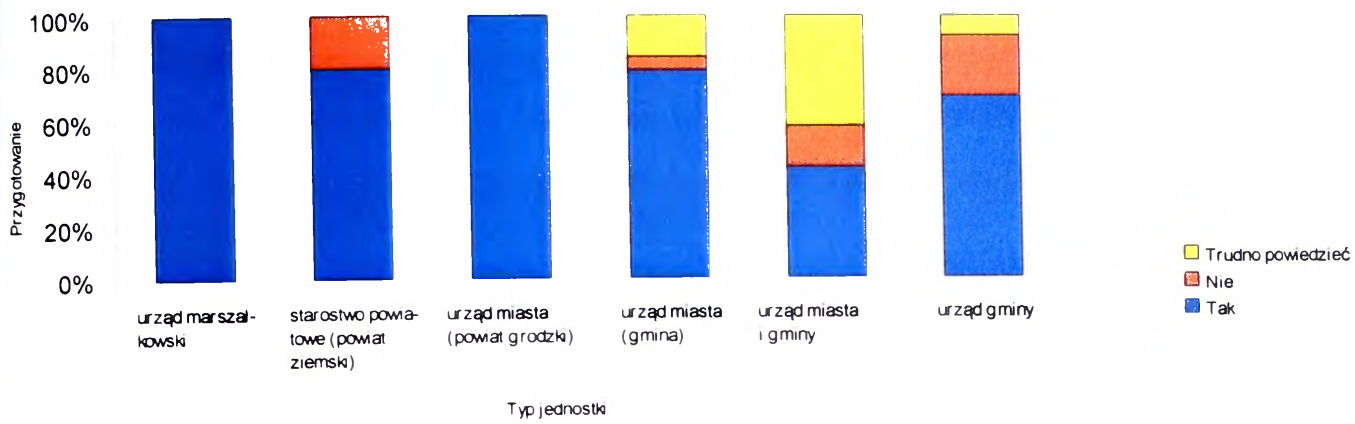
Przygotowanie zespołu pracowników administracji samorządowej do realizacji zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 54.

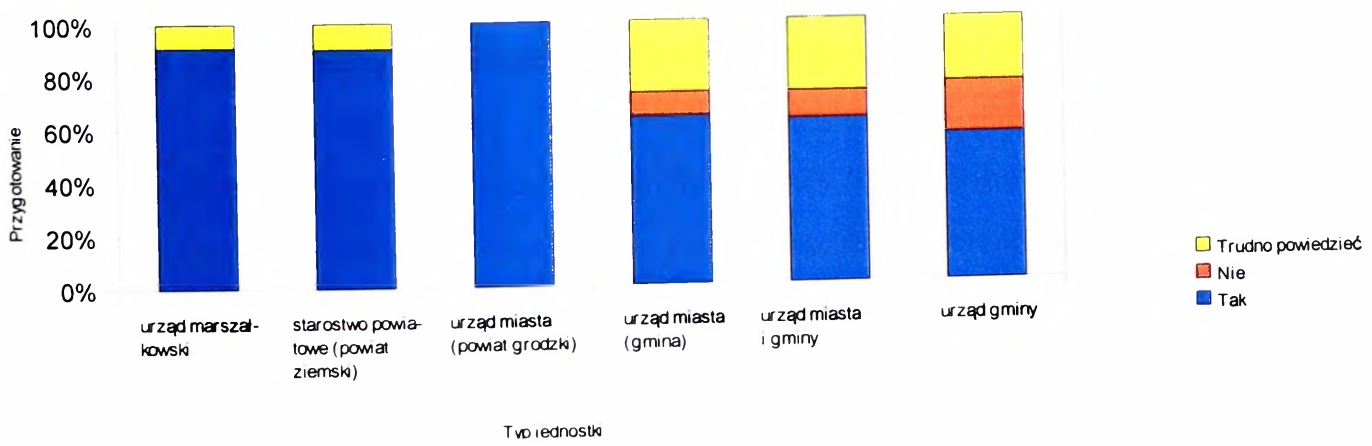
Przygotowanie zespołu pracowników administracji samorządowej do realizacji zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 55.

Przygotowanie zespołu pracowników administracji samorządowej do realizacji zadań obronnych w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 362 respondentów, z tego średnio 70,17 % osób wyraziło opinię twierdzącą, 10,22 % zajęło przeciwne stanowisko, a 19,61 % wybrało opcję „trudno powiedzieć". W tym pytaniu wystąpiły bardzo duże różnice pomiędzy respondentami ze względu ma wielkość jednostki samorządowej (czynnik terenów wiejskich nie miał wpływu na wynik). W dużych jednostkach, bez względu na zajmowane stanowisko, zdecydowanie przeważa przeświadczenie o odpowiednim przygotowaniu zasobów osobowych do realizacji zadań obronnych. Szczególnie jest to widoczne w dużych miastach, gdzie taką opinię przedstawia 100 %. W innych dużych jednostkach te przekonanie podziela zdecydowana większość respondentów, natomiast osoby niepodzielające takiego stanowiska w tych grupach z reguły wybierają opcję „trudno powiedzieć".

Odmiennie sytuacja wygląda w mniejszych jednostkach zarówno miejskich, miejsko-wiejskich, jak i wiejskich – tutaj liczba opinii twierdzących spada o kilka-kilkanaście punktów procentowych, przy czym rośnie liczba osób kwestionujących poziom przygotowania pracowników zespołu. Tę opcję wybiera od kilku do kilkunastu procent respondentów.

Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy jest zróżnicowane traktowanie zadań obronnych w różnych jednostkach, w zależności od ich wielkości, a w konsekwencji – skali problemów. W mniejszych jednostkach jest prawdopodobnie większe oczekiwanie wsparcia ze strony administracji państwowej w sytuacjach zagrożeń oraz są mniejsze możliwości przeznaczania środków finansowych na proces przygotowania, szkolenia i doskonalenia zasobów osobowych, w tym pracowników realizujących zadania obronne.

Jednostki większe, które w dużo większym stopniu angażują się w kwestie bezpieczeństwa, w szczególności – sprawy obronne oraz zarządzania kryzysowego (czynnik skali, znacznie więcej infrastruktury krytycznej w sferze odpowiedzialności, rozległość terytorialna oraz dużo większa liczba mieszkańców), siłą rzeczy w większym stopniu dbają o przygotowanie, szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników (częściej są organizowane szkolenia oraz więcej środków finansowych przeznaczanych jest na finansowanie pracownikom dodatkowych kursów i studiów uzupełniających o profilu branżowym). Dodatkowo liczniejsze zespoły i bardziej rozbudowane struktury kierowania (w tym elementy obsługi prawnej) umożliwiają uzyskiwanie wiedzy i doświadczenia w miejscu pracy, w trakcie wykonywania obowiązków służbowych.

Pytanie 13. *Czy Pana/Pani zdaniem poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, jest dostateczny*, dotykające

analogicznego problemu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, jest pytaniem szerszym, odnoszącym się do oceny ogólnej stanu rzeczy – subiektywnej oceny zjawiska (zob. tabela 29).

Tabela 29.

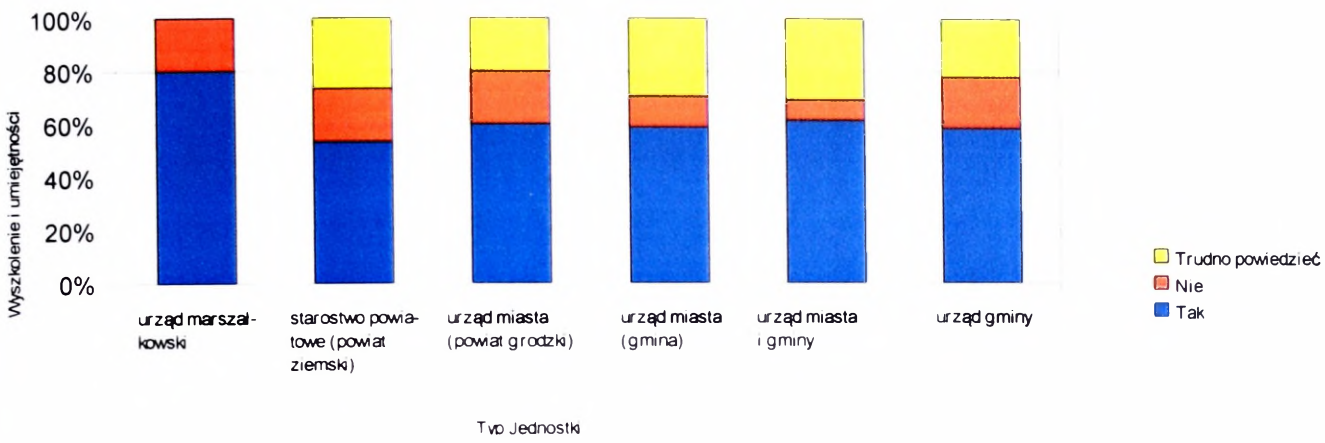
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 13. (o ocenę poziomu wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respondentów	Czy Pana/Pani zdaniem poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, jest dostateczny?					
			tak		nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	4	80	1	20	0	0
	kierownik komórki	7	6	85,71	0	0	1	14,29
	pracownik	11	7	63,64	2	18,18	2	18,18
	łącznie	23	17	73,91	3	13,04	3	13,04
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	8	53,33	3	20	4	26,67
	kierownik komórki	20	11	55	7	35	2	10
	pracownik	31	24	77,42	5	16,13	2	6,45
	łącznie	66	43	65,15	15	22,73	8	12,12
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	3	60	1	20	1	20
	kierownik komórki	11	7	63,64	3	27,27	1	9,09
	pracownik	12	11	91,67	1	8,33	0	0
	łącznie	28	21	75	5	17,86	2	7,14
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	10	58,82	2	11,76	5	29,41
	kierownik komórki	19	13	68,42	1	5,26	5	26,32
	pracownik	33	20	60,61	6	18,18	7	21,21
	łącznie	69	43	62,32	9	13,04	17	24,64
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	8	61,54	1	7,69	4	30,77
	kierownik komórki	19	5	26,32	7	36,84	7	36,84
	pracownik	29	17	58,62	9	31,03	3	10,34
	łącznie	61	30	49,18	17	27,87	14	22,95
Urząd gminy	kierownik jednostki	41	24	58,54	8	19,51	9	21,95
	kierownik komórki	13	8	61,54	1	7,69	4	30,77
	pracownik	61	33	54,1	16	26,23	12	19,67
	łącznie	115	65	56,52	25	21,74	25	21,74
suma/średnia		362	219	60,5	74	20,44	69	19,06

Opracowanie własne

Wykres 56.

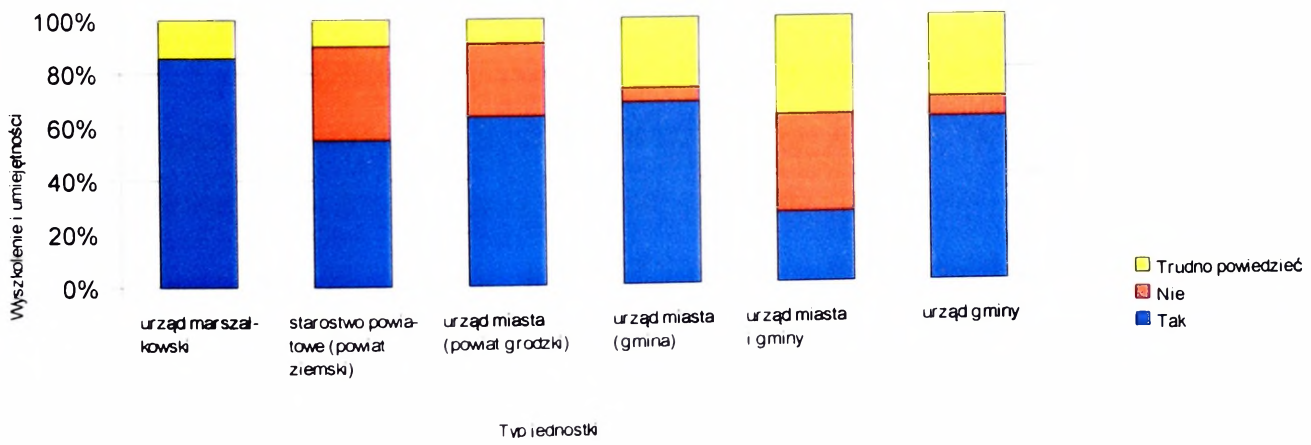
Poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 57.

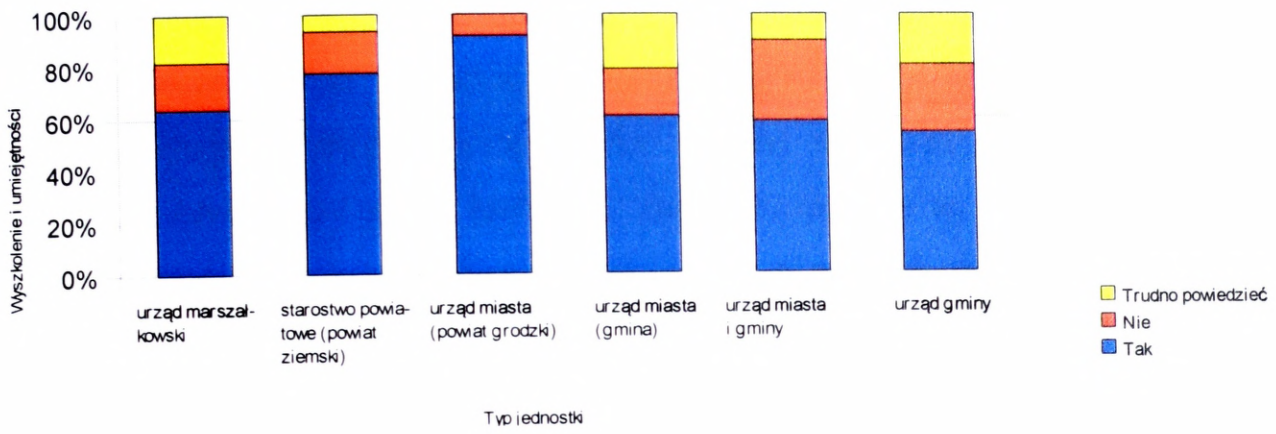
Poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 58.

Poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Pytanie to, analogicznie do pytania 12., umożliwia udzielenie odpowiedzi twierdzącej, przeczącej lub uchylenie się od dokonania oceny („trudno powiedzieć"). Średnio odpowiedzi twierdzących na to pytanie było 60,50 %, przeczących – 20,44 %, a „trudno powiedzieć" – 19,06 %.

W porównaniu do pytania 12. uzyskane wyniki wskazują na gorszą ocenę poziomu wyszkolenia i umiejętności niż przygotowania własnego zespołu (w szczególności jest to wyraźnie widoczne w większych jednostkach). Wynikać to może w pewnym stopniu z większego zaufania do własnych pracowników i kolegów niż do pracowników, z którymi nawiązywane są sporadyczne kontakty zawodowe, niejednokrotnie związane zapewne z różnicą zdań, ocen i pragmatyki działania. Przyczyną tego stanu rzeczy może też być ostre rozróżnienie kategorii „przygotowanie" (kategoria szeroka, obejmująca wiele czynników, m.in. doświadczenie) od kategorii „wyszkolenie i umiejętności" (brak dostatecznego wyszkolenia można zrównoważyć dużym doświadczeniem).

Wyniki odpowiedzi na to pytanie są zbieżne, bez względu na zajmowane stanowisko oraz jednostkę samorządu.

Realizowane w ramach procesu przygotowania szkolenie i doskonalenie pracowników samorządowych powinno odbywać się w optymalnej, najlepiej odpowiadającej potrzebom i oczekiwaniom formie, możliwej do przeprowadzenia w warunkach administracji samorządowej oraz obejmować najbardziej potrzebny zakres problemowy szkolenia.

W pytaniu 14. *Jaki główny zakres problemowy powinny obejmować szkolenia pracowników zespołu osobowego, realizującego zadania obronne* (zob. tabele 30 i 31) zwrócono się o wskazanie najpotrzebniejszego zakresu problemowego szkolenia, spośród załączonych siedmiu propozycji: „prawo administracyjne", „organizacja pracy w urzędzie", „elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej", „zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną", „problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego", „elementy prawa cywilnego i prawa karnego", „inny". Propozycje te, uwzględniając przekrojowo potrzeby administracji samorządowej w zakresie spraw obronnych, zawierają zarówno elementy teoretyczne, jak i praktyczno-użytkowe.

Tabela 30.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 14. (o zakres problemowy szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 325

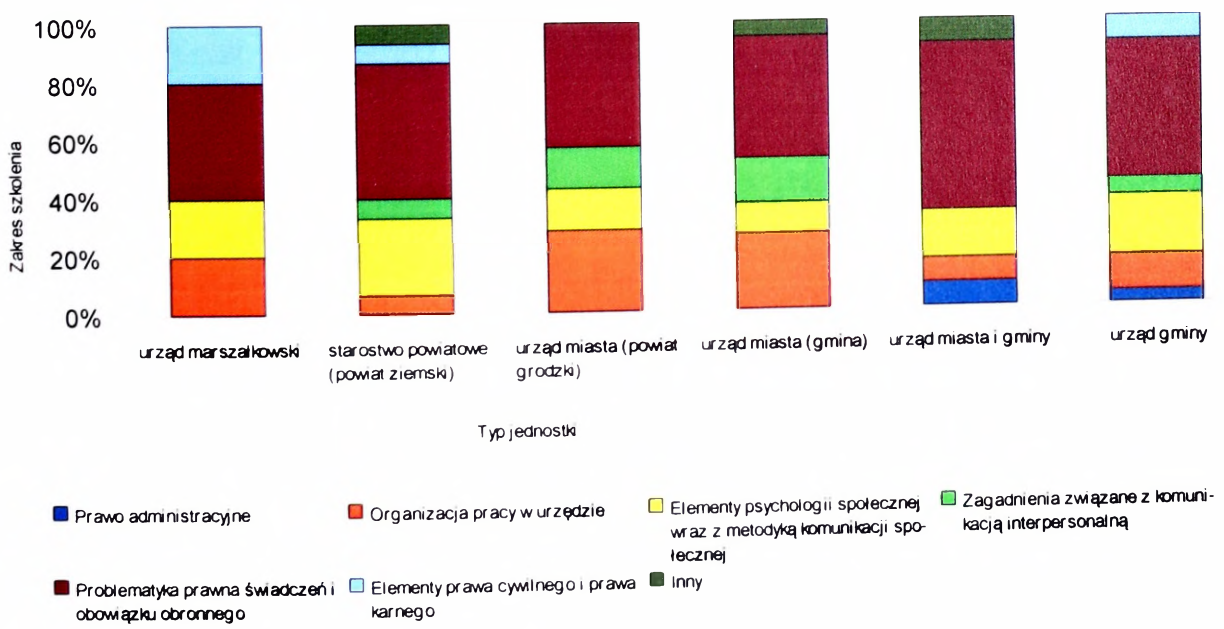
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Jaki główny zakres problemowy powinny obejmować szkolenia pracowników zespołu osobowego, realizującego zadania obronne?													
			prawo administra-cyjne		organizacja pracy w urzędzie		elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej		zagadnienia związane z komunikacją interperso-nalną		problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego		elementy prawa cywilnego i prawa karnego		inny	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	0	0	1	20	1	20	0	0	2	40	1	20	0	0
	kierownik komórki	5	0	0	0	0	0	0	0	0	3	60	0	0	2	40
	pracownik	13	0	0	4	30,77	0	0	0	0	6	46,15	2	15,38	1	7,69
	łącznie	23	0	0	5	21,74	1	4,35	0	0	11	47,83	3	13,04	3	13,04
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	0	0	1	6,67	4	26,67	1	6,67	7	46,67	1	6,67	1	6,67
	kierownik komórki	24	2	8,33	1	4,17	3	12,5	0	0	15	62,5	1	4,17	2	8,33
	pracownik	32	0	0	4	12,5	6	18,75	0	0	20	62,5	0	0	2	6,25
	łącznie	71	2	2,82	6	8,45	13	18,31	1	1,41	42	59,15	2	2,82	5	7,04

Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	7	0	0	2	28,57	1	14,29	1	14,29	3	42,86	0	0	0	0
	kierownik komórki	14	2	14,29	1	7,14	3	21,43	0	0	7	50	0	0	1	7,14
	pracownik	9	0	0	0	0	0	0	1	11,11	6	66,67	0	0	2	22,22
	łącznie	30	2	6,67	3	10	4	13,33	2	6,67	16	53,33	0	0	3	10
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	19	0	0	5	26,32	2	10,53	3	15,79	8	42,11	0	0	1	5,26
	kierownik komórki	21	0	0	2	9,52	4	19,05	0	0	13	61,9	0	0	2	9,52
	pracownik	35	0	0	3	8,57	9	25,71	0	0	21	60	1	2,86	1	2,86
	łącznie	75	0	0	10	13,33	15	20	3	4	42	56	1	1,33	4	5,33
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	12	1	8,33	1	8,33	2	16,67	0	0	7	58,33	0	0	1	8,33
	kierownik komórki	24	1	4,17	3	12,5	3	12,5	0	0	15	62,5	1	4,17	1	4,17
	pracownik	34	1	2,94	8	23,53	2	5,88	0	0	23	67,65	0	0	0	0
	łącznie	70	3	4,29	12	17,14	7	10	0	0	45	64,29	1	1,43	2	2,86
Urząd gminy	kierownik jednostki	48	2	4,17	6	12,5	10	20,83	3	6,25	23	47,92	4	8,33	0	0
	kierownik komórki	12	0	0	1	8,33	3	25	0	0	8	66,67	0	0	0	0
	pracownik	68	2	2,94	7	10,29	8	11,76	4	5,88	41	60,29	2	2,94	4	5,88
	łącznie	128	4	3,13	14	10,94	21	16,41	7	5,47	72	56,25	6	4,69	4	3,13
suma/średnia do liczby wybranych opcji		397	11	2,77	50	12,59	61	15,37	13	3,27	228	57,43	13	3,27	21	5,29
suma/średnia do liczby respondentów		325	11	3,38	50	15,38	61	18,77	13	4	228	70,15	13	4	21	6,46

Opracowanie własne

Wykres 59.

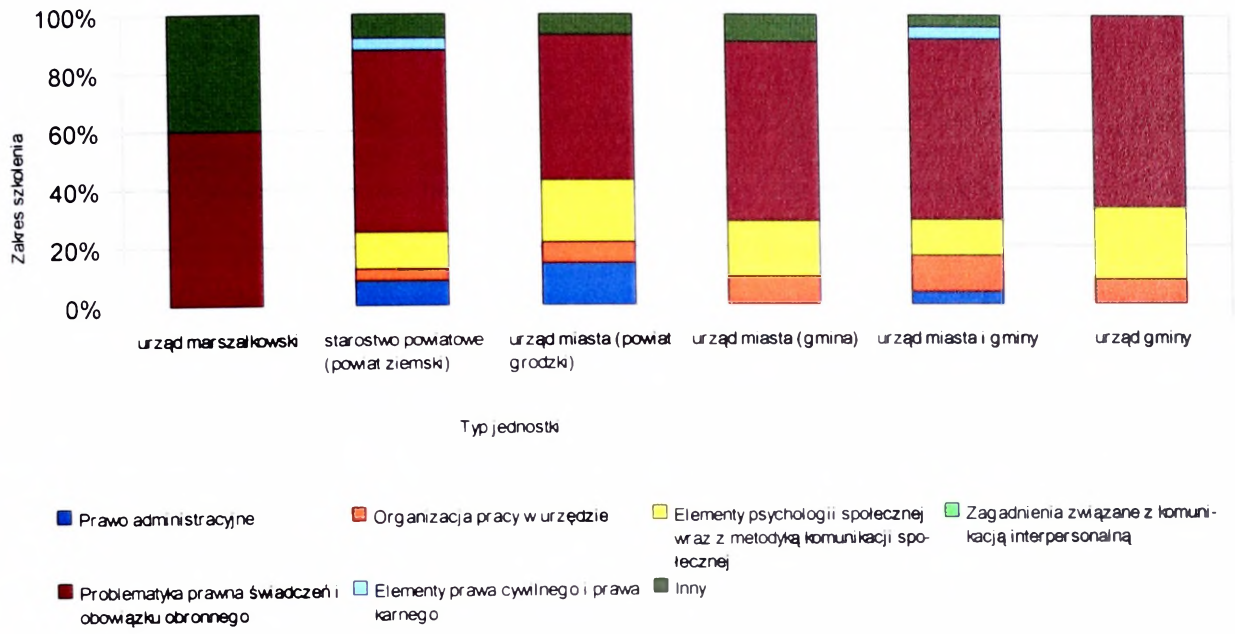
Pożądany zakres problemowy szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 325



Opracowanie własne

Wykres 60.

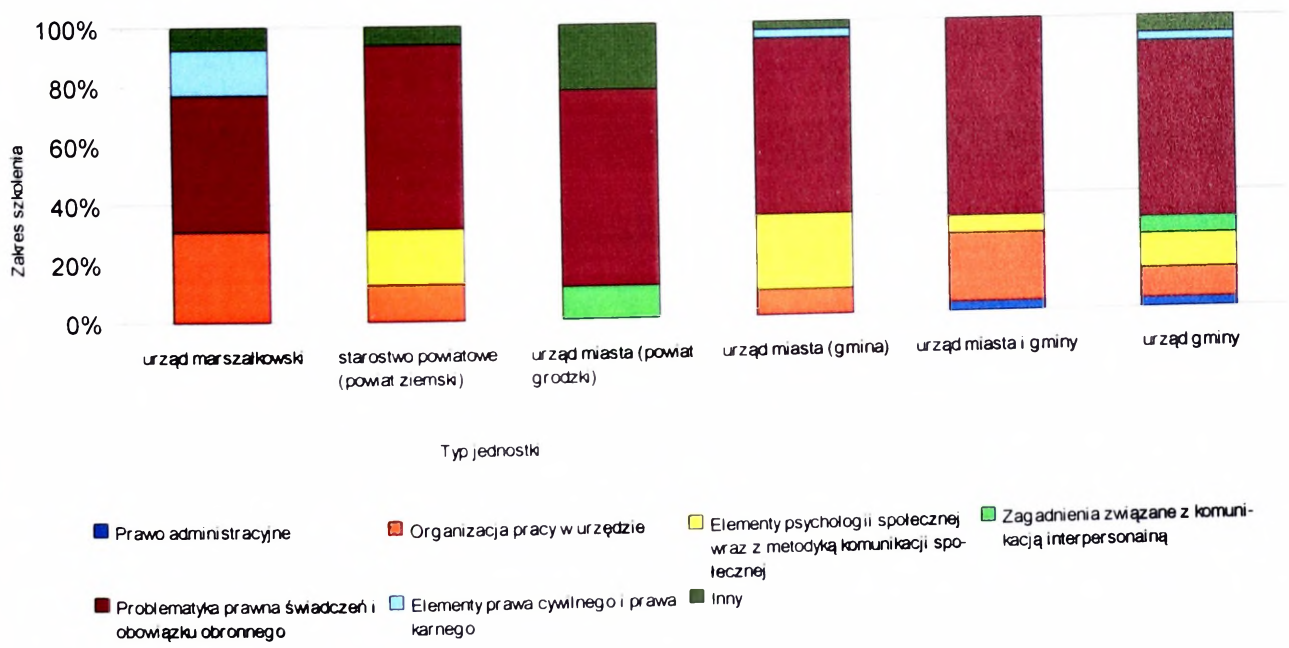
Pożądany zakres problemowy szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 325



Opracowanie własne

Wykres 61.

Pożądany zakres problemowy szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 325



Opracowanie własne

Znaczna część respondentów udzieliła odpowiedzi podwójnej, zakreślając po dwie opcje. Opierając się na założeniu o istotnych przyczynach takiego działania (silne przekonanie o równoważnej przydatności wskazywanych zakresów problemowych szkolenia) oraz chcąc wykorzystać wszystkie dostępne wyniki ankiety, podjęto decyzję o uwzględnieniu tej formy odpowiedzi.

Opcja „inny" nie wniosła dodatkowych zagadnień szkolenia, była natomiast wykorzystywana do podawania konkretnej uczelni (z reguły – Akademii Obrony Narodowej) lub innych, nieistotnych z punktu widzenia zakresu pytania, informacji.

Na pytanie udzieliło odpowiedzi 325 respondentów.

Wyniki zostały przedstawione w dwóch zestawieniach. Pierwsze (tabela 30) stanowi klasyczne zestawienie wybranych opcji, zaś drugie (tabela 31) przedstawia wyniki w rozbiciu na wybrane opcje (wyniki średnie przeliczone również dla liczby respondentów – nie sumują się do 100 %).

Tabela 31.

Zestawienie wyboru wariantów optymalnej tematyki szkoleń w ujęciu całościowym, N = 325

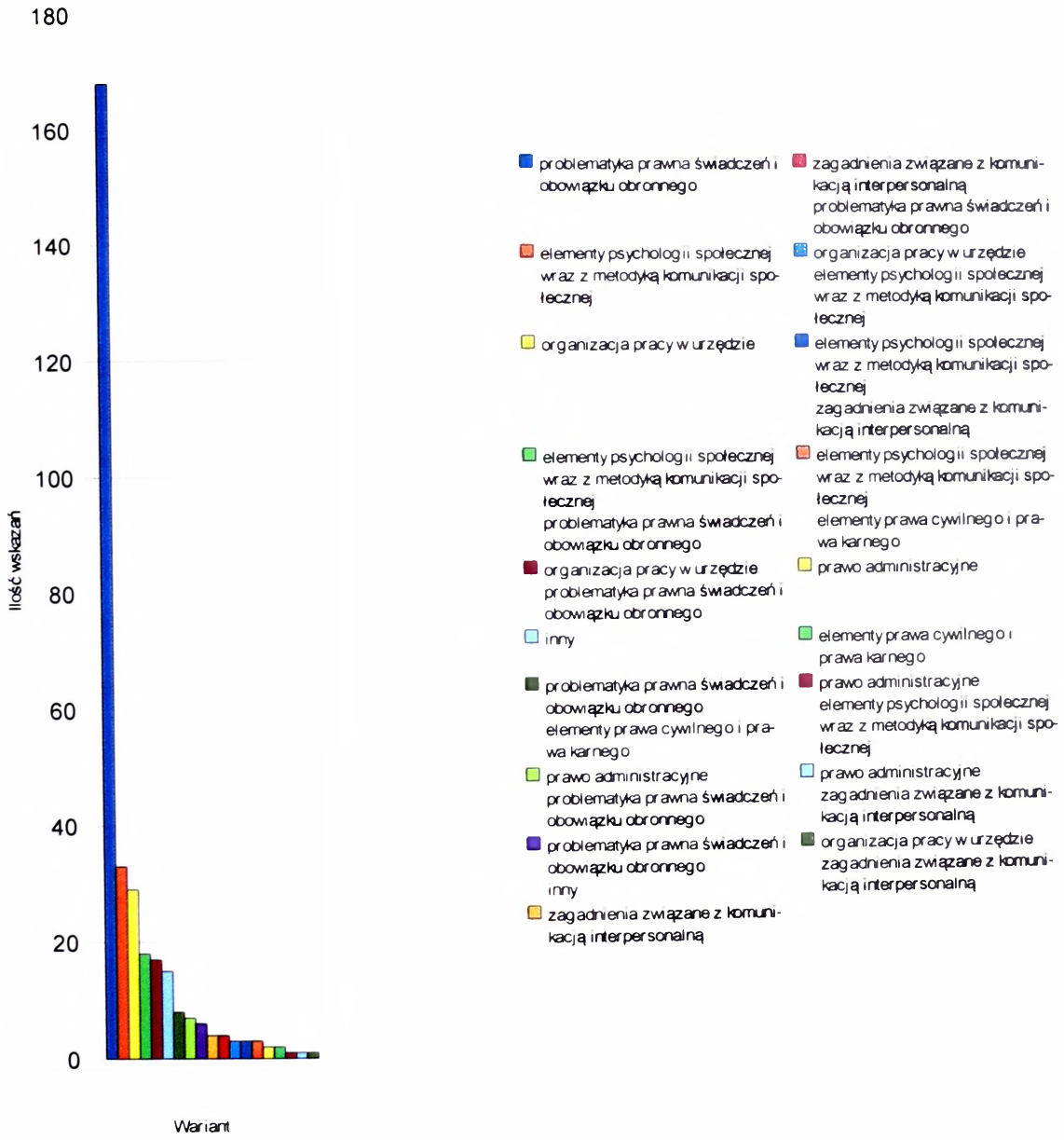
Zestawienia odpowiedzi udzielanych przez respondentów (*Jaki główny zakres problemowy powinny obejmować szkolenia pracowników zespołu osobowego, realizującego zadania obronne?*)	Liczba respondentów wybierających dany zestaw odpowiedzi	%
problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego	168	51,69
elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej	33	10,15
organizacja pracy w urzędzie	29	8,92
elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego	18	5,54
organizacja pracy w urzędzie problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego	17	5,23
inny	15	4,62
problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego elementy prawa cywilnego i prawa karnego	8	2,46
prawo administracyjne	7	2,15

problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego		
problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego inny	6	1,85
zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną	4	1,23
zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego	4	1,23
organizacja pracy w urzędzie elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej	3	0,92
elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną	3	0,92
elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej elementy prawa cywilnego i prawa karnego	3	0,92
prawo administracyjne	2	0,62
elementy prawa cywilnego i prawa karnego	2	0,62
prawo administracyjne elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej	1	0,31
prawo administracyjne zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną	1	0,31
organizacja pracy w urzędzie zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną	1	0,31
suma	325	100

Opracowanie własne

Wykres 62.

Zestawienie wariantów zakresów problemowych szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów – ujęcie całościowe, N = 325



Opracowanie własne

Zdecydowana większość respondentów wskazała na tematykę związaną bezpośrednio z problematyką zawodową – „problematykę prawną świadczeń i obowiązku obronnego" wskazało 70,15 % respondentów (opcja wybierana w 57,43 % przypadków). Dwie kolejne, pod względem popularności, opcje, to „elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej" (odpowiednio: 18,77 % i 15,37 %) oraz „organizacja pracy w urzędzie" (15,38 % i 12,59 %).

Pozostałe opcje były wybierane bardzo rzadko. Dostrzegalny jest silny związek (chęć lepszego poznania i zrozumienia branżowych regulacji prawnych) z niską oceną jakości przepisów prawnych (niezrozumiałe, wymagające częstych interpretacji).

Spośród wybranych wariantów odpowiedzi najczęściej były wybierane trzy pojedyncze zakresy problemowe (bezkonkurencyjna „problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego", „elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej" oraz „organizacja pracy w urzędzie"). Dalsze dwa miejsca (powyżej 5 % respondentów) zajmują kompilacje tychże zagadnień. Wobec tego, że inne zakresy problemowe szkoleń wymieniane są sporadycznie, przyjąć należy, że rzeczywiście nie stanową one dostrzegalnej potrzeby – oczekiwania co do szkoleń koncentrują się przede wszystkim na problematyce związanej bezpośrednio z realizowanymi zadaniami i funkcjonowaniem w urzędzie administracji samorządowej oraz na jakości komunikacji w relacjach zewnętrznych (kwestia również bardzo istotna z punktu widzenia efektywności wykonywanych zadań).

Odrębną, jednak bardzo ważną kwestią jest dobór odpowiedniej, dostosowanej do oczekiwań i możliwości formy szkoleń. W pytaniu 15. *Jaka Pana/Pani zdaniem powinna być dominująca forma szkoleń* (zob. tabela 32) zapytano respondentów o najodpowiedniejszą formę szkoleń, jaka powinna dominować w procesie przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego. Wymieniono pięć propozycji („kursy", „prelekcje", „ćwiczenia praktyczne", „szkolenia na miejscu pracy" oraz „gry decyzyjne"). Dodatkowo umożliwiono wybór własnej propozycji, pozostawiając opcję „inne".

Tabela 32.

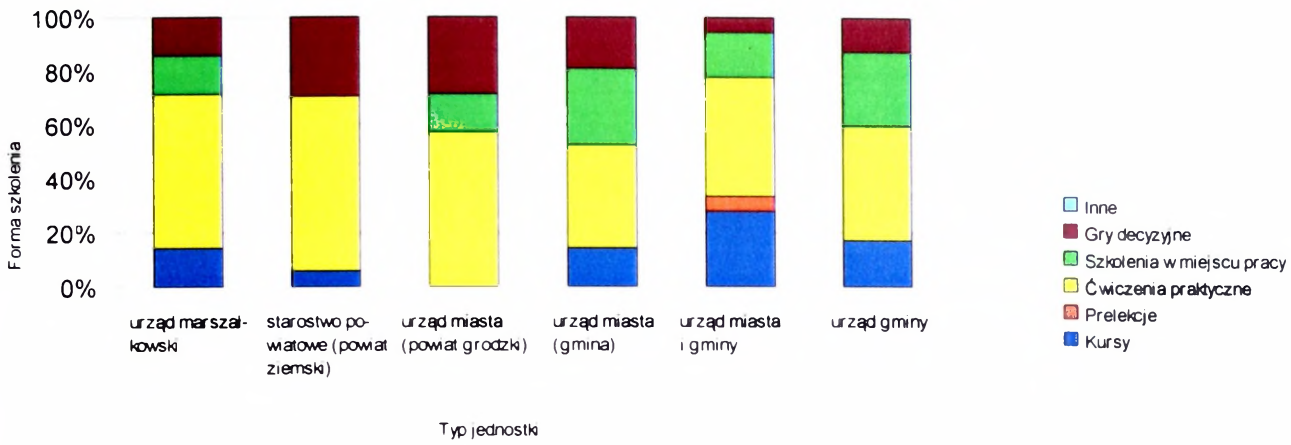
Zestawienie odpowiedzi na pytanie 15. (o wybór pożądanej dominującej formy szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 362

Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Jaka Pana/Pani zdaniem powinna być dominująca forma szkoleń?											
			kursy		prelekcje		ćwiczenia praktyczne		szkolenia na miejscu pracy		gry decyzyjne		inne	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	7	1	14,29	0	0	4	57,14	1	14,29	1	14,29	0	0
	kierownik komórki	6	1	16,67	0	0	4	66,67	1	16,67	0	0	0	0
	pracownik	12	1	8,33	0	0	5	41,67	5	41,67	1	8,33	0	0
	łącznie	25	3	12	0	0	13	52	7	28	2	8	0	0
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	17	1	5,88	0	0	11	64,71	0	0	5	29,41	0	0
	kierownik komórki	22	4	18,18	0	0	13	59,09	2	9,09	3	13,64	0	0
	pracownik	33	4	12,12	0	0	14	42,42	5	15,15	10	30,3	0	0
	łącznie	72	9	12,5	0	0	38	52,78	7	9,72	18	25	0	0
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	7	0	0	0	0	4	57,14	1	14,29	2	28,57	0	0
	kierownik komórki	12	1	8,33	0	0	5	41,67	2	16,67	4	33,33	0	0
	pracownik	15	0	0	1	6,67	4	26,67	1	6,67	8	53,33	1	6,67
	łącznie	34	1	2,94	1	2,94	13	38,24	4	11,76	14	41,18	1	2,94
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	21	3	14,29	0	0	8	38,1	6	28,57	4	19,05	0	0
	kierownik komórki	22	4	18,18	0	0	5	22,73	6	27,27	7	31,82	0	0
	pracownik	41	8	19,51	0	0	19	46,34	6	14,63	8	19,51	0	0
	łącznie	84	15	17,86	0	0	32	38,1	18	21,43	19	22,62	0	0
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	18	5	27,78	1	5,56	8	44,44	3	16,67	1	5,56	0	0
	kierownik komórki	24	7	29,17	0	0	8	33,33	6	25	3	12,5	0	0
	pracownik	28	5	17,86	0	0	14	50	5	17,86	4	14,29	0	0
	łącznie	70	17	24,29	1	1,43	30	42,86	14	20	8	11,43	0	0
Urząd gminy	kierownik jednostki	47	8	17,02	0	0	20	42,55	13	27,66	6	12,77	0	0
	kierownik komórki	18	6	33,33	0	0	4	22,22	4	22,22	4	22,22	0	0
	pracownik	72	11	15,28	2	2,78	32	44,44	13	18,06	12	16,67	2	2,78
	łącznie	137	25	18,25	2	1,46	56	40,88	30	21,9	22	16,06	2	1,46
suma/średnia do liczby wybranych opcji		422	70	16,59	4	0,95	182	43,13	80	18,96	83	19,67	3	0,71
suma/średnia do liczby respondentów		362	70	19,34	4	1,1	182	50,28	80	22,1	83	22,93	3	0,83

Opracowanie własne

Wykres 63.

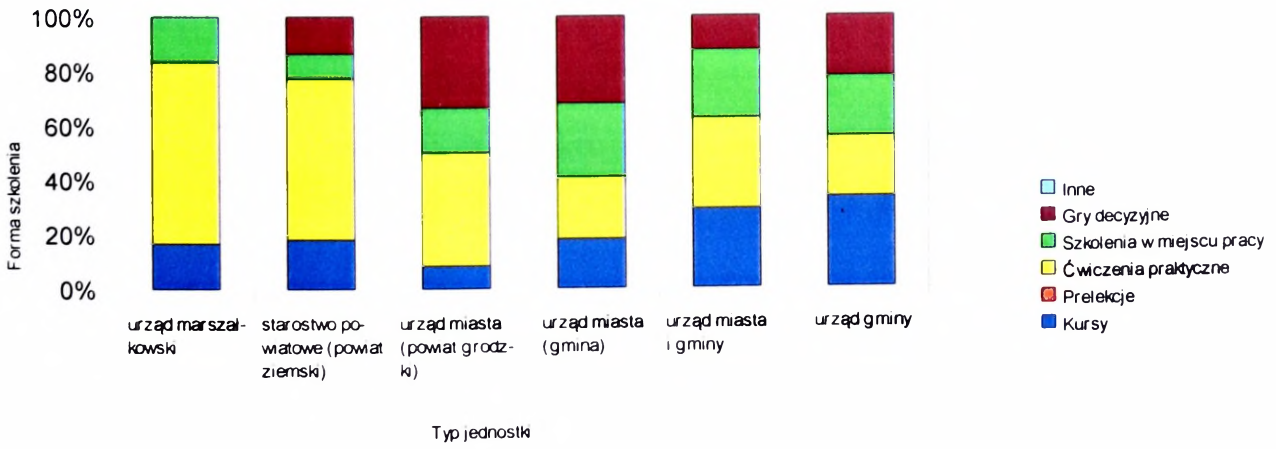
Pożądana dominująca forma szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 64.

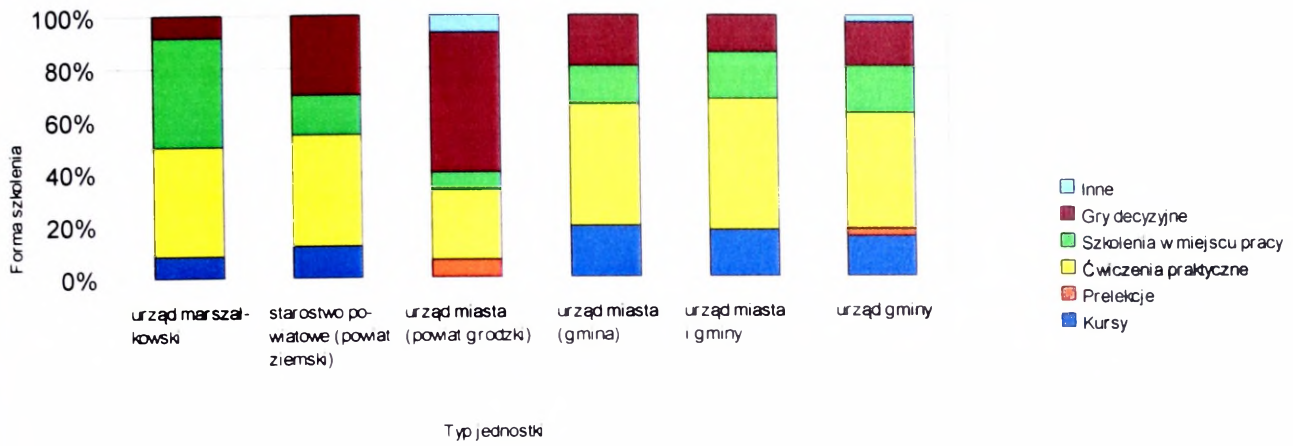
Pożądana dominująca forma szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Wykres 65.

Pożądana dominująca forma szkoleń pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 362



Opracowanie własne

Podobnie, jak w pytaniu 14., tutaj również część respondentów dokonała wyboru dwóch równoważnych odpowiedzi. Zostało to zaakceptowane i uwzględnione w obliczeniach wyników.

Łącznie odpowiedzi na to pytanie udzieliło 362 respondentów, wskazując łącznie 422 odpowiedzi. Ze względu na zgodność wyników dla poszczególnych opcji i złożonych (podwójnych) wariantów odpowiedzi odstąpiono od wykonania odrębnego zestawienia.

Respondenci niezwykle rzadko (pojedyncze przypadki) wskazywali na prelekcję jako pożądaną formą szkolenia oraz podawali własne propozycje (co wskazuje, że przygotowane opcje odpowiedzi stanowiły wyczerpujący, z punktu widzenia pracowników samorządowych, katalog możliwości).

Rozkład odpowiedzi wyraźnie faworyzuje ćwiczenia praktyczne jako formę szkolenia (wskazało je 50,28 % respondentów, co stanowi 43,13 % wybranych opcji). Gry decyzyjne, szkolenia w miejscu pracy oraz kursy wybrała zbliżona liczba respondentów (odpowiednio: 22,93 %, 22,1 % i 19,34 %). Stanowiło to, odpowiednio, 19,67 %, 18,96 % i 16,59 % wybranych opcji.

Ze względu na rodzaj jednostki zauważalnie więcej zwolenników ćwiczeń praktycznych oraz gier decyzyjnych jest w grupie pracowników i kierowników z większych jednostek, natomiast respondenci z mniejszych jednostek w większym stopniu przedkładają formę czysto teoretyczną –

kursy. Wypływa to przypuszczalnie z różnic w podejściu systemowym do doskonalenia zawodowego w poszczególnych typach jednostek – w konkretnym przypadku przejawia się to tendencją do zwiększenia mniej popularnej formy szkoleń.

Innego rodzaju oczekiwanie wiąże się z planowaniem kariery osobistej przez pracownika administracji samorządowej realizującego zadania obronne. Ma to istotny wpływ na osobiste zaangażowanie w przygotowanie (w tym doskonalenie) indywidualne pracownika. Ta kwestia poruszona jest w pytaniu 17. *Czy realizacja zadań obronnych i związany z tym prestiż ułatwia karierę osobistą* (zob. tabela 33).

Tabela 33.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 17. (o wpływ realizowanych zadań obronnych na karierę osobistą) według jednostki samorządu terytorialnego i stanowiska, N = 358

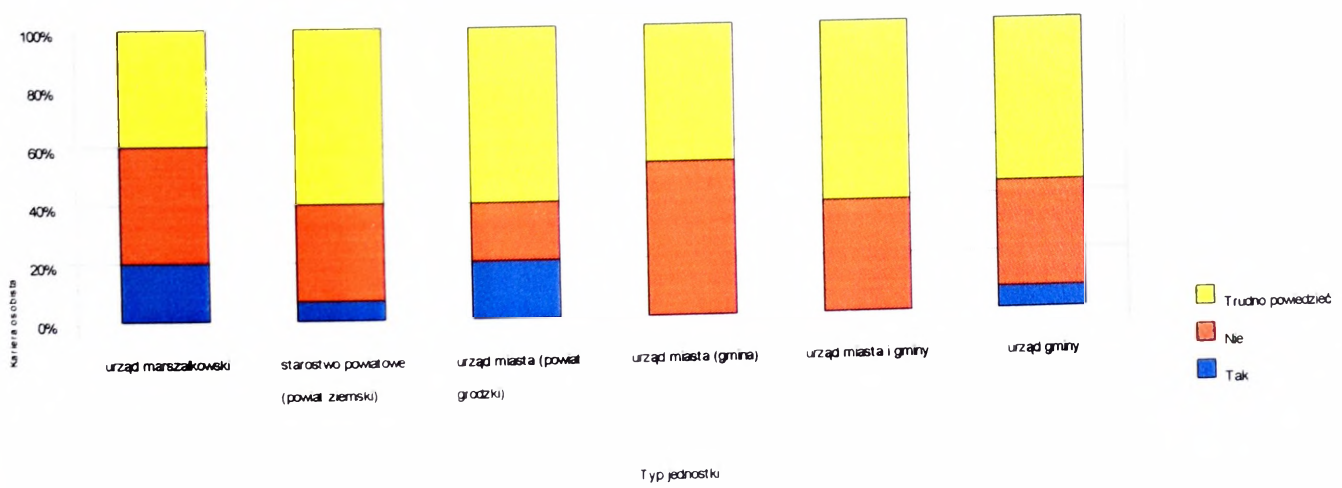
Jednostka organizacyjna samorządu	Stanowisko	Liczba respon-dentów	Czy realizacja zadań obronnych i związany z tym prestiż ułatwia karierę osobistą?					
			tak		nie		trudno powiedzieć	
			liczba	%	liczba	%	liczba	%
Urząd marszałkowski	kierownik jednostki	5	1	20	2	40	2	40
	kierownik komórki	7	1	14,29	4	57,14	2	28,57
	pracownik	11	2	18,18	5	45,45	4	36,36
	łącznie	23	4	17,39	11	47,83	8	34,78
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	kierownik jednostki	15	1	6,67	5	33,33	9	60
	kierownik komórki	19	0	0	12	63,16	7	36,84
	pracownik	31	3	9,68	14	45,16	14	45,16
	łącznie	65	4	6,15	31	47,69	30	46,15
Urząd miasta (powiat grodzki)	kierownik jednostki	5	1	20	1	20	3	60
	kierownik komórki	11	1	9,09	6	54,55	4	36,36
	pracownik	12	0	0	8	66,67	4	33,33
	łącznie	28	2	7,14	15	53,57	11	39,29
Urząd miasta (gmina)	kierownik jednostki	17	0	0	9	52,94	8	47,06
	kierownik komórki	19	1	5,26	8	42,11	10	52,63
	pracownik	33	4	12,12	17	51,52	12	36,36
	łącznie	69	5	7,25	34	49,28	30	43,48
Urząd miasta i gminy	kierownik jednostki	13	0	0	5	38,46	8	61,54
	kierownik komórki	19	1	5,26	13	68,42	5	26,32
	pracownik	28	5	17,86	15	53,57	8	28,57
	łącznie	60	6	10	33	55	21	35

Urząd gminy	kierownik jednostki	41	3	7,32	15	36,59	23	56,1
	kierownik komórki	13	1	7,69	6	46,15	6	46,15
	pracownik	59	1	1,69	35	59,32	23	38,98
	łącznie	113	5	4,42	56	49,56	52	46,02
suma/średnia		358	26	7,26	180	50,28	152	42,46

Opracowanie: własne

Wykres 66.

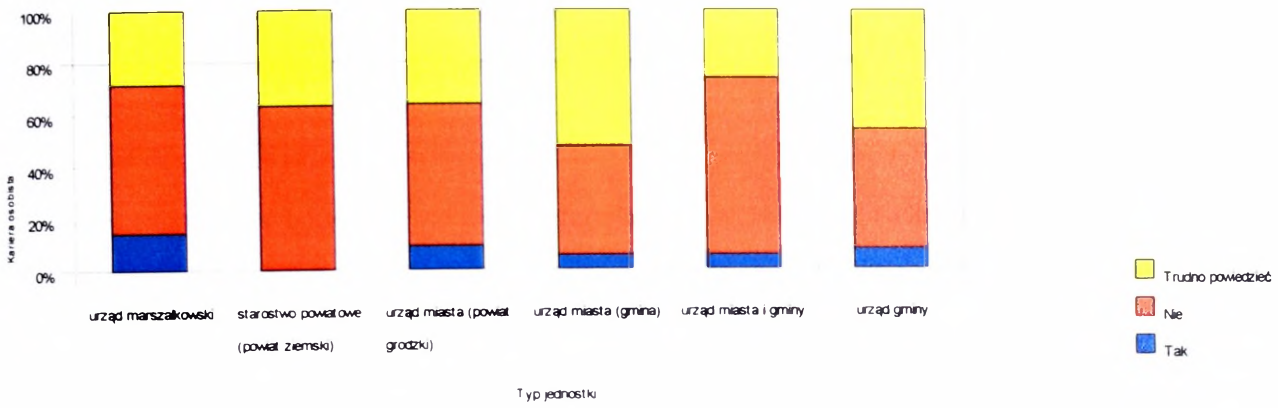
Pozytywny wpływ realizowanych zadań obronnych na karierę osobistą pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy jednostek – urzędów administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Wykres 67.

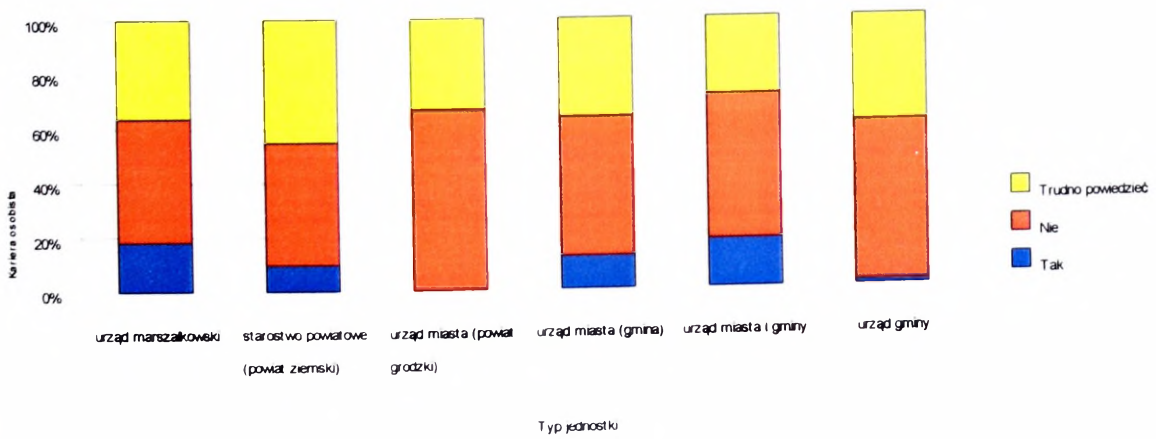
Pozytywny wpływ realizowanych zadań obronnych na karierę osobistą pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: kierownicy komórek organizacyjnych w urzędach administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Wykres 68.

Pozytywny wpływ realizowanych zadań obronnych na karierę osobistą pracowników administracji samorządowej realizujących zadania obronne w ocenie respondentów w grupie: pracownicy w urzędach administracji samorządowej, N = 358



Opracowanie własne

Pytanie to dotyczy wpływu realizacji zadań obronnych oraz związanego z tym prestiżu na karierę osobistą. Możliwy był wybór jednej z trzech opcji („tak", „nie" i „trudno powiedzieć").

Na to pytanie odpowiedzi udzieliło 358 osób. Spośród nich tylko 7,26 % respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej – pozostali albo są odmiennego zdania (50,28 %), albo też wskazują opcję „trudno powiedzieć" (42,46 %). Pozostaje to w związku z odpowiedziami na inne pytania (w szczególności 7. i 22.), gdzie respondenci wskazują na niezasłużenie niski prestiż zadań obronnych i niezadowalające motywacje (zwłaszcza finansowe).

W tym świetle istotna jest hierarchia kompetencji pracowników administracji samorządowej przedstawiona w formie zestawiania odpowiedzi na pytanie 20. *Jakie kompetencje uznaje Pan/Pani za najpotrzebniejsze przy realizacji zadań obronnych? Proszę uszeregować od 1 (najważniejsza) do 17 (najmniej ważna)* (zob. tabela 34). W pytaniu tym poproszono respondentów o uporządkowanie podanego zbioru kompetencji według przydatności dla realizacji zadań obronnych. Zbiór zawierał 17 kompetencji, ułożonych w porządku alfabetycznym, takich jak: asertywność, decyzyjność, doświadczenie, dyscyplina, etyczne postępowanie, inteligencja, komunikatywność, kreatywność i innowacyjność, kultura osobista, odpowiedzialność, orientacja biznesowa, profesjonalizm, przedsiębiorczość, samodzielność, skuteczność i efektywność, wiedza, zdolność do współpracy. Opracowanie wyników przedstawiało pewną trudność techniczną, opracowana została więc odpowiednia metoda mnożnikowo-punktowa. Poszczególnym kompetencjom przypisano punkty – liczby „głosów" oddanych przez respondentów na kolejnych miejscach (od 1 do 17). Wykonano odpowiednie zestawienie robocze. Następnie poszczególnym miejscom przypisano stosowne mnożniki:

- pozycje od 1 do 4, jako najważniejsze dla respondentów, otrzymały mnożniki, odpowiednio, 30, 28, 26 i 24,
- pozycje od 6 do 10, jako dość znaczące, otrzymały mnożniki, odpowiednio, 20, 18, 16, 14, 12 i 10,
- pozycje od 11 do 17, jako mało znaczące, otrzymały mnożniki, odpowiednio, 7, 6, 5, 4, 3, 2 i 1.

Po przemnożeniu odpowiednich punktów i mnożników uzyskano iloczyny wartościujące, które po uporządkowaniu od największego do najmniejszego umożliwiły skonstruowanie hierarchii ważności kompetencji pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne.

Tabela 34.

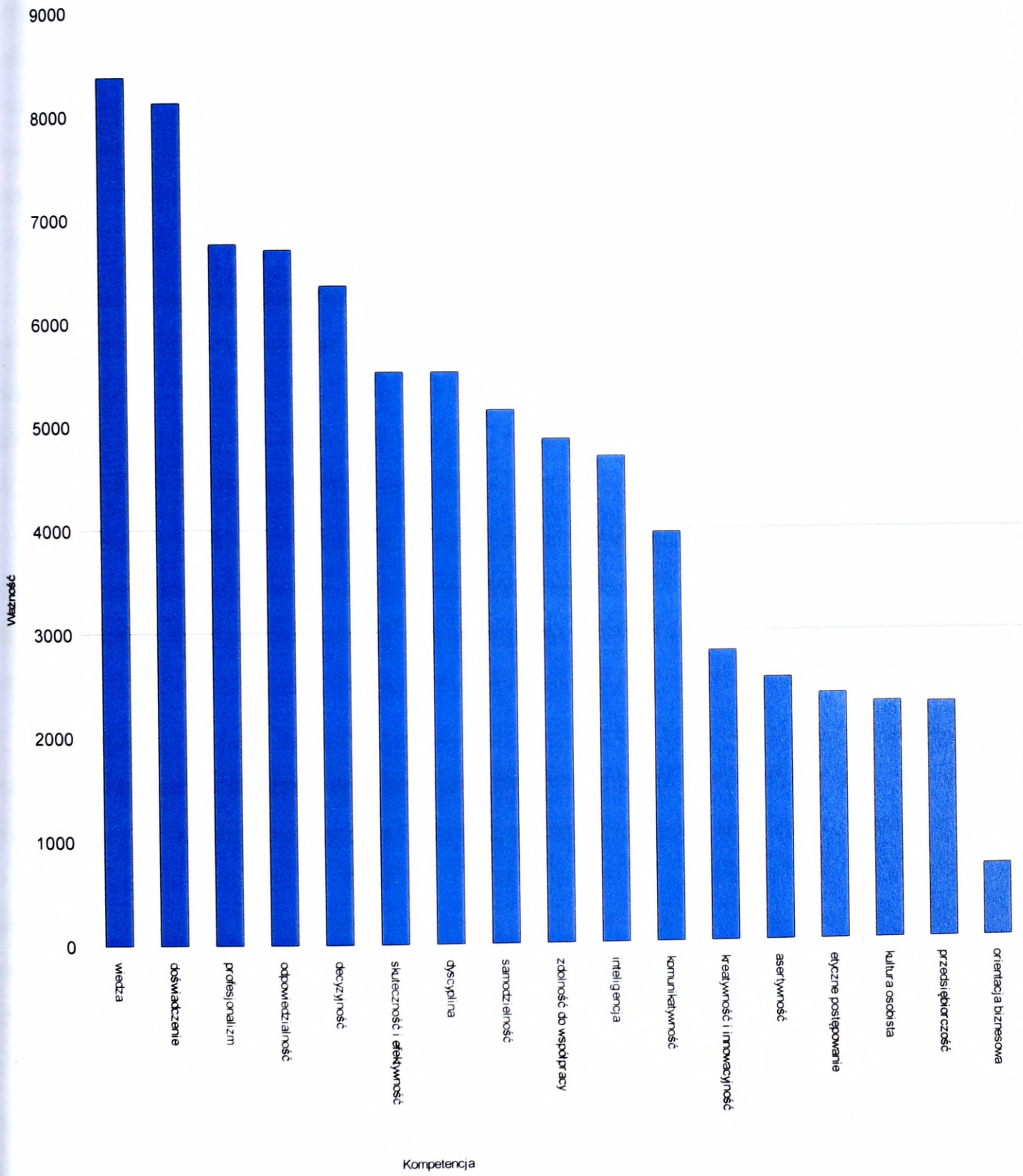
Zestawienie wyników odpowiedzi – hierarchia ważności kompetencji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne w ujęciu całościowym, N = 354

Kompetencja	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Iloczyn wartościujący
wiedza	127	43	41	23	26	20	14	22	12	12	3	6	1	0	0	0	0	8370
doświadczenie	66	103	47	21	22	22	12	9	16	6	9	3	6	3	0	1	0	8121
profesjonalizm	63	39	33	26	21	22	33	18	17	20	15	10	6	12	11	7	3	6757
odpowiedzialność	23	30	44	48	33	43	26	22	28	17	15	6	5	4	3	3	9	6696
decyzyjność	28	34	36	34	29	33	29	25	23	22	17	14	9	10	8	4	0	6348
skuteczność i efektywność	17	23	24	29	29	33	27	27	32	19	32	14	21	9	9	3	1	5515
dyscyplina	13	18	31	30	36	24	29	32	23	34	22	18	17	12	6	0	1	5514
samodzielność	3	19	25	35	37	34	27	30	11	23	22	15	18	17	12	11	8	5146
zdolność do współpracy	1	9	18	28	32	29	34	32	41	28	32	23	17	11	3	7	3	4865
inteligencja	7	14	20	22	21	22	25	34	41	27	27	26	27	18	10	4	2	4696
komunikatywność	0	4	10	14	24	21	29	29	38	31	30	38	27	33	15	3	1	3959
kreatywność i innowacyjność	1	8	5	7	9	14	10	14	21	22	28	26	51	52	39	23	14	2804
asertywność	3	4	4	12	11	9	8	14	5	21	26	36	36	38	42	39	37	2541
etyczne postępowanie	2	1	4	6	5	7	12	15	11	20	26	44	38	51	57	30	16	2383
kultura osobista	0	0	3	7	6	9	19	11	12	20	19	40	34	32	55	57	17	2297
przedsiębiorczość	0	2	5	9	9	7	12	11	14	23	18	22	28	32	40	74	37	2283
orientacja biznesowa	0	0	1	0	0	0	2	3	3	3	4	4	3	9	32	74	186	699
SUMA	354	351	351	351	350	349	348	348	348	348	345	345	344	343	342	340	335	

Opracowanie własne

Wykres 68.

Hierarchia ważności kompetencji pracowników samorządowych realizujących zadania obronne w ocenie respondentów, N = 354



Opracowanie własne

W opiniach pracowników administracji samorządowej bezkonkurencyjnymi kompetencjami okazały się wiedza i doświadczenie. Należy te kompetencje raczej traktować jako oceniane równorzędnie, zaś lepszy wynik wiedzy wynika prawdopodobnie z popularnego zwrotu językowego „wiedza i doświadczenie", nakazującego zwyczajowo umieszczać wiedzę na pierwszym miejscu. Kolejne pięć miejsc zajmują następujące kompetencje: profesjonalizm, odpowiedzialność, decyzyjność, skuteczność i efektywność oraz dyscyplina. Kompetencje te wskazała jako najważniejsze dość znaczna liczba respondentów (co najmniej kilkanaście osób). Pozostałe kompetencje wskazywano znacznie rzadziej w grupie pięciu najważniejszych (incydentalnie jako najważniejsze), przy czym kompetencje: samodzielność, zdolność do współpracy, inteligencja i komunikatywność stosunkowo często wskazywane są na pozycjach od 2 do 5.

Nie cieszą się uznaniem nie tylko kompetencje tak odległe problematyce bezpieczeństwa, jak orientacja biznesowa, ale również asertywność, przedsiębiorczość czy kreatywność i innowacyjność. Budzi zastanowienie zwłaszcza niska ocena kreatywności i innowacyjności, co jest jednak o tyle zrozumiałe, że sprawy obronne są traktowane jako niezbyt elastyczne (w przeciwieństwie do problematyki zarządzania kryzysowego).

Równie nisko oceniane są kompetencje takie jak kultura osobista oraz etyczne postępowanie. Prawdopodobnie są to rzeczy tak oczywiste dla pracowników samorządowych, że nie potraktowali oni tych kompetencji jako elementu odrębnego, wymagającego opiniowania lub też odnoszącego się do jakiegoś szczególnie wyszukanego zachowania.

Pytanie 18. *Jakie zadania obronne realizuje Pan/Pani osobiście, a w jakich uczestniczy* stanowi sprawdzenie rozumienia znaczenia pojęcia „zadania obronne". W tym pytaniu osoby uczestniczące w badaniu zostały poproszone o wskazanie obszaru własnej aktywności zawodowej w ramach „zadań obronnych". Zgodnie z przewidywaniami, pod pojęciem „zadań obronnych" potocznie, w języku branżowym używanym przez praktyków, mieści się całokształt zadań związanych z bezpieczeństwem, w tym ściśle rozumiane zadania obronne oraz obszar zarządzania kryzysowego.

Pytanie 21. *Co, Pana/Pani zdaniem, najbardziej przydaje się w działalności – jaka kompetencja* stanowiło uzupełnienie pytania 20. – zdecydowano, że ze względu na metody opracowywania wyników pytanie 20. pozostanie zamknięte, zaś swobodna wypowiedź odnośnie do kompetencji zostanie umożliwiona w pytaniu 21. Niestety, pytanie to nie wniosło nowej jakości – respondenci powielali odpowiedź z pytania 20., rezygnując z możliwości wskazania dodatkowej

kompetencji. Fakt ten stanowi jednak potwierdzenie kompletnego ujęcia katalogu kompetencji zawartych w pytaniu 20.

Wyniki uzyskane w badaniu pozwalają sformułować wnioski rzutujące na udzielenie odpowiedzi na pytania problemowe. Respondenci uczestniczący w badaniu na ogół zgodnie, choć z różnych pozycji, wskazują na istotne mankamenty procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych. Podstawowym zarzutem wynikającym z uzyskanych wyników jest zbyt niski poziom nakładów na realizację zadań obronnych oraz niska ranga wykonywanych zadań (w samorządzie terytorialnym) i związany z tym niski prestiż zawodowy pracowników wykonujących te zadania. Odrębną sprawą są niejasności i niespójności w regulacjach prawnych związanych z realizacją tych zadań oraz wysoki poziom niezaspokojonych potrzeb w dziedzinie kształcenia i doskonalenia zawodowego. Brakuje również dostosowanych rozwiązań i procedur weryfikujących przygotowanie zasobów osobowych do realizacji zadań. W szczególności istniejące rozwiązania tworzone są w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych i nie odnoszą się do całego systemu – nie istnieją odrębne, przewidziane procedury i zasady przygotowania zasobów osobowych[145]. Jeżeli można mówić o procesie przygotowana zasobów osobowych, to jedynie w kontekście zasobów osobowych administracji, bez uwzględnienia specyfiki zadań obronnych, jak również z zastrzeżeniem, że jest to proces w małym stopniu sformalizowany (regulacje dotyczą powiązania ścieżki awansowej z wykształceniem i stażem, bez uwzględniania innych kompetencji oraz realizowanych zadań).

Znaczenie zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych wynika z dwóch przesłanek: umiejscowienia w budżecie jednostki (ilość środków i ich przeznaczenie) oraz produktywności zadań, związanej z oddziaływaniem na bieżący poziom życia mieszkańców i jego ewentualny wzrost. W odniesieniu do obu tych przesłanek należy stwierdzić, że ranga zadań obronnych jest bardzo niska – zadania te są często traktowane jako zbędne z punktu widzenia inwestycji i rozwoju wspólnoty samorządowej, niepotrzebnie absorbujące siły i środki samorządu. Dodatkowo na obniżenie rangi zadań wpływa brak rozwiązań instytucjonalnych z zakresu zarządzania zasobami osobowymi – na szczeblu kierowania jednostką organizacyjną sprawy te podlegają (nadzór ogólny nad wykonywaniem zadań) członkowi zarządu[146] podlegającemu (zgodnie z regułami

[145] Przygotowanie pracowników administracji samorządowej realizujących zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa podlegają tym samym ogólnym zasadom i procedurom, którym podlegają inni pracownicy samorządowi, zatrudnieni np. na stanowiskach obsługi (zasady dotyczące wynagradzania i dofinansowania szkolenia pracowników samorządowych).

[146] Nie ma tutaj jednolitych rozwiązań ani nawet wykształconej praktyki. W zależności od jednostki za sprawy „wojskowe" odpowiedzialny jest marszałek, starosta, prezydent miasta, burmistrz, wójt, ich zastępcy lub też inni członkowie zarządu.

demokratycznymi) mechanice wyborczej i związanej z tym kadencyjności, nie musi on też spełniać żadnych szczególnych wymogów związanych z realizowanymi zadaniami[147].

W procesie przygotowania zasobów osobowych, ze względu na jego małe sformalizowanie, często trudno wyróżnić w sposób ostro zaznaczony jego poszczególne ogniwa, niemniej występują tutaj pewne elementy oceny oraz podnoszenia efektywności. Należą do nich przede wszystkim instrumenty kontroli i nadzoru stosowane w ramach relacji podległości służbowej, bieżące i okresowo przeprowadzane sprawdzenia stanu realizacji zadań przez wyższych przełożonych oraz działające na ich polecenie komórki kontroli wewnętrznej, weryfikacja osiągnięć przez inne jednostki administracji publicznej (w ramach konsultacji i przekazywania wytycznych oraz instrukcji), jak również okresowe sprawdzanie praktyczne uzyskanych osiągnięć przez siły zbrojne. Jak widać, elementy te nie stanowią pożądanych instrumentów ewaluacyjnych, ale są wynikiem normalnych, standardowych procedur kontrolnych obowiązujących w administracji samorządowej we wszystkich komórkach organizacyjnych lub też stanowią pochodną rzeczywistego, końcowego działania w ramach realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych i wynikają z ocen beneficjenta.

Rzeczywisty proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowych realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych nie jest należycie dopracowany. Można tu wyróżnić kilka luk kompetencyjnych. Przygotowanie zasobów osobowych nie odbywa się w ramach całościowego systemu, zakładającego ujednolicone zasady, instrumenty i standardy, stanowi raczej duże pole do improwizacji i dowolności. Skutkuje to często rozmijaniem się założeń teoretycznych z praktycznymi rozwiązaniami, nie do końca uwzględniającymi całościowe potrzeby systemowe. Co więcej, nie poszukuje się jednolitych rozwiązań uwzględniających występujące podobne potrzeby i wyzwania kompetencyjne związane ze zróżnicowaną strukturą etatową w jednostkach administracji samorządowej, a co za tym idzie, różnymi poziomami kompetencji. Brakuje także instrumentów pozwalających na planowe dostosowywanie zestawów kompetencji na poszczególnych szczeblach zawodowych do celów związanych z realizacją zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych (można jedynie dostrzec ze strony współdziałających elementów sił zbrojnych próby podnoszenia kwalifikacji wybranych pracowników samorządowych przez organizację i prowadzenie narad oraz konferencji o charakterze informacyjno-problemowym) .

Rozwiązaniem, które mogłoby przyczynić się do uporządkowania i udoskonalenia procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, jest skonstruowanie, przedstawienie i wdrożenie modelowej struktury kompetencyjnej, dostosowanej do potrzeb oraz

[147] Poza przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych.

możliwości realizacji w administracji samorządowej zadań na rzecz sił zbrojnych. Skonstruowanie struktury kompetencyjnej wymaga uwzględnienia szeregu czynników, zarówno dotyczących zasobów osobowych, elementów instytucjonalnych oraz regulacyjnych, jak i instrumentów ewaluacyjnych, odnoszących się do podmiotów uczestniczących. Wypracowywanie struktury kompetencyjnej musi zatem obejmować zarówno ustalenia dotyczące indywidualnej perspektywy zawodowej zasobów osobowych (drogę rozwoju zawodowego, instrumenty motywacyjne, oczekiwania, szanse i możliwości), jak również dotyczące perspektywy ogólnej jednostki organizacyjnej (potrzeby w zakresie kompetencji, długofalowe plany organizacyjne, możliwości alternatywnego zaspokajania potrzeb w zakresie kompetencji). Potrzebne jest też szczegółowe rozeznanie w potrzebach wynikających z realizowanych zadań w istniejącej strukturze organizacyjnej, w kontekście przeprowadzenia systematyki (grupowania i ustalania profili) kompetencji. Należy jednocześnie przygotować odpowiednie rozwiązania metodyczne (związane zarówno z czynnikami organizacyjnymi, jak i czasowo-przestrzennymi) wdrażania struktury kompetencyjnej oraz opracować zasady i narzędzia ewaluacyjne (oceny i kontroli) wdrażanej struktury kompetencyjnej z udziałem przedstawicieli uczestniczących podmiotów (zarówno administracji samorządowej, jak i sił zbrojnych).

3.4. Modelowe struktury kompetencyjne a obszary zarządzania kompetencjami kadr z zakresu realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP

Współczesna nauka organizacji i zarządzania w zakresie zarządzania zasobami osobowymi dużą wagę przywiązuje do kompetencji. Jedna z najdynamiczniej rozwijających się teorii wskazuje na modele (struktury) kompetencyjne, jako na najbardziej obiecujący kierunek poszukiwań efektywnych metod zarządzania.

Siła strategii zarządzania, opartych na kompetencjach, polega przede wszystkim na możliwości tworzenia spójnych systemów zarządzania o uniwersalnym i zróżnicowanym zastosowaniu. W literaturze problematyka zarządzania kompetencjami odnoszona jest w dominującym stopniu do sektora przedsiębiorstw i korporacji produktywnych, działających w celu maksymalizacji zysku. Wielu autorów podnosi jednak konieczność i nieuchronność przetransponowania doświadczeń tego sektora na grunt instytucji publicznych, co jest uzasadnione zrozumiałym przekonaniem o jednakowych (w sensie nauki organizacji i zarządzania) prawidłach

i mechanizmach występujących we wszystkich organizacjach, bez względu na cel ich działania. Wykorzystanie zarządzania kompetencjami – teorii sprawdzającej się i podnoszącej efektywność w stosujących ją instytucjach – jest oczywiste również w sektorze administracji publicznej, w tym w administracji samorządowej. Szczególnie – w zakresie problematyki spraw obronnych, gdzie uzyskiwanie wysokiej efektywności i skuteczności osiągania celów jest istotne ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wymogi bezpieczeństwa.

W teorii zarządzania kompetencjami istotną rolę odgrywają modele (struktury) kompetencyjne. Ich znaczenie dla efektywnego zarządzania organizacją wynika z wprowadzenia „wspólnego zbioru kryteriów podejmowania decyzji personalnych, który daje dwie zasadnicze korzyści:

- pozwala na wypracowanie uniwersalnych definicji czynników determinujących efektywność pracowników. Umożliwi to osiągnięcie stanu, w którym jednostki w różnych działach i na różnych poziomach firmy będą w ten sam sposób rozumieć podstawowe zagadnienia, np. jak powinno wyglądać dobre przywództwo lub na czym polega efektywność pracy zespołu;
- stwarza szansę osiągnięcia wyższego poziomu spójności i konsekwencji w procesie oceny efektywności i jakości pracy. Dzięki temu osoby oceniające będą wiedziały – niezależnie od tego, czy uczestniczą w selekcji kandydatów, czy też dokonują okresowych ocen pracowników – na czym polega dobra praca oraz jakie elementy należy poddać szczególnie starannej ocenie, a jakie można pominąć."[148].

Dla lepszego posługiwania się pojęciem struktury kompetencyjnej (inne, równoważnie stosowane w literaturze przedmiotu pojęcie to „model kompetencyjny") właściwe wydaje się wskazanie definicji tego pojęcia. Na użytek niniejszych rozważań przywołana zostanie definicja opisowa, dość dobrze, moim zdaniem, oddająca istotę pojęcia, a zarazem wygodna w zastosowaniu ze względu na wyszczególnienie elementów. Według tej definicji „struktura kompetencyjna to zbiór skupisk, kompetencji (jednopoziomowych lub wielopoziomowych) i wyznaczników behawioralnych. Struktury mogą zawierać szczegółowe przykłady zachowań, opracowane z myślą o określonym dziale organizacji oraz konkretnym celu, albo ogólne wyznaczniki behawioralne, mające wielorakie zastosowania i przeznaczone do użytku w obrębie całej organizacji. Stopień uszczegółowienia struktury kompetencyjnej zależy od celu, do którego została stworzona."[149].

Spośród wskazanych wyżej elementów struktury kompetencyjnej podstawowymi są wyznaczniki behawioralne. Stanowią one opis „zachowań lub działań obserwowanych u jednostek,

[148] S. Whiddett, S. Hollyforde, *Modele...*, s. 11.
[149] Tamże, s. 22.

które posiadają daną kompetencję"[150]. Wyznaczniki te mogą stanowić prostą, opisową listę zachowań lub też są uporządkowane w postaci ustrukturalizowanej, wielopoziomowej.

Istota i znaczenie kompetencji omówiona została szerzej w rozdziale 1 podrozdziale 7.1 pod tytułem *Związek kompetencji kadr z zadaniami wynikającymi z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. W tym miejscu wskazane zostaną cechy i znaczenie kompetencji, związane z tworzeniem struktur kompetencyjnych.

Kompetencje na użytek struktur kompetencyjnych określane są „poprzez zbiór wyznaczników behawioralnych, które są uporządkowane w postaci jednej lub wielu list (zależnie od wielkości struktury, z którą mamy do czynienia)"[151]. W zależności od tego, o jakich strukturach kompetencyjnych jest mowa, dobierane są wyznaczniki behawioralne. W przypadku struktur prostych, obejmujących grupę stanowisk pracy o podobnych wymaganiach, możliwe jest z reguły zastosowanie jednej, jednopoziomowej listy wyznaczników behawioralnych (gdy jest możliwe objęcie nią wszystkich działań odnoszących się do stanowisk pracy w ramach danej kompetencji).

Odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku bardziej złożonych struktur kompetencyjnych, odnoszących się „do szerokiego zakresu stanowisk o różnych wymaganiach"[152]. Wówczas „wyznaczniki behawioralne w obrębie każdej kompetencji można podzielić na osobne listy albo poziomy. Pozwala to na wyszczególnienie w obrębie kompetencji odrębnych zestawów cech w postaci zbiorów noszących osobne nazwy, co jest zalecane, jeżeli struktura ma być stosowana w różnych sytuacjach i obejmować szeroki zakres stanowisk lub ról. [...] Wprowadzenie osobnych list opisów zachowań w obrębie jednej struktury pozwoli uniknąć tworzenia osobnych modeli dla każdej z tych [różnych w ramach jednej kompetencji] funkcji. Podejście takie sprawi, że niektóre kompetencje będą miały tylko jeden lub dwa poziomy, a w przypadku innych kompetencji liczba poziomów wzrośnie."[153].

Wprowadzenie poziomów kompetencji odgrywa ważną rolę w strukturze kompetencyjnej odnoszącej się do organizacji obejmującej znaczną liczbę stanowisk pracy, zróżnicowanych zarówno pod względem realizowanych zadań i wykonywanych działań, jak też pod względem usytuowania w strukturze hierarchii zakresu odpowiedzialności. Wprowadzanie poziomów kompetencji w strukturze kompetencyjnej musi być działaniem starannie przemyślanym, metodycznym, celowym i uporządkowanym – „Jedną z metod wprowadzania poziomów kompetencji jest podział wyznaczników behawioralnych na osobne grupy, oznaczone liczbowo

[150] Tamże, s. 16.
[151] Tamże, s. 17.
[152] Tamże, s. 18.
[153] Tamże, s. 18.

z zastosowaniem zasady, że wyższe liczby oznaczają bardziej kompleksowe modele zachowań [...] inna metoda [...] polega na formułowaniu oczekiwań dotyczących efektywności, jakiej należy spodziewać się u osoby wykonującej daną pracę"[154].

Struktura kompetencyjna powinna w sposób elastyczny odpowiadać potrzebom organizacji. W przypadku kompetencji wielopoziomowych ich wprowadzanie jest ściśle związane z oczekiwaniami i zasadami organizacji. Istotną kwestią jest odniesienie struktury kompetencyjnej do istniejącej struktury hierarchicznej organizacji. Należy zwrócić uwagę, że poziom poszczególnych kompetencji nie musi być bezpośrednio związany z poziomem danego stanowiska w hierarchii służbowej[155].

W odniesieniu do poziomów kompetencji w strukturach kompetencyjnych odnoszących się do pojedynczych stanowisk lub ról pracowniczych możliwe jest też wykorzystanie zbiorów wyznaczników poszczególnych poziomów kompetencji jako metody oceny różnych stopni kompetencji osób zatrudnionych lub ubiegających się o pracę w zespołach wieloosobowych. Należy wówczas posłużyć się zbiorem „następujących wyznaczników poziomów jednej kompetencji:

- *kompetencji progowej, krytycznej* (zwykle jest to zbiór minimalnych wymagań, którym należy sprostać, aby dana praca mogła być wykonana efektywnie),
- *kompetencji wysokiej* (zazwyczaj są to wyznaczniki poziomu wydajności lub efektywności, jakiego należy oczekiwać od doświadczonego pracownika na danym stanowisku),
- niekompetencji (na ogół jest to zbiór zachowań niepożądanych lub obniżających efektywność i tym samym uniemożliwiających skuteczne wykonywanie zadań lub obowiązków przypisanych określonemu stanowisku lub roli)."[156].

Skupiska kompetencji grupują je w zbiory kilkuelementowe (zwykle 3-5 elementów), wyodrębnione ze względu na bliski i ścisły związek wybranych kompetencji. Skupiska kompetencji w strukturach kompetencyjnych tworzone są zazwyczaj w związku z następującymi cechami wspólnymi[157]:

- wykorzystaniem procesów myślowych (jako czynnika dominującego w wykonywanej pracy),

---

[154] Tamże, s. 18-19.
[155] Przykładem może być kompetencja „posługiwanie się bronią palną" w siłach zbrojnych. Nie jest wymagane, aby np. osoby na stanowiskach na najwyższym szczeblu dowodzenia posiadały tę kompetencję na najwyższym poziomie.
[156] S. Whiddett, S. Hollyforde, *Modele...*, s. 19.
[157] Por.: Tamże, s. 21.

- wykonywaniem działań (czynności zawodowych ukierunkowanych na osiąganie zakładanych rezultatów),
- budową i wykorzystaniem relacji interpersonalnych (wykonywanie obowiązków zawodowych związanych z pracą i współpracą z innymi ludźmi, w szczególności spoza organizacji).

Jak wynika z badań prowadzonych przez czasopismo branżowe „Competency"[158], zastosowanie struktur kompetencyjnych w organizacji może dać szczególnie dobre efekty w dziedzinach działalności organizacji związanych z zasobami osobowymi, w szczególności z procesem rekrutacji i selekcji pracowników, szkolenia, rozwoju, oceniania i nagradzania. Są one dobrym instrumentem pozwalającym „zintegrować główne funkcje i działania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi"[159].

Stąd też właściwie zbudowana struktura kompetencyjna, ukierunkowana na wspomaganie realizacji celów organizacji, musi posiadać pewien zbiór cech, wspólny dla wszystkich modeli.

Cechy te powinny pozostawać w ścisłym związku z następującymi „standardami jakości:

- przejrzystość i zrozumiałość,
- adekwatność w odniesieniu do potrzeb i oczekiwań wszystkich członków personelu, dla którego została stworzona,
- uwzględnianie przewidywanych zmian,
- klarowne wyodrębnienie i rozdzielność systemów składowych (np. niezachodzące na siebie wyznaczniki behawioralne),
- bezstronność i sprawiedliwość (brak uprzywilejowania lub dyskryminowania kogokolwiek spośród tych, których dotyczy struktura)"[160].

Zarządzanie kompetencjami stanowi metodę zarządzania zasobami osobowymi, a pośrednio – organizacją. Odnosi się bezpośrednio i wspomaga realizację celów organizacji.

Efektywna realizacja celów organizacji związana jest z prawidłową identyfikacją i zagospodarowaniem obszarów zarządzania kompetencjami.

---

[158] Tamże, s. 26-28.
[159] Tamże, s. 27.
[160] Tamże, s. 31.

Zarządzanie kompetencjami w organizacji obejmuje wszystkie etapy związane z pozyskaniem i zagospodarowaniem zasobów osobowych. W jego skład wchodzą procesy rekrutacyjno-selekcyjne, szkolenie, doskonalenie zawodowe i stymulowanie rozwoju zawodowego pracownika, ocena wydajności i efektywności pracy oraz motywowanie i wynagradzanie.

Wszystkie te elementy są bardzo istotne z punktu widzenia efektywności wykorzystania zasobów osobowych na rzecz realizacji celów organizacji. Szczególnie ważne jest dostosowanie struktur kompetencyjnych budowanych zgodnie z zasadami zarządzania kompetencyjnego w przypadku organizacji o szczególnie wyspecjalizowanym profilu działalności.

W wypadku zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania wynikające z potrzeb sił zbrojnych, zarządzanie kompetencjami obejmuje następujące obszary:

- rekrutację i selekcję,
- szkolenie i doskonalenie zawodowe,
- ocenę efektywności pracy,
- motywowanie,
- rozwój zawodowy.

Budowa struktury kompetencyjnej zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania wynikające z potrzeb sił zbrojnych, powinna uwzględniać nie tylko wskazane wyżej obszary, ale również odwoływać się, w zakresie kompetencji, do faktycznego podziału stanowisk w administracji na trzy poziomy odpowiedzialności:

- poziom realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych (szeregowi pracownicy),
- poziom planowania, kierowania i nadzoru nad wykonywaniem zadań na rzecz sił zbrojnych (kierownicy wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, powołanych do realizacji tych zadań),
- poziom nadzoru nad realizacją zadań i współpracą w zakresie ich wykonywania pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz kierowania całą jednostką organizacyjną (kierownicy jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego).

W tym zakresie należy zróżnicować poziomy kompetencji i dokonać wyboru wyznaczników behawioralnych dla zróżnicowania wymagań kompetencyjnych wobec pracowników na różnych poziomach kompetencyjnych.

Dodatkowo należy zauważyć, że specyfika jednostek samorządowych i regulacji w zakresie obsadzania funkcji pochodzących z wyboru, powołania lub mianowania ogranicza możliwość zastosowania wypracowanych modeli (struktur) kompetencyjnych w niektórych sytuacjach, zwłaszcza w zakresie rekrutacji. Nie jest jednak przeszkodą dla ich zastosowania nawet wobec stanowisk ustawowo obsadzanych na zasadach specjalnych w innych obszarach, szczególnie - szkolenia i doskonalenia zawodowego, co wydaje się wręcz niezbędne.

Każdorazowo tworzona struktura kompetencyjna uwzględniać powinna cele, zadania i funkcje komórek realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych.

Rozdział 4

UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWANIA ZASOBÓW OSOBOWYCH NA RZECZ REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH

Proces przygotowania zasobów osobowych do wypełniania zadań zawodowych zawsze jest bardzo złożonym i uporządkowanym zbiorem czynności i działań wykonywanych w ramach danej organizacji. Obejmuje on kilka obszarów aktywności, bez których nie sposób osiągnąć zakładanej efektywności procesu. Należą do nich:

- identyfikacja i weryfikacja potrzeb w zakresie zasobów osobowych w administracji samorządowej,
- określenie źródeł, sposobów i kierunków pozyskiwania zasobów osobowych,
- zapewnienie zabezpieczenia organizacyjnego, logistycznego, rzeczowego i prawnego przygotowania zasobów osobowych,
- opracowanie i wdrożenie procesu utrzymania i przygotowania zasobów osobowych adekwatnych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP,
- przygotowanie i prowadzenie stałej i cyklicznej ewaluacji procesu przygotowania zasobów osobowych, opierając się na warunkach skuteczności i efektywności przygotowania zasobów osobowych.

Te kwestie są treścią czwartego rozdziału.

4.1. Potrzeby w zakresie zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego

Mówiąc o potrzebach organizacji w zakresie zasobów osobowych, zwykle mamy na myśli zarówno aspekty ilościowe (związane z liczbą pracowników niezbędnych do sprawnego i efektywnego wykonywania zadań) oraz jakościowe (przygotowanie merytoryczne, odpowiedni profil wykształcenia, wiedzę, doświadczenie i inne kompetencje związane z danym stanowiskiem, a także, czasami, wymagane prawem kwalifikacje formalne).

Potrzeby ilościowe wynikają z ustalonego stanu etatowego; wiążą się z dążeniem do osiągnięcia i utrzymania obsady etatowej. Stan zatrudnienia w organizacji jest zmienny. Pracownicy kierują się z zasady naturalnym dążeniem do poprawy swojej sytuacji zawodowej, jest więc naturalną tego konsekwencją dążenie w ramach organizacji (oraz poszukiwanie poza organizacją) do osiągania coraz to lepszych warunków pracy i coraz wyższego statusu zawodowego. Powoduje to ruchy kadrowe i odpływ, często najbardziej dynamicznych jednostek, do miejsc zatrudnienia oferujących lepsze warunki.

Te same potrzeby generują awanse w ramach organizacji.

Dodatkowym, naturalnym czynnikiem wpływającym na zmniejszanie się zasobów osobowych organizacji jest osiąganie przez jej członków wieku emerytalnego i powstawanie innych przesłanek do uzyskiwania świadczeń społecznych związanych w nieaktywnością zawodową.

Również wewnętrzne zmiany organizacyjne i podejmowanie nowych zadań (m.in. nakładanych przepisami prawa) zwiększa zapotrzebowanie organizacji na odpowiednio przygotowane zasoby osobowe.

Potrzeby jakościowe dotyczą zarówno pracowników zatrudnianych, jak i zatrudnionych. Wobec zatrudnianych stosuje się procedury rekrutacyjne, mające wyłonić osoby najbardziej odpowiednie, z punktu widzenia potrzeb organizacji, jednak zarówno z uwagi na specjalne potrzeby organizacji, jak i ograniczenia rynku pracy, z reguły pracownicy zatrudniani wymagają dodatkowego przeszkolenia, co najmniej w zakresie wykonywanych obowiązków, a często również w innych obszarach wiedzy i umiejętności ogólnych i specjalistycznych.

Zatrudnieni pracownicy zazwyczaj reprezentują dość wysoki, a co najmniej akceptowalny poziom przygotowania zawodowego, jednak również oni wymagają okresowych szkoleń i poddaniu zasadom doskonalenia zawodowego. Wynika to z dwóch powodów:

- posiadane przygotowanie (w tym wiedza i umiejętności) podlegają stałej dewaluacji w obliczu ciągle zmieniającego się świata (prawa, rzeczywistości społeczno politycznej, etyki i zasad działania oraz otoczenia instytucjonalnego), postępu nauki (nowe metody, rozwój i wdrażanie nowych technologii oraz organizacji pracy) i wyzwań (nowe, dodatkowe zadania i nowe, zidentyfikowane zagrożenia);
- część wiedzy i umiejętności posiadanych nominalnie podlega atrofii w wyniku niestosowania ich na co dzień przez dłuższy czas – jest to szczególnie widoczne

u pracowników z długim stażem na stanowisku związanym z wykonywaniem zadań powtarzalnych, mechanicznych, niewymagających „gimnastyki umysłu".

Analiza (stała – operacyjna i okresowa – w ramach audytu) potrzeb organizacji w zakresie zasobów osobowych jest ważnym elementem procesu przygotowania i powinna być realizowana ze ścisłym uwzględnieniem celów organizacji.

W administracji samorządowej proces ten jest z reguły scentralizowany, realizowany we współpracy z wyspecjalizowanymi komórkami do spraw kadrowych i audytu. Przyczynia się to do całościowego postrzegania problemu w skali całej organizacji, co z zasady jest korzystne dla efektywności procesu, jednak w przypadku jego zdominowania przez komórki usługowe, przy minimalnym uwzględnianiu interesów nominalnego beneficjenta – komórki merytorycznej – może prowadzić do patologii polegającej na błędnej identyfikacji rzeczywistych potrzeb w zakresie zasobów osobowych.

Dodatkowo, w sytuacji dążenia wielu komórek organizacyjnych urzędu do uzyskania wzmocnienia etatowego (lub utrzymania stanu etatowego w sytuacji ogólnej redukcji etatów), interesy komórek tzw. produktywnych (tzn. przyczyniających się w sposób bezpośredni do wzrostu dochodów budżetowych jednostki lub do doraźnego wzrostu popularności władz samorządowych) wyrażane bywają dobitnie w kontekście społecznym i komórki te mogą być, niestety, bardziej zdolne do silnego artykułowania własnych potrzeb, kosztem m.in. komórki organizacyjnej realizujących zadania obronne.

Można zauważyć, że potrzeby administracji samorządowej w zakresie realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych są z nimi ściśle związane i wynikają z dążenia do zapewnienia zdolności do ich realizacji. Prowadzi to do dostrzeżenia potrzeb samorządu terytorialnego w tym zakresie, obejmującego pełne spektrum stanowisk i związane z tym potrzeby w zakresie kompetencji, a mówiąc ściślej – ich zestawów. Można powiedzieć, że w samorządzie terytorialnym potrzebni są pracownicy posiadający kompetencje należące do jednej z trzech grup: realizacji bezpośredniej zadań merytorycznych, kierowania i nadzoru nad realizacją zadań merytorycznych oraz strategicznego zarządzania jednostką w zakresie realizacji całego obszaru zadaniowego. Te trzy rodzaje potrzeb, usystematyzowane według kompetencji, powinny być zaspokojone w procesie przygotowania zasobów osobowych, przy czym, ze względu na ich zróżnicowanie, ich zaspokojenie wymaga zastosowania odrębnych sposobów.

Istnieją dwa zasadnicze sposoby zaspokajania potrzeb w zakresie kompetencji w organizacji. Pierwszym jest pozyskiwanie zasobów osobowych legitymujących się oczekiwanymi

kompetencjami, drugi polega na rozwijaniu kompetencji u już zatrudnionych pracowników. Możliwe jest też podejście łączące te dwa sposoby, to znaczy zatrudnianie osób posiadających część wymaganych kompetencji z zamiarem ich uzupełnienia w trakcie pracy zawodowej. W zakresie potrzeb specyficznych, warunkowanych szczególnymi wymaganiami rzeczowymi realizowanych zadań, wydaje się, że to podejście ma najbardziej perspektywiczne zastosowanie.

4.2. Źródła, sposoby i kierunki pozyskiwania zasobów osobowych w administracji samorządu terytorialnego

Pozyskiwanie zasobów osobowych, na potrzeby realizacji nawet tak szczególnych i wymagających zadań, jak wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz sił zbrojnych, odbywa się na zasadach, warunkach i w otoczeniu wynikających z rzeczywistości istniejącego rynku pracy – traktowanego nie tylko w kategoriach krajowych, ale w coraz większym stopniu w kategoriach wspólnotowych. Przystąpienie Polski do Wspólnot Europejskich zwiększyło bowiem znacznie popyt na rynku pracy na pracowników z krajów europejskich posiadających kwalifikacje potrzebne w różnych branżach. Pracownicy ci, dzięki istniejącym relacjom kosztowo-cenowo-płacowym, otrzymują często w innych państwach europejskich znacznie lepsze warunki (zwłaszcza finansowe), wskutek czego niejednokrotnie znikają na pewien czas z polskiego rynku pracy.

Wydaje się, że pracownicy samorządowi do realizacji zadań na potrzeby sił zbrojnych mogą być pozyskiwani z pięciu następujących źródeł:

1. Pracownicy pochodzący z wolnego naboru są grupą najbardziej zróżnicowaną, ale też jest to podstawowe i najliczniejsze źródło rekrutacji pracowników. Zgłaszają się oni do urzędu w odpowiedzi na zamieszczoną ofertę i poddają się postępowaniu konkursowemu. Stanowią jednocześnie grupę osób najmniej przewidywalną – bez gruntownej weryfikacji nie sposób rozstrzygnąć o przydatności osób z tej grupy. Nie można też jednoznacznie stwierdzić, jaki jest ich poziom kwalifikacji, ze względu na przedstawianą dokumentację o różnym „ciężarze gatunkowym" i różnej wiarygodności.
2. Pracownicy przechodzący z innych komórek organizacyjnych urzędu są grupą najbardziej sprawdzoną i wiarygodną, zaś opinie o ich dotychczasowych osiągnięciach zawodowych,

predyspozycjach i kwalifikacjach mogą być sprawdzone na miejscu w komórce kadrowej lub dotychczasowej komórce merytorycznej. Zwykle przyczyny przechodzenia do innej komórki mają ściśle określony i znany charakter. Są to albo przyczyny merytoryczne (zdobycie wykształcenia kierunkowego, chęć powrotu do wcześniej wykonywanych obowiązków lub pragnienie łączenia obowiązków zawodowych z zainteresowaniami) albo pozamerytoryczne (niepożądany charakter osobistych relacji w dotychczasowym zespole, zmiana stanu cywilnego uniemożliwiająca dalszą wspólną pracę obecnych małżonków w dotychczasowej komórce lub względy logistyczne związane z siedzibą dotychczasowej komórki).

3. Pracownicy pozyskiwani z innych jednostek samorządu, pracujący wcześniej w zbieżnym obszarze problemowym stanowią grupę osób również dość łatwych do sprawdzenia i weryfikacji, dysponującą w dodatku fachową wiedzą i oczekiwanym doświadczeniem. Z reguły przyczyny przejścia takich osób mają charakter pozamerytoryczny (sytuacje podobne jak przy przejściu z innej komórki) lub też wiążą się z (oczekiwanym lub rzeczywistym) awansem zawodowym.
4. Przechodzenie z innych instytucji dotyczy przede wszystkim osób o specjalnych, rzadkich kwalifikacjach. W tym wypadku z zasady nie ma wątpliwości co do motywacji i wiarygodności osób rekrutowanych, są to osoby zawczasu przygotowane do realizacji swoich zadań, posiadający stosowną wiedzę i doświadczenie.
5. Osoby pochodzące z wyboru, powołania lub nominacji są grupą zazwyczaj najgorzej przygotowaną do realizacji specjalistycznych zadań merytorycznych, przy czym ze względu na to, że tą drogą obsadza się najwyższe stanowiska (tryb ustawowy), osoby te są zapoznawane z obowiązkami po objęciu funkcji.

Pozyskiwanie pracowników odbywać się może w formie działań ogólnodostępnych (ogłoszenia – oferty skierowane do wszystkich zainteresowanych) lub działań profilowanych (kierowanych do pewnych grup społecznych – np. osób niepełnosprawnych, absolwentów wybranych uczelni). Należy przy tym wziąć pod uwagę, że ze względu na obowiązujące regulacje wynikające z prawa pracy i konstytucyjny zakaz dyskryminacji, działania te mogą mieć jedynie charakter propagatorski, a nie normatywny.

W zależności od stopnia przydatności administracja samorządowa zapewnia pozyskiwanym pracownikom zróżnicowane pod względem atrakcyjności warunki pracy, które można przyporządkować do dwóch kategorii – czynników i atrybutów przynależnych do statusu

pracownika samorządowego oraz związanych z oceną przydatności indywidualnych walorów i możliwości.

Do pierwszej kategorii należą:

- pewność i stałość zatrudnienia,
- stabilność rynkowa i wypłacalność instytucji,
- prestiż związany z pracą w instytucji publicznej,
- większe niż w niektórych instytucjach prywatnych poszanowanie i respektowanie regulacji wynikających z prawa pracy,
- możliwość zdobycia w środowisku lokalnym dobrej pozycji zawodowej (dotyczy to w szczególności mniejszych wspólnot samorządowych),
- świadczenia dodatkowe różnego typu związane z pracą w administracji publicznej („trzynastka", regularne świadczenia, dodatkowe „nagrody" – przede wszystkim w dużych jednostkach, ulgi lokalne zależne od jednostki, korzystanie z funduszu socjalnego itp.).

Druga kategoria obejmuje:

- świadczenia według kategorii zaszeregowania oraz indywidualnych ustaleń w ramach przepisów branżowych[161],
- stymulowany przez pracodawcę rozwój zawodowy (możliwość finansowania kształcenia pracownika w formach zorganizowanych nawet do 100 % kosztów), w tym możliwość awansu zawodowego w ramach jednostki (rozbudowana struktura hierarchiczna) i w ramach administracji samorządowej.

Pracownicy pozyskiwani do pracy w administracji samorządowej stanowią grupę niejednolitą pod względem stopnia przydatności do realizacji zadań na potrzeby sił zbrojnych. Wynika to z ich zróżnicowanego przygotowania formalnego i praktycznego oraz posiadanego doświadczenia zawodowego.

Najbardziej przydatną grupą są pracownicy posiadający doświadczenie zawodowe w obszarze obronności i bezpieczeństwa narodowego oraz absolwenci uczelni i kierunków

[161] Ustawa o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990 (tekst jedn. DzU nr 142 z 2001 r., poz. 1593) oraz rozporządzenia: Zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich z dnia 2 sierpnia 2005 r. (DzU nr 146 z 2005 r., poz. 1223) i Zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dnia 2 sierpnia 2005 r. (DzU nr 146 z 2005 r., poz. 1222).

profilowanych (szkolnictwo wojskowe i cywilne na kierunkach obejmujących bezpieczeństwo narodowe, problematykę zarządzania kryzysowego, ochrony ludności oraz realizacji obowiązku obronnego i świadczeń osobistych i rzeczowych). Stąd wydaje się wskazane podejmowanie działań ukierunkowanych na pozyskanie pracowników należących do tych grup. Uzasadnione jest stworzenie systemu preferencyjnego (z uwzględnieniem ograniczeń wynikających ze wzmiankowanego wcześniej zakazu dyskryminacji) dla tych osób. Możliwe jest realizowanie działań ukierunkowanych na pozyskanie przechodzących do rezerwy żołnierzy zawodowych – oficerów posiadających kompetencje zarówno merytoryczne, jak i potrzebne na różnych szczeblach zarządzania[162]. Co do absolwentów uczelni, to wskazane jest podejmowanie działań związanych z odpowiednio wczesnym pozyskaniem potencjalnych kandydatów, zarówno przez informowanie w miejscach pobierania nauki o warunkach i możliwościach rozwoju zawodowego w administracji samorządowej, jak również przez system staży dla studentów i absolwentów uczelni[163].

4.3. Zabezpieczenie organizacyjne, logistyczne, rzeczowe i prawne przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego

W administracji samorządowej istnieje specjalizacja wykonywania poszczególnych obszarów zadaniowych w ramach struktur organizacyjnych urzędów. Poszczególne obszary zadaniowe są realizowane przez wyznaczone komórki organizacyjne urzędu, działające na podstawie wewnętrznych uregulowań[164]. Komórki organizacyjne mają przydzielone zadania, wyszczególnione w sposób enumeratywny oraz sformułowane w sposób opisowy. Z reguły, w zależności od wielkości jednostki i obszaru zadaniowego, komórki organizacyjne stanowią biura (komórki organizacyjne o złożonej strukturze wewnętrznej, realizujące rozległe obszary zadaniowe), wydziały i referaty (z zasady komórki o złożonej strukturze wewnętrznej, w mniejszych jednostkach obejmujące rozległe obszary zadaniowe, w większych – będące wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi komórek organizacyjnych urzędu), zespoły (z reguły – wewnętrzne komórki organizacyjne o wysokim poziomie specjalizacji, ukierunkowane na realizację wąskiego obszaru zadaniowego) oraz samodzielne (niewchodzące w skład większej komórki)

[162] Prowadzenie tych działań jest możliwe w różnych formach, przede wszystkim we współdziałaniu z organami administracji wojskowej i jednostkami wojskowymi dyslokowanymi na danym terenie.

[163] Realizacja przy współdziałaniu z uczelniami; forma korzystna dla administracji samorządowej, ze względu ma możliwość uzyskania dofinansowania ze środków urzędów pracy.

[164] Uchwalane przez odpowiedni organ stanowiący statuty jednostek samorządu terytorialnego oraz wydawane przez odpowiedni organ wykonawczy zarządzenia wprowadzające regulaminy organizacyjne urzędu.

wieloosobowe lub jednoosobowe stanowiska pracy (realizujące określony wąski obszar zadaniowy w małych jednostkach lub pojedyncze zadanie w jednostkach większych).

Zabezpieczenie organizacyjne, logistyczne, rzeczowe i prawne przygotowania zasobów osobowych – to niemerytoryczne aspekty przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego do realizacji zadań na potrzeby sił zbrojnych. Zadania te, ze względu na specyfikę problematyki bezpieczeństwa, realizowane są z zasady przez komórki niemerytoryczne (obsługi) urzędu w ścisłym współdziałaniu z właściwą komórka merytoryczną.

W urzędach administracji samorządowej często łączone są zadania związane z zabezpieczeniem organizacyjnym, logistycznym i rzeczowym przygotowania zasobów osobowych w ramach jednej komórki organizacyjnej (w szczególności w jednostkach mniejszych). W zasadzie jedynie w bardzo dużych jednostkach zadania te są wyodrębniane i przekazywane do niezależnych komórek. Kwestia zabezpieczenia prawnego realizowana jest na ogół w odrębnych komórkach obsługi prawnej (w mniejszych jednostkach często jest to samodzielne stanowisko radcy prawnego).

W każdym wypadku sprawami tymi zajmują się komórki powołane do realizacji zadań: kadrowych, szkoleniowych, organizacyjnych, administracyjno-gospodarczych, obsługi, bez względu na to, jaki kształt struktury organizacyjnej istnieje w urzędzie.

W administracji samorządowej za realizację zadań związanych z zabezpieczeniem organizacyjnym, logistycznym, rzeczowym i prawnym przygotowania zasobów osobowych odpowiadają, obok niemerytorycznych komórek organizacyjnych, również przełożeni – kierownicy poszczególnych zainteresowanych komórek organizacyjnych.

Zabezpieczenie organizacyjne procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej polega na zapewnieniu koordynacji działań pomocniczych, realizowanych w ramach tego procesu, pod względem czasoprzestrzennym. Komórki realizujące zadania związane z zabezpieczeniem organizacyjnym dbają o:

- zapewnienie synchronizacji realizowanych przedsięwzięć pomocniczych,
- miejscowe zgrywanie prowadzonych działań pomocniczych,
- zapewnianie i przygotowanie pomieszczeń i lokali do realizacji działań prowadzonych przez komórki merytoryczne,

- obsługę działań związanych z pozyskiwaniem osób, posiadających wiedzę fachową, do prowadzenia szkolenia i doskonalenia zawodowego w procesie przygotowania zasobów osobowych,
- zbieranie i przetwarzanie informacji o potrzebach komórek merytorycznych,
- przekazywanie uzyskiwanych informacji do właściwych komórek wykonawczych,
- opracowywanie i wdrażanie rozwiązań identyfikowanych problemów w zakresie prowadzonych działań pomocniczych (niemerytorycznych).

Zabezpieczenie logistyczne procesu związane jest z zapewnieniem odpowiedniego pod względem ilościowym, jakościowym i czasoprzestrzennym zaopatrywania w niezbędne materiały i środki. Według Wikipedii[165], logistyka „jest terminem opisującym proces planowania, realizowania i kontrolowania sprawnego i efektywnego ekonomicznie przepływu surowców, materiałów, wyrobów gotowych oraz odpowiedniej informacji z punktu pochodzenia do punktu konsumpcji w celu zaspokojenia wymagań klienta. Działania logistyczne mogą obejmować (choć nie muszą się do nich ograniczać): obsługę klienta, prognozowanie popytu, przepływ informacji, kontrolę zapasów, czynności manipulacyjne, realizowanie zamówień, czynności reparacyjne i zaopatrywanie w części, lokalizację zakładów produkcyjnych i składów, procesy zaopatrzeniowe, pakowanie, obsługę zwrotów, gospodarowanie odpadami, transport i składowanie. Uproszczoną definicję przedstawia reguła "7R" (ang.) - right product, right quantity, right value, right place, right time, right customer, right price (pol. zapewnienie dostępności właściwego produktu we właściwej ilości, we właściwym czasie, właściwej jakości, właściwej wartości, właściwym miejscu, właściwemu klientowi we właściwej cenie).”. Choć jest to bardzo szerokie ujęcie pojęcia logistyki, jego siłą jest zarówno kompletność, jak i podejście procesualne.

W administracji samorządowej logistyczne zaopatrywanie obejmuje cały odrębny proces składający się z następujących elementów:

- ustalenie potrzeb (parametry ilościowe, jakościowe i czasoprzestrzenne),
- wybór źródeł zaopatrywania,
- zapewnienie transportu,
- magazynowanie i dystrybucja.

---

[165] Z zasady unikano w tej pracy źródeł internetowych, z uwagi na ich niską weryfikowalność, w tym jednak wypadku przytoczoną charakterystykę pojęcia uznano za bardzo trafną.

Ze względu na cel procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej na potrzeby realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych oraz charakter tego procesu kluczowymi elementami zabezpieczenia logistycznego są kwestie związane z prawidłowym zabezpieczeniem organizacji i przebiegu szkolenia oraz doskonalenia zawodowego. Dotyczy to w szczególności:

- zapewnienia odpowiednio wyposażonych pomieszczeń (sale konferencyjne w obiektach własnych lub wynajmowane, posiadające urządzenia techniczne pozwalające na emisję dźwięku i obrazu),
- zapewnienia, w razie działań zamiejscowych, środków transportu oraz wyżywienia i noclegu dla uczestników,
- zapewnienia niezbędnych materiałów dydaktycznych.

W ramach zabezpieczenia logistycznego wyodrębnić należy zabezpieczenie rzeczowe jako osobny obszar zadaniowy. Zabezpieczenie rzeczowe wiąże się bowiem z zapewnieniem na potrzeby procesu dydaktycznego niezbędnych, osobowych i nieosobowych źródeł wiedzy.

Osobowe źródła wiedzy – to eksperci i specjaliści w różnych dziedzinach, posiadający zweryfikowany formalnie zasób wiedzy teoretycznej (informacje) oraz praktycznej (umiejętności) w zakresie uzasadnionym celami prowadzonego procesu przygotowania zasobów osobowych. Powinny one również posiadać zdolność do efektywnego przekazywania posiadanej wiedzy, w tym umiejętności dydaktyczne oraz komunikacyjne.

Nieosobowe źródła wiedzy obejmują materiały pisane, w tym źródła prawa wraz z komentarzami, opracowania problemowe, wytyczne i okólniki oraz inne publikacje (w tym w wersji elektronicznej). Istotnym problemem jest tutaj odpowiednia selekcja i dobór tych źródeł do identyfikowanych potrzeb.

Zabezpieczenie prawne przygotowania zasobów osobowych jest ważnym zagadnieniem, na co również wskazują wyniki ankiety[166], polegającym na zapewnieniu profesjonalnej, rzeczowej i dostępnej obsługi prawnej w czasie całego procesu przygotowania. Chodzi tutaj o zapewnienie możliwości wskazywania podstaw i ram prawnych do realizacji zadań, prowadzenia konsultacji i dokonywania interpretacji oraz rozstrzygania wątpliwości i weryfikowania dostrzeganych niejasności.

[166] Patrz: Tabela 18. Zestawienie odpowiedzi na pytanie o jakość prawodawstwa w zakresie spraw obronnych.

Formy, w jakich odbywa się istotny element procesu przygotowania – szkolenie doskonalenie[167] – mogą mieć charakter zarówno teoretyczny, jak i praktyczny. Do form teoretycznych należą:

- kursy organizowane przez podmioty zewnętrzne (szkoły o profilu specjalistycznym i przedsiębiorstwa szkoleniowe),
- szkolenia organizowane zarówno przez podmioty zewnętrzne, jak i przez komórki organizacyjne urzędu,
- inne instrumenty doszkalania (a tym możliwość uzyskania dofinansowania do studiów wyższych oraz studiów podyplomowych).

Formy praktyczne obejmują:

- ćwiczenia na stanowisku pracy w celu doskonalenia umiejętności działania,
- gry decyzyjne pozwalające na doskonalenie zarówno umiejętności własnych pracownika oraz współdziałania zespołu, jak również na weryfikację istniejących procedur i uregulowań wewnętrznych.

Właściwe przygotowanie kadr w tym obszarze wymaga nie tylko doboru adekwatnej, efektywnej formy szkolenia, ale również precyzyjnego określenia właściwego podmiotu wykonawczego i zakresu szkolenia. Wśród instytucji zewnętrznych najwyższym poziomem kształcenia legitymują się przede wszystkim uczelnie państwowe, w szczególności o profilu branżowym (zarówno kierunki związane z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem narodowym, jak i węższe kierunki specjalistyczne z obszaru poszczególnych dyscyplin). Spore znaczenie mają też podmioty zajmujące się organizacją i prowadzeniem szkoleń zawodowych.

Odrębną grupę podmiotów stanowią instytucje publiczne, prowadzące działania z zakresu przygotowania zasobów osobowych w ramach swoich statutowych obowiązków (co dotyczy przede wszystkim jednostek administracji publicznej oraz administracji wojskowej, posiadających właściwość terytorialną wobec danych jednostek do prowadzenia nadzoru nad realizacją zadań).

Konkludując, należy zwrócić uwagę na zasadnicze uwarunkowania zabezpieczenia procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej w zakresie niemerytorycznym (w tym – organizacyjnym, logistycznym, rzeczowym czy prawnym) – realizację zadań w skali i na potrzeby całego urzędu, częstą nieznajomość specyfiki zadań realizowanych na rzecz potrzeb sił zbrojnych, skłonności do ujednolicania wymogów i kryteriów oraz nie zawsze

[167] Patrz: Tabela 24. Zestawienie odpowiedzi na pytanie o wybór pożądanej dominującej formy szkoleń.

wysoki priorytet nadawany sprawom obronnym i bezpieczeństwa. Zmusza to do wypracowania od strony merytorycznej podejścia uwzględniającego występujące uwarunkowania w celu zapewnienia prawidłowego zabezpieczenia procesu przygotowania zasobów osobowych. Powinno ono obejmować silną presję na uwzględnianie potrzeb komórek merytorycznych w sposób zindywidualizowany, odpowiadający potrzebom. Należy również dbać o jasne i jednoznaczne formułowanie potrzeb oraz przedstawianie czytelnych i ostrych kryteriów wymagań. Równie ważne jest dążenie do zaznajomienia komórek niemerytorycznych ze specyfiką problematyki obronnej i bezpieczeństwa. Na koniec należy podkreślić wagę dążenia do budowy wysokiego prestiżu związanego z realizacją zadań obronnych. Przyczynia się to bowiem nie tylko do wzrostu motywacji i efektywności realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych, ale również znacznie ułatwia realizację zadań pośrednio z tym związanych, w tym uzyskiwanie satysfakcjonującej współpracy (zarówno pod względem formalnym, jak i w zakresie respektowania artykułowanych potrzeb niemerytorycznych[168]) z innymi komórkami organizacyjnymi.

4.4. Procesualizacja utrzymania i przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP

Działania administracji samorządowej w swojej istocie, ze względu na wysoki stopień powtarzalności, ciągłości, zależności i wzajemnych, uporządkowanych powiązań stanowią zbiór procesów. Do najważniejszych[169] i najbardziej wyrazistych procesów należą procesy związane z zarządzaniem zasobami osobowymi[170], w tym w szczególności – utrzymanie i przygotowanie zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych. Ich funkcją jest bowiem efektywność i skuteczność działań administracji samorządowej, realizowanych w tym obszarze.

---

[168] Artykuły biurowe, sprzęt, szkolenia itp.

[169] Należy jednak sformułować następujące zastrzeżenie: znaczenie tych procesów wiąże się w sensie procesowym pośrednio z realizacją celów administracji, stąd też może z takiej perspektywy być inaczej oceniane. W szczególności gdy jest oceniane w kontekście procesów szczegółowych załatwiania spraw i obsługi interesantów. Z drugiej strony, od strony funkcjonalno-systemowej, procesy te silnie determinują jakość realizacji zadań i stopień zdolności do osiągania celów przez administrację samorządową.

[170] Można zauważyć, że większość procesów uzależniona jest od przygotowania jakichś zasobów – personelu, materiałów, urządzeń, administracji czy środowiska (por.: M. Urbaniak, *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Wyd. Difin, Warszawa 2006, s. 20, [za:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ...*, T. I, s. 42).

Procesy utrzymania i przygotowania zasobów osobowych pozostają we wzajemnych ścisłych relacjach i dlatego wskazane jest ich łączne rozważanie[171].

Jeżeli na potrzeby tej pracy przyjmiemy, że proces – to uporządkowany w funkcji czasu (i, niejednokrotnie, przestrzeni) zbiór zdarzeń związanych ze świadomym, celowym działaniem obliczonym na osiąganie konkretnych stanów w poszczególnych, zaplanowanych etapach, to nietrudno będzie znaleźć przybliżenie znaczenia pojęć procesów: utrzymania i przygotowania zasobów osobowych.

Proces przygotowania zasobów osobowych jest w tej relacji procesem pierwotnym, zasadniczym[172], ukierunkowanym na powstanie pewnego stanu – odpowiedniej, pod względem jakościowym i ilościowym w stosunku do realizowanych zadań, obsady etatowej. Proces utrzymania zasobów osobowych ma ten uzyskany stan zachować, choć nie oznacza to, że jest to proces mający mniejsze znaczenie. Należy jednak zauważyć, że ze względu na oczywiste (naturalne i wymuszone) ruchy kadrowe stan idealny rzadko jest ostatecznie osiągany – zazwyczaj mamy do czynienia z zaawansowanym etapem dążenia do oczekiwanego stanu. Należy też podkreślić, że wyróżnienie utrzymania i przygotowania jako dwóch odrębnych procesów ma sens jedynie w kontekście omawiania ich wewnętrznej struktury przebiegu. W kontekście zasobów osobowych administracji samorządowej należy wskazywać na integralność holistycznego procesu przygotowania zasobów osobowych.

Można się spotkać ze stanowiskiem, że podstawowymi procesami w administracji publicznej (samorządowej) są procesy związane z obsługą interesanta[173]. Jest to spojrzenie uzasadnione w wielu obszarach problemowych spraw realizowanych przez urzędy (celem jest załatwianie spraw indywidualnych w postępowaniu administracyjnym), nie uwzględnia ono jednak specyfiki zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych. W tym obszarze nie występuje bowiem interesant w ścisłym rozumieniu, można raczej mówić o beneficjencie instytucjonalnym, jakim są siły zbrojne. W tej sytuacji należy uznać za podstawowe procesy związane z realizacją zadań, w tym – przygotowanie zasobów osobowych rozumiane holistycznie.

---

[171] Z punktu widzenia celu procesu należałoby mówić raczej o równoległych lub następujących po sobie ścieżkach jednego procesu przygotowania. Wyodrębnienie dwóch procesów ma w tym miejscu przede wszystkim charakter umowny, wynikający z dążenia do czytelności i przejrzystości opisu.

[172] Zgodnie z systematyzacją przedstawioną przez E. Skrzypek procesy można wyróżniać według różnych kryteriów, m.in.: przedsiębiorstwo jako struktura procesów podstawowych, procesy ogólne, subprocesy lub działania (kryterium agregacji), procesy podstawowe – pierwotne oraz dodatkowe – pomocnicze (kryterium znaczenia), procesy produkcji, zaopatrzenia, dystrybucji i rozwoju (kryterium funkcji), procesy powtarzalne oraz jednorazowe – innowacyjne (kryterium czasowe) – por.: E. Skrzypek (red.), *Wpływ...*, T. I, s. 41-42.

[173] Por.: M. Bugdol, *Istota podejścia procesowego w zarządzaniu urzędami administracji publicznej*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ...*, T. II, s. 115-122.

Odrębną kwestią jest identyfikacja poszczególnych procesów w ramach większej struktury procesowej. Wydaje się, że dobre kryterium identyfikacji procesów stanowi ich definiowanie przez cel – „należy określić cel realizacji procesu, następnie istnieje konieczność zastanowienia się, co trzeba zrobić, aby ten cel osiągnąć, jakie miary zastosować, aby procesy były skuteczne”[174]. Dodatkowe kryterium stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zobowiązujące do określonego sposobu realizacji poszczególnych zadań.

Przygotowanie zasobów osobowych[175] obejmuje następujące etapy[176]:

1. Identyfikacja wyzwań.

W ramach tego etapu przeprowadzana jest szczegółowa analiza i ocena zadań realizowanych przez jednostkę obecnie oraz zadań, które jednostka będzie realizować w dającej się przewidzieć przyszłości, w kontekście istniejących uwarunkowań – problemów i oczekiwań oraz posiadanych uprawnień i instrumentów wykonawczych, oraz z uwzględnieniem otoczenia instytucjonalnego.

2. Określenie potrzeb.

Na podstawie przeprowadzonej analizy formułowane są wnioski odnośnie do obecnych i przyszłych potrzeb (ilościowych i jakościowych) w zakresie zasobów osobowych. W szczególności formułowane są odpowiedzi na pytania: ilu, jakich, na jak długo, gdzie i z jakimi kompetencjami pracowników potrzeba przygotować.

3. Selekcja zasobów osobowych.

W odniesieniu do określonych potrzeb dokonywany jest przegląd posiadanych zasobów osobowych w celu opracowania rozwiązań związanych z obsadą osobową, w tym zaspokojeniem potrzeb ilościowo-jakościowych.

4. Wybór i dostosowanie instrumentów dydaktycznych.

---

[174] E. Krodkiewska-Skoczylas, G. Żarlicka, *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ...*, T. II, s. 171.

[175] Można się również spotkać ze stanowiskiem określającym proces przygotowania zasobów osobowych jako proces doskonalenia zasobów ludzkich. Należy zwrócić jednak uwagą, że jest to różnica wyłącznie na poziomie terminologicznym, treść tych pojęć jest tożsama, w ramach procesu doskonalenia zasobów ludzkich wyodrębniane są również podobne elementy – etapy: pozyskiwanie do pracy właściwych osób poprzez rekrutację i wybór osób o pożądanych cechach i umiejętnościach (dobór, selekcja), szkolenie i doskonalenie zawodowe personelu, ocenianie, rozwój i awansowanie, w tym kierowanie karierami pracowniczymi, motywowanie, komunikowanie i kontrolowanie (por.: J. Penc, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 170).

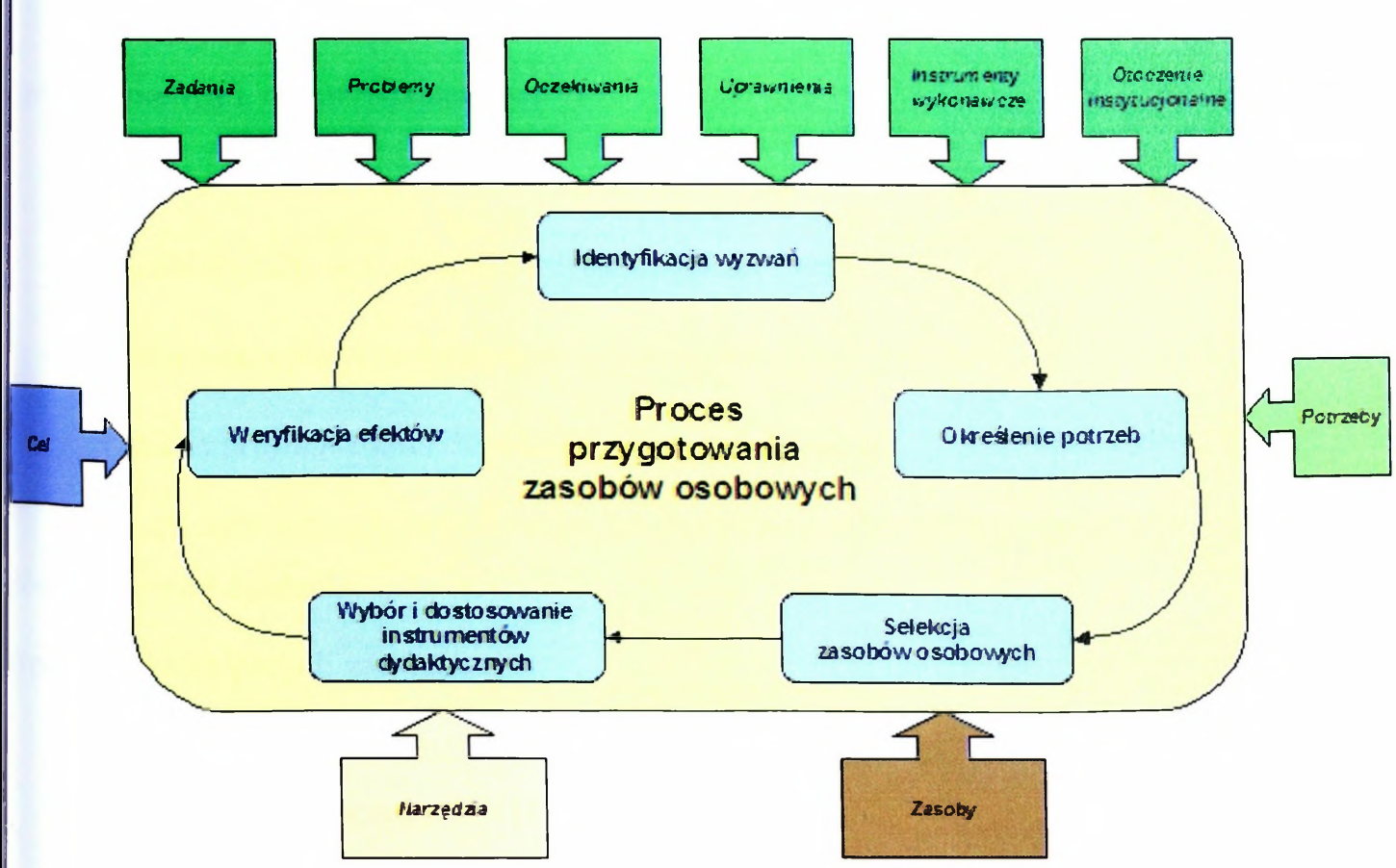
[176] Patrząc z pozycji holistycznego procesu przygotowania zasobów osobowych, można zauważyć, że poszczególne etapy same stanowią zintegrowane subprocesy lub działania.

Do szkolenia i doskonalenia zawodowego wykorzystywane są omówione wyżej, dostępne instrumenty. Istotą tego etapu przygotowań jest wybór najbardziej odpowiadających potrzebom instrumentów i dostosowanie ich do potrzeb. Odbywa się to zarówno w zakresie przedmiotowym (merytorycznym) szkolenia, jak i w zakresie podmiotowym (przez wskazanie konkretnego typu podmiotu oraz wybór formy szkolenia).

5. Weryfikacja efektów.

Etap ten ma na celu sprawdzenie stopnia osiągniętych celów – przygotowania zasobów osobowych, oraz sformułowanie wniosków – przesłanek do prowadzenia analizy i oceny efektywności realizacji zadań.

Utrzymanie zasobów osobowych wiąże się ze stworzeniem warunków, w których zatrudnieni pracownicy będą się identyfikować z macierzystą jednostką pracy, angażować się w realizowane zadania, odczuwać zadowolenie i satysfakcję oraz będą zainteresowani zachowaniem stanowiska pracy. Istnieją dwa podstawowe czynniki rzutujące na spełnienie powyższych warunków – motywacja i możliwość rozwoju zawodowego.



Schemat 1. Przygotowanie zasobów osobowych w ujęciu procesowym

Opracowanie własne

Zasadniczymi elementami, które pozwalają na osiągnięcie odpowiedniego poziomu otywacji u pracowników, są osobiste ambicje, dążenie do zaspokojenia potrzeb i polepszenia wojej sytuacji materialnej oraz uzyskanie uznania, szacunku i poważania w otoczeniu społecznym. iążą się one z czynnikami:

materialnymi, do których należą:

- wysokość przychodów z pracy zawodowej w wartościach bezwzględnych,
- wysokość przychodów z pracy zawodowej w odniesieniu do poziomu zarobków w otoczeniu zawodowym oraz społecznym (środowiskowym),
- wysokość nadwyżki przychodów, która może być wykorzystana na cele inwestycyjno-oszczędnościowe,
- świadczenia pozapłacowe (dodatkowe wynagrodzenie, refundacja wypoczynku, diety oraz ryczałty),
- niepieniężne świadczenia związane z wykonywaniem pracy zawodowej (ulgi, deputaty w naturze, możliwość wykorzystania infrastruktury zawodowej do celów prywatnych);

niematerialnymi, do których należą:

- prestiż zawodowy,
- uznanie z tytułu wykonywania odpowiedzialnej pracy,
- poczucie akceptacji społecznej,
- poczucie przynależności do lokalnej elity intelektualnej.

Możliwość rozwoju zawodowego, uświadamiana sobie przez pracowników, obejmuje dwa główne kierunki działania:

a) podwyższenie pozycji zawodowej:

- awans pionowy, związany z objęciem wyższego (na ogół – kierowniczego) stanowiska w strukturze służbowej,
- awans poziomy, związany z podjęciem bardziej prestiżowych obowiązków na dotychczasowym stanowisku;

b) podwyższenie własnej atrakcyjności zawodowej na rynku pracy (na ogół – uzyskanie dodatkowego wykształcenia lub nowych umiejętności).

Utrzymanie zasobów osobowych, jako proces, obejmuje następujące etapy:

1. Identyfikacja oczekiwań.

Jest to etap, w którym następuje rozpoznanie struktury oczekiwań zawodowych pracowników w zakresie motywacji i możliwości rozwoju zawodowego – są to kwestie indywidualne, uzależnione od osobistych potrzeb i ambicji pracowników (jest to bardzo ważny etap, nie sposób bowiem apriorycznie wypracować skutecznego systemu motywacyjnego).

2. Ocena możliwości.

Wiąże się to z przeprowadzeniem wnikliwej analizy możliwości jednostki organizacyjnej w zakresie instrumentów stymulowania zadowolenia pracownika, z uwzględnieniem szczegółowego bilansu ekonomicznego ewentualnego obciążenia budżetowego i osiągniętych korzyści.

3. Ocena wartości i przydatności.

Tworzy się tutaj hierarchę przydatności pracowników w powiązaniu z hierarchią zachęt – tworzenie bowiem skutecznego systemu motywacyjnego jest uzależnione od odrzucenia, ogromnie destrukcyjnego w tej sferze, egalitaryzmu[177].

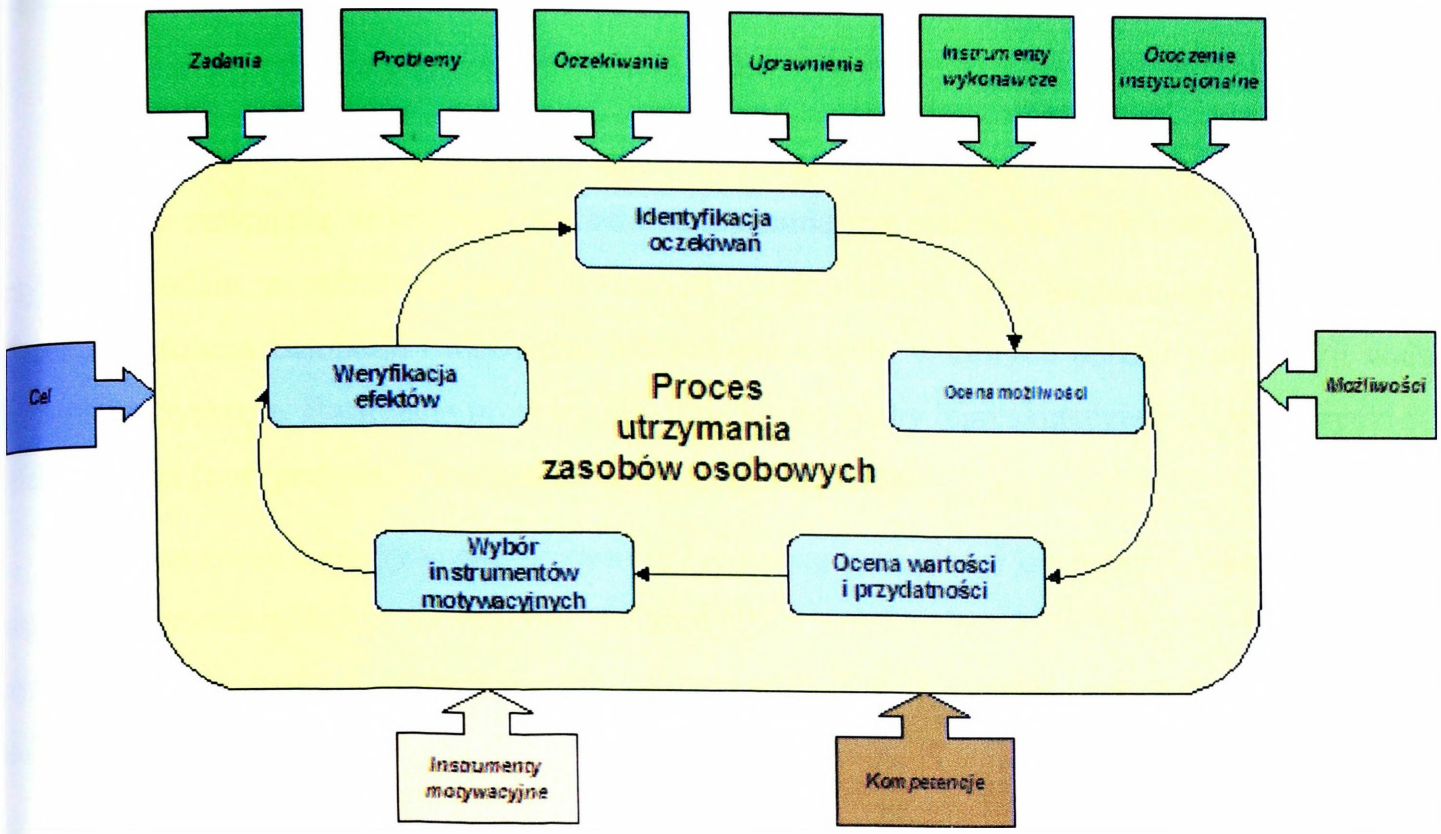
4. Wybór instrumentów motywacyjnych.

Na tym etapie następuje selekcja instrumentów motywacyjnych przypisanych zarówno poszczególnym pracownikom, jak i określonym stanowiskom.

5. Weryfikacja efektów.

Obejmuje ona analizę skuteczności przyjętych rozwiązań, w tym ewaluację zmiany efektywności, co stanowi materiał wyjściowy do prowadzenia dalszej analizy.

[177] Egalitaryzm rozumiany jako równy dostęp do zachęt bez względu na przydatność zawodową sprawia, że instrumenty motywacyjne tracą swoją rolę, stając się „dobrem należnym".



Schemat 2. Utrzymanie zasobów osobowych w ujęciu procesowym

Opracowanie własne

Podejście procesowe do utrzymania i przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP zakłada, zgodnie z zasadą ciągłego doskonalenia[178], proces ciągły, ukierunkowany na stałe polepszanie efektywności. Skutkuje ono działaniem celowym i planowym, odnoszącym się do rzeczywistych potrzeb.

Należy też podkreślić, że podejście procesowe daje również asumpt do wskazania narzędzi pozwalających na mierzenie skuteczności i efektywności poprzez sprawdzenie poszczególnych etapów – kroków procesu w kontekście założonych celów oraz porównanie uzyskiwanych i zakładanych rezultatów.

[178] Jedna z 14 zasad opracowanych przez Williama Edwardsa Deminga.

4.5. Warunki skuteczności i efektywność przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego

Duże znaczenie w każdym procesie zarządzania ma ewaluacja[179]. Pozwala ona na ocenę przyjętego modelu zarządzania, jego skuteczności i efektywności, oraz na poprawę i doskonalenie. Obszar zarządzania zasobami osobowymi jest jednym z tych, w których potrzebę ewaluacji widać szczególnie wyraźnie. Ewaluacja procesu odwołuje się do oceny jego skuteczności (por. przypis 80) i efektywności (por. przypis 81), stopnia i ceny osiągania celów.

Skuteczność i efektywność procesu przygotowania zasobów osobowych zależy w różnym stopniu od poszczególnych czynników związanych z przebiegiem tego procesu. Istnieje grupa czynników bezpośrednio warunkujących skuteczność i efektywność przygotowania zasobów osobowych. Należą do nich:

- zgodność działań z określonymi celami i przyjętą strategią,
- prawidłowe rozpoznanie i sprecyzowanie potrzeb,
- adekwatność podejmowanych działań do skali i charakteru potrzeb,
- planowość i systematyczność działań,
- konsekwencja w realizacji działań,
- stopień realizacji budżetu zadaniowego w części związanej z procesem przygotowania zasobów osobowych,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu motywacji zasobów osobowych,
- stosowanie zasad kompetencyjnych przygotowania zasobów osobowych,
- właściwy dobór źródeł pozyskiwania oraz selekcji zasobów osobowych,
- dobór odpowiednich metod i form szkolenia i doskonalenia,
- zabezpieczenie przygotowania zasobów osobowych pod względem organizacyjnym, logistycznym, rzeczowym i prawnym.

Skuteczność i efektywność procesu przygotowania zasobów osobowych podlega ewaluacji i jest mierzalna za pomocą zespołu odpowiednio dobranych wskaźników i mierników.

---

[179] Należy wszelako pamiętać, że w stosunku do administracji publicznej nie istnieją żadne jasne, czytelne i uniwersalne kryteria oceny działalności (por.: K. Wójtowicz, Znaczenie mierników efektywności zadań publicznych w koncepcji „Nowego Zarządzania Publicznego", [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ*..., T. I, s. 593).

Ostatecznym i generalnym wskaźnikiem skuteczności i efektywności jest pozytywna weryfikacja przygotowywanych zasobów osobowych w realnej sytuacji. Często jednak, szczególnie w obszarze problematyki bezpieczeństwa, nie jest możliwa weryfikacja skuteczności i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych w warunkach rzeczywistych, zwłaszcza w scenariuszach krańcowych[180]. Stąd zachodzi konieczność wskazania innych, dostępnych wskaźników skuteczności i efektywności działania, możliwych do zastosowania bez uciekania się do rozwiązań krańcowych.

Wydaje się, że można wskazać następujące grupy mierników oraz wskaźników[181] skuteczności i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych:

- kryteria formalne (obsada etatowa i kwalifikacje formalne zasobów osobowych),
- kryteria praktyczne (osiąganie celów w działaniach bieżących),
- sprawdziany dedykowane (ćwiczenia, gry decyzyjne).

Zapewnienie odpowiedniej obsady etatowej, wynikającej z istniejącej struktury organizacyjnej oraz wewnętrznych uregulowań i oceny potrzeb określających wymagane kwalifikacje formalne jest najbardziej czytelnym z wyznaczników – stopień jego realizacji można zmierzyć za pomocą parametrów liczbowych (w sposób stopniowalny w części ilościowej oraz zerojedynkowy w odniesieniu do kwalifikacji).

Kryteria praktyczne, weryfikowalne w działaniu, wymagają przeprowadzenia analizy realizacji zadań w odniesieniu do celów, w rozbiciu na poszczególne etapy cząstkowe. Wydaje się, że taka rozbudowana analiza powinna się opierać na ocenie zerojedynkowej wykonania poszczególnych etapów cząstkowych w funkcji czasu. Analiza powinna również uwzględniać zarówno indywidualną, jak i zespołową sprawność i zdolność do wykonywania zadań w zróżnicowanych uwarunkowaniach zewnętrznych.

Istotnym wskaźnikiem przygotowania zasobów osobowych jest weryfikacja posiadanych kompetencji w warunkach symulowanych z uwzględnieniem krańcowych scenariuszy sytuacyjnych. Wydaje się, że bardzo duży potencjał weryfikacyjny istnieje zarówno w ćwiczeniach,

---

[180] Tzn. takich, które odnoszą się do specyficznych, poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Ich przeprowadzenie nie zawsze jest możliwe lub uzasadnione ze względu na zbyt duże koszty lub czynniki organizacyjno-prawne.

[181] W administracji publicznej, poza niewiele mówiącymi ilościowymi danymi dotyczącymi zrealizowanych spraw, bardzo trudno wskazać kwantyfikowane wskaźniki i mierniki efektywności. W ocenie można się natomiast posługiwać kryteriami opisowo-porównawczymi, pozwalającymi na zestawienie i konfrontowanie stanu uzyskanego w wyniku danego procesu lub jego elementu ze stanem wyjściowym (por.: K. Lisiecka, *O pomiarze i ocenie zjawisk w procesowym podejściu do zarządzania przedsiębiorstwem*, [w:] E. Skrzypek (red.), *Wpływ...*, T. I, s. 561-563).

jak i, przede wszystkim, w grach decyzyjnych – umożliwia to elastyczne, ukierunkowane na cel podejście do etapu ewaluacji.

Ćwiczenia pozwalają nie tylko na doskonalenie indywidualnych umiejętności, ale również na ocenę przygotowania pracownika do realizacji określonego typu zadań, przewidzianego programem ćwiczenia. Z reguły ćwiczenia pozwalają również zweryfikować stopień przygotowania zasobów osobowych do współpracy w ramach zespołu, w zakresie realizowanych zadań, oraz umiejętność pracy i współdziałania poszczególnych pracowników.

Gry decyzyjne obejmują szerszy, problemowy obszar działania organizacji – bezpośrednio odnoszą się do wykonywanych zadań. W ramach gry decyzyjnej weryfikowane jest zarówno przygotowanie całego zespołu do realizacji zadań współpracy, przydatność procedur działania i regulacji wewnętrznych, jak i indywidualne przygotowanie do realizacji zadań na poszczególnych stanowiskach (kompetencje). Analiza i ocena przebiegu gry decyzyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnie osiąganych efektów na wyznaczonych stanowiskach (pełnione role), pozwala na formułowanie precyzyjnych wniosków odnośnie do stopnia przygotowania zasobów osobowych. Przeprowadzenie analizy gry decyzyjnej pozwala na ocenę wymiernych wyników – w trakcie gry następuje realizacja założeń przyjętego scenariusza (na ocenę pozwala weryfikacja stopnia oczekiwanej realizacji ustalonych założeń).

Osiągnięcie odpowiedniej skuteczności i efektywności procesu (pamiętając o znaczeniu tych pojęć i niuansach terminologicznych – por. przypisy 80 i 81) uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek związanych z osiąganiem celów przygotowania zasobów osobowych na wszystkich etapach tego procesu. Można wskazać dwa podmioty, których działania rzutują na możliwość badania skuteczności i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych. Pierwszym są kierownicy – osoby zarządzające na różnych szczeblach organizacji (jednostki organizacyjnej administracji samorządowej) oraz wykonujące nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu potrzeb sił zbrojnych. Dysponują oni rozległymi instrumentami kontroli operacyjnej[182], umożliwiającej zarówno bieżące, jak i okresowe badanie zgodności poszczególnych etapów procesu i ich rzeczywistych rezultatów z zakładanymi celami. Drugim podmiotem są elementy sił zbrojnych współpracujące z administracją samorządową w zakresie zadań obronnych. Instrumenty, jakimi one dysponują, wiążą się z jakością wykonywanych zadań ocenianych z punktu widzenia końcowego odbiorcy – beneficjenta.

---

[182] Kontrola operacyjna (inaczej controlling operacyjny) to funkcja systemu zarządzania ukierunkowana na zwiększanie skuteczności i sprawności zarządzania procesem (por.: M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie. Centra odpowiedzialności w teorii i praktyce*, Wyd. PWN, Warszawa 2003, s. 14-15).

Wydaje się, że można sformułować następujące warunki skuteczności i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych realizujących zdania na rzecz sił zbrojnych:

- uzyskanie odpowiedniego stanu obsady etatowej komórki organizacyjnej,
- realizacja budżetu przewidzianego na zadania związane z przygotowaniem zasobów osobowych,
- zapewnienie odpowiedniego portfela kompetencji zasobów osobowych,
- doprowadzenie do osiągania odpowiednich rezultatów realizowanych zadań.

Można zwrócić uwagę, że dwa pierwsze warunki są wyłączną domeną instrumentów zarządzania administracji samorządowej, natomiast dwa ostatnie stanowią przedmiot oceny i nadzoru zarówno administracji samorządowej, jak i sił zbrojnych.

Podsumowując, skuteczność i efektywność procesu przygotowania zasobów osobowych w administracji publicznej jest trudno kwantyfikowalna, wobec czego nie można stworzyć kompletnego i jednoznacznego instrumentarium oceny skuteczności i efektywności tego procesu. Można jednak wskazać warunki jego skuteczności i efektywności oraz dobrać do tych warunków elementy ewaluacyjne, pozwalające na dokonanie przybliżonej, zobiektywizowanej oceny.

4.6. Zjawiska dezorganizujące proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego

Proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego nie odbywa się w próżni. Na jego przebieg i rezultaty ma wpływ szereg zjawisk zachodzących w rzeczywistości materialnej, ale również instytucjonalnej czy społecznej. Zjawiska te mogą stanowić uwarunkowania stymulujące przebieg procesu, ale mogą również niekorzystnie wpływać na jego przebieg[183]. Można je usystematyzować zarówno pod względem skali, jak i zakresu oddziaływania. Pierwsze rozróżnienie wskazuje, czy konsekwencją danego zjawiska jest lub może

[183] Dezorganizacja procesu przygotowania zasobów osobowych zawsze wiąże się z naruszeniem porządku społecznego rozumianego jako „pewien stan równowagi niezbędny do sprawnego i efektywnego przebiegu procesów życia społecznego danj organizacji. Jest to stan, w którym występują właściwe sposoby zarządzania ludźmi i różnymi środkami działania oraz normy i sankcje społeczne zapewniające spójność i sprawne funkcjonowanie jednostek i grup pracowniczych" – por. H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 190.

być splot komplikacji i utrudnień rzutujący na efektywność przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych, czy też zupełne uniemożliwienie osiągania zakładanych celów w ramach tego procesu. Drugie rozróżnienie wskazuje, czy dane zjawisko ma ograniczony zakres oddziaływania, rzutujący na rezultaty wybranego elementu (ogniwa) lub elementów (ogniw) procesu, czy też oddziałuje równolegle na cały proces i jego poszczególne elementy.

Należy też zauważyć, że „czynniki zakłócające prawidłowe funkcjonowanie zakładu pracy można ująć w trzy kategorie. Pierwsza z nich – to zakłócenia występujące w zakresie procesów technologicznych i organizacji pracy. Druga wiąże się z materialnym środowiskiem pracy, z jego funkcjonalnością, czyli dostosowaniem zarówno do potrzeb produkcyjnych, jak i higieny pracy. Trzecia kategoria – to tzw. zjawiska i procesy patologii społecznej, czyli wszystko to, co dzieje się wśród ludzi zatrudnionych w zakładzie i jednocześnie ujemnie, szkodliwie wpływa na funkcjonowanie zakładu i oceniane jest jako złe i wykraczające poza ustalone, zobiektywizowane normy społeczne”[184]. Czynniki te wywołują zjawiska dezorganizujące, zachodzące w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych i oddziałujące na jego przebieg oraz rezultaty.

Zjawiska dezorganizujące proces przygotowania zasobów osobowych oddziałują na różne elementy procesu w rozumieniu przedmiotowym. Do pierwszej grupy należą zjawiska oddziałujące na elementy proceduralne (formalne) procesu. Wiążą się one z obowiązującymi regulacjami, ich spójnością, kompletnością i jednoznacznością. Jak wynika z przeprowadzonych badań, istnieje niedobór tych cech w odniesieniu do instrumentów regulujących, co skutkuje niejasnością przepisów i koniecznością ich interpretowania oraz ryzykiem błędnych interpretacji oraz błędów i uchybień formalnych w działaniu. Odrębną, choć równie istotną kwestią jest niestabilność rozwiązań wynikająca ze zmienności prawa. Częste zmiany w prawodawstwie prowadzą do niepotrzebnego zwiększania obciążeń i wzrostu niepewności co do realizowanych zadań.

Drugą grupę stanowią zjawiska związane bezpośrednio z zasobami osobowymi, poziomem ich usatysfakcjonowania, upodmiotowienia, motywacji i autonomiczności. Wiąże się to zarówno z samooceną pracownika, jak i oceną odzwierciedloną[185]. Poziom odczuwanej satysfakcji zawodowej wynika często z osobistych przesłanek odnoszących się do aktualnego statusu zawodowego, odniesionego zarówno do realiów zawodowych, jak i własnych oczekiwań wynikających z osobistych potrzeb[186]. Stopień upodmiotowienia pracowników w organizacji wiąże

[184] H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia*..., s. 191.

[185] W relacjach służbowych i pozasłużbowych.

[186] Zgodnie z teorią hierarchii potrzeb Maslowa struktura potrzeb jest usystematyzowana od najbardziej pierwotnych, związanych z trwaniem biologicznym, aż po potrzeby wynikające ze społecznej natury człowieka. Stąd należy pamiętać, że oczekiwania zawodowe są wysoce zindywidualizowane i odnoszą się nie tylko do danej jednostki, ale

się z uwzględnianiem ich indywidualnych potrzeb i oczekiwań w działalności organizacji, jak również respektowaniem uzasadnionych interesów poszczególnych jednostek i grup zawodowych. Poziom motywacji, wyznaczanej przez „konkretne, szczegółowe motywy postępowania człowieka tworzone przez warunki obiektywne (ekonomiczno-społeczne) oraz subiektywne (uczucia, wolę, ciekawość, wiedzę)"[187] wiąże się ze spełnianiem tych motywów i rzutuje na skłonność do podejmowania wyzwań i zaangażowanie w realizację zadań. Poziom autonomiczności jest uzależniony zarówno od indywidualnego podejścia do stawiania zadań pracownikom, jak i od zindywidualizowanego systemu oceniania i nagradzania.

Niski poziom tych czynników powoduje dezorganizację procesu przygotowania w jego aspektach ludzkich, powodując niedostosowanie działań do potrzeb, mniejsze zaangażowanie pracowników oraz unikanie lub ograniczanie udziału w działaniach związanych z rozwojem zawodowym. W administracji samorządowej, w obszarze zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych, bardzo wyraźnie uwypuklane są niskie motywacje zawodowe oraz mała satysfakcja związana z wykonywaniem zawodu[188]. W mniejszym stopniu dostrzegane są czynniki związane z pozamerytorycznymi kryteriami awansu i nieoczywistymi ścieżkami awansu[189].

Z tą grupą zjawisk dezorganizujących proces przygotowania zasobów osobowych wiążą się również czynniki społeczno-kulturalne dezorganizacji, „jeżeli tworzą tzw. syndrom myślenia grupowego[190] i metanormy niesprzyjające realizacji celów i zadań organizacji społecznej danego zakładu pracy"[191]. Myślenie grupowe przyczynia się do wyjałowienia klimatu intelektualnego i zamyka drogę innowacji i rozwoju, uniemożliwiając skuteczne poszukiwanie alternatywnych rozwiązań i argumentów oraz krytyczną analizę decyzji i działań. Stanowi to poważne zagrożenie dla przebiegu i rezultatów procesu przygotowania zasobów osobowych przez aprioryczne ograniczenie pola wyboru działań i niechęć do podejmowania decyzji, które mogą naruszyć istniejącą praktykę działania. Dodatkowo rodzi to, przez przyjęcie decyzji nie podlegającej krytycznej ocenie, niebezpieczeństwo zadufania i niezdolności do realnej oceny sytuacji – uproszczony obraz sytuacji przesłania skutecznie napływające sygnały i bodźce podważające

---

również momentu życia, stadium rozwoju zawodowego, stanu emocjonalnego i chwili odczuwania.

187 H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia*..., s. 168.

188 Por. wyniki badań dotyczące motywacji i odczuwanego prestiżu zawodowego (również aspekt finansowy).

189 W badaniu nie wskazywano, poza pojedynczymi przypadkami, na problemy związane z nepotyzmem ani innymi, podobnymi zjawiskami. Może to się wiązać z rzeczywistym rzadkim ich występowaniem lub niechęcią do wypowiadania się w tych bardzo drażliwych sprawach zawodowych.

190 Syndrom myślenia grupowego polega na kolektywnym podejmowaniu decyzji i kolektywnej ich obronie, jako swoistego „dobra wspólnego", stanowiącego wartość samoistną. W tym myśleniu niedopuszczalne są żadne wątpliwości dotyczące podjętych decyzji, a wszelka krytyka tych decyzji odbierana jest jako atak na grupę. Myślenie to akceptuje jedynie opinie popierające i afirmujące podjęte decyzje.

191 H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia*..., s. 191.

obowiązującą ocenę. Można powiedzieć, że „syndrom myślenia grupowego ogranicza trafność przewidywań nowych sytuacji stanów organizacji i obniża skuteczność podejmowanych decyzji”[192].

Z kolei metanormy stanowią praktyczne dopełnienie oficjalnego systemu norm postępowania w zakładzie pracy (prawnych i pozaprawnych). W zależności od konkretnych rozwiązań, metanormy mają charakter komplementarny (uzupełniający w praktyce i zgodnie z przyjętym zwyczajem regulacje oficjalne) lub substytucyjny (zastępujący w niektórych obszarach obowiązujące regulacje). Metanormy mogą znacznie przyczyniać się do dezorganizacji procesu przygotowania zasobów osobowych, szczególnie w razie wystąpienia sprzeczności pomiędzy metanormami (nieoficjalnymi) a normami (oficjalnymi). Należy podkreślić, że „im bardziej wymogi metanorm różnią się od norm oficjalnie ustanowionych dla danego zakładu pracy, tym większe będą występować bariery społeczne dezorganizujące jego funkcjonowanie”[193].

Występowanie negatywnych metanorm często wynika z niskiego poziomu czynników związanych z odczuwaniem satysfakcji zawodowej oraz motywacji. Często również wiąże się z poczuciem podmiotowości i autonomiczności oraz z odczuwanymi rozbieżnościami interesów pracowników i ich zakładu pracy. W takich sytuacjach może mieć miejsce zjawisko obniżania efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych w atmosferze niepisanej zmowy[194].

Do trzeciej grupy należą zjawiska oddziałujące na stroną logistyczną procesu przygotowania zasobów osobowych. W procesie przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych, istotne znaczenie ma zaspokojenie potrzeb materialnych – zapewnienie materiałów i urządzeń biurowych, materiałów szkoleniowych, odpowiednio wyposażonych pomieszczeń, środków transportowych, ale również różnego typu usług zewnętrznych. Zabezpieczenie tych potrzeb realizowane jest w funkcji ogólnych potrzeb i możliwości oraz znaczenia zadań obronnych i komórek je realizujących w ramach administracji samorządowej. Środki na realizację zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych zasadniczo przekazywane są w formie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, jednak w wielu jednostkach samorządu terytorialnego istnieje praktyka pokrywania części kosztów ze środków samorządowych[195]. W szczególności dotyczy to wydatków związanych z procesem przygotowania

---

[192] Tamże, s. 192.

[193] Tamże, s. 192.

[194] Zjawisko niepisanej zmowy polega na podejmowaniu zbieżnych, ale nieskoordynowanych działań destrukcyjnych, oddziałujących dezorganizująco na zasadniczy proces osiągania celu. Działania te mogą polegać na opóźnianiu, niedokładnym wykonywaniu i ignorowaniu niektórych obowiązków, na skracaniu lub niepełnym wykorzystaniu czasu pracy oraz na zbiorowym ukrywaniu niektórych wskaźników i informacji – por.: H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia*..., s. 193.

[195] Wynika to przede wszystkim z dysproporcji między dostępnymi środkami „rządowymi” a możliwościami finansowymi dużych jednostek miejskich samorządu terytorialnego – z taką sytuacją mamy np. do czynienia w m.st. Warszawie.

zasobów osobowych, gdzie w zasadzie gros środków pochodzi z samorządu. W wypadku niedostatecznego postrzegania przez władze lokalne potrzeb obronnych lub mniejszych możliwości finansowych konkretnej jednostki samorządowej udział tych środków się zmniejsza, często przyczyniając się do dezorganizacji procesu przygotowania zasobów osobowych lub ograniczając jego przebieg i rezultaty. Prowadzi to również do zróżnicowania poziomów przygotowania zasobów osobowych ze względu na ich możliwości finansowe i podejście lokalnych władz do spraw obronnych.

Ogólnie można powiedzieć, że uwarunkowania procesu przygotowania zasobów osobowych, jego przebiegu oraz osiągania w jego ramach rezultatów, są bardzo złożone. Zaliczają się do nich zarówno czynniki wchodzące w skład procesu, jak i zewnętrzne, występujące w sposób niezależny. Fundament procesu przygotowania zasobów osobowych stanowią realnie zidentyfikowane potrzeby samorządu terytorialnego w kontekście celu podstawowego – odpowiedniej realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. Odnoszą się do nich pozostałe aspekty procesu, w tym związane z pozyskiwaniem zasobów osobowych, oraz wszechstronnego zabezpieczenia przebiegu procesu. Rdzeniem procesu jest jego treść, pozwalająca na efektywne osiąganie założonych celów w złożonych warunkach funkcjonowania administracji samorządowej – społecznych, instytucjonalnych i materialnych.

Na przebieg procesu przygotowania zasobów osobowych w dużym stopniu wpływa stopień jego usystematyzowania i spójności. W procesie przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych, dostrzegalne są luki i braki. Trudno mówić o pełnej systemowości, gdy brakuje jasnych reguł i przełożeń systemowych na elementy związane z pozyskiwaniem zasobów osobowych[196], jak również ujednoliconych procedur i zasad szkolenia i doskonalenia. Nie występuje tu również element spójności – można o niej mówić jedynie w poszczególnych jednostkach administracji samorządowej, nie jest natomiast możliwe takie odniesienie do całej administracji. Na proces przygotowania negatywnie rzutuje okoliczność niejednolitej, na ogół niesłusznie niskiej rangi i znaczenia zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych w administracji samorządowej. Wynika to z przyczyn partykularnych, z postrzegania ich znaczenia przez pryzmat ograniczonych czasoprzestrzenie interesów

[196] Jest to bardzo obszerne zagadnienie, znacznie wykraczające poza ramy niniejszej pracy. Warto jednak zauważyć, że nie istnieją obecnie w polskim systemie prawnym żadne rozwiązania całościowe, obejmujące regulacjami kadry administracji publicznej, chociażby na wzór ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tzn. regulacje obejmujące wszystkich urzędników – funkcjonariuszy publicznych, nadające im jednolite i spójne uprawnienia oraz nakładające zobowiązania wynikające ze służby publicznej). Obecnie istnieją rozwiązania dotyczące tylko wybranych grup osób zatrudnionych w administracji rządowej. Ujednolicenie rozwiązań (dotyczących wówczas m.in. przygotowania zasobów osobowych) umożliwiłoby lepsze wykorzystanie istniejących zasobów osobowych, płynny przepływ kadr pomiędzy jednostkami administracji oraz utrwalenie jednolitych standardów realizacji zadań.

poszczególnych jednostek samorządowych oraz z braku rozwiązań systemowych, narzucających wymierne kryteria i wyznaczniki przebiegu procesu przygotowania zasobów osobowych, oparte na efektywności i realizacji celów: podstawowego i cząstkowych. Istniejące elementy efektywnościowe procesu, związane z nadzorem bieżącym nad jego przebiegiem, nie są wystarczające. Daje się również zauważyć pewne luki kompetencyjne związane z dużą dowolnością kształtowania procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych – w szczególności dotyczy to elementów zarządzania procesem w zakresie formułowania i osiągania celów, efektywności oraz jednolitego i spójnego umiejscowienia elementów odpowiedzialnych zarówno za bezpośrednią realizację zadań obronnych, jak i procesu przygotowania zasobów osobowych.

Wydaje się, że poprawa tego stanu rzeczy może się odbyć jedynie w sposób systemowy, uwzględniający spójne rozwiązania, wykorzystujące naukowo opracowane i zweryfikowane instrumenty i narzędzia zarządzania zasobami osobowymi, oparte na kompetencjach oraz uwzględniające czynniki motywacyjne.

Rozdział 5

MODEL PRZYGOTOWANIA ZASOBÓW OSOBOWYCH W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z POTRZEB SIŁ ZBROJNYCH, OPARTY NA KOMPETENCJACH

Przygotowanie zasobów osobowych stanowi spójny, uporządkowany proces. Wskazane wcześniej uwarunkowania procesu przygotowania zasobów osobowych na rzecz zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych pozwalają na skonstruowanie ogólnego modelu takiego procesu.

W poniższym rozdziale został przedstawiony uporządkowany model procesu przygotowania zasobów osobowych. Przyjmując ogólną koncepcję modelu jako specyficznego narzędzia badawczego, możemy przyjąć, że stanowi on „zestaw elementów, który odzwierciedla lub tworzy całościowy obiekt badań (podmiot, przedmiot, stan, zdarzenia itp.) dla konkretnych celów poznawczych. Model systemowy uwzględnia relacje, jakie zachodzą między całością a częścią systemu oraz między jego pod- i nadsystemami bądź systemami równorzędnymi. Model można uważać za obraz systemu lub nawet za system, który daje wyjaśnienie struktury opisanego systemu pierwotnego, co najmniej zaś za wyjaśnienie tych części i aspektów systemu, które są istotne dla podstawowego problemu”[197].

Opracowywanie, konstruowanie i weryfikacja modelu wymagają odpowiedniego podejścia metodycznego, określanego w literaturze przedmiotu jako modelowanie lub, ściślej, modelowanie systemowe. Modelowanie systemowe to „narzędzie, metoda i proces tworzenia, odtwarzania modelu systemu, uwzględniające istotę systemu i model systemu, założenia teorii systemu i metodologii poznania systemowego. Model systemowy spełnia liczne funkcje (np. heurystyczną) w procesie poznania naukowego i działalności (np. praktyczną)”[198]. W konkretnym badanym przypadku należy pamiętać o tym, że mówiąc o przygotowaniu zasobów osobowych, mamy na myśli proces, stąd narzędzie i metoda wykorzystane w trakcie prowadzonych badań jest modelowaniem procesowym. Modelowanie wykorzystuje zasadnicze cechy i istotę modelu jako obiektu: uproszczony charakter w stosunku do rzeczywistości, oparcie na posiadanej wiedzy, złożoną strukturę oraz budowę składającą się z kategorii i zależności pomiędzy elementami[199].

---

[197] K. Duraj-Nowakowa, *Procedura modelowania systemowego w dydaktyce*, Wyd. Edukacyjne, Kraków 1996, s. 10.
[198] Tamże, s. 11.
[199] Por. tamże, s. 14.

Modelowanie stanowi proces polegający na „abstrahowaniu prowadzącym do odwzorowania w abstrakcję istotnych cech badanej rzeczywistości. Człowiek ustala cel badania, a zatem kryteria, według których są identyfikowane cechy istotne, przenoszone na poziom abstrakcji. Niemal w każdej procedurze modelowania krokiem inicjującym ten proces jest pewne działanie inicjujące: wyodrębnienie systemu z otoczenia, poszukiwanie analogii i świadomość celu"[200]. Wydaje się, że warto się pokusić o przywołanie determinantów procesu modelowania, co pozwoli na wpisanie metody w tok prowadzonych badań.

Po pierwsze, należy stwierdzić, że modelowanie warunkowane jest analogią pomiędzy modelem a obiektem rzeczywistym – muszą istnieć zbieżne cechy i zależności pozwalające na przeprowadzenie odniesień uzyskanych wyników badań. Zbieżność musi pozwalać na formułowanie wniosków ogólnych odnoszących się do rzeczywistości badanej opartych na wynikach, obserwacjach i wnioskach uzyskanych na modelu.

Po drugie, wykorzystanie modelu polega na symulacji – badaniu realnych działań i zjawisk na sztucznie zbudowanym obiekcie – modelu, a nie na obiekcie rzeczywistym. Przynosi to wymierne korzyści w badaniu, pozwala bowiem na równoczesne sprawdzanie większej liczby zmiennych, ogranicza koszty, czas badania oraz umożliwia antycypowanie stanów, cech, zjawisk i procesów związanych z obiektem rzeczywistym[201].

Po trzecie, badanie z wykorzystaniem modelu wymaga przeprowadzenia formalnej procedury uwzględniającej: sformułowanie celu, wyodrębnienia obiektu z rzeczywistości oraz ustalenia abstrakcyjnych lub fizycznych powiązań. Procedura obejmuje[202]:

- rozpoznanie struktury i związków między elementami określanego stanu rzeczywistości,
- sformułowanie modelu na podstawie rozpoznanej struktury za pomocą dostępnych narzędzi,
- sprawdzenie modelu przez skonfrontowanie z odpowiednimi danymi lub przetestowanie na odpowiednich przykładach,
- podział modelu na części składowe w obszarach złożonych i różnorodnych powiązań.

Po czwarte, istotne jest dopasowanie do prowadzonych badań metody konstrukcji modelu oraz uwzględnienie zasadniczych warunków modelowania. Konstrukcja modelu zależy od rodzaju badań i uwzględniania w przedmiocie badań relacji i zależności zewnętrznych. Jedna z metod konstrukcji zakłada wprowadzenie ograniczeń modelu zamykających wpływ otoczenia na jego

[200] Tamże, s. 25.
[201] Por. tamże, s. 32-33.
[202] Por. tamże, s. 34-35.

charakterystyki wewnętrzne, zaś druga uwzględnia warunki otoczenia (więzi wielostronne i sprzężenia zwrotne) już na etapie opracowywania założeń modelu. Warunki modelowania obejmują: poglądowość (umożliwienie wyobrażenia rzeczywistego obiektu), określoność (przeprowadzenie jasnych i czytelnych rozgraniczeń) i obiektywizm (niezwiązanie z czynnikami pozamerytorycznymi)[203].

Rozdział ten ma następujący układ. Na wstępie przedstawione zostały założenia funkcjonalne modelu, sformułowane na podstawie wniosków uzyskanych z przeprowadzonej wyżej analizy procesu przygotowania zasobów osobowych. Dalej zostaną omówione aspekty organizacyjne prezentowanego modelu przygotowania zasobów osobowych w kontekście obowiązujących regulacji prawnych. Z kolei przedstawiona zostanie propozycja modelowej struktury kompetencyjnej zasobów osobowych przy zastosowaniu wariantowania rozwiązań i selekcji optymalnej.

Wskazany model struktury kompetencyjnej zasobów osobowych zostanie poddany analizie i weryfikacji w zakresie użyteczności za pomocą przygotowanych wcześniej kryteriów.

Na koniec przedstawione zostaną wnioski dotycząc wdrażania modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP.

5.1. Założenia funkcjonalne modelu

Istotą modelu jest konstrukcja umożliwiająca zastosowanie go do określonych celów badawczych. Poprawnie i adekwatnie zbudowany model (wzorzec – paradygmat) powinien zatem spełniać funkcje związane z możliwością osiągania założonych celów. Model pełni zatem następujące funkcje[204]:

- jest podstawą ustalenia warunków (w jaki sposób i w jakim stopniu), w których realizowany proces umożliwia osiąganie celów,
- wraz z odpowiednią teorią daje podstawę zweryfikowania i skorygowania wyników osiąganych za pomocą różnych technik,

[203] Por. tamże, s. 40-42.
[204] Por. tamże, s. 31.

- ujawnia braki w wiedzy i wskazuje kierunki dalszych poszukiwań opartych na uzyskanych wynikach badań.

Proces przygotowania zasobów osobowych wymaga podejścia systematycznego i planowego w trakcie planowania i realizacji. Jego głównym celem jest zapewnienie organizacji odpowiednich ilościowo i jakościowo zasobów osobowych. Zastosowanie założeń teorii zarządzania kompetencjami, a w szczególności opracowanie adekwatnego modelu kompetencyjnego, ma pozwolić na sprawniejsze, bardziej niezawodne i efektywne planowanie i realizowanie procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, pracujących na rzecz Sił Zbrojnych RP.

Model kompetencyjny pozwala na bardziej efektywne realizowanie procesu przygotowania zasobów osobowych przede wszystkim w odniesieniu do następujących etapów:

- selekcji,
- szkolenia i doskonalenia,
- oceny efektywności,
- tworzenia i dostosowywania instrumentów i mechanizmów motywacyjnych (materialnych i niematerialnych).

W ramach selekcji dostosowany model kompetencyjny udostępnia zbiór możliwych rozwiązań gotowych do zastosowania, w tym[205]:

- zasób przykładowych zachowań modelowych, koniecznych do efektywnej pracy na danym stanowisku,
- przykłady i schematy sformułowań przydatnych do zastosowania w tekstach ogłoszeń rekrutacyjnych,
- zasób kryteriów wskazanych do zastosowania podczas wyboru metod oceny i opracowywania procedur jej przebiegu,
- wzorcowe punkty odniesienia, ważne przy podejmowaniu decyzji, pozwalające na obiektywizację dokonywanego wyboru,
- model (schemat) sprzężenia zwrotnego, którym można się posłużyć w trakcie procesów oceny,

---

[205] Tamże, s. 71.

- zasób kryteriów monitorowania selekcji.

Na etapie szkolenia i doskonalenia odpowiedni model kompetencyjny może spełniać istotną, fundamentalną rolę, w szczególności w[206]:

- obiektywnym określeniu potrzeb w zakresie szkolenia i doskonalenia oraz rozwoju zawodowego,
- projektowaniu i przygotowywaniu działań szkoleniowych i stymulujących rozwój zawodowy,
- doborze instrumentów szkoleniowych (odpowiednim do potrzeb przedsięwzięcia i formy szkoleniowej lub stymulującej rozwój),
- ocenie efektywności zastosowanych przedsięwzięć (i form) szkolenia i stymulacji rozwoju zawodowego pod kątem ich adekwatności do rzeczywistych potrzeb w zakresie szkolenia i rozwoju zawodowego oraz zgodności z celami i strategią organizacji,
- monitorowaniu postępów zasobów osobowych w osiąganiu założonych celów szkolenia i doskonalenia oraz rozwoju zawodowego.

Wykorzystanie właściwego modelu kompetencyjnego na potrzeby oceny efektywności zasobów osobowych pozwala na[207]:

- ustanowienie standardów (punktów odniesienia) jakości i efektywności pracy,
- lokalizację obszarów węzłowych, w których oczekiwane jest zwiększenie efektywności pracy,
- określenie potencjału organizacji (rozpoznanie i weryfikacja istniejących zasobów osobowych) w zakresie wewnętrznej rekrutacji,
- prowadzenie dyskusji z pracownikami o planach ich rozwoju zawodowego oraz ścieżkach kariery.

W zakresie tworzenia i dostosowywania instrumentów i mechanizmów motywacyjnych (materialnych i niematerialnych) odpowiedni model kompetencyjny wydaje się niezbędny w szczególności do:

- określania przydatności pracowników dla organizacji,

---

[206] Tamże, s. 155.
[207] Tamże, s. 117.

- tworzenia struktury wynagrodzeń,
- tworzenia struktury dodatkowych materialnych instrumentów motywacyjnych powiązanych z indywidualnymi dokonaniami zawodowymi w odniesieniu do posiadanych i uzyskiwanych kompetencji,
- promowania rozwoju kompetencji,
- tworzenia katalogu i budowy struktury niematerialnych instrumentów motywacyjnych (lojalnościowych).

Podsumowując, należy podkreślić, że funkcje wykorzystanej metody i narzędzia, jakimi są modelowanie i zbudowany model kompetencyjny przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania z zakresu potrzeb sił zbrojnych, stanowią o możliwości osiągania celów związanych z przygotowaniem zasobów osobowych, a zatem o użyteczności opracowanego modelu.

5.2. Aspekty organizacyjno-prawne w modelu przygotowania zasobów osobowych

Podstawą i zasadniczymi ramami tworzenia modelu kompetencyjnego dla określonej organizacji są istniejące (obowiązujące) uregulowania prawne (zarówno zewnętrzne, powszechnie obowiązujące, jak i wewnętrzne, korporacyjne) oraz uwarunkowania organizacyjne, w szczególności wynikające z istniejącej struktury organizacyjnej oraz ukształtowanych mechanizmów i relacji wewnętrznych.

Zarówno struktura samorządu terytorialnego, jak i zasady tworzenia struktury wewnętrznej poszczególnych jednostek administracji samorządowej zostały określone w trybie ustawowym. Organizacja urzędów administracji samorządowej – jednostek organizacyjnych – pomocniczym aparacie organów wykonawczych administracji samorządowej została ustawami ujednolicona i uporządkowana w sposób ramowy. Zadania na rzecz sił zbrojnych realizowane są w urzędach, w odpowiednich, wyodrębnionych i wyspecjalizowanych merytorycznych komórkach organizacyjnych. Równocześnie w ramach urzędu, na rzecz merytorycznych komórek organizacyjnych, wykonują zadania inne, merytoryczne i niemerytoryczne komórki organizacyjne (zapewniając zarówno obsługę realizowanych działań merytorycznych, jak i merytoryczne wsparcie

w obszarach specjalistycznych – organizacji komunikacji, ochrony środowiska, przestrzennych oraz innych).

Samorząd terytorialny działa na podstawie i w granicach prawa – szczegółowo zadania administracji samorządowej omówione zostały w rozdziale I niniejszej pracy. Należy jednak zwrócić uwagę, że również obszar związany z zasobami osobowymi administracji samorządowej podlega własnym, odrębnym regulacjom – w szczególności przepisom ustawy o pracownikach samorządowych oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Regulacje odnoszące się do pracowników samorządowych stanowią swoiste dopełnienie Kodeksu pracy, są przepisami bardziej szczegółowymi, w rozumieniu zasad legislacyjnych, w stosunku do przepisów ogólnych – zawartych w Kodeksie.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych[208] oraz pozostałe przepisy dotyczące pracowników samorządowych[209] nadają tymże specjalny status pracowniczy, obejmujący w szczególności następujące sfery:

- zasady i tryb rekrutacji (w odniesieniu do poszczególnych kategorii pracowników samorządowych ze względu na status zawodowy – z wyjątkiem stanowisk obsadzanych w trybie wyboru lub powołania, obowiązuje otwarty tryb konkursowy),
- hierarchię służbową stanowisk służbowych oraz tryb i kwalifikacje formalne, których spełnienie warunkuje możliwość obsadzenia danego stanowiska (zatrudnianie na poszczególne stanowiska warunkowane jest posiadaniem odpowiedniego wykształcenia i stażu pracy na stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej),
- zasady awansowania (kolejne, wyższe stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze można uzyskiwać po osiągnięciu odpowiedniego stażu pracy na stanowiskach urzędniczych i uzyskaniu odpowiedniego wykształcenia),
- regulacje dotyczące wynagrodzeń pracowniczych, z uwzględnieniem przedziałów wysokości wynagrodzeń uzależnionych od zajmowanych stanowisk w strukturze zawodowej, stażu, kompetencji zawodowych i wielkości jednostki samorządowej (istnieje hierarchia kategorii wynagrodzeń, przypisana do stanowisk i kompetencji, ułożona

---

[208] Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 r., DzU nr 142 z 2001 r. (tekst jedn.), poz. 1593.

[209] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich z dnia 2 sierpnia 2005 r., DzU nr 146 z 2005 r., poz. 1223; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dnia 2 sierpnia 2005 r., DzU nr 146 z 2005 r., poz. 1222; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych z dnia 13 marca 2007 r., DzU nr 55 z 2007 r., poz. 361.

elastycznie, umożliwiająca pewnego rodzaju poziomy manewr wysokością wynagrodzenia w ramach danej kategorii),

- regulacje dotyczące stymulacji rozwoju zawodowego (pracodawca zobowiązany jest do wspierania, w miarę możliwości, rozwoju zawodowego pracowników),
- katalog opcjonalnych instrumentów motywacyjnych materialnych (pracodawca ma możliwość przyznawania pracownikom samorządowym nagród uznaniowych za szczególne osiągnięcia w pracy),
- zasady dotyczące podnoszenia formalnych kwalifikacji zawodowych (pracodawca ma możliwość wspierania dokształcania pracowników w formach zorganizowanych przez dofinansowanie kosztów kształcenia do wysokości 100% oraz udzielanie urlopów szkoleniowych).

Odrębne wymagania nakłada na pracowników samorządowych ustawa o ochronie informacji niejawnych[210]. W zależności od klauzul, którymi opatrzone są dokumenty wykorzystywane i opracowywane w danej komórce organizacyjnej, zatrudnieni tam pracownicy zobowiązani są do uzyskania „Poświadczenia bezpieczeństwa", stwierdzającego rękojmię zachowania tajemnicy przez daną osobę.

Dodatkowe, szczegółowe regulacje dotyczące trybu i zasad postępowania w sprawach związanych z zasobami osobowymi administracji samorządowej wprowadzają uchwały właściwych rad (Rada Warszawy, rady gmin, rady powiatów i sejmiki samorządowe) oraz zarządzenia organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i marszałkowie sejmików wojewódzkich).

Istnieje bardzo wiele aktów prawa lokalnego, poruszających w jednym z aspektów lub zawierających wycinek regulacji dotyczących przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego, nie ma natomiast jednego głównego aktu, regulującego całościowo tę problematykę. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie regulacji ramowych w postaci powszechnie obowiązującego prawa, np. ustawy, nakładającego na jednostki samorządu terytorialnego i ich organy obowiązku prowadzenia jednolitej i spójnej polityki w tej dziedzinie[211].

---

[210] Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r., DzU nr 11 z 1999 r., poz. 95.

[211] Istnieje państwowy Korpus Służby Cywilnej, obejmujący urzędników zatrudnionych w urzędach administracji państwowej. Istniejące regulacje ujmują podstawowe elementy procesu przygotowania zasobów osobowych administracji państwowej (począwszy od pozyskiwania, aż po ocenę przydatności zawodowej). Nie ma natomiast prawnego odpowiednika odnoszącego się do administracji samorządowej. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby powołanie korpusu urzędniczego administracji samorządowej jako analogicznej formuły stanowiącej podstawę tworzenia szczegółowych regulacji dotyczących poszczególnych elementów procesu zarządzania zasobami osobowymi, w tym przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania obronne.

Opracowywany model kompetencyjny powinien uwzględniać nie tylko obowiązujące regulacje prawne, ale również istniejącą strukturę organizacyjną i zasady oraz praktykę organizacyjną w urzędzie. Równie ważne jest rozpoznanie, na etapie modelowania struktury kompetencyjnej, istniejącej kultury organizacyjnej – bardzo mocno rzutuje to bowiem na efektywność procesu wdrażania modelu kompetencyjnego (nie może on być w sprzeczności ze zdolnością do zmian i innowacyjnością panującą w organizacji – niedostosowanie tempa i skali zmian do możliwości przyswojenia przez organizację skutkować będzie odrzuceniem wdrażanych rozwiązań przez mających odmienne oczekiwania pracowników i, w konsekwencji, fiaskiem zamierzenia).

Wydaje się, że wprowadzenie zasad zarządzania kompetencyjnego, a w szczególności modelu kompetencyjnego, dostosowanego do specyficznych potrzeb konkretnej jednostki, powinno nastąpić w formie zarządzenia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego[212]. Zarządzenie to powinno szczegółowo regulować zasady i tryb wdrażania w urzędzie modelu kompetencyjnego, w tym:

- prezentację opracowanego modelu kompetencyjnego (stanowiącą załącznik do zarządzenia),
- wskazanie jednostek i komórek organizacyjnych zobowiązanych do stosowania modelu kompetencyjnego,
- odpowiedzialność osobistą kierowników i pracowników komórek za stosowanie modelu kompetencyjnego oraz zbiorową wybranych komórek, realizujących i nadzorujących wprowadzanie modelu kompetencyjnego,
- harmonogram i terminarz prowadzenia poszczególnych działań i przedsięwzięć związanych z zastosowaniem modelu kompetencyjnego,
- analizowanie przydatności i efektywności wykorzystywanego modelu kompetencyjnego oraz zasad ewaluacji,
- wnoszenie roboczych uwag i spostrzeżeń odnośnie do modelu kompetencyjnego oraz jego zastosowania,
- jasne i przejrzyste zasady wynagradzania za osiągnięcia związane z zastosowaniem modelu kompetencyjnego.

[212] Podstawą wydania takiego zarządzenia powinien być przepis zawarty w akcie prawnym regulującym powstanie korpusu urzędniczego administracji samorządowej (por.: przypis 211), stanowiący delegację i nakładający obowiązek szczegółowej (wykonawczej) regulacji w tym zakresie.

Należy podkreślić, że bezwzględnie należy stosować transparentność działań związanych z wprowadzaniem modelu kompetencyjnego – pozwoli to na uniknięcie szeregu utrudnień wynikających z naturalnych obaw środowiska pracowniczego przed wprowadzaniem nowych rozwiązań.

Ważną kwestią jest odpowiednia organizacja procesu przygotowania zasobów osobowych, oparta na opracowanym modelu kompetencyjnym. Należy stwierdzić, że samo sporządzenie modelu kompetencyjnego oraz wprowadzenie go do stosowania za pomocą instrumentów prawnych nie rozwiązuje jeszcze kwestii. Decydujące jest dopełnienie modelu w postaci instrukcji i procedur, pozwalających poszczególnym komórkom organizacyjnym, realizującym przedsięwzięcia z zakresu przygotowania zasobów osobowych, oraz pracownikom podlegającym procesowi przygotowania na orientację w celach, zasadach i działaniach realizowanych w ramach procesu oraz wykonywanie odpowiednich czynności w sposób uporządkowany i celowy. Prowadzenie działań w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych powinno się odbywać z udziałem pracowników samorządowych, uczestników procesu przygotowania. Nieodzowne jest bieżące informowanie pracowników o planach i harmonogramie przedsięwzięć wchodzących w skład procesu przygotowania zasobów osobowych oraz konsultowanie w zakresie indywidualnych i grupowych oczekiwań. Uzyskiwane tą drogą informacje powinny służyć korygowaniu planów prowadzonych działań.

Warto również uwzględnić w planach przygotowania zasobów osobowych okresowe przeglądy dokonań, realizowane wspólnie z zainteresowanymi (przez umożliwienie formułowania opinii i wniosków). Powinno się to odbywać w sposób możliwie sformalizowany, zawczasu ustalony i ogłoszony (ankiety pracownicze umożliwiające formułowanie ocen i opinii otwartych oraz składanie wniosków w określonym trybie).

Podsumowując, należy stwierdzić, że strona organizacyjno-prawna procesu przygotowania zasobów osobowych nie ogranicza się jedynie do formalnego, technicznego uporządkowania procedur postępowania w ramach realizacji przedsięwzięć z zakresu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, ale jest też ważnym elementem otwierającym proces przygotowania zasobów na indywidualne potrzeby rozwoju zawodowego pracowników administracji samorządowej.

5.3. Procesy dydaktyczne oraz metody i organizacja przygotowania zasobów

Jak ustalono wcześniej[213], proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, ma złożoną strukturę wewnętrzną. Jednym z jego elementów są dydaktyczne podprocesy, związane ze szkoleniem i rozwojem (doskonaleniem[214]) zawodowym zasobów osobowych. Pomiędzy szkoleniem a rozwojem, pojęciami używanymi w kontekście przygotowania zasobów osobowych jako bliskoznaczne, istnieją jednak zauważalne, choć niewielkie różnice semantyczne. Przy omawianiu procesu przygotowania zasobów osobowych nie zawsze zachodzi potrzeba wskazywania tych różnic, jednak przy ich wykorzystywaniu w aspekcie dydaktycznym, w szczególności wobec zróżnicowanej metodologii dydaktycznej procesu przygotowania, wydaje się to nieodzowne.

Można przyjąć, że zarówno szkolenie, jak i rozwój zawodowy oznaczają w omawianym kontekście zespół działań ukierunkowanych na zwiększenie kwalifikacji, wiedzy i umiejętności pracownika. Szkolenie jednak polega przede wszystkim na zapoznaniu z istotą i sposobami wykonywania konkretnych zadań, natomiast rozwój wiąże się głównie z poprawą własnej zdolności do wykonywania zadań[215]. Konsekwentnie, „do przedsięwzięć szkoleniowych zaliczamy wszelkie działania, podczas których pracownik uczy się czegoś nowego. Przedsięwzięcia w zakresie rozwoju obejmują zaś procesy polegające na praktycznym zastosowaniu zgromadzonej wiedzy w sposób umożliwiający rozwój umiejętności i fachowej sprawności"[216]. Przykłady przedsięwzięć z zakresu szkolenia i rozwoju zawarto w tabeli (zob. tabela 35).

---

[213] Por.: Podrozdział *4.4 Procesualizacja utrzymania i przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP*.

[214] W tym kontekście używane w literaturze pojęcie rozwoju zawodowego pokrywa się z pojęciem doskonalenia zawodowego.

[215] Jako praktyczne kryterium rozpoznawania charakteru potrzeb (szkolenie czy rozwój) może posłużyć pytanie „Czy dana osoba, uważana przez nas za zdolną do wykonywania w przyszłości określonych zadań, wie, na czym polega ich wypełniania?". W przypadku odpowiedzi negatywnej występuje potrzeba szkolenia, zaś w przypadku pozytywnej – rozwoju. Por.: S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele...*, s. 155-156.

[216] S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele...*, s. 159.

Tabela 35.

Przykłady ustrukturyzowanych i nieustrukturyzowanych przedsięwzięć w zakresie szkolenia i rozwoju

Procesy szkolenia	Procesy rozwoju
szkolenia, kursy seminaria, wykłady, warsztaty, nauczanie na odległość, nauka na stanowisku pracy (instruktaż w czasie wykonywania pracy).	próby wykonywania zadań w inny niż dotychczas sposób, obserwacja pracy przez bardziej doświadczoną osobę, a następnie rozmowa z pracownikiem, realizacja projektów, czasowe oddelegowanie do innego działu lub na inne stanowisko, ćwiczenia symulacyjne, zadania kontrolne, ćwiczenia w zakresie pracy zespołowej.

Opracowanie: S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele...*, s. 159.

Zastosowanie procesów dydaktycznych (stanowiących w tym wypadku ogniwa – podprocesy procesu przygotowania zasobów osobowych) wiąże się z konkretnym celem realizowanym na danym etapie procesu przygotowania. Przedsięwzięcia szkoleniowe znajdują zastosowanie w tych elementach procesu przygotowania, które wiążą się z przystosowaniem i dostosowaniem kwalifikacji pozyskiwanych zasobów osobowych do wypełniania zadań oraz powierzaniem im nowych zadań. W szczególności dotyczy to pracowników pozyskanych spoza administracji samorządowej, niedysponujących odpowiednim doświadczeniem zawodowym (praktyką).

Przedsięwzięcia związane z rozwojem zawodowym odnoszą się głównie do sytuacji związanych z podwyższeniem posiadanych kwalifikacji w danej dziedzinie oraz poznaniem nowych metod realizowania tych samych zadań, pozwalających na uzyskiwanie lepszych efektów przy

zastosowaniu takich samych nakładów pracy lub takich samych efektów przy użyciu mniejszego potencjału nakładczego.

Przedsięwzięcia dydaktyczne realizowane w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych korzystają z istniejącej metodologii dydaktycznej[217]. Wybór konkretnej metody wiąże się z przyjętym celem danego przedsięwzięcia oraz z odpowiednim elementem przyjętej struktury kompetencyjnej. Wpływ struktury kompetencyjnej na wybór metod wynika przede wszystkim z przyjętych poziomów kompetencji oraz wyznaczników behawioralnych. Osiąganie podstawowych poziomów kompetencji uzyskiwane jest z reguły przy zastosowaniu metod związanych z procesem szkolenia. Szczególnie przydatne są tutaj ćwiczenia praktyczne, szkolenia prowadzone w formie kursów profilowanych tematycznie, gry decyzyjne, szkolenia w miejscu pracy oraz wykłady problemowe. Na wyższych poziomach kompetencji, zarówno bezpośrednio dotyczących wykonywania zadań, jak i problematyki związanej z funkcjonowaniem zespołu zadaniowego, użyteczne są przede wszystkim metody praktyczne – warsztaty, seminaria oraz gry decyzyjne i ćwiczenia praktyczne[218].

Wskazane jest systematyczne realizowanie przedsięwzięć z zakresu szkolenia i rozwoju w ramach programów szkolenia i doskonalenia (rozwoju). Pozwoli to na lepsze wykorzystanie własnego potencjału i bardziej efektywne, bo planowe, zaspokajanie potrzeb z zakresu szkoleniowo rozwojowych elementów procesu przygotowania zasobów osobowych. Sporządzane programy powinny być przygotowywane w dłuższej perspektywie czasowej, z uwzględnieniem potrzeb w ramach całej jednostki samorządu terytorialnego.

Przy planowaniu przedsięwzięć z zakresu szkolenia i rozwoju należy w jak największym stopniu uwzględniać nie tylko potrzeby jednostki organizacyjnej, ale również indywidualne potrzeby i predyspozycje pracowników. Pomaga w tym ustalanie indywidualnych ścieżek kariery[219], na podstawie których budowane są indywidualne programy szkolenia i rozwoju. Wydaje się, że należy w tym kontekście zwrócić uwagę na względność charakteru procesu przygotowania zasobów osobowych. Otóż proces przygotowania zasobów osobowych ma charakter postępujący, przy

---

[217] Por.: Podrozdział *1.6 Paradygmaty i determinanty procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego*.

[218] W literaturze przedmiotu wskazuje się na silne zindywidualizowanie wyboru metod szkolenia i rozwoju w odniesieniu do konkretnego pracownika w kontekście struktury kompetencyjnej (por.: S. Whiddett, S. Hollyford, *Modele*..., s. 169-170).

[219] T. Oleksyn krytycznie odnosi się do pojęcia „kariera", argumentując to szczególnym znaczeniem słowa „kariera" w języku polskim. Jego zdaniem właściwym pojęciem jest rozwój zawodowy, stąd należałoby raczej mówić nie tyle o ścieżkach kariery, co o planach rozwoju zawodowego (por.: T. Oleksyn, *Zarządzanie*..., s. 207-208). Przyjmując to zastrzeżenie za zasadne, zdecydowano się jednak na użycie w tym miejscu mniej poprawnego, ale zakorzenionego w języku pojęcia ścieżki kariery, ze względu na dążenie do jednoznaczności terminologicznej, bowiem pojęcie rozwoju jest tutaj używane w nieco węższym znaczeniu.

rozpatrywaniu go w skali indywidualnej. Ten sam proces, rozpatrywany w odniesieniu do jednostki organizacyjnej, w ramach której jest realizowany, ma charakter ciągły, powtarzalny. Wynika z tego, że w procesie przygotowania zasobów osobowych mamy w istocie do czynienia z dwoma równoległymi procesami – przygotowaniem z punktu widzenia pracownika oraz z punktu widzenia jednostki organizacyjnej. Należy rozróżniać te procesy z tego powodu, że pierwszy stanowi asumpt do rozwijania indywidualnego portfela kompetencji, zaś drugi jest odzwierciedleniem portfela kompetencji oczekiwanych przez jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego. Optymalna sytuacja zachodzi wówczas, gdy oba portfele są równoważne.

Należy również zwrócić uwagę na inne aspekty organizacji przygotowania zasobów osobowych. Po pierwsze, organizowanie przedsięwzięć szkoleniowo rozwojowych i przydzielanie pracowników do uczestnictwa w tych przedsięwzięciach powinno odbywać się w miarę potrzeb administracji samorządowej z uwzględnieniem potrzeb utrzymania stałej, bieżącej obsady etatowej (nie może się to odbywać kosztem realizacji zadań). Po drugie, powinno być uporządkowane według przyjętej hierarchii potrzeb[220], przy czym kierowanie pracowników do udziału w poszczególnych przedsięwzięciach dydaktycznych odbywać się powinno w miarę dostępnych środków budżetowych. Po trzecie, metody i formy stosowane w procesie przygotowania powinny być odpowiednie do potrzeb oraz uzależnione od lokalnych uwarunkowań – związanych z wielkością, skalą zadań i specyfiką jednostki samorządowej. Po czwarte, należy koordynować ustalanie grafików i harmonogramów w sposób niekolidujący wewnętrznie ani też z wykonywaniem bieżących zadań.

Konkludując, należy stwierdzić, że planowanie i realizacja przedsięwzięć dydaktycznych powinny nie tylko opierać się na założeniach zbudowanej struktury kompetencyjnej, ale również wykorzystywać dostępną metodologię dydaktyczną w sposób adekwatny do potrzeb oraz lokalnych uwarunkowań.

[220] Indywidualnej dla danej jednostki samorządowej.

5.4. Modelowanie struktury kompetencyjnej zasobów osobowych i wybór najlepszego wariantu

Badanie przebiegu procesów oraz funkcjonowania systemów rzadko można realizować na obiekcie rzeczywistym, zarówno ze względu na wielką złożoność zjawisk, często wykraczającą poza obszar badań, jak i na koszty związane z takim podejściem. Powoduje to konieczność zastosowania innych metod naukowych, umożliwiających badanie zarówno samych procesów czy systemów, jak i ich elementów wewnętrznych – materialnych[221] i niematerialnych[222]. Jedną z takich metod, wybraną na użytek tej pracy, jest modelowanie, polegające na opracowaniu i zastosowaniu modelu badanego procesu.

Można przyjąć, że modelowanie jest „procesem konstruowania obrazu danego fragmentu rzeczywistości, zwanego oryginałem, wyrażonym w przyjętym języku (kodzie) za pomocą określonej metody badawczej i zgodnie z wiedzą podmiotu. Natomiast model jest rezultatem modelowania, tzn. obrazem danego przedmiotu badań, wyrażającym cel badań i wiedzę podmiotu, przedstawionym w przyjętym języku (kodzie)"[223]. Ponadto należy stwierdzić, że na przebieg procesu modelowania i kształt ostateczny modelu rzutują również ograniczenia podmiotowe (wiedza i umiejętności podmiotu modelującego) oraz przedmiotowe (cel, zakres i czas badań, założenia oraz uwarunkowania zewnętrzne). Poszczególne modele różnią się pod względem różnych cech, charakteru, czy wykorzystywanych technik należących do metodologii różnych dyscyplin naukowych. Szczegółową klasyfikację rodzajów modeli przedstawił P. Sienkiewicz[224].

Sięgając po metodę modelowania, uwzględniać należy trzy podstawowe jej aspekty: strukturalny, funkcjonalny i rozwojowy. Aspekt strukturalny (formalny) wiąże się z odpowiedzią na pytania o elementy systemu, charakter relacji i sprzężeń pomiędzy elementami, optymalny skład elementów, sposób oddziaływania struktury na funkcje systemu oraz kierunki przemian struktury w odniesieniu do zmian otoczenia[225]. Aspekt funkcjonalny (rzeczowy) dotyczy problematyki ściśle procesualnej i wiąże się z poszukiwaniem odpowiedzi na pytania o funkcje i przedsięwzięcia w ramach systemu, funkcjonowanie systemu w określonych warunkach, porządek i organizację procesu, optymalny przebieg procesów, adekwatność struktury systemu oraz wpływ cech

---

[221] Obiekty, zasoby, urządzenia i podmioty.
[222] Regulacje, relacje i sprzężenia.
[223] P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 108.
[224] Por.: P. Sienkiewicz, *Systemy*..., s. 109-113; P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów*, Wyd. PAN, Warszawa 1987, s. 10-11.
[225] Por.: P. Sienkiewicz, *Teoria*..., s. 14-19.

elementów (procesów) systemu na jego efektywność[226]. Aspekt rozwojowy (prognostyczny) odnosi się do spodziewanych kierunków ewoluowania systemu, wpływu zmian strukturalnych na zmiany funkcjonalne, oddziaływania zmian dynamiki przedsięwzięć na zmiany strukturalne systemu oraz optymalizację sterowania systemem[227].

W celu zastosowania metody modelowania dla budowy modelu kompetencyjnego należy dostosować procedurę modelowania do specyficznych uwarunkowań teorii zarządzania kompetencyjnego. Procedura modelowania obejmuje następujące kroki[228]:

- rozpoznanie obiektu badań (złożonego systemu rzeczywistego), jego potrzeb i uwarunkowań,
- konceptualizację i idealizację (wskazanie istotnych cech i związków pomiędzy głównymi elementami systemu),
- konkretyzację (uszczegółowienie i uporządkowanie wyróżnionych elementów i związków pomiędzy nimi),
- weryfikację (logiczne i praktyczne sprawdzenie zgodności wybranych elementów systemu i związków pomiędzy nimi),
- preparację (sporządzenie modelu w oparciu o poczynione ustalenia metodologiczne i rzeczowe).

Tworzenie struktury kompetencyjnej dla jednostek organizacyjnych administracji samorządowej, realizującej zadania na rzecz sił zbrojnych, wymaga szczególnego, uwzględniającego specyfikę i wagę tych zadań, podejścia. Stąd należy założyć, że dostosowana do tych założeń struktura kompetencyjna odbiegać będzie w pewnym stopniu od popularnych, modelowych struktur kompetencyjnych opracowywanych dla celów zarządzania zasobami osobowymi dużych podmiotów rynkowych. Natomiast, ze względu na umiejscowienie w ramach teorii zarządzania kompetencjami, obejmować będzie ona wszystkie zasadnicze typy elementów składowych.

Ogólna, modelowa struktura kompetencyjna składa się z jednopoziomowych lub wielopoziomowych kompetencji, uporządkowanych w ramach skupisk (kategorii) kompetencji. Do poszczególnych kompetencji przypisane są odpowiednie wyznaczniki behawioralne.

---

[226] Por.: tamże, s. 19-24.
[227] Por.: tamże, s. 24-26.
[228] Por.: tamże, s. 9-10.

W ramach administracji samorządowej daje się wyróżnić następujące skupiska (kategorie) kompetencji:

- kompetencje odnoszące się do relacji z ludźmi (zarówno charakter tych relacji, jak i status osób jest bardzo zróżnicowany – począwszy od bezpośrednio zaangażowanych w działania współpracowników, przełożonych i podwładnych, poprzez inne osoby funkcjonujące w ramach administracji publicznej, aż po osoby spoza administracji pośrednio i incydentalnie związane z realizacją zadań),
- kompetencje odnoszące się do procesu wykorzystywania informacji w ramach realizowanych zadań (obejmujące zarówno pozyskiwanie, przetwarzanie, weryfikowanie, gromadzenie, jak i wykorzystanie w procesie decyzyjnym oraz wytworzenie i przekazanie informacji),
- kompetencje związane z doskonaleniem zarówno aspektów organizacyjno-funkcjonalnych jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego w ramach istniejących regulacji prawnych, jak i ze stałym procesem podwyższania efektywności i standardów realizowanych zadań,
- kompetencje związane z bezpośrednią realizacją zadań, obejmujące zarówno etapy przygotowawcze do realizacji zadań (planowanie, określanie celów i opracowywanie strategii działania), właściwe realizowanie zadań (podejmowanie konkretnych działań, nadzór nad ich wykonywaniem, wspomaganie i stymulowanie), jak też ewaluację realizowanych zadań (ocenę efektywności i formułowanie odpowiednich wniosków odnośnie do stopnia osiągniętych celów).

Spośród kompetencji odnoszących się do relacji z ludźmi istotną rolę odgrywają kompetencje budujące dobre relacje w zespole zawodowym pomiędzy poszczególnymi pracownikami, przyczyniające się do zwiększania komfortu pracy i współpracy w ramach zespołu, do rozwijania indywidualnych dążeń do zwiększania własnej wartości zawodowej i efektywności – podwyższania kwalifikacji i doskonalenia zawodowego oraz tworzenia stabilnej i sprawnej struktury wewnętrznej zespołu. Wydaje się, że można te kompetencje sformułować następująco:

- zarządzanie indywidualnymi relacjami interpersonalnymi,
- praca zespołowa,
- oddziaływanie i wywieranie wpływu na zespół i jego członków.

Kompetencje te są wielopoziomowe, ich przydatność i osiągnięty poziom powinny być skorelowane z wymogami zajmowanego stanowiska i pełnionej funkcji w odniesieniu do zakresu i charakteru realizowanych zadań.

W ramach kompetencji *zarządzanie indywidualnymi relacjami interpersonalnymi* wyróżnione zostały trzy poziomy kompetencyjne, ze względu na zasięg budowanych relacji oraz ich dynamikę, odnoszące się odpowiednio do relacji wewnątrz zespołu, relacji wykraczających poza własny zespół zawodowy oraz prowadzenia bardziej złożonych, świadomych działań dla stymulowania relacji zewnętrznych.

W zakresie kompetencji *praca zespołowa* zostały wyodrębnione trzy poziomy kompetencyjne, ze względu na stopień wpływu zaangażowania własnego na pracę zespołu, odnoszące się odpowiednio do własnego dorobku i efektów pracy w ramach zespołu zawodowego, udziału w stymulowaniu sukcesów i osiągnięć kolegów z zespołu oraz wpływu na osiąganie przez zespół dobrych efektów zawodowych.

Kompetencja *oddziaływanie i wywieranie wpływu na zespół i jego członków* obejmuje trzy poziomy kompetencyjne, wyróżnione ze względu na stopień aktywnego oddziaływania na opinie, poglądy i wolę innych pracowników w zakresie zawodowym. Są to, odpowiednio, poziomy odnoszące się do komunikatywności i zrozumiałości przekazu oraz stopnia wpływu na innych w zakresie opinii i poglądów.

Do poszczególnych poziomów relacji przypisane zostały grupy wyznaczników behawioralnych, stanowiące opisy pożądanych zachowań w relacjach zawodowych.

Skupisko (kategoria) kompetencji odnoszących się do relacji z ludźmi przedstawione zostało w formie tabelarycznej w tabeli 36.

Tabela 36.

Zestawienie kompetencji, poziomów kompetencji oraz przypisanych im wyznaczników behawioralnych w ramach skupiska (kategorii) kompetencji odnoszących się do relacji z ludźmi

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
zarządzanie indywidualnymi relacjami interpersonalnymi	1) budowanie relacji w ramach własnej komórki organizacyjnej	prezentuje przyjazny, życzliwy współpracownikom styl bycia, okazuje zainteresowanie i utrzymuje bliskie kontakty z kolegami
		elastycznie dostosowuje formę oraz sposób komunikowania się i prezentacji informacji do na bieżąco rozpoznawanych możliwości, potrzeb i wymagań odbiorców

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
		nawiązuje i utrzymuje kontakty z osobami o innym (wyższym lub niższym) statusie i pozycji zawodowej, które są od niego zależne lub mają wpływ na jego pracę
	2) budowanie relacji wykraczających poza własną komórkę organizacyjną	w ramach posiadanych uprawnień i w obszarze związanym bezpośrednio lub pośrednio z realizowanymi zadaniami określa potrzeby i podejmuje działania z zakresu budowania kontaktów zewnętrznych
		utrzymuje regularne kontakty z partnerami spoza komórki oraz jednostki organizacyjnej
		określa rangę i hierarchię poszczególnych kontaktów oraz dba o utrzymanie dobrych stosunków z osobami ze środowiska zewnętrznego, które mogą mieć wpływ na sprawne funkcjonowanie komórki i jednostki organizacyjnej oraz efektywność realizowanych zadań
	3) stałe podtrzymywanie i aktywne rozwijanie struktury relacji zewnętrznych	uwzględnia w działaniu specyfikę podmiotów zewnętrznych, z którymi ma do czynienia, w tym uwarunkowania funkcjonalno zadaniowe oraz wypracowany etos i kulturę organizacji
		aktywnie zarządza kontaktami z osobami spoza komórki i jednostki organizacyjnej w ramach współpracy zawodowej
		wykorzystuje wspólnie realizowane przedsięwzięcia do nawiązania i utrwalenia kontaktów zawodowych
		dostosowuje oprawę i okoliczności kontaktów do rangi podmiotów zewnętrznych oraz charakteru realizowanych zadań i współpracy
praca zespołowa	1) udział w pracy i życiu zespołu	poprzez swoje zachowanie zachęca innych do udziału w pracy zespołu
		stara się stwarzać dobre warunki pracy atmosferę koleżeństwa w zespole
		bierze pod uwagę opinie innych i traktuje z szacunkiem ich wkład w pracę zespołu
		okazuje kolegom krytyczne zaufanie na płaszczyźnie zawodowej oraz odnosi się do nich z poszanowaniem ich godności
		dzieli się doświadczeniami i wiedzą z kolegami i przekazuje im posiadane informacje, przydatne w pracy zespołu
	2) wsparcie innych członków zespołu	zachęca kolegów, aby uczestniczyli w pracy zespołowej
		potrafi rozpoznać kiedy i w jakim zakresie inni członkowie zespołu potrzebują pomocy lub wsparcia i udziela ich w miarę posiadanych możliwości
		reaguje pozytywnie na osiągnięcia innych i uznaje ich wkład w pracę zespołu
	3) wyznaczanie kierunków działań i rozwoju zespołu	wykorzystuje znajomość silnych i słabych stron swoich pracowników oraz wiedzę o ich zainteresowaniach i potrzebach rozwoju do umiejętnego delegowania zadań
		dostarcza niezbędnych informacji oraz wspiera ich pozyskiwanie
		analizuje i konstruktywnie komentuje na bieżąco działania zespołu

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
		dba, aby członkowie zespołu dobrze rozumieli zarówno swoje indywidualne obowiązki i swój zakres odpowiedzialności, jak i zadania zespołowe
oddziaływanie i wywieranie wpływu na zespół i jego członków	1) pozytywne oddziaływanie komunikacyjne na członków zespołu	formułuje ustne i pisemne przekazy w sposób zwięzły i klarowny oraz bierze pod uwagę wpływ, jaki mogą wywrzeć na odbiorców
		podczas wystąpień dostosowuje swe zachowanie do sytuacji
		używa w komunikacji języka zrozumiałego, przy zastosowaniu pojęć i sformułowań funkcjonujących w zawodowym języku administracji publicznej
		ma i okazuje pozytywny stosunek do administracji samorządowej, zadań związanych z problematyką bezpieczeństwa oraz pracowników samorządowych różnych szczebli
	2) wywieranie wpływu na sposób myślenia i opinie innych	podczas dyskusji wysuwa rzeczowe i dobrze umotywowane argumenty
		z przekonaniem przedstawia swoje poglądy
		potrafi dostosować argumenty do okoliczności i sposobu myślenia rozmówcy
	3) zmienianie poglądów i opinii innych	podczas dyskusji i negocjacji dąży do osiągnięcia porozumienia korzystnego dla obu stron
		oddziela w dyskusji negatywny stosunek do odmiennych opinii od pozytywnego stosunku do wyrażających je osób
		stara się, by osoby, których dotyczą określone działania lub które mogą odczuć ich skutki, wzięły udział w tych działaniach
		stara się poznać poglądy innych i w stosownych sytuacjach używa właściwie dobranych kontrargumentów, by osiągnąć pożądane cele lub wypracować kompromis

Opracowanie własne

Wśród kompetencji odnoszących się do procesu wykorzystywania informacji w ramach realizowanych zadań w administracji samorządowej za ważne uznano kompetencje związane z procesem posługiwania się informacjami na użytek zawodowy w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań przez jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego. Kompetencje te, wielopoziomowe, odnoszące się do wymogów zróżnicowanych stanowisk i funkcji pełnionych w administracji i związanych z tym realizowanych zadań, sformułowane zostały w sposób następujący:

- pozyskiwanie i przetwarzanie informacji,
- podejmowanie decyzji.

Kompetencja *pozyskiwanie i przetwarzanie informacji* obejmuje trzy poziomy kompetencyjne, uporządkowane ze względu na odniesienie do odpowiedniego etapu procesu przetwarzania informacji. Są to poziomy związane z gromadzeniem, potrzebnych do realizacji zadań, danych, przetwarzaniem i weryfikowaniem danych w zbiorach oraz bezpośrednim wykorzystywaniem danych na rzecz realizowanych zadań.

Kompetencja *podejmowanie decyzji* również zawiera trzy poziomy kompetencyjne. Są one wyznaczone według kryteriów związanych z dynamiką realizowanych zadań oraz ze szczeblem i zakresem podejmowanych decyzji. Poziomy kompetencyjne są związane, odpowiednio, z bieżącym podejmowaniem doraźnych i rutynowych decyzji, ze świadomym i planowym zarządzaniem komórką organizacyjną za pomocą procesu decyzyjnego oraz z zarządzaniem na szczeblu jednostki organizacyjnej.

Skupisko (kategoria) kompetencji odnoszących się do procesu wykorzystywania informacji przedstawione zostało w formie tabelarycznej w tabeli 37.

Tabela 37.

Zestawienie kompetencji, poziomów kompetencji oraz przypisanych im wyznaczników behawioralnych w ramach skupiska (kategorii) kompetencji odnoszących się do posługiwania się informacjami

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
pozyskiwanie i przetwarzanie informacji	1) zbieranie i systematyzowanie danych	identyfikuje źródła poszukiwanych informacji, a następnie efektywnie z tych źródeł korzysta
		trafnie określa typ potrzebnych informacji oraz formy, w jakiej powinny one zostać przedstawione
		pozyskane informacje przechowuje w sposób uporządkowany, w zbiorach danych umożliwiających ich przetwarzanie w zakresie realizowanych zadań
		zdobywa ważne informacje i przechowuje je w stosownej, określonej przepisami formie
	2) weryfikacja i analiza informacji	weryfikuje prawdziwość i przydatność informacji
		dostrzega w zbiorze informacji określone prawidłowości i wyciąga z tego wnioski
		określa powiązania między różnymi zbiorami informacji
		grupuje informacje na potrzeby realizowanych zadań, zgodnie z obowiązującymi zasadami kancelaryjnymi
		opracowuje jasno i zrozumiale informacje w celu ich interpretacji i prezentacji
	3) wykorzystywanie	korzysta z wielu dostępnych informacji, by dokonać oceny stanu i efektywności realizowanych zadań

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
	zgromadzonych informacji do zanalizowania stanu i efektywności realizowanych zadań	określa szanse i możliwości osiągania poszczególnych celów cząstkowych w ramach realizowanych zadań
		opracowuje na podstawie dostępnych informacji prognozy i wysuwa propozycje określonych działań z uwzględnieniem oczekiwań społecznych, wyzwań i uwarunkowań dla podnoszenia efektywności realizowanych zadań
podejmowanie decyzji	1) podejmowanie bieżących decyzji	przestrzega obowiązujących przepisów i procedur w zakresie podejmowania decyzji
		pozyskuje i przetwarza potrzebne informacje, a następnie wykorzystuje je w procesie podejmowania decyzji
		regularnie weryfikuje i uzgadnia zakres swoich uprawnień decyzyjnych w ramach pełnionej funkcji lub zajmowanego stanowiska
		podejmuje decyzje na podstawie i w zakresie posiadanych uprawnień
		przedstawia podjęte decyzje wszystkim zainteresowanym w sposób jasny i klarowny, uzasadniając rzeczowo ich podjęcie
	2) wykazywanie inicjatywy w podejmowaniu decyzji i branie za to odpowiedzialności	stara się uzyskać odpowiednie poparcie dla swoich decyzji zarówno wśród podwładnych, współpracowników, jak i przełożonych
		potrafi podejmować niepopularne decyzje, gdy wymaga tego sytuacja
		wykazuje inicjatywę w podejmowaniu decyzji i bierze za nie odpowiedzialność, gdy wymaga tego sytuacja
	3) podejmowanie decyzji na wyższym szczeblu zarządzania	potrafi podejmować decyzje do pewnego, rozsądnego stopnia ryzykowne
		gdy jest to konieczne, podejmuje decyzje w warunkach ograniczonego dostępu do informacji
		uzasadnia swoje decyzje i zabiega o ich wsparcie na wszystkich szczeblach jednostki organizacyjnej

Opracowanie własne

Odrębne skupisko (kategorię) kompetencji stanowią kompetencje związane z funkcjonowaniem jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, w tym z jakością realizowanych przez nią zadań. Kompetencje te wiążą się z rozwojem wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania jednostki organizacyjnej, wypracowanej kultury organizacyjnej i etosu zawodowego, ale też z polityką rozwoju zawodowego pracowników. Są to kompetencje wielopoziomowe, które zostały sformułowane w następujący sposób:

- rozwój pracowników,
- stymulowanie innowacyjności i kreatywności w ramach jednostki organizacyjnej,

- wdrażanie i stosowanie standardów jakości.

Kompetencja *rozwój pracowników* obejmuje trzy poziomy kompetencyjne, wyróżnione według kryterium zakresu – zasięgu oddziaływania. Poszczególne poziomy kompetencyjne odnoszą się, odpowiednio, do własnego rozwoju zawodowego, do rozwoju zawodowego innych pracowników oraz do tworzenia warunków rozwoju zawodowego w ramach jednostki organizacyjnej.

Kompetencja *stymulowanie innowacyjności i kreatywności w ramach jednostki organizacyjnej*, obejmująca trzy poziomy kompetencyjne, stanowi istotny czynnik modernizacyjny, rzutujący na efektywność zadań realizowanych w jednostce organizacyjnej. Poziomy kompetencyjne są skorelowane z poszczególnymi etapami opracowywania i wdrażania przedsięwzięć modernizacyjno-rozwojowych oraz skalą zaangażowania osobowego. Poziomy obejmują wykorzystanie własnej kreatywności i innowacyjności w poszukiwaniu i tworzeniu rozwiązań, działania związane z procesem wdrażania wypracowanych rozwiązań oraz ukierunkowane na mobilizację kreatywności i innowacyjności innych pracowników.

Kompetencja *wdrażanie i stosowanie standardów jakości* jest związana z coraz powszechniejszą w administracji samorządowej praktyką i zauważalną tendencją w zakresie poszukiwania rozwiązań poprawy efektywności i jakości realizacji zadań – sięganiem po rozwiązania z zakresu systemów standaryzacji jakości. Obejmuje ona dwa poziomy kompetencyjne, wyróżnione ze względu na etap wdrażania systemu jakości – związany z wdrażaniem systemu oraz z jego doskonaleniem.

Skupisko (kategoria) kompetencji odnoszących się do doskonalenia jednostki organizacyjnej i poprawa standardów realizacji zadań przedstawione zostało w formie tabelarycznej w tabeli 38.

Tabela 38.

Zestawienie kompetencji, poziomów kompetencji oraz przypisanych im wyznaczników behawioralnych w ramach skupiska (kategorii) kompetencji odnoszących się do doskonalenia jednostki organizacyjnej i poprawy standardów realizacji zadań

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
rozwój pracowników	1) zarządzanie własnym rozwojem zawodowym	wzbogaca i rozwija własną wiedzę na temat samorządu terytorialnego, w tym konkretnej jednostki organizacyjnej, jej pracowników i realizowanych przez nią zadań
		szuka możliwości zwiększenia swojego zasobu wiedzy

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
		i rozwoju swoich umiejętności
		konstruktywnie reaguje na komentarze i uwagi dotyczące jego własnej pracy
		podejmuje świadome wyzwania w celu poszerzenia swojego doświadczenia zawodowego
		analizuje własne postępy w realizacji planów rozwoju i systematycznie je aktualizuje
	2) zarządzanie rozwojem zawodowym innych pracowników samorządowych	uzgadnia założenia dotyczące indywidualnych programów rozwoju zawodowego innych osób i wprowadza te programy w życie
		otwarcie i konstruktywnie komunikuje się z uczestnikami indywidualnych programów rozwoju zawodowego
		oferuje wsparcie pracownikom, gdy wykorzystują w praktyce wiedzę i umiejętności nabyte podczas działań szkoleniowych
		systematycznie analizuje i ocenia postępy w rozwoju pracowników
		podejmuje działania w celu stymulowania rozwoju zawodowego pracowników oraz tworzenia systemu zachęt dla podejmowania aktywnych starań o swój rozwój zawodowy
	3) rozwój kultury organizacyjnej ukierunkowanej na systematyczne poszerzanej wiedzy i doskonalenie umiejętności	dostosowuje, w miarę możliwości, plany i przedsięwzięcia w zakresie rozwoju do potrzeb jednostki organizacyjnej
		dokłada starań, aby stosowane w firmie procesy i procedury stymulowały pracowników do poszerzania wiedzy i rozwoju umiejętności
		dąży do zapewnienie środków niezbędnych do realizacji procesów szkolenia i doskonalenia zawodowego na wszystkich poziomach organizacji
stymulowanie innowacyjności i kreatywności w ramach jednostki organizacyjnej	1) udział w inicjowaniu pomysłów i opracowywaniu rozwiązań	aktywnie uczestniczy w działaniach sprzyjających powstawaniu nowych pomysłów i rozwiązań
		analizuje obowiązujące rozwiązania i procedury pod kątem ich usprawnienia
		jest otwarty na propozycje innych
		poddaje krytycznej ocenie własne pomysły oraz pomysły innych
	2) przekształcanie pomysłów w praktyczne rozwiązania	opracowuje sposoby i procesy, dzięki którym może nastąpić wdrożenie i praktyczne wykorzystanie nowych pomysłów
		ocenia możliwości urzeczywistnienia pomysłów w warunkach działania jednostki organizacyjnej i w kontekście realizowanych zadań
		z zaangażowaniem i energią popiera dobre pomysły i konstruktywne rozwiązania
	3) zachęcanie innych do inicjowania nowych pomysłów i rozwiązań	stwarza warunki zachęcające do tworzenia nowych rozwiązań i dzielenia się pomysłami
		informuje na bieżąco o tym, jak przebiega rozwój i wdrażanie przyjętych pomysłów
		dba o uczciwe i rzetelne honorowanie wkładu poszczególnych pracowników w opracowywanie nowych rozwiązań

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
		zachęca i stymuluje wszystkich pracowników do otwartego wyrażania konstruktywnych opinii krytycznych o zgłoszonych pomysłach lub przyjętych rozwiązaniach i procedurach w jednostce organizacyjnej
wdrażanie i stosowanie standardów jakości	1) stosowanie, popularyzowanie i promowanie standardów jakości w realizacji zadań publicznych	zna politykę jakości jednostki organizacyjnej oraz przestrzega obowiązujących standardów jakości
		realizuje zadania w sposób pozytywnie oddziałujący na innych pracowników w zakresie realizacji standardów jakości
		stymuluje działania ukierunkowane na realizacji polityki jakości jednostki organizacyjnej
	2) weryfikacja i aktualizowanie standardów jakości	podejmuje działania w celu dostosowania istniejącej polityki jakości do oczekiwań społecznych i realizowanych zadań
		składa propozycje uaktualnienia standardów jakości i dostosowania ich do realizowanych zadań
		zachęca do dyskusji i formułowania konstruktywnych wniosków w zakresie polityki jakości

Opracowanie własne

Ostatnie z wyróżnionych skupisk (kategorię) kompetencji tworzą kompetencje bezpośrednio związane z realizacją zadań. Są to kompetencje wprost związane z efektywnością realizowanych w jednostce organizacyjnej zadań – wiążą się bezpośrednio z podejmowanymi działaniami i ze skutecznym osiąganiem celów jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego. Kompetencje te, również wielopoziomowe, zostały sformułowane w następujący sposób:

- planowanie,
- zarządzanie realizacją zadań,
- wyznaczanie celów i zadań.

Kompetencja *planowanie* związana jest z etapem przygotowawczym działań, obejmuje czynności ukierunkowane na wypracowanie procedur i harmonogramów osiągania celów przy użyciu dostępnych sił i środków. Obejmuje cztery poziomy kompetencyjne, usystematyzowane ze względu na skalę i szczebel realizowanych zadań. Poziomy te wiążą się, odpowiednio, z uporządkowaniem realizowanych zadań pod względem terminowości i znaczenia, z tworzeniem planów okresowych realizacji zadań dla macierzystej komórki organizacyjnej, z uzgadnianiem w opracowanych dokumentach planistycznych celów, strategii i założeń planistycznych jednostki organizacyjnej oraz z zaangażowaniem bezpośrednim w działalność planistyczną jednostki organizacyjnej.

Kompetencja *zarządzanie realizacją zadań* jest bezpośrednio związane z działaniem, z prowadzeniem nadzoru, z doraźnym podejmowaniem rozstrzygnięć oraz z zarządzaniem posiadanymi zasobami. Obejmuje dwa poziomy kompetencyjne, wydzielone ze względu na przedmiot oddziaływania. Są to poziomy związane, odpowiednio, z nadzorem nad realizacją zadań oraz z działaniem i wykorzystaniem powierzonych zasobów.

Kompetencja *wyznaczanie celów i zadań* odnosi się przede wszystkim do średniego i wyższego szczebla zarządzania, choć pomocniczo ma związek również ze szczeblem niższym. Obejmuje kwestie związane ze strukturalno-funkcjonalnym aspektem realizacji zadań. Zawiera ona trzy poziomy kompetencyjne, związane odpowiednio z: tworzeniem hierarchii zadaniowej, tworzeniem struktur zadaniowych oraz z nadzorem strategicznym realizowanym na poziomie jednostki organizacyjnej.

Skupisko (kategoria) kompetencji odnoszących się do realizacji zadań przedstawione zostało w formie tabelarycznej w tabeli 39.

Tabela 39.

Zestawienie kompetencji, poziomów kompetencji oraz przypisanych im wyznaczników behawioralnych w ramach skupiska (kategorii) kompetencji odnoszących się do realizacji zadań

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
planowanie	1) określanie priorytetów w zakresie wykonywania bieżących zadań	opracowuje krótkookresowe plany osiągania wyznaczonych celów i wykonywania ustalonych zadań
		wyodrębnia zadania priorytetowe – tworzy hierarchię realizowanych zadań
		w przygotowywanych planach realizacji zadań uwzględnia uwarunkowania i potrzeby komórek kooperujących
	2) planowanie w skali komórki organizacyjnej	właściwie określa zasoby niezbędne do realizacji planów
		rozwija lub modyfikuje plany tak, aby uwzględniały nieprzewidziane wydarzenia
		opracowywane plany realizacji zadań uzgadnia z komórkami i jednostkami współzależnymi oraz uzyskuje akceptację przełożonych
	3) uwzględnienie wytycznych, zadań i celów jednostki organizacyjnej w planowaniu komórki organizacyjnej	określa, jaki wkład może wnieść jego komórka organizacyjna w realizację zadań i osiąganie celów jednostki
		określa działania i zasoby niezbędne do osiągania stawianych celów oraz realizacji planowanych zadań
		integruje plany swojej komórki z działaniami innych komórek urzędu

Kompetencje	Poziomy kompetencji	Wyznaczniki behawioralne
	4) uczestniczenie w planowaniu na szczeblu jednostki organizacyjnej	wnosi wkład w proces tworzenia wizji funkcjonowania i realizowania zadań przez jednostkę organizacyjną
		określa strategie, dzięki którym można osiągnąć długookresowe cele jednostki organizacyjnej
		systematycznie weryfikuje skuteczność strategii i gdy jest to konieczne, dokonuje modyfikacji lub zmian
zarządzanie realizacją zadań	1) skuteczne i odpowiedzialne zarządzanie wykonywaniem zadań	odpowiedzialnie traktuje zobowiązania i dotrzymuje terminów wykonania zadań
		systematycznie analizuje i kontroluje postępy w zakresie realizacji zadań
		informuje pracowników o stopniu zaawansowania wykonania najważniejszych zadań
		stymuluje realizację zadań, prowadząc w miarę potrzeb manewr siłami i środkami
		ocenia wyniki wykonania zadań
	2) efektywne zarządzanie zasobami	informuje pracowników o wymaganiach związanych z wykonaniem zadań oraz zakresie ich obowiązków i uprawnień
		informuje inne komórki organizacyjne o ustalonych terminach, zobowiązaniach i zaangażowaniu sił i środków
		uzgadnia zmiany i modyfikacje planów
wyznaczanie celów i zadań	1) współuczestniczenie w określaniu indywidualnych celów i zadań	dba o terminowość osiągania celów i zgodność wyników z przyjętymi uzgodnieniami
		uzgadnia kryteria pozwalające określić, czy cel został osiągnięty i określa sposób oceny jego osiągnięcia
		stara się przewidzieć przeszkody mogące pojawić się podczas wykonywania zadań i określa działania, jakie należy wówczas podjąć
	2) ustalanie zakresu odpowiedzialności i uprawnień	określa i jasno definiuje cele
		definiuje kryteria pozwalające określić, czy te cele zostały osiągnięte, i sposób oceny ich osiągnięcia
		stara się o wsparcie kluczowych osób, w ramach jednostki organizacyjnej, dla działań związanych z osiąganiem celu
		gdy to konieczne, dokonuje weryfikacji celów w obliczu zmieniających się potrzeb
	3) weryfikowanie zgodności celów ze strategią organizacji	bada zgodność celów ze strategią jednostki organizacyjnej i określa priorytetowe zadania
		systematycznie analizuje spójność celów z przyjętą strategią i ocenia praktyczne skutki ich osiągnięcia
		deleguje zadania i wyznacza osoby odpowiedzialne za osiąganie celów i wykonywanie zadań

Opracowanie własne

Podsumowując, należy stwierdzić, że opracowana struktura kompetencyjna ma charakter całościowego narzędzia użytkowego. Wynika z tego, że samo sporządzenie struktury kompetencyjnej stanowi etap wstępny na drodze do jej wdrożenia. Opracowana struktura kompetencyjna wymaga zatem przeprowadzenia weryfikacji pod kątem użyteczności oraz możliwości i sposobów efektywnego wdrożenia.

5.5. Kryteria badania użyteczności modelowej struktury kompetencyjnej zasobów osobowych samorządu terytorialnego

Narzędzia stosowane w różnych dziedzinach działalności ludzkiej cechują się zróżnicowanymi parametrami użytkowymi. Do najważniejszych należą te, które warunkują efektywne wykorzystanie danego narzędzia zgodnie z przeznaczeniem.

Przedstawiony wyżej model struktury kompetencyjnej jest narzędziem użytkowym przeznaczonym do wykorzystania w konkretnych celach i warunkach – przygotowaniu zasobów osobowych administracji samorządowej na rzecz realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP. Jako model dedykowany, powinien on spełniać kryterium użyteczności dla założonych uwarunkowań instytucjonalno-funkcjonalnych.

Odrębną, choć również istotną kwestią jest spełnianie kryterium adekwatności – uzyskanie zgodności modelu z oczekiwaniami użytkowników narzędzia.

Zgodnie z poglądem wyrażanym przez zachodnich specjalistów z zakresu teorii zarządzania kompetencjami[229], weryfikacja przedstawionego modelu kompetencyjnego powinna pozwolić na rozstrzygnięcie następujących trzech kwestii:

- kompletności opracowanego modelu, a zatem określenia, czy i na ile dany model obejmuje wszystkie typy i rodzaje stanowisk i funkcji, występujące w strukturze administracji samorządowej,
- subiektywnej adekwatności modelu, a zatem, czy i w jakim stopniu przedstawiony model wyczerpuje oczekiwania użytkowników docelowych modelu oraz jest uważany za odpowiadający potrzebom,

[229] S. Whiddett, S. Hollyforde, *Modele...*, s. 62-64.

- użyteczności modelu jako narzędzia ewaluacji efektywności, a zatem, czy i w jakim zakresie pozwala na ocenę efektywności realizowanych zadań, w tym na stopniowanie tej efektywności.

Weryfikację użyteczności opracowanego modelu należy przeprowadzić na podstawie badań z udziałem użytkowników docelowych – pracowników administracji samorządowej. Wydaje się, że na użytek badania użyteczności opracowanego modelu można wykorzystać dwa następujące rodzaje kryteriów:

- obiektywne, weryfikujące związek osiągnięć zawodowych ze stwierdzonymi kompetencjami (pozytywna weryfikacja następuje wtedy, gdy zachodzi zbieżność identyfikowanych przy pomocy modelu kompetencji pracowników z ich lepszymi osiągnięciami zawodowymi, niż u osób, u których nie stwierdzono tego rodzaju kompetencji),
- subiektywne, weryfikujące osądy i opinie pracowników (pozytywna weryfikacja zachodzi wtedy, gdy pracownicy potwierdzają w badaniu zbieżność pomiędzy kompetencjami i efektywnością).

Weryfikację związku osiągnięć zawodowych ze stwierdzonymi kompetencjami należy przeprowadzić w sposób niezależny w oparciu o wytwarzaną w urzędzie dokumentację dotyczącą osiągnięć zawodowych wybranej, reprezentatywnej grupy pracowników urzędu z wynikami uzyskanymi na podstawie oceny dokonywanej na podstawie opracowanego modelu kompetencyjnego. Wydaje się, że optymalne jest przeprowadzenie tej operacji bez udziału osób zainteresowanych i bezpośrednich przełożonych odpowiedzialnych za realizację zadań w danej komórce organizacyjnej.

Weryfikacja opracowanego modelu, dokonywana w warunkach rzeczywistych z udziałem użytkowników docelowych – pracowników administracji samorządowej powinna w możliwie szerokim stopniu obejmować konsultacje z zainteresowanymi, umożliwiające swobodne wyrażenie opinii i formułowanie ocen i sugestii. Dodatkowo należy zapewnić kompleksowe informowanie pracowników o efektach prowadzonych działań i kolejnych etapach opracowywania i wdrażania modelu kompetencyjnego.

Duże znaczenie ma weryfikacja sformułowanych wyznaczników behawioralnych. Jest niezwykle istotne, aby były one, z jednej strony, jednoznaczne i zakreślone w sposób ostry, dopowiedziany, ale, z drugiej strony, powinny zawierać zwroty i sformułowania zrozumiałe, pochodzące z języka zawodowego pracowników administracji samorządowej.

Wydaje się, że badanie to można przeprowadzić w formie wywiadu z reprezentatywną (ze względu na zajmowane stanowiska i pełnione funkcje) grupą pracowników oraz w formie dyskusji panelowej orientowanej na poszczególne zagadnienia związane z modelem kompetencyjnym. Powinno to skutkować powstaniem swoistego „sprzężenia zwrotnego", pozwalającego na bezpośredni udział użytkowników docelowych modelu w jego weryfikacji i doskonaleniu.

Ocena użyteczności opracowanego modelu jest zawsze przedsięwzięciem trudnym, jednak staje się szczególnie trudna w wypadku modeli odnoszących się do rzeczywistości społecznej, gdy nie mamy do czynienia z modelami wyrażonymi matematycznie i nie można skorzystać z cech mierzalnych modelu. Można natomiast posiłkować się innym metodami oceny systemów działania, przyjmując, że „kryterium powinno wyrażać cele działania, przeznaczenie systemu i stawiane mu wymagania. Wynika stąd, że wykorzystanie w procesie oceniania takich kryteriów powinno umożliwiać uzyskanie tzw. ocen prakseologicznych, należących do grupy ocen utylitarnych, relatywnych"[230]. Istotne jest wskazywanie kryteriów obiektywnych, nie emocjonalnych, poddających się sprawdzeniu, konkretnych, rozłącznych, niezależnych oraz w możliwie niewielkiej liczbie. Poza tym kryteria powinny „rzeczywiście wyrażać stan systemu, uwzględniać istotne cechy systemu i otoczenia, krytycznie reagować na zmiany podstawowych parametrów systemu i otoczenia, być efektywne w sensie statystycznym, być zrelatywizowane do przyjętego systemu wartości i czasu, w którym dokonywana jest ocena, umożliwiać konstruowanie globalnej (kompleksowej) oceny oraz umożliwiać sterowanie systemem"[231]. W literaturze[232] wyróżnia się kryteria operacyjne, ekonomiczne, informacyjne, techniczne i eksploatacyjne. W przypadku oceny użyteczności kryteriami tymi będą zgodność formalna (odniesiona do uwarunkowań organizacyjno-funkcjonalnych i potrzeb) oraz skuteczność (efektywność operacyjna), rozumiana jako zdolność osiągania zamierzonego skutku.

Zarówno formalna zgodność struktury kompetencyjnej, jak i jej skuteczność nie są mierzalne metodami matematycznymi, jednak można dokonać ich sprawdzenia przez porównanie poszczególnych elementów struktury z uwarunkowaniami rzeczywistymi. Porównanie takie powinno zostać przeprowadzone z zastosowaniem skali zerojedynkowej, natomiast porównaniu podlegają poszczególne elementy i cechy struktury. Można w tym celu skorzystać z arkusza porównawczego, konfrontującego w zestawieniu tabelarycznym (w sposób opisowy) odpowiednie elementy i cechy (zob. tabela 40).

---

[230] P. Sienkiewicz, *Teoria*..., s. 52-53.
[231] Tamże, s. 53.
[232] Por.: tamże, s. 57.

Tabela 40.

Arkusz porównawczy do badania użyteczności struktury kompetencyjnej

Elementy struktury kompetencyjnej	Uwarunkowania procesu przygotowania	Zgodność
Część I – zgodność formalna		
Stanowiska ujęte w strukturze kompetencyjnej	Stanowiska występujące w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej	
Rodzaj stanowisk ujętych w strukturze kompetencyjnej	Rodzaj stanowisk występujących w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej	
Profile zadań uwzględnione w strukturze kompetencyjnej	Typy zadań realizowanych w ramach jednostki samorządowej	
Poziomy zadań ujęte w strukturze kompetencyjnej	Struktura zadań realizowanych w ramach jednostki samorządowej	
Część II - skuteczność		
Kompetencje ujęte w strukturze kompetencyjnej	Kompetencje pożądane w jednostce samorządowej w związku z realizacją zadań obronnych	
Skupiska kompetencji wyróżnione w strukturze kompetencyjnej	Obszary problemowe procesu realizacji zadań obronnych w ramach jednostki samorządowej	
Poziomy kompetencji wyróżnione w strukturze kompetencyjnej	Zakresy odpowiedzialności przypisane w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej do poszczególnych rodzajów stanowisk	
Wyznaczniki behawioralne ujęte w opisach kompetencji w strukturze kompetencyjnej	Występujące w związku z realizowanymi zadaniami zachowania pracowników realizujących zadania obronne	

Opracowanie własne

Wydaje się, że struktura kompetencyjna nie jest z założenia tworem ostatecznym, idealnym. Jest ona jedynie narzędziem obdarzonym pewną, trudno mierzalną skutecznością, wymagającą jednak stałego rozwoju wraz z rozwojem potrzeb i uwarunkowań procesu oraz realizującego go podmiotu, którym służy. Wobec tego o użyteczności można mówić jedynie wtedy, gdy opracowana struktura kompetencyjna spełnia 100 % kryteriów zgodności formalnej oraz skuteczności. Należy się zastanowić nad sytuacją odmienną – co będzie, gdy nie zostanie spełnione chociaż jedno z przyjętych kryteriów. Otóż nie oznacza to, że opracowana struktura kompetencyjna jest zupełnie nieużyteczna, a jedynie, że wymaga udoskonalenia w części, która dzięki zastosowaniu narzędzia – arkusza porównawczego, została uznana za niedopracowaną. Dzięki temu unika się marnotrawienia czasu i wysiłku na wykonywanie od nowa pracy nad zbudowaniem

struktury kompetencyjnej, ale umożliwia się ewolucyjne doskonalenie istniejącej struktury kompetencyjnej. Oznacza to, że przyjęta skala zawiera dwie wartości: „dobry" oraz „wymagający poprawy".

Podsumowując, można dostrzec istotne zalety opracowanego narzędzia, które umożliwia nie tylko weryfikację użyteczności zbudowanej struktury kompetencyjnej, ale również wskazanie kierunków ewentualnego jej doskonalenia.

5.6. Analiza wartości oraz weryfikacja proponowanego modelu

Opracowany model kompetencyjny powinien zostać wnikliwie zbadany pod względem użyteczności oraz sprawdzony pod kątem przydatności dla efektywnego przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych. W tym celu należy go poddać wszechstronnej weryfikacji, w tym przy zastosowaniu dostępnej metodologii diagnostycznej. Wydaje się, że jedną z najlepszych metod sprawdzających przydatność i weryfikujących użyteczność jest analiza wartości – metoda szeroko stosowana w obszarze problemowym zarządzania systemami organizacyjnymi.

Zastosowanie analizy wartości do weryfikacji rozwiązań opracowanego modelu kompetencyjnego wymaga transponowania tej metody na grunt realiów i uwarunkowań administracji samorządowej[233]. Metoda analizy wartości w ogólnym zarysie polega na niwelowaniu dysharmonii pomiędzy badanym systemem organizacyjnym (osobowo-rzeczowym) a wypełnianą przez niego funkcjonalnością[234]. W ramach tej metody analiza funkcjonalna systemu organizacyjnego koncentruje się na zagadnieniu, czemu służy dany system. Jest to zatem metoda funkcjonalno-celowościowa.

---

[233] Podstawowym problemem zastosowania analizy wartości do oceny użyteczności rozwiązań dotyczących procesu przygotowania zasobów osobowych w administracji samorządowej jest odniesienie *wartości* do *kosztów* oraz *rentowności* (por.: G. Gołębiowski, P. Szczepankowski, *Analiza wartości przedsiębiorstwa*, Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 15). W przypadku administracji publicznej nie można mówić o rentowności (nie spełnia ona funkcji związanych z tą wielkością), natomiast pojęcie kosztów nie jest związane z realizacją zadań (zasadą jest dążenie do wypełniania funkcji polegającej na realizacji zadań, kwestia kosztów odnosi się do utrzymania jednostek organizacyjnych na poziomie umożliwiającym im działanie). Z kolei, w innej pracy, kwestia kosztów systemu odniesiona jest do sumy kosztów poszczególnych czynności (działań) realizowanych w ramach badanej organizacji (por.: Z. Martyniak, *Techniki organizatorskie. Zastosowanie w organizowaniu prac administracyjno-biurowych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993, s. 29).

[234] Por. Z. Martyniak , *Organizacja i zarządzanie. 15 efektywnych metod*, Wyd. Antykwa, Kraków - Kluczbork, 1997, s. 105.

Istotnym elementem metody analizy wartości należy wartość rozumiana w konkretnym przypadku jako zespół czynników związanych z użytecznością opracowanego modelu kompetencyjnego, doskonalącego w założeniu proces przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej w specyficznym obszarze jej działalności statutowej.

Zdaniem grupy polskich badaczy, analiza wartości powinna stanowić proces diagnostyczno-analityczny obejmujący następujące etapy badania[235]:

- sprecyzowanie zadania,
- pozyskanie informacji,
- krytyczną ocenę dotychczasowego rozwiązania i opracowanie propozycji rozwiązań,
- wybór optymalnego rozwiązania,
- opracowanie projektu,
- realizację.

Istotą analizy wartości, jako metody, jest umożliwienie przebadania funkcji systemu w odniesieniu do samego systemu. W szczególności jest to ważne w przypadku administracji samorządowej, gdzie realizacja funkcji warunkuje celowość istnienia organizacji. Mimo to nawet w przypadku problematyki przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych daje się zaobserwować niedoskonałości funkcjonalne istniejącego procesu przygotowania. Jest to zjawisko występujące w różnych obszarach rzeczywistości systemowej i podlegające uogólnieniu – „z jednej strony poszczególne systemy nie spełniają w ogóle (lub tylko w jakimś stopniu) pewnych funkcji istotnych dla środowiska zewnętrznego, z drugiej zaś zawierają elementy zbędne, które nie spełniają żadnych istotnych funkcji. Spotyka się wreszcie przypadki, w których oczekiwane funkcje są spełniane w nadmiernym stopniu, co powoduje nieuzasadnione koszty"[236]. Na użytek niniejszych rozważań i prowadzonej weryfikacji opracowanego rozwiązania – modelu kompetencyjnego, wykorzystana zostanie zmodyfikowana metoda, uwzględniająca wybrane zagadnienia odnoszące się do modelu i funkcjonalności. Dostosowana do potrzeb niniejszych badań analiza wartości obejmie etapy: sformułowanie zadania, rozpoznanie funkcjonalności procesu oraz jego struktury, analizę

[235] Por. W. Biliński, J. Cerafícki, A. Nowakowski, *Analiza wartości,* Wyd. PWE, Warszawa 1972, s. 36 i nast. Z kolei Z. Martyniak proponuje nieco inne etapy analizy wartości (organizacji): przygotowanie czynnika ludzkiego, wybór przedmiotu badania, rozpoznanie systemu, zbieranie informacji, analiza funkcji i poszukiwanie nowych rozwiązań, opracowanie projektu szczegółowego, wdrożenie projektu (por.: Z. Martyniak, *Metody organizacji i zarządzania*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 147).

[236] Z. Martyniak, *Metody*..., s. 145.

funkcjonalności i struktury procesu pod kątem zgodności, opracowanie oceny i założeń wdrożeniowych.

Celem przygotowania zasobów osobowych jest osiągnięcie i utrzymanie takiego stanu jakościowego i ilościowego zasobów osobowych w danej jednostce administracji samorządowej, który pozwoli na zgodne z oczekiwaniami społecznymi, regulacjami prawnymi i wymogami organizacyjno-funkcjonalnymi realizowanie zadań na rzecz sił zbrojnych w zróżnicowanych warunkach zewnętrznych. Osiągnięcie tego celu, z natury rzeczy nigdy nie ostateczne, skłania do poszukiwania rozwiązań systemowych permanentnie działających, zdolnych do elastycznego dostosowywania się do zmieniających się potrzeb i podlegających doskonaleniu. Zadaniem analizy wartości jest zatem weryfikacja opracowanej struktury kompetencyjnej jako narzędzia przyczyniającego się do poprawy efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych.

Struktura wewnętrzna procesu przygotowania zasobów osobowych[237] obejmuje dwie ścieżki procesowe (funkcjonalnie mogą też być traktowane jako odrębne podprocesy), które mogą występować niezależnie od siebie lub w porządku następowania (zob. tabela 41).

Tabela 41.

Struktura procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych

Struktura procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych	
Ścieżka pozyskania	**Ścieżka utrzymania**
Identyfikacja wyzwań	Identyfikacja oczekiwań
Określenie potrzeb	Ocena możliwości
Selekcja zasobów osobowych	Ocena wartości i przydatności
Wybór i dostosowanie instrumentów dydaktycznych	Wybór instrumentów motywacyjnych
Weryfikacja efektów	Weryfikacja efektów

Opracowanie własne

[237] Por.: Podrozdział 4.4. *Procesualizacja utrzymania i przygotowania zasobów osobowych do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP.*

Funkcjonalność procesu przygotowania zasobów osobowych, wykorzystującego opracowaną strukturę kompetencyjną, wynika z określonych celów procesu oraz zastosowanej metodologii. Zbiór funkcjonalności obejmuje: ocenę potrzeb organizacji w zakresie kompetencji, ocenę stanu posiadanego przez organizację portfela kompetencji, zapewnienie instrumentów pozwalających na weryfikację indywidualnych kompetencji osób pozyskiwanych oraz obecnych pracowników, umożliwienie budowy indywidualnych i grupowych programów szkolenia i doskonalenia zawodowego, umożliwienie opracowywania motywacyjnych systemów wynagradzania, tworzenie systemów ocen i weryfikacji przydatności zawodowej i efektywności zastosowanych instrumentów rozwoju zawodowego oraz tworzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego.

W celu przeprowadzenia analizy funkcjonalności i struktury procesu pod kątem zgodności zastosowany zostanie opracowany w tym celu arkusz weryfikacji modelu (zob. tabela 42).

Tabela 42.

Arkusz weryfikacji modelu procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych, opartego na strukturze kompetencyjnej

Struktura procesu przygotowania zasobów osobowych	Funkcjonalność modelu procesu przygotowania zasobów osobowych	Zgodność
Identyfikacja wyzwań		Brak zgodności, wyzwania stanowią obszar zewnętrzny, niezależny od organizacji
Identyfikacja oczekiwań		Brak zgodności, oczekiwania stanowią obszar indywidualny, niezależny od organizacji
Określenie potrzeb	Ocena potrzeb organizacji w zakresie kompetencji	Zachodzi zgodność
Ocena możliwości	Ocena stanu posiadanego przez organizację portfela kompetencji	Zachodzi zgodność
Selekcja zasobów osobowych	Zapewnienie instrumentów pozwalających na weryfikację indywidualnych kompetencji obecnych pracowników	Zachodzi zgodność
Ocena wartości i przydatności	Zapewnienie instrumentów pozwalających na weryfikację indywidualnych kompetencji osób	Zachodzi zgodność

	pozyskiwanych oraz obecnych pracowników	
Wybór i dostosowanie instrumentów dydaktycznych	Zapewnienie instrumentów pozwalających na weryfikację indywidualnych kompetencji obecnych pracowników Umożliwienie budowy indywidualnych i grupowych programów szkolenia i doskonalenia zawodowego	Zachodzi zgodność
Wybór instrumentów motywacyjnych	Umożliwienie opracowywania motywacyjnych systemów wynagradzania Tworzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego	Zachodzi zgodność
Weryfikacja efektów ścieżki pozyskania	Tworzenie systemów ocen i weryfikacji przydatności zawodowej	Zachodzi zgodność
Weryfikacja efektów ścieżki utrzymania	Tworzenie systemów ocen i weryfikacji efektywności zastosowanych instrumentów rozwoju zawodowego	Zachodzi zgodność

Opracowanie własne

Zaproponowane rozwiązanie – model kompetencyjny – stanowi instrument uniwersalny, o znacznym potencjale modernizacyjnym oraz możliwości efektywnego wykorzystania w zróżnicowanych uwarunkowaniach złożonego systemu organizacyjnego. Wysoka elastyczność modelu i zdolność dostosowywania się do zmieniających potrzeb jest adekwatną odpowiedzią na uwarunkowania związane ze sferą celu. Pozyskany zasób informacji na temat potrzeb i oczekiwań związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem procesu przygotowania zasobów osobowych wydaje się wszechstronny i wyczerpujący – odwołuje się zarówno do obszaru badań teoretycznych, jak i do wyników badań nad opiniami praktyków – pracowników administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych. Zebrane i przeanalizowane informacje pozwalają na sformułowanie precyzyjnych wniosków zarówno co do istniejących potrzeb i występujących problemów, jak i oczekiwanych rozwiązań. Podstawowe problemy oraz potrzeby, które zostały stwierdzone w toku prowadzonych badań, wiążą się z następującymi czynnikami:

- niedostatecznymi nakładami na realizację zadań, w tym w zakresie obsady etatowej stanowisk związanych z realizacją tych zadań,
- niewystarczającym poziomem skoncentrowania i strukturą dystrybucji czynników motywacyjnych w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych,

- niedostatecznym udziałem czynników szkolenia i doskonalenia zawodowego w procesie przygotowania zasobów osobowych,
- ograniczonymi możliwościami rozwoju zawodowego w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych.

Opracowany model kompetencyjny zawiera uniwersalne rozwiązania, przeznaczone dla procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących specyficzne zadania. W szczególności przedstawiona modelowa struktura kompetencyjna pozwala na:

- precyzyjną identyfikację obszarów niedoborów kadrowych i tworzenie zadaniowej struktury etatowej, ściśle odpowiadającej rzeczywistym potrzebom, związanym z realizacją zadań,
- budowę systemów motywacyjnych, dostosowanych do rzeczywistych potrzeb zadaniowych, uwzględniających urealnioną strukturę wartości pracowników dla realizacji zadań, opartą na kompetencjach,
- dostosowanie programów i planów szkolenia i doskonalenia zawodowego do potrzeb wynikających z realizowanych zadań w funkcji posiadanych i pożądanych kompetencji zasobów osobowych,
- tworzenie indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego opartego na uniwersalnych, jednolitych zasadach i indywidualnych oczekiwaniach w odniesieniu do zidentyfikowanych oraz poszukiwanych kompetencji.

Dostrzegalny jest natomiast element niezgodności, występujący pomiędzy etapem identyfikacji wyzwań i oczekiwań a funkcjonalnością. Wiąże się to jednak ze źródłami wyzwań i oczekiwań leżącymi poza strukturą procesu.

Konkludując, można stwierdzić, że weryfikacja przedstawionego modelu, przeprowadzona zgodnie z kryteriami funkcjonalno-strukturalnymi uprawnia do rekomendowania proponowanego rozwiązania do wdrożenia.

5.7. Sposób wdrożenia modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP

Przystępując do przedstawienia wdrożenia modelu, należy zacząć od wskazania celów wprowadzania modelu procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań obronnych – wynikających z potrzeb sił zbrojnych[238]. Cele te mają charakter praktyczny, użytkowy, i wiążą się z realizacją celów procesu przygotowania zasobów osobowych. Wydaje się, że można wyróżnić dwa podstawowe cele wprowadzania do administracji samorządowej modelu procesu przygotowania zasobów osobowych – organizacyjny oraz prakseologiczny. Cel organizacyjny obejmuje kwestie administracyjne i formalne realizacji procesu przygotowania zasobów osobowych, związane z funkcjonowaniem istniejącej struktury organizacyjnej i wykonywaniem obowiązujących procedur wewnętrznych z zakresu przygotowania zasobów osobowych. Cel prakseologiczny wiąże się z prowadzeniem działań w ramach procesu przygotowania zasobów osobowych, ich efektywnością oraz optymalizacją (zob. tabela 43).

Tabela 43.

Cele wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych

Cel organizacyjny	Cel prakseologiczny
Zatrudnianie pracowników	Zwiększanie efektywności wykonywanych zadań
Zmienianie stanowiska pracy i przenoszenie do innej komórki organizacyjnej	Lepsze wykorzystywanie posiadanego portfela kompetencji
Awansowanie pracowników	Optymalizowanie działań związanych z zarządzaniem zasobami osobowymi
Planowanie indywidualnej ścieżki rozwoju zawodowego	
Ustalanie wynagrodzenia pracownikom	
Ustalanie potrzeb szkoleniowych pracowników	

Opracowanie własne

[238] Por.: M. Sidor-Rządkowska, *Kompetencyjne systemy ocen pracowników. Przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami ZZL*, Wyd. Wolters Kluwer Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 45.

Wprowadzany model przygotowania zasobów osobowych powinien cechować się dużym potencjałem optymalizacyjnym, zwiększającym efektywność procesu. Optymalizacja w tym wypadku odnosi się do poszukiwania najlepszych sposobów wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych, dających najlepsze rezultaty. Zoptymalizowane i efektywne wprowadzanie modelu przygotowania powinno opierać się na fundamencie złożonym z zestawu jednoznacznie określonych zasad[239]: celowości, użyteczności, powszechności, systematyczności, ciągłości, jednolitości, adekwatności, prostoty, jawności i elastyczności (zob. tabela 44).

Tabela 44.

Zasady wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych

Zasada	Treść dyrektywy
celowości	Wprowadzany model przygotowania zasobów osobowych odzwierciedla cele procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej
użyteczności	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych umożliwia realizację przedsięwzięć związanych z przygotowaniem zasobów osobowych administracji samorządowej
powszechności	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych obejmuje jak najszerszy krąg pracowników administracji samorządowej, w szczególności wszystkich pracowników merytorycznych[240]
systematyczności	Wprowadzanie modelu przygotowania zasobów osobowych odbywa się konsekwentnie we wszystkich komórkach struktury organizacyjnej
ciągłości	Wprowadzanie modelu przygotowania zasobów osobowych realizowana jest na wszystkich etapach przygotowania
jednolitości	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych posiada zunifikowane rozwiązania, takie same we wszystkich komórkach organizacyjnych
adekwatności	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych odpowiada specyfice jednostki organizacyjnej administracji samorządowej
prostoty	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych formułowany jest w sposób jasny, przejrzysty, unikający zbędnych komplikacji

[239] Por.: tamże, s. 46.

[240] Można zakładać dążenie do uwzględnienia wszystkich pracowników administracji samorządowej, jednak nie zawsze będzie to uzasadnione. W przypadku pracowników wykonujących zadania wyłącznie z zakresu obsługi administracyjno-biurowej włączanie ich do modelu byłoby nieco groteskowe – wymagałoby bowiem rozszerzenia struktury kompetencyjnej pod kątem zupełnie prostych czynności, niewymagających szczególnych kwalifikacji zawodowych (sprzątanie, czyszczenie etc.).

jawności	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych jest znany wszystkim zainteresowanym, informacje są powszechnie dostępne
elastyczności	Wprowadzony model przygotowania zasobów osobowych uwzględnia zmiany zachodzące wewnątrz organizacji oraz w jej otoczeniu

Opracowanie: własne

Dodatkowo należy uwzględnić następujące uwagi odnoszące się do tych zasad:

- zaangażowanie we wprowadzanie opracowanego modelu kompetencyjnego do stosowania w danej jednostce powinno dotyczyć możliwie szerokiego kręgu zainteresowanych służbowo pracowników (należy dążyć do zaangażowania wszystkich pracowników danej jednostki, których dotyczy to rozwiązanie, co pozwala uniknąć już na wstępie niekorzystnych skutków poczucia alienacji pewnej grupy pracowników i, w konsekwencji, ich apriorycznego negatywnego nastawienia);
- należy przeprowadzić informowanie wszystkich pracowników o wszystkich istotnych aspektach wprowadzanego rozwiązania, w tym związanych z celowością, zakresem, metodologią, mechanizmami działania, funkcjonalnością, procedurami, harmonogramem oraz oczekiwaniami co do jego efektywności;
- należy uwzględnić przeszkolenie w posługiwaniu się wprowadzanym rozwiązaniem wszystkich pracowników (wskazane jest dostosowanie form, metod i wymiaru szkolenia do poziomu i przygotowania pracowników – przekaz powinien być zrozumiały, a umiejętność stosowania modelu kompetencyjnego zweryfikowana ćwiczebnie);
- wprowadzenie elementów związanych z propagowaniem i zachęcaniem pracowników do korzystania z opracowanego modelu powinno być prowadzone przez pewien dostatecznie długi czas po wprowadzeniu rozwiązania, aż do momentu przyjęcia się modelu w jednostce organizacyjnej i jego akceptacji przez pracowników (czynniki promujące i zachęty należy łączyć z elementami wyjaśniającymi i prezentującymi korzyści płynące z zastosowania modelu, w tym możliwe korzyści polegające na wzroście efektywności realizowanych zadań i poprawie systemu motywacyjnego oraz promocji rozwoju zawodowego),
- stała (wynikająca z innowacyjności i kreatywności pracowników) i okresowa (związania z cyklem planistyczno-ewaluacyjnym) aktualizacja powinna być prowadzona w sposób jawny i zamierzony – pracownicy powinni być informowania na bieżąco i szczegółowo

o podejmowanych w tym zakresie działaniach i zachęcani do udziału w nich (przy zastosowaniu czynników motywacyjnych).

Wprowadzenie modelu przygotowania zasobów osobowych jest również złożonym procesem. Obejmuje on zbiór działań związanych z przygotowaniem oraz realizacją wdrożenia modelu. Działania te wiążą się z oddziaływaniem na ludzi – pracowników, oraz obiekty – struktury organizacyjne. Do działań tych zaliczane są zatem przedsięwzięcia z obszaru psychologicznego, merytorycznego oraz organizacyjnego[241] (zob. tabela 45).

Tabela 45.

Wprowadzanie modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych – działania

Obszar działań	Działania
Psychologiczny	Zapoznanie pracowników z ideą, celem i założeniami wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych[242] Przeprowadzenie konsultacji i uzgodnień z pracownikami i reprezentującymi ich organizacjami związkowymi Zapoznanie pracowników z warsztatem metodycznym i zasadami prowadzenia działań w ramach modelu Przedstawienie korzyści wynikających z wprowadzonego modelu zarówno dla realizowanych zadań, jak i pracowników Ogłoszenie harmonogramu prowadzonych działań oraz uregulowań dotyczących udziału pracowników w działaniach
Merytoryczny	Stworzenie zespołu wprowadzającego model przygotowania z udziałem pracowników oraz zewnętrznych ekspertów Opracowanie dokumentacji wewnętrznej i zasad porządkowych wprowadzania modelu Dostosowanie uniwersalnego modelu do lokalnych uwarunkowań (korekty wynikające ze specyfiki lokalnej) Przeszkolenie pracowników przewidzianych do bezpośredniego wdrażania modelu przygotowania zasobów osobowych[243]

[241] Por.: M. Sidor-Rządkowska, *Kompetencyjne...*, s. 48.

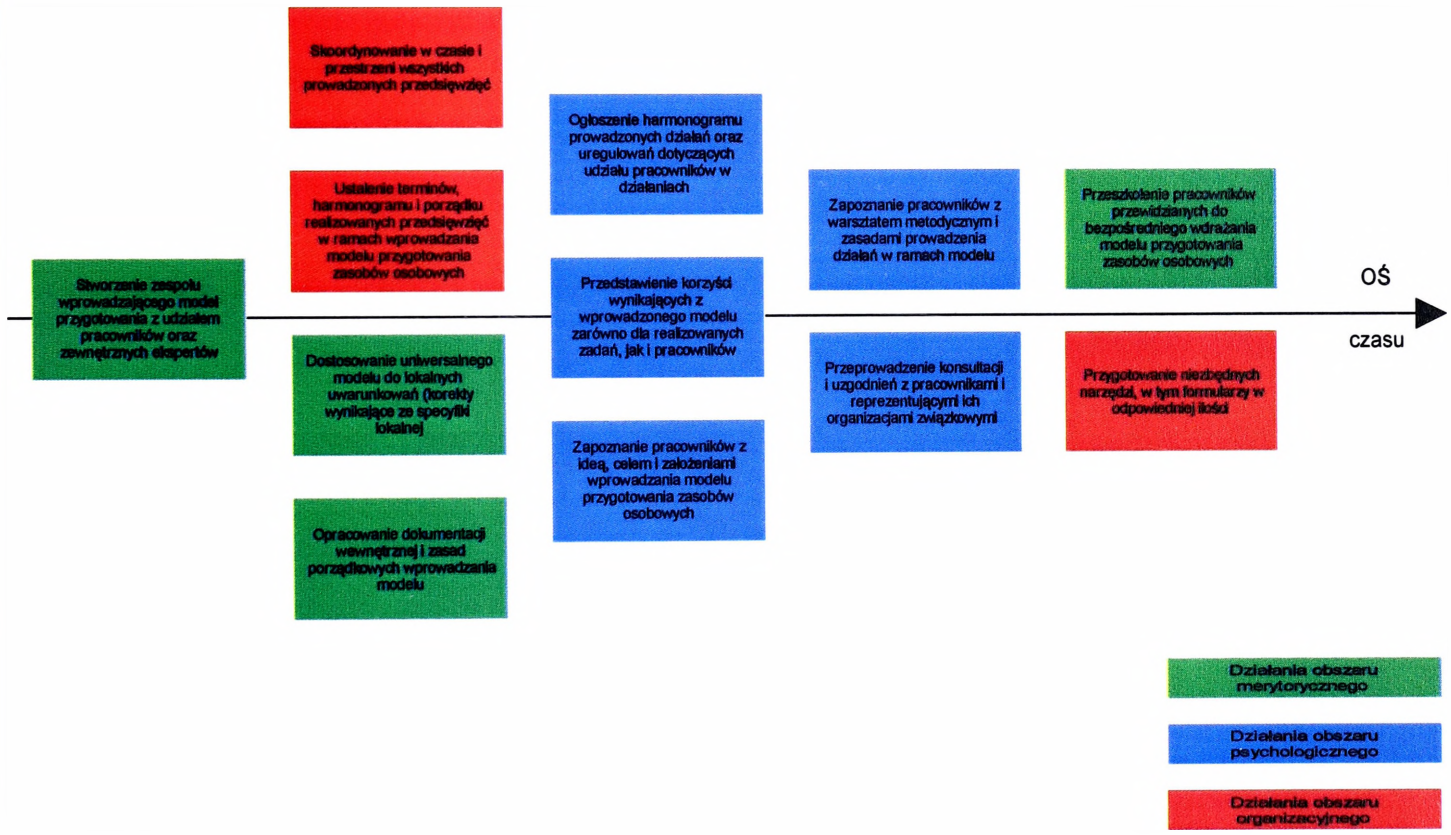
[242] W niektórych sytuacjach wymaga to przeprowadzenia starannie i zawczasu przygotowanych, profesjonalnych kampanii informacyjnych, co może znacznie ograniczyć pole ewentualnych nieporozumień i konfliktów z udziałem pracowników.

[243] Przeszkolenie tych osób wymaga starannego, profesjonalnego podejścia; należy rozważyć przeprowadzenie go

Organizacyjny	Ustalenie terminów, harmonogramu i porządku realizowanych przedsięwzięć w ramach wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych Przygotowanie niezbędnych narzędzi, w tym formularzy, w odpowiedniej ilości Skoordynowanie w czasie i przestrzeni wszystkich prowadzonych przedsięwzięć

Opracowanie własne

Działania podejmowane w ramach poszczególnych obszarów wdrażania modelu przygotowania zasobów osobowych wykonywane są w porządku wynikającym z przebiegu procesu wdrażania. Proces wdrażania modelu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP ma złożoną strukturę chronologiczno funkcjonalną (zob. schemat 3).



Schemat 3. Wprowadzanie modelu przygotowania zasobów osobowych – ujęcie chronologiczno-funkcjonalne

Opracowanie własne

przez podmiot zewnętrzny, profesjonalnie zajmujący się przygotowaniem zasobów osobowych do wdrażania oraz stosowania instrumentów zarządzania kompetencyjnego.

Proces wdrażania modelu przygotowania jest wieloaspektowy, co powoduje, że poszczególne działania realizowane w porządku wynikającym z przesłanek funkcjonalnych zachodzą równolegle, we wzajemnych sprzężeniach. Wiąże się z tym też zróżnicowanie typów działań podejmowanych w różnych stadiach procesu.

Podsumowując, proces wdrażania, mimo że w zasadniczym układzie jest procesem jednorazowym, ze względu na elastyczność modelu przygotowania przenosi niektóre elementy – działania do fazy doskonalenia i uaktualniania. Wiąże się to ze zmiennością i poziomem potrzeb administracji samorządowej oraz ogólnym rozwojem wiedzy i techniki wykorzystywanej w trakcie realizacji zadań obronnych.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Niniejsza praca odzwierciedla przebieg badań nad wybranymi aspektami procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP. W trakcie badań rozpatrywano uwarunkowania procesu przygotowania zasobów osobowych wynikające zarówno z rozwiązań funkcjonalno-systemowych administracji samorządowej realizującej zadania obronne, jak i z przesłanek związanych z istotą problematyki funkcjonowania pracowników w organizacji zawodowej. Cel pracy został sformułowany w ścisłym odniesieniu do istoty procesu przygotowania zasobów osobowych – było nim opracowanie modelowej struktury kompetencyjnej procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej, opartej na procedurze badawczej ukierunkowanej na rozpoznanie, usystematyzowanie i przeanalizowanie uwarunkowań procesu przygotowania zasobów osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych RP. Sformułowano również cele szczegółowe, ułatwiające orientację w przebiegu badań i ich konkretyzację. Cele szczegółowe pozwoliły też na dokonanie podziału badań na etapy i ich przeprowadzenie w sposób uporządkowany[244].

Na etapie wstępnym badań, po przeprowadzeniu rozeznania dostępności literatury źródłowej oraz sformułowaniu problemów badawczych, podjęto próbę znalezienia hipotetycznych rozwiązań tematu. W toku analizy wstępnej i weryfikacji możliwych rozwiązań sformułowano hipotezy badawcze. Postawiona hipoteza badawcza[245] wskazywała na złożony (celowy, świadomy i zróżnicowany) charakter procesu przygotowania oraz warunki efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych. Sformułowano również hipotezy szczegółowe dotyczące uwarunkowań rzeczywistych procesu przygotowania zasobów osobowych oraz kształtu proponowanego rozwiązania systemowego.

Badania właściwe rozpoczęto od sporządzenia bilansu ustaleń teoretycznych, analizując rzeczywiste uwarunkowania procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. Pierwszą kwestią było zbilansowanie funkcji administracji publicznej. Zostało ono dokonane na tle ewolucji administracji publicznej, w tym administracji samorządowej. Ustalono, że administracja publiczna ewoluuje w kierunku większej służebności wobec obywateli, realizując zadania z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa z rosnącym naciskiem na bezpieczeństwo obywateli. Wskazano, że istnieje

---

[244] Szerzej o celach szczegółowych – por.: podrozdział 2.1. *Przedmiot i cele badań.*
[245] Szerzej o hipotezach – por.: podrozdział 2.2. *Problemy i hipotezy badawcze.*

w jednostkach organizacyjnych administracji struktura zadaniowa, która obejmuje również zadania realizowane na rzecz sił zbrojnych. Umiejscowienie zadań obronnych w strukturze zadaniowej administracji samorządowej wskazuje jednak, że nie mają one szczególnego statusu znaczeniowego. Wskazano jednocześnie, że administracja samorządowa nie stanowi struktury hierarchicznej, stąd w skali całej administracji samorządowej mamy do czynienia ze zbiorem jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Poza rozwiązaniami dotyczącymi stanów nadzwyczajnych, nie występują sprzężenia podległości, a jedynie współpracy.

Stwierdzono, że administracja samorządowa ma szeroki zakres zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego zarówno w obszarach przedmiotowych odnoszących się do bezpieczeństwa związanego z wykorzystaniem sił zbrojnych, jak i dotyczących spraw lokalnych oraz obywateli. Wykazano, że istotną część zadań stanowią zadania związane z realizacją potrzeb sił zbrojnych, oraz że istnieje związek pomiędzy przygotowaniem zasobów osobowych a jakościowym ujęciem wykonywania zadań.

Analizując uwarunkowania wykorzystania zasobów osobowych administracji samorządowej dostrzeżono znaczne braki w całościowym, systemowym podejściu do zagadnienia. Nie stwierdzono występowania całościowych, systemowych rozwiązań w zakresie przygotowania zasobów osobowych. Co więcej, stwierdzono znaczną dowolność w podejmowanych działaniach i brak strategicznych, wieloletnich planów. Wskazano też na prawdopodobne przyczyny tego zjawiska – brak wystarczających prawnych rozwiązań wymuszających przyjęte standardy zarządzania zasobami osobowymi, a w szczególności przygotowania zasobów osobowych, kadencyjność oraz związanie z mechaniką wyborczą i prymatem znaczenia zadań doraźnie użytecznych nad istotnymi zadaniami o znaczeniu długofalowym. Rozpoznane zostały również dydaktyczne i związane z zarządzaniem zasobami osobowymi paradygmaty procesu przygotowania. Stwierdzono, że zastosowanie nowoczesnej metodyki do doskonalenia procesu przygotowania zasobów osobowych przyczynia się do osiągania lepszych rezultatów. W szczególności ważne jest zachowanie spójności celów kształcenia i rozwijania zawodowego z potrzebami wynikającymi z zadań oraz indywidualizowanie procesu przygotowania zasobów osobowych. Jest to możliwe w przypadku zastosowania instrumentów kompetencyjnych, uwzględniających zarówno perspektywę indywidualną, jak i instytucjonalno zadaniową.

W celu realizacji tematu rozprawy wykonane zostało badanie sondażowe techniką ankietową przy użyciu opracowanego formularza. Respondentami byli praktycy – pracownicy administracji samorządowej, realizujący zadania na rzecz siłą zbrojnych. W badaniu zapytano

o uwarunkowania realizacji zadań obronnych, w szczególności postawiono pytania o ocenę przebiegu i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych, sprawność zasobów osobowych realizujących zadania obronne, spójność i zgodność procesu z zadaniami, znaczenie kompetencji w procesie przygotowania i w realizacji zadań, jakość istniejących rozwiązań prawnych, regulujących realizację zadań obronnych, adekwatność struktury zadaniowej w samorządzie terytorialnym, ale również o rangę i znaczenie zadań obronnych i poziom, instrumenty motywacji zawodowej oraz potrzeby, kierunki i sposoby szkolenia zasobów osobowych.

Wyniki badań pozwoliły na sformułowanie wniosków i poczynienie ustaleń w zakresie przedmiotu badań. Ustalono, że proces przygotowania zasobów osobowych nie ma charakteru systemowego, a przypadkowy, uzależniony często od kryteriów niemerytorycznych, nie jest też powiązany z realizowanymi zadaniami. W skali administracji samorządowej nie są stosowane jednolite rozwiązania, występujące pojedyncze elementy stymulowania rozwoju (np. wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych) nie tworzą spójnego systemu. Daje się również zauważyć brak rozwiązań motywacyjnych, co wynika z tendencji do ograniczania środków oraz obniżania prestiżu wykonywanych zadań przez niektóre, z reguły, mniejsze jednostki samorządu terytorialnego. Znaczenie potrzeb sił zbrojnych ujmowane jest często przez władze samorządowe przez pryzmat doraźnych, rozwojowych potrzeb lokalnej wspólnoty. Jest to zauważalne w procesie przygotowania zasobów osobowych, gdzie potrzeby związane z tym procesem również nie są opatrywane wysokim priorytetem. Dodatkowym problemem jest brak dedykowanych rozwiązań wzmacniających efektywność – istniejące rozwiązania opierają się na nadzorze prowadzonym przez przełożonych oraz na weryfikacji skuteczności realizacji zadań w praktyce.

Ustalono jednocześnie, że istnieje znaczne zapotrzebowanie i potencjał zmian w procesie przygotowania zasobów osobowych możliwych do przeprowadzenia w ramach istniejącej struktury organizacyjnej i zadaniowej przez wykorzystanie rozwiązań z zakresu zarządzania kompetencjami. W szczególności dotyczy to przedsięwzięć związanych z budową portfeli kompetencji w związku z zadaniami obronnymi. Wykazano przy tym, że zastosowanie narzędzi kompetencyjnych przyczyni się do usystematyzowania oraz uporządkowania procesu przygotowania zasobów osobowych oraz umożliwi weryfikację efektywności procesu w oparciu o badanie adekwatności portfeli kompetencji.

Z kolei przeprowadzono analizę procesu przygotowania zasobów osobowych pod kątem budowy instrumentów kompetencyjnych zarządzania. Prześledzono potrzeby administracji samorządowej w zakresie zasobów osobowych oraz uwarunkowania związane z ich zaspokajaniem,

wskazując na wielorakość źródeł (uwzględniając zarówno źródła spoza, jak i z wewnątrz organizacji) oraz omówiono metodykę ich pozyskiwania, zwracając uwagę na jej motywacyjny charakter. Z kolei wyróżniono dwie ścieżki procesu przygotowania zasobów osobowych oraz wskazano ich relacje i powiązania. Na ich podstawie uzyskano przesłanki do sformułowania warunków skuteczności i efektywności procesu przygotowania zasobów osobowych. Ujęto w nich zarówno kryteria ilościowe (uzyskanie odpowiedniego stanu obsady etatowej komórki organizacyjnej oraz realizacja budżetu przewidzianego na zadania związane z przygotowaniem zasobów osobowych), jak i jakościowe (zapewnienie odpowiedniego portfela kompetencji zasobów osobowych oraz doprowadzenie do osiągania odpowiednich rezultatów realizowanych zadań).

Odrębnie omówione zostały zagrożenia i zjawiska dezorganizujące proces. Wykazano złożoność oraz różnorodność zjawisk negatywnych z punktu widzenia procesu, zarówno ze względu na skalę (ograniczające lub uniemożliwiające przebieg procesu), zakres (oddziałujące na poszczególne elementy lub cały proces). Sformułowano wnioski dotyczące przeciwdziałania czynnikom dezorganizującym oraz przyczyniające się do poprawy efektywności procesu, wskazując na znaczenie wprowadzania rozwiązań systemowych, opartych na spójnych rozwiązaniach wykorzystujących kompetencje oraz uwzględniających czynniki motywacyjne.

Ustalenia dotyczące procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych, jego istoty, struktury oraz uwarunkowań posłużyły do opracowania rozwiązania systemowego – dedykowanej struktury kompetencyjnej. Punktem wyjścia było przedstawienie założeń funkcjonalnych modelu przygotowania zasobów osobowych. Model, pełniący rolę uproszczonego, ale zawierającego istotne z punktu celu badań cechy, odzwierciedlenia rzeczywistości, uwzględnił również funkcje właściwe dla procesu przygotowania zasobów osobowych. Natomiast funkcje pełnione bezpośrednio wiążą się z określaniem warunków osiągania celów przez proces, warunków optymalizacji procesu oraz poszukiwania i wskazywania luk i potrzeb w zakresie posiadanej wiedzy.

W trakcie opracowywania modelu przygotowania zasobów osobowych dokonano ustaleń dotyczących jego aspektów organizacyjno-prawnych. Zwrócono uwagę na konieczność odpowiedniego stopnia sformalizowania oraz umocowania, co można osiągnąć przy wprowadzeniu regulacji aktami prawnymi oraz procedurami. Wskazano również na konieczność uwzględnienia istniejących uregulowań oraz struktur i rozwiązań organizacyjnych. Odrębnie zaprezentowana została problematyka zastosowania metodologii organizacyjno-dydaktycznej dla przygotowania zasobów osobowych. W tym kontekście zostały zaprezentowane portfele metod właściwe dla podprocesów szkolenia oraz rozwoju zawodowego. Wnioski stąd płynące odnosiły się do strony

prakseologicznej stosowania metodologii dydaktycznej oraz organizacji przedsięwzięć – wskazano na konieczność zapewnienia spójności, celowości oraz uporządkowania przedsięwzięć.

Na podstawie uzyskanych wyników badań oraz wypracowanych wniosków podjęto budowę struktury kompetencyjnej. W trakcie jej opracowywania zastosowano procedurę modelowania, obejmującą kroki: rozpoznanie procesu przygotowania, konceptualizację i idealizację procesu, konkretyzację, weryfikację oraz preparację procesu. Wykorzystując posiadane informacje, w tym potrzeby oraz uwarunkowania procesu, opracowano strukturę kompetencyjną obejmującą cztery skupiska kompetencji – odnoszące się do relacji z ludźmi, odnoszące się do procesu wykorzystywania informacji w ramach realizowanych zadań, związane z doskonaleniem zarówno aspektów organizacyjno-funkcjonalnych oraz związane z bezpośrednią realizacją zadań. Skupiska kompetencji zawierają uporządkowane według poziomów kompetencje potrzebne w administracji samorządowej do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych. Poziomy kompetencji odpowiadają zróżnicowanym potrzebom zadaniowym związanym ze stanowiskami występującymi w strukturze organizacyjnej administracji samorządowej, natomiast przypisane im wyznaczniki behawioralne umożliwiają weryfikację kompetencji posiadanych przez pracowników w momencie zastosowania struktury kompetencyjnej.

W odniesieniu do opracowanej modelowej struktury kompetencyjnej zostały przedstawione kryteria badania użyteczności. Oparto się na założeniach zgodności formalnej i skuteczności zadaniowej opracowanej struktury w odniesieniu do uwarunkowań rzeczywistych procesu przygotowania zasobów osobowych. Dla celów praktycznych został sporządzony arkusz porównawczy, za pomocą którego możliwe jest przeprowadzenie sprawdzenia wyznaczników zastosowanych kryteriów[246]. Badając użyteczność opracowanej modelowej struktury kompetencyjnej, posłużono się metodą analizy wartości, dostosowaną do warunków niekomercyjnego obszaru badań, gdzie nie jest możliwe zastosowanie kryterium rentowności. Posłużono się w tym celu skutecznością modelowej struktury kompetencyjnej, wykorzystując opracowany arkusz weryfikacji modelu procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządowej realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych, oparty na strukturze kompetencyjnej. Procedura arkusza umożliwiła ustalenie zgodności struktury procesu i funkcjonalności modelu procesu. Analiza wartości potwierdziła użyteczność opracowanej modelowej struktury kompetencyjnej, wskazując jednocześnie na granice jej użyteczności – zakres procesu przygotowania zasobów osobowych.

Przedstawiona też została propozycja wdrożenia modelu przygotowania zasobów

[246] Por. : tabela 40. Arkusz porównawczy do badania użyteczności struktury kompetencyjnej.

osobowych samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych. Ukazane zostały cele wprowadzania modelu przygotowania zasobów osobowych opartego na kompetencjach – wyróżniono przy tym różne aspekty celu organizacyjnego oraz celu prakseologicznego. Sformułowane zostały zasady wprowadzania modelu, oparte na dążeniu do optymalizacji przygotowania zasobów osobowych przez zwiększanie efektywności tego procesu. Na tej podstawie opracowano i uporządkowano katalog działań niezbędnych do wprowadzania modelu przygotowania. Wykazano, że działania te stanowią proces wdrożenia i przedstawiono na schemacie jego strukturę chronologiczno-funkcjonalną.

Na koniec należy podkreślić, że przedstawiony model procesu przygotowania zasobów osobowych administracji samorządu terytorialnego do realizacji zadań wynikających z potrzeb sił zbrojnych ma charakter w pełni użytkowy. Może on zostać wykorzystany zarówno w celach praktycznych w administracji, jak też do prowadzenia badań nad uwarunkowaniami przygotowania zasobów osobowych w jednostkach administracji samorządowej.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania, monografie i artykuły

Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna. Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych : ABC, Kraków 2001.

Balcerowicz B., *Pokój i „nie-pokój"*, Wyd. Bellona, Warszawa 2002.

Bednarek J., Bieńkowski J., Stępień R., *Proces kształcenia wojskowego*, Wyd. AON, Warszawa 1994.

Biliński W., Ceraficki J., Nowakowski A., *Analiza wartości*, Wyd. PWE, Warszawa 1972.

Bobrow D. B., Haliżak E., Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wyd. Scholar, Warszawa 1997.

Butkiewicz M., *Struktura modelu polskich standardów kwalifikacyjnych*, "Edukacja i praca" – projekt badawczy KBN nr 1 P113 001 06, Warszawa 1995.

Cieślarczyk M., Chojnacki M., Radomyski A., *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych (SP) RP (CIVIL-MILITARY COOPERATION)*, Wyd. AON, Warszawa 2003.

Cieślarczyk M., *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Wyd. AON, Warszawa 2003.

Clausewitz C. v., *O wojnie*, Wyd. MON, Warszawa 1958.

Dmowski R., *Myśli nowoczesnego Polaka*, Wyd. Nortom, Wrocław 2002.

Duraj-Nowakowa K., *Procedura modelowania systemowego w dydaktyce*, Wyd. Edukacyjne, Kraków 1996.

Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Wyd. AON, Warszawa 1994.

Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, Wyd. PWE, Warszawa 2004.

Gołębiowski G., Szczepankowski P., *Analiza wartości przedsiębiorstwa*, Wyd. Difin, Warszawa 2007.

Górski G., *Historia administracji*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2002.

Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2000.

Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wyd. PWN, Warszawa 2003.

Jakubczak R., *Działania operacyjne obrony terytorialnej w ramach pogotowia, samodzielnych i połączonych operacji, zarządzania przestrzenią oraz rozpoznania terytorialnego*, w: Myśl Wojskowa, nr 6/2003.

Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Wyd. Bellona, Warszawa 2003.

Jakubczak R., *Operacyjny wymiar sztuki wojennej obrony terytorialnej*, w: Myśl Wojskowa, nr 5/2003.

Jakubczak R., *Wojska Obrony Terytorialnej*, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.

Januszek H., Sikora J., *Socjologia pracy*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.

Jemioło T., *Globalizacja szanse i zagrożenia*, Wyd. AON, Warszawa 2000.

Jemioło T., Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. AON, Warszawa 2002.

Juchnowicz M. (red.), *Standardy europejskie w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wyd. Poltext, Warszawa 2004.

Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999.

Kardas J. S., Loranty K., *Instytucjonalizacja przygotowania obronnego kadr administracji*, Wyd. AON, Warszawa 2003.

Kardas J. S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Kasprzewski A., *System obronny państwa – mit i rzeczywistość*, w: Zeszyty Naukowe AON, nr 2/2001.

Kitler W. (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie III RP*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Kitler W., *Obrona narodowa III RP*, Zeszyty Naukowe AON, Dodatek, Warszawa 2002.

Kitler W. (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. AON, Warszawa 2005.

Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Wyd. AON, Warszawa 1999.

Koziej S., *Polska strategia bezpieczeństwa narodowego*, w: Wiedza Obronna, nr 4/2003.

Koziej S., *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Kuliczkowski M., *Zadania terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz obrony państwa*, Myśl Wojskowa nr 1/1999.

Kunikowski J., *Współczesne uwarunkowania potrzeb obronnych i bezpieczeństwa państwa*, w: Myśl Wojskowa, nr 1/2003.

Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wyd. PWN, Warszawa 1994.

Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Wyd. Scholar, Warszawa 1994.

Kulczycki R., Kasprzewski A., *System bezpieczeństwa RP*, Wykład 1, Materiały Biblioteki przedmiotowej ZUMS BN AON, Prezentacja MS PowerPoint, Schemat 1.5, Warszawa 2002.

Kulczycki R., *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej Tom IV Koncepcja systemu bezpieczeństwa RP*, Wyd. AON, Warszawa 2004.

Kunikowski J., Rosa R., Wyszczelski L., *Armia w systemie demokratycznym*, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.

Kupisiewicz Cz., *Dydaktyka ogólna*, Wyd. Oficyna Wydawnicza Graf Punkt, Warszawa 2000.

Marczak J. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP*, Wyd. AON, Warszawa 2000.

Martyniak Z., *Metody organizacji i zarządzania*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.

Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie. 15 efektywnych metod*, Wyd. Antykwa, Kraków – Kluczbork, 1997.

Martyniak Z., *Techniki organizatorskie. Zastosowanie w organizowaniu prac administracyjno-biurowych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993.

Moczydłowska J., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.

Mossor S., *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Wyd. MON, Warszawa 1986.

Nożko K., *System obronny RP*, Wyd. AON, Warszawa 1992.

Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Wyd. Bellona, Warszawa 1994.

Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Wyd. Żak, Warszawa 1995.

Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Pajewski K., *Logistyczny system zaopatrywania*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995.

Pasieczny L. (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Wyd. PWE, Warszawa 1981.

Penc J., *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Wyd. Difin, Warszawa 2007.

Płaczek J. (red.), *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Płaczek J., *Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976-2000*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Polak R., Telep J., *Kierunek Armia Zawodowa? - aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Bellona, Warszawa 2002.

Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Wyd. PWN, Warszawa 1981.

Rosa R. (red.), *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, Siedlce–Chlewiska 1999.

Rostkowski T. (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Wyd. Difin, Warszawa 2004.

Rutkowski C., *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny*, Wyd. AON, Warszawa 1995.

Sajkiewicz A., *Jakość zasobów pracy. Kultura, kompetencje, konkurencyjność*, Wyd. Poltext, Warszawa 2002.

Sidor-Rządkowska M., *Kompetencyjne systemy ocen pracowników. Przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami ZZL*, Wyd. Wolters Kluwer Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów*, Wyd. MON, Warszawa 1983.

Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów*, Wyd. PAN, Warszawa 1987.

Sierpińska M., Niedbała B., *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie. Centra odpowiedzialności w teorii i praktyce*, Wyd. PWN, Warszawa 2003.

Skrzypek E. (red.), *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*, Wyd. Zakład Ekonomiki Jakości i Zarządzania Wiedzą Wydział Ekonomiczny Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.

Sławińska M., Witczak H. (red.), *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych*, Wyd. PWE, Warszawa 2008.

Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego, Wyd. AON, Warszawa 2002.

Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, Wyd. PWN, Warszawa 2003.

Sołoma L., *Metody i techniki badań socjologicznych. Wybrane zagadnienia*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.

Strzembosz T., *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939-1945*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 2000.

Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Wyd. Ulmak, Warszawa – Pruszków 1997.

Trzcieniecki J. (red.), *Zarządzanie badaniami naukowymi*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1990.

Trzcieniecki J., *Projektowanie systemów zarządzania*, Wyd. PWN, Warszawa 1979.

Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Wyd. Difin, Warszawa 2006.

Whiddett S., Hollyford S., *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 1999.

Wiśniewski B., W*ybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 2/2006.

Wojnarowski J., Lewandowski G., *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, Wyd. AON, Warszawa 2001.

Wyszczelski L., *Historia polskiej myśli wojskowej*, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.

Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Wyd. PWN, Warszawa 1976.

Żarnowski J., *Polska 1918-1939. Praca. Technika. Społeczeństwo*, Wyd. Książka i wiedza, Warszawa 1999.

Źródła i dokumenty

Doktryna NATO w zakresie współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), AJP-09

Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił sojuszu AJP-1

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich z dnia 2 sierpnia 2005 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dnia 2 sierpnia 2005 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z września 2003

Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa z dnia 20 lutego 1919 r.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wyjątkowym

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie

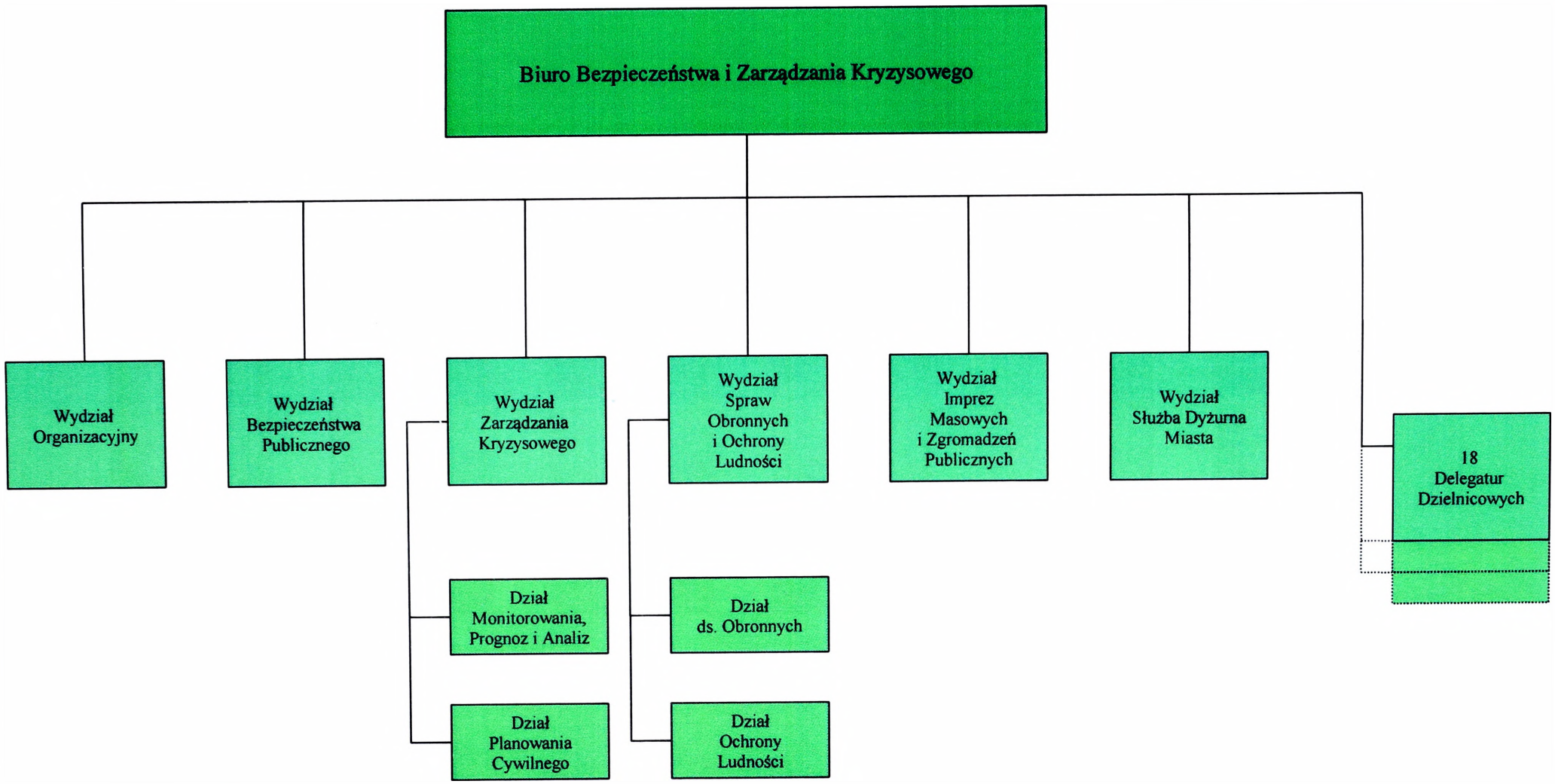
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny

ZAŁĄCZNIKI

1. Struktury organizacyjne wewnętrznych komórek organizacyjnych realizujących zadania na rzecz sił zbrojnych wybranych jednostek samorządu terytorialnego.

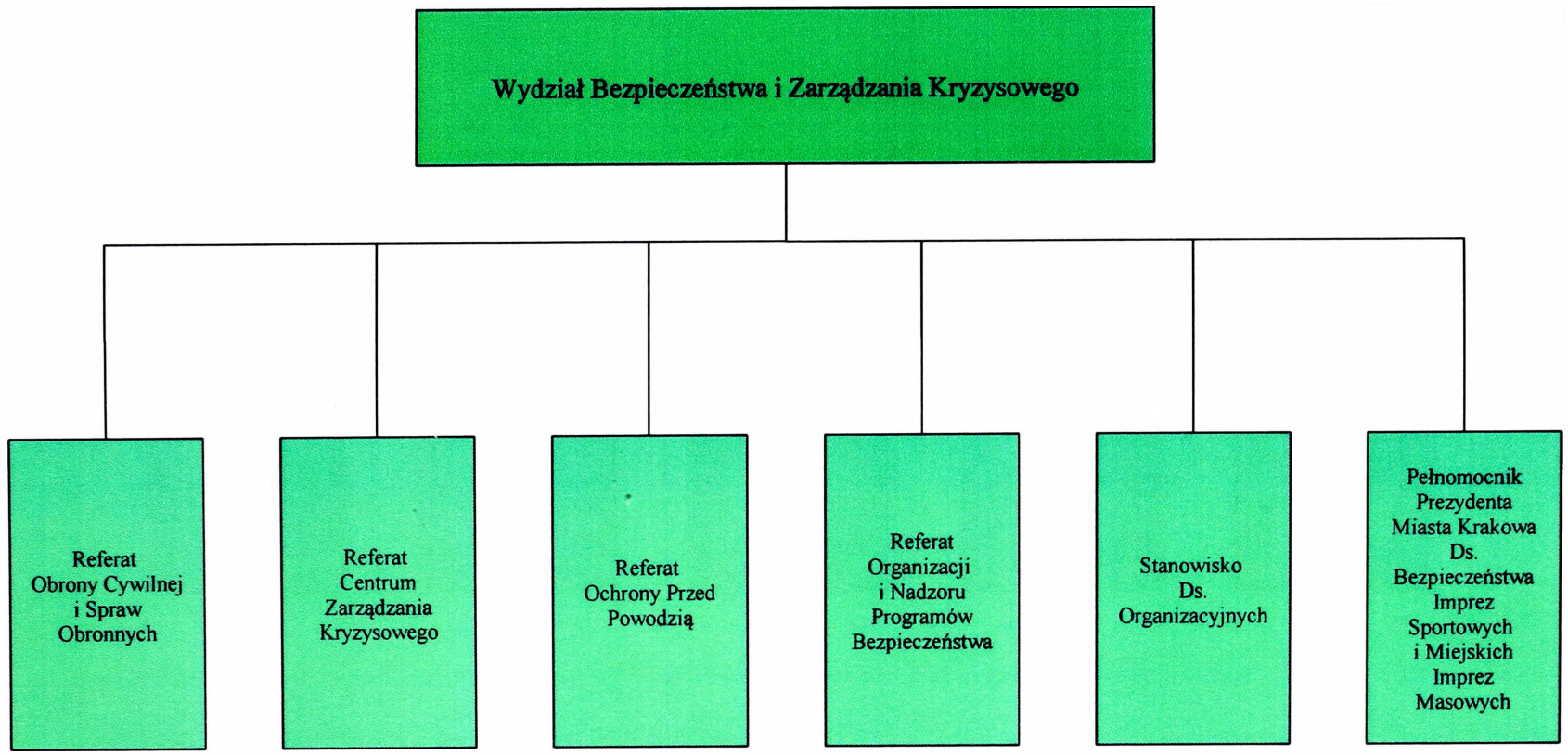
2. Zestawienie wyników badania sondażowego, tzw. wielka tabela.

Załącznik nr 1



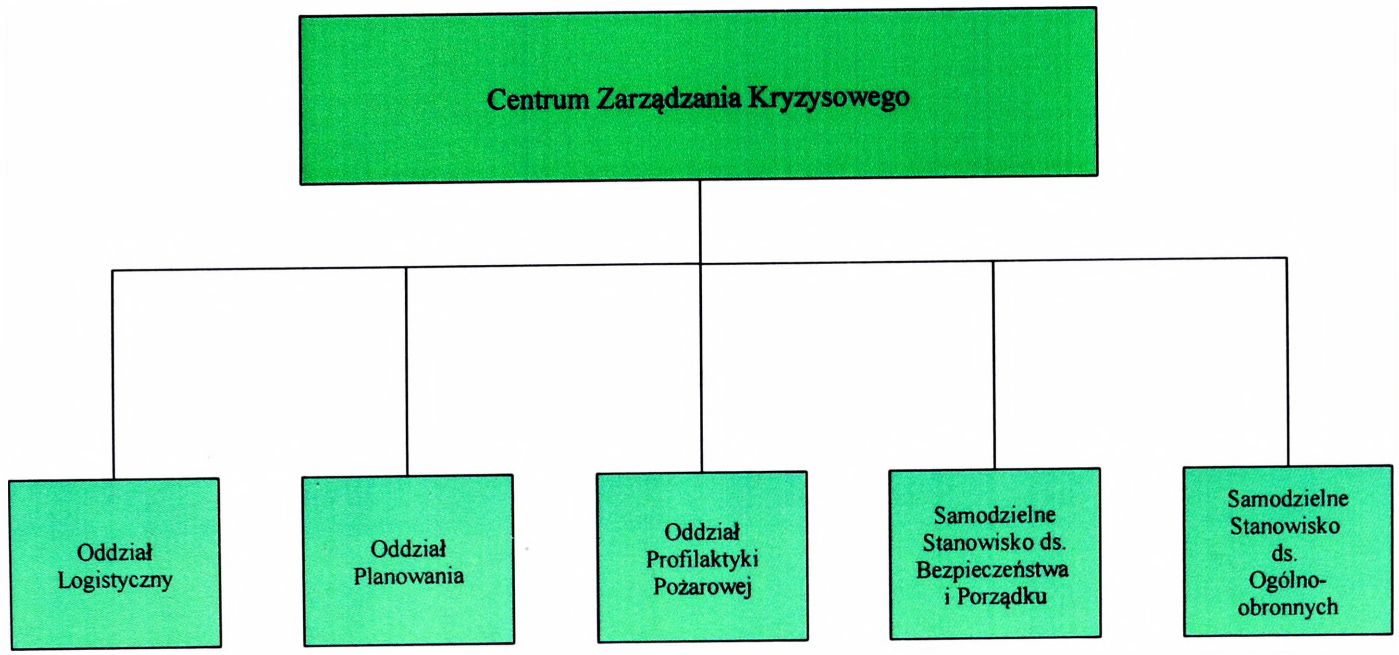
Struktura organizacyjna Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



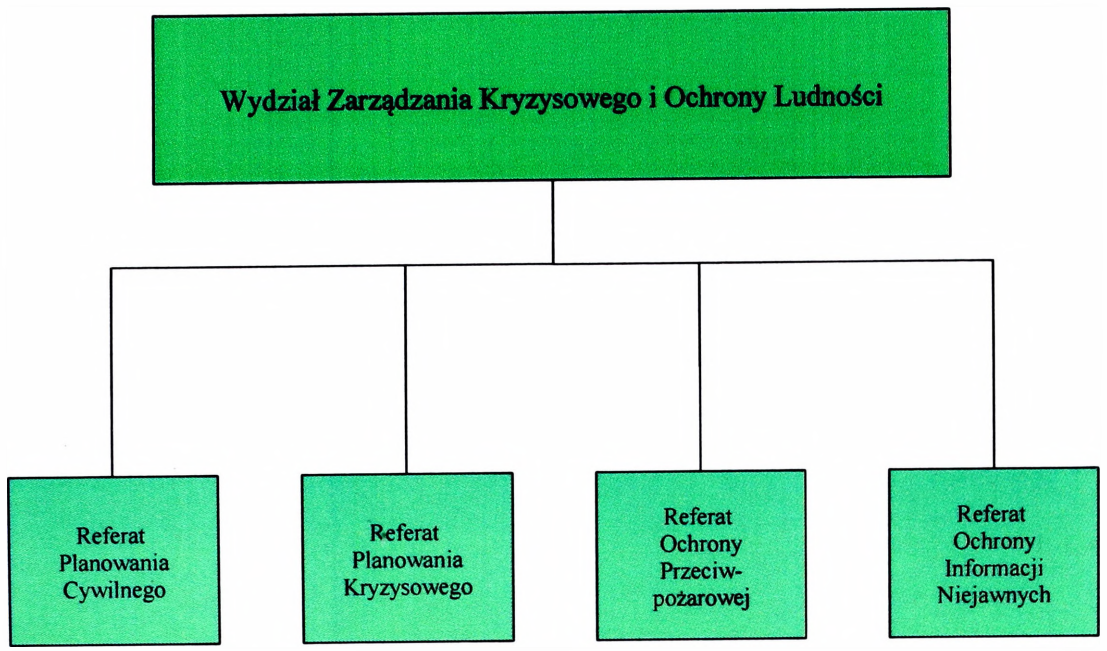
Struktura organizacyjna Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Krakowa
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



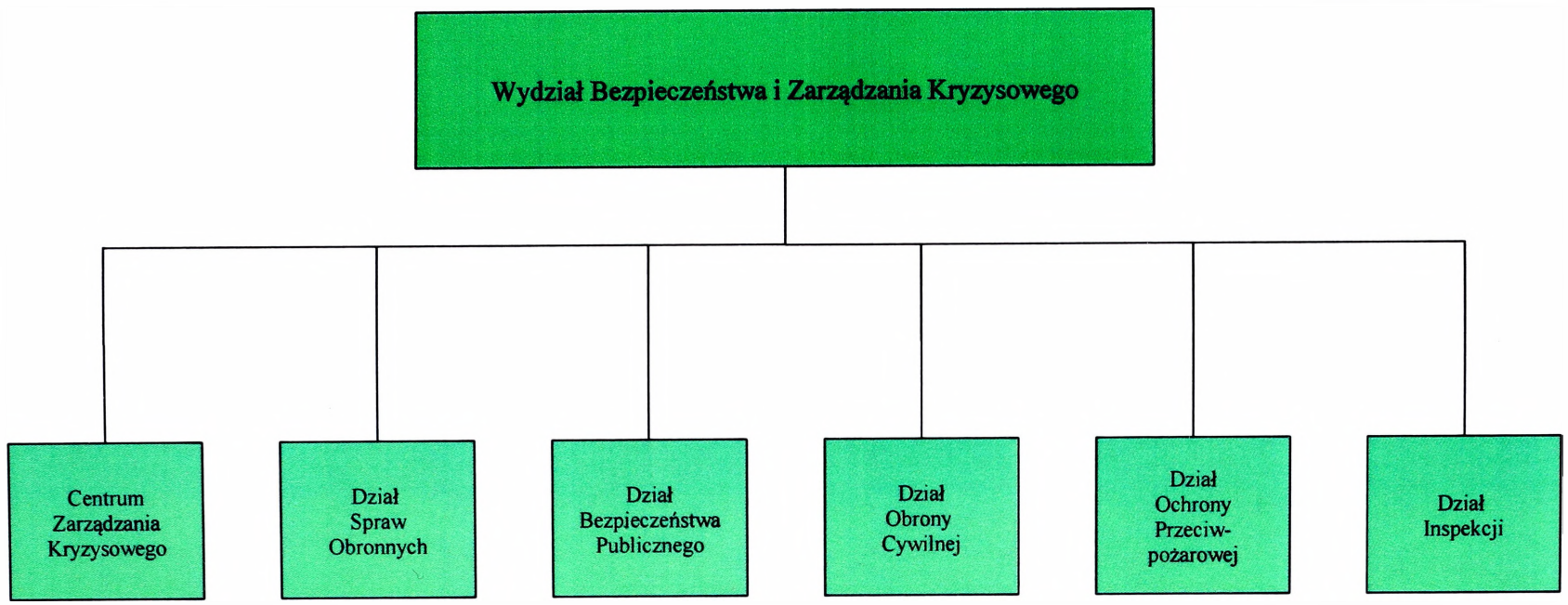
Struktura organizacyjna Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Łodzi
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



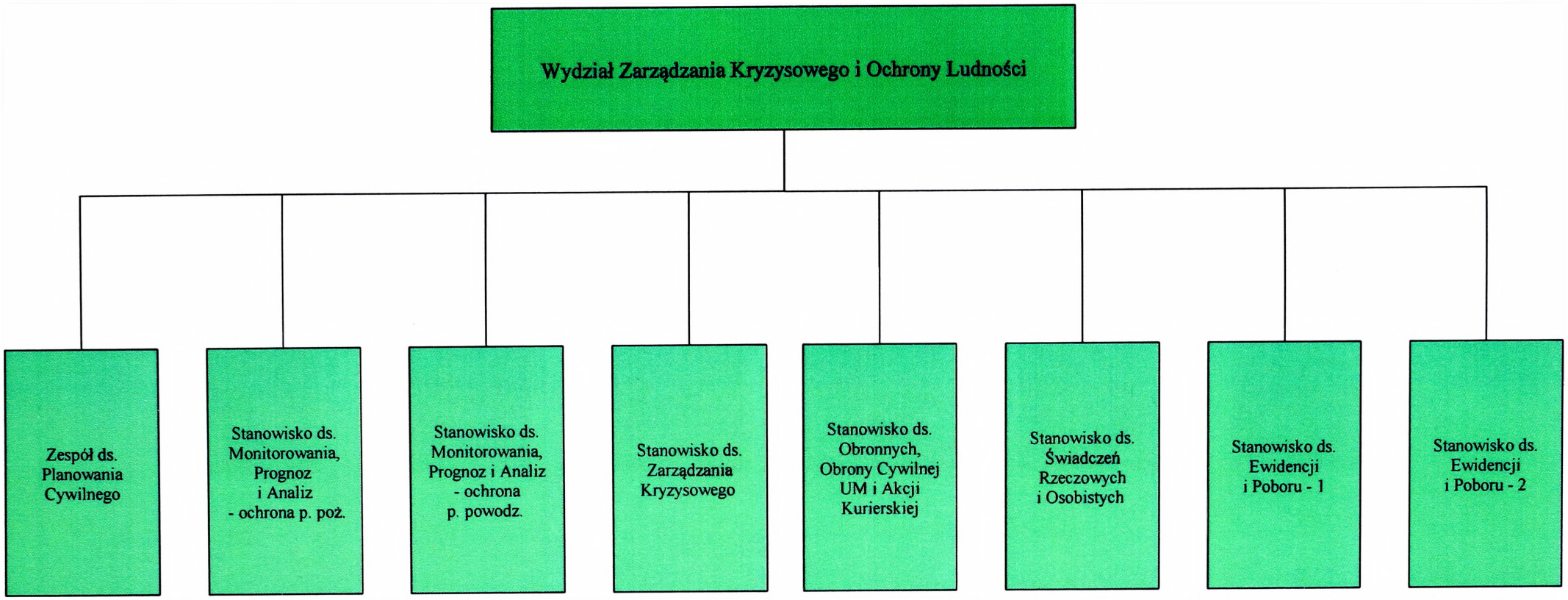
Struktura organizacyjna Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Gdańska
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



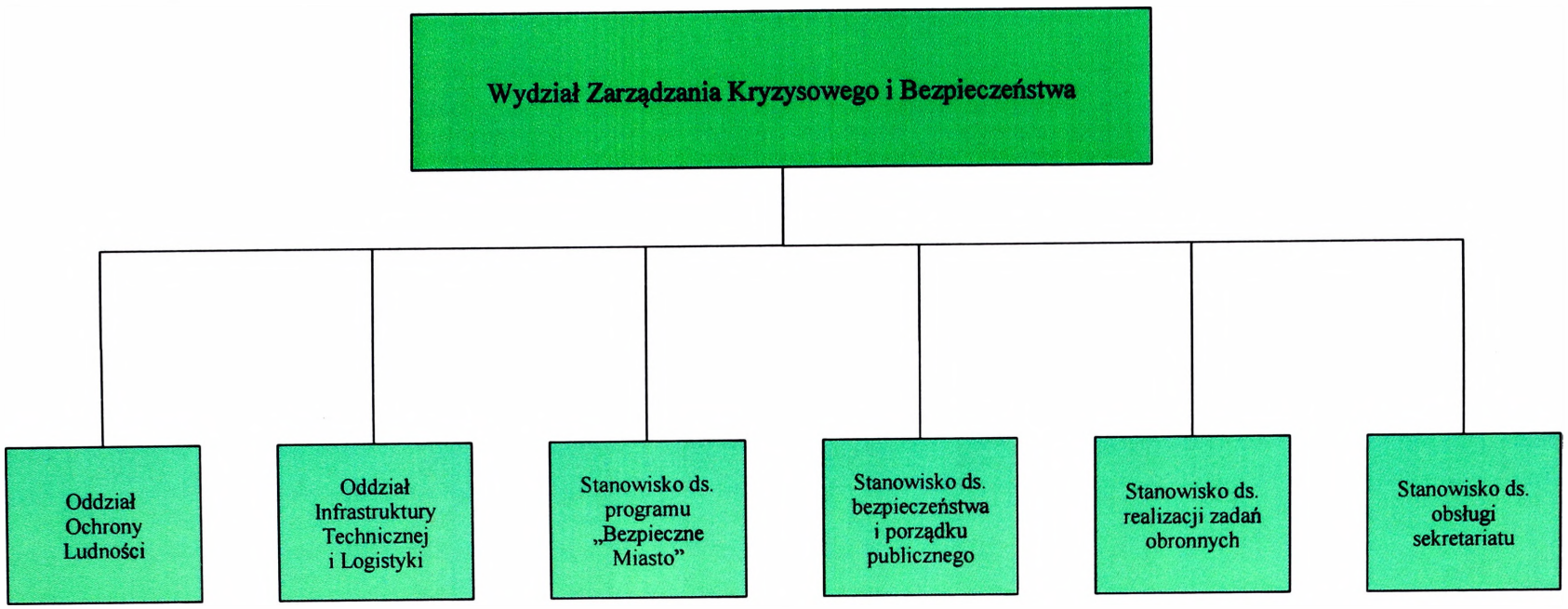
Struktura organizacyjna Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Wrocławia
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



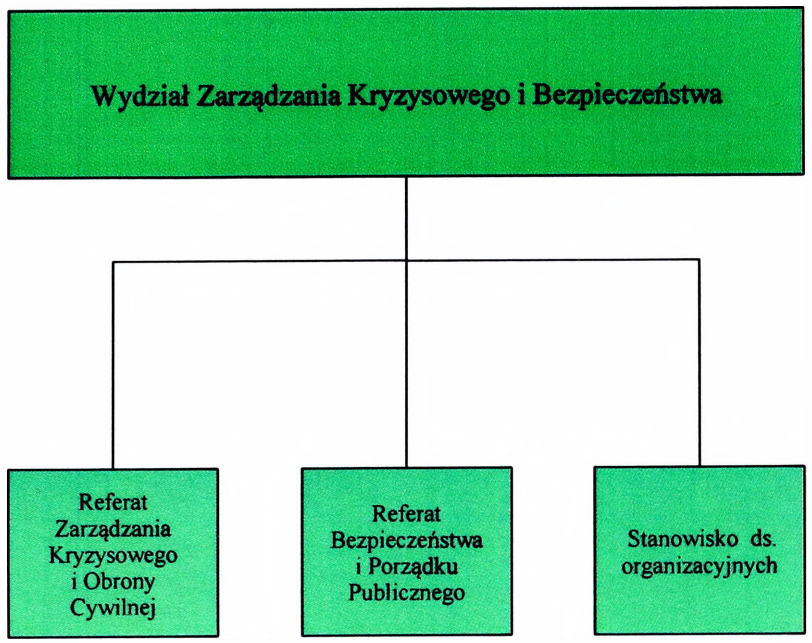
Struktura organizacyjna Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Szczecina
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



Struktura organizacyjna Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Poznania
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 1



Struktura organizacyjna Wydział u Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Kielce
(stan na dzień 1 września 2008 r.)

Załącznik nr 2.

Respondenci		Pytanie	1. Czy interesuje się Pan/Pani problematyką bezpieczeństwa?				2. Jak Pan/Pani ocenia realizację zadań obronnych przez administrację samorządową?						3. Pana/Pani zdaniem, zadania obronne są uważane za:							4. Jaka jest Pan/Pani zdaniem efektywność realizowanych zadań obronnych?						5. Czy Pana/Pani zdaniem poziom nakładów na realizację zadań obronnych jest:					6. Gdyby Pan/Pani miał/a/ podjąć decyzję o środków, przyznanych w ramach budżetu na uwzględniałaby przedsi			
		Odpowiedzi	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Bardzo dobrze	Dobrze	Poprawnie	Niedostatecznie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Najważniejsze i najbardziej odpowiedzialne	Jedne z ważniejszych i wymagające sporo odpowiedzialności	Takie, jak każde inne	Trzeba je wykonywać, choć inne ważniejsze	Zbędny relikt minionych czasów	Trudno powiedzieć	Łącznie	Bardzo wysoka	Wysoka	Przeciętna	Niedostateczna	Trudno powiedzieć	Łącznie	Zbyt duży	Wystarczający	Zbyt niski	Trudno powiedzieć	Łącznie	Zakupy wyposażenia biurowego i poprawę warunków lokalowych	Zakupy materiałów i wyposażenia w ramach realizowanych zadań	Zatrudnienie dodatkowych pracowników	Zadania związane ze szkoleniem i doskonaleniem pracowników
Jednostka	Stanowisko																																
Urząd_marszałkowski	Kierownik_jednostki		4	1	0	5	1	4	0	0	0	5	1	2	1	1	0	0	5	0	3	2	0	0	5	0	1	4	0	5	2	1	1	1
	Kierownik_komórki		7	0	0	7	1	2	3	1	0	7	0	1	3	1	2	0	7	0	2	3	1	1	7	0	1	5	1	7	0	1	2	3
	Pracownik		10	0	1	11	0	5	5	0	1	11	0	4	2	3	2	0	11	0	4	4	2	1	11	0	2	8	1	11	0	1	3	5
	Łącznie		21	1	1	23	2	11	8	1	1	23	1	7	6	5	4	0	23	0	9	9	3	2	23	0	4	17	2	23	2	3	6	9
Starostwo_ziemskie	Kierownik_jednostki		14	0	1	15	1	7	7	0	0	15	0	2	10	3	0	0	15	1	6	8	0	0	15	0	0	13	2	15	0	5	0	6
	Kierownik_komórki		19	0	1	20	1	5	14	0	0	20	0	5	4	11	0	0	20	0	3	16	1	0	20	0	1	18	1	20	1	8	1	10
	Pracownik		31	0	0	31	3	14	7	5	2	31	3	7	9	11	1	0	31	0	12	15	2	2	31	0	2	27	2	31	2	8	5	9
	Łącznie		64	0	2	66	5	26	28	5	2	66	3	14	23	25	1	0	66	1	21	39	3	2	66	0	3	58	5	66	3	21	6	25
Urząd_miasta_powiat	Kierownik_jednostki		5	0	0	5	1	3	1	0	0	5	0	2	3	0	0	0	5	0	4	1	0	0	5	0	3	2	0	5	0	0	0	3
	Kierownik_komórki		11	0	0	11	1	6	4	0	0	11	1	3	5	2	0	0	11	0	4	7	0	0	11	0	3	8	0	11	0	3	2	2
	Pracownik		12	0	0	12	1	8	3	0	0	12	0	4	4	3	1	0	12	0	5	6	1	0	12	0	3	9	0	12	0	2	1	6
	Łącznie		28	0	0	28	3	17	8	0	0	28	1	9	12	5	1	0	28	0	13	14	1	0	28	0	9	19	0	28	0	5	3	11
Urząd_miasta	Kierownik_jednostki		14	2	1	17	2	10	4	0	1	17	0	3	9	4	0	1	17	0	6	9	0	1	16	0	4	13	0	17	0	3	5	5
	Kierownik_komórki		18	0	1	19	1	9	8	1	0	19	1	6	7	4	1	0	19	0	7	11	1	0	19	0	3	14	2	19	1	8	4	5
	Pracownik		32	0	1	33	1	17	9	6	0	33	1	11	12	8	1	0	33	0	13	18	2	0	33	0	5	27	1	33	0	7	7	17
	Łącznie		64	2	3	69	4	36	21	7	1	69	2	20	28	16	2	1	69	0	26	38	3	1	68	0	12	54	3	69	1	18	16	27
Urząd_miasta_i_gminy	Kierownik_jednostki		13	0	0	13	1	7	5	0	0	13	0	3	5	5	0	0	13	1	1	10	0	1	13	0	5	7	0	12	0	6	1	6
	Kierownik_komórki		18	0	1	19	0	6	11	1	1	19	1	3	4	10	1	0	19	0	2	14	1	2	19	0	0	16	3	19	0	8	5	8
	Pracownik		27	1	1	29	0	11	14	4	0	29	1	5	8	14	1	0	29	0	2	25	2	0	29	0	1	27	1	29	0	12	3	8
	Łącznie		58	1	2	61	1	24	30	5	1	61	2	11	17	29	2	0	61	1	5	49	3	3	61	0	6	50	4	60	0	26	9	22
Urząd_gminy	Kierownik_jednostki		36	3	2	41	4	17	16	3	1	41	0	16	13	9	2	1	41	0	10	24	3	4	41	0	10	26	5	41	2	12	11	10
	Kierownik_komórki		13	0	0	13	0	6	6	1	0	13	0	8	3	2	0	0	13	0	4	8	1	0	13	0	2	10	1	13	1	3	3	6
	Pracownik		56	3	2	61	5	25	19	11	1	61	1	18	13	16	11	1	60	0	12	35	11	3	61	0	9	47	5	61	1	24	13	21
	Łącznie		105	6	4	115	9	48	41	15	2	115	1	42	29	27	13	2	114	0	26	67	15	7	115	0	21	83	11	115	4	39	27	37
Podsumowanie			340	10	12	362	24	162	136	33	7	362	10	103	115	107	23	3	361	2	100	216	28	15	361	0	55	281	25	361	10	112	67	131

Respondenci		Pytanie	1. Czy interesuje się Pan/Pani problematyką bezpieczeństwa?				2. Jak Pan/Pani ocenia realizację zadań obronnych przez administrację samorządową?						3. Pana/Pani zdaniem, zadania obronne są uważane za:							4. Jaka jest Pan/Pani zdaniem efektywność realizowanych zadań obronnych?						5. Czy Pana/Pani zdaniem poziom nakładów na realizację zadań obronnych jest:					6. Gdyby Pan/Pani miał/a/ podjąć decyzję o środków, przyznanych w ramach budżetu na uwzględniałaby przedsi			
		Odpowiedzi	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Bardzo dobrze	Dobrze	Poprawnie	Niedostatecznie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Najważniejsze i najbardziej odpowiedzialne	Jedne z ważniejszych i wymagające sporo odpowiedzialności	Takie, jak każde inne	Trzeba je wykonywać, choć inne ważniejsze	Zbędny relikt minionych czasów	Trudno powiedzieć	Łącznie	Bardzo wysoka	Wysoka	Przeciętna	Niedostateczna	Trudno powiedzieć	Łącznie	Zbyt duży	Wystarczający	Zbyt niski	Trudno powiedzieć	Łącznie	Zakupy wyposażenia biurowego i poprawę warunków lokalowych	Zakupy materiałów i wyposażenia w ramach realizowanych zadań	Zatrudnienie dodatkowych pracowników	Zadania związane ze szkoleniem i doskonaleniem pracowników
Stanowisko	Jednostka																																
Kierownik_jednostki	Urząd_marszałkowski		4	1	0	5	1	4	0	0	0	5	1	2	1	1	0	0	5	0	3	2	0	0	5	0	1	4	0	5	2	1	1	1
	Starostwo_ziemskie		14	0	1	15	1	7	7	0	0	15	0	2	10	3	0	0	15	1	6	8	0	0	15	0	0	13	2	15	0	5	0	6
	Urząd_miasta_powiat		5	0	0	5	1	3	1	0	0	5	0	2	3	0	0	0	5	0	4	1	0	0	5	0	3	2	0	5	0	0	0	3
	Urząd_miasta		14	2	1	17	2	10	4	0	1	17	0	3	9	4	0	1	17	0	6	9	0	1	16	0	4	13	0	17	0	3	5	5
	Urząd_miasta_i_gminy		13	0	0	13	1	7	5	0	0	13	0	3	5	5	0	0	13	1	1	10	0	1	13	0	5	7	0	12	0	6	1	6
	Urząd_gminy		36	3	2	41	4	17	16	3	1	41	0	16	13	9	2	1	41	0	10	24	3	4	41	0	10	26	5	41	2	12	11	10
	Łącznie		86	6	4	96	10	48	33	3	2	96	1	28	41	22	2	2	96	2	30	54	3	6	95	0	23	65	7	95	4	27	18	31
Kierownik_komórki	Urząd_marszałkowski		7	0	0	7	1	2	3	1	0	7	0	1	3	1	2	0	7	0	2	3	1	1	7	0	1	5	1	7	0	1	2	3
	Starostwo_ziemskie		19	0	1	20	1	5	14	0	0	20	0	5	4	11	0	0	20	0	3	16	1	0	20	0	1	18	1	20	1	8	1	10
	Urząd_miasta_powiat		11	0	0	11	1	6	4	0	0	11	1	3	5	2	0	0	11	0	4	7	0	0	11	0	3	8	0	11	0	3	2	2
	Urząd_miasta		18	0	1	19	1	9	8	1	0	19	1	6	7	4	1	0	19	0	7	11	1	0	19	0	3	14	2	19	1	8	4	5
	Urząd_miasta_i_gminy		18	0	1	19	0	6	11	1	1	19	1	3	4	10	1	0	19	0	2	14	1	2	19	0	0	16	3	19	0	8	5	8
	Urząd_gminy		13	0	0	13	0	6	6	1	0	13	0	8	3	2	0	0	13	0	4	8	1	0	13	0	2	10	1	13	1	3	3	6
	Łącznie		86	0	3	89	4	34	46	4	1	89	3	26	26	30	4	0	89	0	22	59	5	3	89	0	10	71	8	89	3	31	17	34
Pracownik	Urząd_marszałkowski		10	0	1	11	0	5	5	0	1	11	0	4	2	3	2	0	11	0	4	4	2	1	11	0	2	8	1	11	0	1	3	5
	Starostwo_ziemskie		31	0	0	31	3	14	7	5	2	31	3	7	9	11	1	0	31	0	12	15	2	2	31	0	2	27	2	31	2	8	5	9
	Urząd_miasta_powiat		12	0	0	12	1	8	3	0	0	12	0	4	4	3	1	0	12	0	5	6	1	0	12	0	3	9	0	12	0	2	1	6
	Urząd_miasta		32	0	1	33	1	17	9	6	0	33	1	11	12	8	1	0	33	0	13	18	2	0	33	0	5	27	1	33	0	7	7	17
	Urząd_miasta_i_gminy		27	1	1	29	0	11	14	4	0	29	1	5	8	14	1	0	29	0	2	25	2	0	29	0	1	27	1	29	0	12	3	8
	Urząd_gminy		56	3	2	61	5	25	19	11	1	61	1	18	13	16	11	1	60	0	12	35	11	3	61	0	9	47	5	61	1	24	13	21
	Łącznie		168	4	5	177	10	80	57	26	4	177	6	49	48	55	17	1	176	0	48	103	20	6	177	0	22	145	10	177	3	54	32	66
Podsumowanie			340	10	12	362	24	162	136	33	7	362	10	103	115	107	23	3	361	2	100	216	28	15	361	0	55	281	25	361	10	112	67	131

| Pani miał/a/ podjąć decyzję oprzeznaczeniu dodatkowych 20% nanych w ramach budżetu naicie obronne, to Pana/Pani decyzja uwzględniałaby przede wszystkim: | | | | | | 7. Czy prestiż związany z wykonywaniem zadań obronnych jest w świadomości mieszkańców: | | | | | | | | 8. Czy Pana/Pani zdaniem świadczenia obronne oraz powszechny obowiązek obrony w dostatecznym stopniu przyczyniają się do wykorzystania społecznego potencjału obronnego? | | | | | | | 9. Jakie jest Pana/Pani zdanie na temat Obrony Terytorialnej (OT)? | | | | | | 10. Czy Pana/Pani efektywne | Pani zdaniem proces szkolenia sił OT pozwala na ich użycie w sytuacji (dowolna liczba odpowiedzi): | | | | | 11. Czy Pana/Pani zdaniem Wasz zespół osobowy, wykonujący zadania obronne poradziłby sobie w sytuacji realnego zagrożenia (klęska żywiołowa, kryzys wewnętrzny, wojna) i zmiany reżimu pracy? | | | | 12. Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy Waszego zespołu, wykonującego zadania obronne, mają dostateczne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych? | | | | 13. Czy Pana/Pani zdaniem poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, jest dostateczny? | | | | 14. Jaki główny zakres problemowy powinny obejmować szkolenia pracowników osobowego, realizującego zadania obronne? | | | | | | | |
|---|---|---

...nicy ...dania ...nie do ...y	13. Czy Pana/Pani zdaniem poziom wyszkolenia i umiejętności pracowników administracji samorządowej, realizujących zadania obronne, jest dostateczny?				14. Jaki główny zakres problemowy powinny obejmować szkolenia pracowników zespołu osobowego, realizującego zadania obronne?								15. Jaka Pana/Pani zdaniem powinna być dominująca forma szkoleń?								16. Czy Pana/Pani zdaniem zadania obronne rozłożone są prawidłowo wg szczebli administracji samorządowej?				17. Czy realizacja zadań obronnych i związany z tym prestiż ułatwia karierę osobistą?				19. Czy zadania obronne są sformułowane jasno i precyzyjnie w sposób nie budzący wątpliwości?						22. Czy Pana/Pani zdaniem pracownicy administracji samorządowej, wykonujący zadania obronne są dostatecznie zmotywowani?			
Łącznie	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Prawo administracyjne	Organizacja pracy w urzędzie	Elementy psychologii społecznej wraz z metodyką komunikacji społecznej	Zagadnienia związane z komunikacją interpersonalną	Problematyka prawna świadczeń i obowiązku obronnego	Elementy prawa cywilnego i prawa karnego	Inny	Łącznie	Kursy	Prelekcje	Ćwiczenia praktyczne	Szkolenia w miejscu pracy	Gry decyzyjne	Inne	Łącznie	Tak	Nie	Łącznie	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Łącznie	Tak	Na ogół tak, czasem potrzebna jest dodatkowa interpretacja	Często powstają wątpliwości, korzystamy z interpretacji prawnych	Rzadko, jest bardzo dużo wątpliwości, trudno o jednoznaczną interpretację prawną	Nie korzystamy bezpośrednio z przepisów, jedynie z wewnętrzne instrukcje i procedury	Łącznie	Sądzę, że tak	Sądzę, że nie	Trudno powiedzieć	Łącznie
5	4	1	0	5	0	1	1	0	2	1	0	5	1	0	4	1	1	0	7	2	1	3	1	2	2	5	0	2	1	2	0	5	3	2	0	5
7	6	0	1	7	0	0	0	0	3	0	2	5	1	0	4	1	0	0	6	5	1	6	1	4	2	7	0	4	2	1	0	7	4	3	0	7
11	7	2	2	11	0	4	0	0	6	2	1	13	1	0	5	5	1	0	12	3	3	6	2	5	4	11	1	4	0	6	0	11	2	7	2	11
23	17	3	3	23	0	5	1	0	11	3	3	23	3	0	13	7	2	0	25	10	5	15	4	11	8	23	1	10	3	9	0	23	9	12	2	23
15	8	3	4	15	0	1	4	1	7	1	1	15	1	0	11	0	5	0	17	7	3	10	1	5	9	15	4	7	3	1	0	15	6	3	5	14
20	11	7	2	20	2	1	3	0	15	1	2	24	4	0	13	2	3	0	22	11	4	15	0	12	7	19	3	7	4	6	0	20	2	15	3	20
31	24	5	2	31	0	4	6	0	20	0	2	32	4	0	14	5	10	0	33	18	9	27	3	14	14	31	3	15	3	9	0	30	4	23	4	31
66	43	15	8	66	2	6	13	1	42	2	5	71	9	0	38	7	18	0	72	36	16	52	4	31	30	65	10	29	10	16	0	65	12	41	12	65
5	3	1	1	5	0	2	1	1	3	0	0	7	0	0	4	1	2	0	7	2	1	3	1	1	3	5	3	1	0	1	0	5	4	1	0	5
11	7	3	1	11	2	1	3	0	7	0	1	14	1	0	5	2	4	0	12	4	3	7	1	6	4	11	0	7	1	3	0	11	5	5	1	11
12	11	1	0	12	0	0	0	1	6	0	2	9	0	1	4	1	8	1	15	4	4	8	0	8	4	12	2	5	2	3	0	12	3	7	1	11
28	21	5	2	28	2	3	4	2	16	0	3	30	1	1	13	4	14	1	34	10	8	18	2	15	11	28	5	13	3	7	0	28	12	13	2	27
17	10	2	5	17	0	5	2	3	8	0	1	19	3	0	8	6	4	0	21	14	2	16	0	9	8	17	1	9	2	5	0	17	4	8	4	16
19	13	1	5	19	0	2	4	0	13	0	2	21	4	0	5	6	7	0	22	12	6	18	1	8	10	19	1	10	5	2	0	18	7	12	0	19
33	20	6	7	33	0	3	9	0	21	1	1	35	8	0	19	6	8	0	41	22	5	27	4	17	12	33	4	13	8	8	0	33	4	23	5	32
69	43	9	17	69	0	10	15	3	42	1	4	75	15	0	32	18	19	0	84	48	13	61	5	34	30	69	6	32	15	15	0	68	15	43	9	67
13	8	1	4	13	1	1	2	0	7	0	1	12	5	1	8	3	1	0	18	5	4	9	0	5	8	13	3	6	1	3	0	13	3	6	3	12
19	5	7	7	19	1	3	3	0	15	1	1	24	7	0	8	6	3	0	24	8	6	14	1	13	5	19	1	4	6	6	0	17	2	13	3	18
29	17	9	3	29	1	8	2	0	23	0	0	34	5	0	14	5	4	0	28	17	4	21	5	15	8	28	0	14	8	7	0	29	1	20	7	28
61	30	17	14	61	3	12	7	0	45	1	2	70	17	1	30	14	8	0	70	30	14	44	6	33	21	60	4	24	15	16	0	59	6	39	13	58
41	24	8	9	41	2	6	10	3	23	4	0	48	8	0	20	13	6	0	47	21	7	28	3	15	23	41	6	19	4	11	0	40	17	14	8	39
13	8	1	4	13	0	1	3	0	8	0	0	12	6	0	4	4	4	0	18	6	2	8	1	6	6	13	0	8	3	2	0	13	6	6	1	13
61	33	16	12	61	2	7	8	4	41	2	4	68	11	2	32	13	12	2	72	31	11	42	1	35	23	59	4	29	10	16	0	59	8	38	11	57
115	65	25	25	115	4	14	21	7	72	6	4	128	25	2	56	30	22	2	137	58	20	78	5	56	52	113	10	56	17	29	0	112	31	58	20	109
362	219	74	69	362	11	50	61	13	228	13	21	397	70	4	182	80	83	3	422	192	76	268	26	180	152	358	36	164	63	92	0	355	85	206	58	349

5	4	1	0	5	0	1	1	0	2	1	0	5	1	0	4	1	1	0	7	2	1	3	1	2	2	5	0	2	1	2	0	5	3	2	0	5
15	8	3	4	15	0	1	4	1	7	1	1	15	1	0	11	0	5	0	17	7	3	10	1	5	9	15	4	7	3	1	0	15	6	3	5	14
5	3	1	1	5	0	2	1	1	3	0	0	7	0	0	4	1	2	0	7	2	1	3	1	1	3	5	3	1	0	1	0	5	4	1	0	5
17	10	2	5	17	0	5	2	3	8	0	1	19	3	0	8	6	4	0	21	14	2	16	0	9	8	17	1	9	2	5	0	17	4	8	4	16
13	8	1	4	13	1	1	2	0	7	0	1	12	5	1	8	3	1	0	18	5	4	9	0	5	8	13	3	6	1	3	0	13	3	6	3	12
41	24	8	9	41	2	6	10	3	23	4	0	48	8	0	20	13	6	0	47	21	7	28	3	15	23	41	6	19	4	11	0	40	17	14	8	39
96	57	16	23	96	3	16	20	8	50	6	3	106	18	1	55	24	19	0	117	51	18	69	6	37	53	96	17	44	11	23	0	95	37	34	20	91
7	6	0	1	7	0	0	0	0	3	0	2	5	1	0	4	1	0	0	6	5	1	6	1	4	2	7	0	4	2	1	0	7	4	3	0	7
20	11	7	2	20	2	1	3	0	15	1	2	24	4	0	13	2	3	0	22	11	4	15	0	12	7	19	3	7	4	6	0	20	2	15	3	20
11	7	3	1	11	2	1	3	0	7	0	1	14	1	0	5	2	4	0	12	4	3	7	1	6	4	11	0	7	1	3	0	11	5	5	1	11
19	13	1	5	19	0	2	4	0	13	0	2	21	4	0	5	6	7	0	22	12	6	18	1	8	10	19	1	10	5	2	0	18	7	12	0	19
19	5	7	7	19	1	3	3	0	15	1	1	24	7	0	8	6	3	0	24	8	6	14	1	13	5	19	1	4	6	6	0	17	2	13	3	18
13	8	1	4	13	0	1	3	0	8	0	0	12	6	0	4	4	4	0	18	6	2	8	1	6	6	13	0	8	3	2	0	13	6	6	1	13
89	50	19	20	89	5	8	16	0	61	2	8	100	23	0	39	21	21	0	104	46	22	68	5	49	34	88	5	40	21	20	0	86	26	54	8	88
11	7	2	2	11	0	4	0	0	6	2	1	13	1	0	5	5	1	0	12	3	3	6	2	5	4	11	1	4	0	6	0	11	2	7	2	11
31	24	5	2	31	0	4	6	0	20	0	2	32	4	0	14	5	10	0	33	18	9	27	3	14	14	31	3	15	3	9	0	30	4	23	4	31
12	11	1	0	12	0	0	0	1	6	0	2	9	0	1	4	1	8	1	15	4	4	8	0	8	4	12	2	5	2	3	0	12	3	7	1	11
33	20	6	7	33	0	3	9	0	21	1	1	35	8	0	19	6	8	0	41	22	5	27	4	17	12	33	4	13	8	8	0	33	4	23	5	32
29	17	9	3	29	1	8	2	0	23	0	0	34	5	0	14	5	4	0	28	17	4	21	5	15	8	28	0	14	8	7	0	29	1	20	7	28
61	33	16	12	61	2	7	8	4	41	2	4	68	11	2	32	13	12	2	72	31	11	42	1	35	23	59	4	29	10	16	0	59	8	38	11	57
177	112	39	26	177	3	26	25	5	117	5	10	191	29	3	88	35	43	3	201	95	36	131	15	94	65	174	14	80	31	49	0	174	22	118	30	170
362	219	74	69	362	11	50	61	13	228	13	21	397	70	4	182	80	83	3	422	192	76	268	26	180	152	358	36	164	63	92	0	355	85	206	58	349

Legenda:

więcej niż jedna odpowiedź

BIBLIOTEKA GŁÓWNA AKADEMII OBRONY NARODOWEJ

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 75487
Akademii Obrony Narodowej