

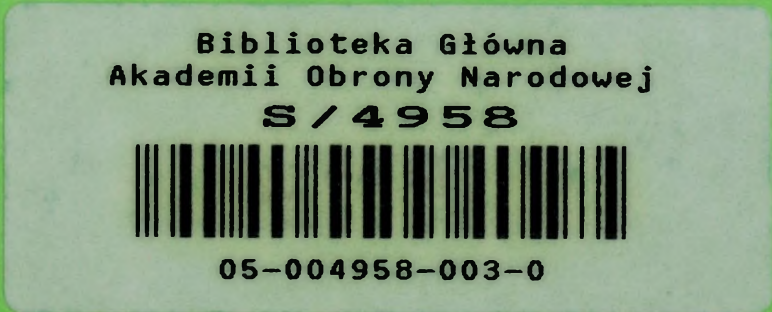


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

INSTYTUCJONALIZACJA FORM
KSZTAŁCENIA OBRONNEGO PRACOWNIKÓW
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE
pk. EDU-KADR 2

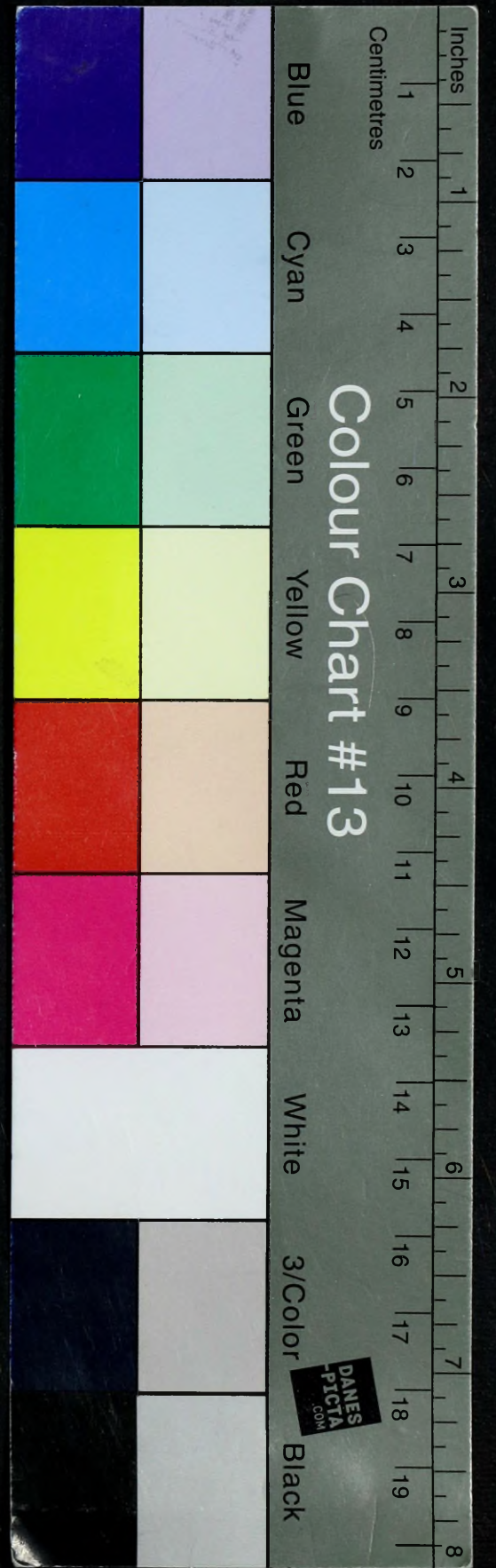


62798



WARSZAWA

2001



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Instytucjonalizacja form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce pk. EDU-KADR 2

pod kierunkiem naukowym

mjr. dr. Jarosława Stanisława KARDASA

Warszawa 2001



Współautorzy:

mjr dr Jarosław Stanisław Kardas

Kierownictwo naukowe.
Wstęp; Rozdział I; Rozdział IV (50%);
Rozdział V; Zakończenie, Bibliografia.

mjr dr Krzysztof Loranty

Rozdział III; Rozdział IV (50%).

ppłk dr inż. Krzysztof Dorosz

Rozdział II.

Recenzent:

prof. dr hab. Jerzy Kunikowski

Spis treści

WSTĘP	4
ROZDZIAŁ I	
METODOLOGICZNE ZAŁOŻENIA BADAŃ.....	6
1.1. Cele badań.....	7
1.2. Problemy badawcze.....	8
1.3. Metody, techniki oraz teren i organizacja badań.....	11
ROZDZIAŁ II	
CELE I ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA	18
2.1. Cele administracji publicznej.....	19
2.2. Realizacja zadań obronnych przez administrację zespoloną.....	23
2.3. Administracja niezespolona a zadania obronne.....	51
2.4. Współpraca Terenowych Organów Administracji Wojskowej (TOAW) z administracją publiczną i podmiotami gospodarczymi w świetle obowiązujących uregulowań prawnych	54
ROZDZIAŁ III	
INSTYTUCJONALNY CHARAKTER EDUKACJI OBRONNEJ KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	62
3.1. Pojęcie instytucji społecznej i instytucjonalizacji - zaspokojenie potrzeb jako czynnik konstituujący instytucję.....	62
3.2. Bezpieczeństwo potrzebą jednostek i struktur społecznych.....	70
3.3. Edukacja obronna - wymiar instytucjonalny i strukturalny.....	76
3.4. Uogólnienia.....	78
ROZDZIAŁ IV	
POSTAWY PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC ZADAŃ OBRONNYCH I EDUKACJI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA	80
3.1. Uwarunkowania podmiotowe.....	83
3.1.1. <i>Stan bezpieczeństwa militarnego Polski w opiniach pracowników administracji publicznej.....</i>	83
3.1.2. <i>Zainteresowania problematyką bezpieczeństwa.....</i>	87
3.1.3. <i>Przygotowanie do wykonywania zadań obronnych.....</i>	89
3.1.4. <i>Postawy wobec edukacji z zakresu bezpieczeństwa państwa.....</i>	92
3.2. Uwarunkowania związane z jakością pracy urzędów administracyjnych.....	94
3.2.1. <i>Ranga problematyki obronnej w placówkach administracyjnych.....</i>	95
3.2.2. <i>Rozumienie celów i zadań z zakresu obronności.....</i>	97
3.2.3. <i>Regulacja działalności urzędów administracji publicznej z zakresu obronności przez unormowania prawne.....</i>	100
3.2.4. <i>Atmosfera do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej </i>	101
3.3. Uogólnienia.....	107

ROZDZIAŁ V

FUNKCJONUJĄCE URZĄDZENIA I ZWIĄZKI INSTYTUCJONALNE EDUKACJI KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI.....109

- 5.1. Niektóre uwarunkowania edukacji pracowników administracji publicznej 112
- 5.2. Studium Bezpieczeństwa Narodowego 113
- 5.3. Wyższe Kursy Obronne jako forma edukacji kadr administracji publicznej..... 116
 - 5.3.1. *Aspekty prawne funkcjonowania Wyższych Kursów Obronnych w AON*..... 118
 - 5.3.2. *Projekcja celów i zadań WKO* 124
 - 5.3.3. *Założenia programowe edukacji kadry kierowniczej administracji publicznej w Akademii Obrony Narodowej* 127
 - 5.3.4. *Gry decyzyjne w praktyce edukacyjnej*..... 135
- 5.4. Edukacja pracowników administracji publicznej w resortach i województwach 138
 - 5.4.1. *Organizacja edukacji z zakresu obronności w województwie i gminie*..... 140
- 5.5. Uogólnienia 145

ZAKOŃCZENIE148

BIBLIOGRAFIA151

WSTĘP

Administracja publiczna staje się coraz bardziej wpływową instytucją systemu państwa. Wskazują o tym, najprostsze ilościowe wskaźniki statystyczne (liczba zatrudnionych ludzi, struktury) oraz środki, jakie są na nią przeznaczane. Wydaje się, że powodem takich zjawisk jest złożoność nowoczesnych systemów gospodarczych, społecznych, a także militarnych. Administracja wymaga więc od swoich pracowników profesjonalizmu w wykonywaniu powierzonych im zadań. Aby tego dokonać niezmiernie ważne jest stworzenie sprawnego systemu edukacji tych kadr.

W niniejszej pracy autorzy podjęli ważny problem instytucjonalizacji form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce. Dokonując analiz podkreślają, iż w społeczeństwie zachodzi ciągły proces dyferencjacji i specjalizacji instytucji. Jest to wynikiem, jak sądzą, osiagania przez społeczeństwo coraz to wyższego poziomu rozwoju.

Instytucjonalizację form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej rozumieją, jako powodowanie, aby działanie, które dotyczy spraw edukacji urzędników z zakresu obronności, z nieuporządkowanych przekształciło się w uporządkowany, zorganizowany i ujednolicony, trwały system czynności, regulowany przez określone normy.

Autorzy, na podstawie funkcjonujących w socjologii definicji instytucji, instytucjonalizację wyrażają, jako określoną sekwencję zjawisk społecznych, tworzoną przez potrzeby, normy, instytucje, urządzenia oraz związki instytucjonalne, gdzie urządzenie instytucjonalne to placówka edukacyjna (ośrodek), a związek instytucjonalny to wykładowcy, eksperci i słuchacze tej placówki.

Podjęto zatem próbę badań, mających na celu dostarczenie wiedzy o instytucjonalizacji form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej, ze szczególnym uwypukleniem kształcenia kadr kierowniczych.

Praca obejmuje wstęp i pięć rozdziałów. **W rozdziale pierwszym**, przedstawiono metodologiczne założenia prowadzonych badań. Opisano w nim cele badań, problemy badawcze, metody, techniki, teren i organizację badań. Celem korelacji wyników

badania, pewnego kontinuum metodologicznego (pracy EDU-KADR 1), założono nie dokonywanie znacznych zmian w założeniach metodologicznych EDU-KADR 2 (metod, technik, terenu i organizacji badań).

W **rozdziale drugim**, przedstawiono cele i zadania administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa. To co stanowi „przysłowiową kość” w działalności administracji publicznej w zakresie obrony kraju. Opisano w nim cele administracji publicznej w państwie demokratycznym, realizację zadań obronnych przez administrację zespoloną i niezespoloną. Zwrócono również uwagę na współpracę Terenowych Organów Administracji Wojskowej (TOAW) z administracją publiczną i podmiotami gospodarczymi, w świetle obowiązującego prawa.

W **rozdziale trzecim** zaś, poruszono instytucjonalny charakter edukacji obronnej kadr administracji publicznej, począwszy od pojęcia instytucji społecznej po instytucjonalizację do wymiaru instytucjonalnego i strukturalnego edukacji obronnej urzędników. Ważne, w powyższym aspekcie, stały się postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych i edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Opisano je więc w **rozdziale czwartym**. Zawarto w nim uwarunkowania podmiotowe oraz związane z jakością pracy urzędów administracji.

Równie ważny jest **rozdział piąty**, w którym przedstawiono funkcjonujące urzędnicy i związki instytucjonalne edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności. Opisano w nim niektóre uwarunkowania edukacji urzędników, charakterystykę Studium Bezpieczeństwa Narodowego, Wyższych Kursów Obronnych oraz edukacji w resortach i województwach.

METODOLOGICZNE ZAŁOŻENIA BADAŃ

W systemie kierowania obronnością państwa znaczący udział mają organa władzy i administracji publicznej, stosownie do kompetencji i przewidzianych zadań obronnych przypisanych im w ustawie zasadniczej i innych aktach prawnych. W badaniach empirycznych, postrzegając szeroko pojęcie bezpieczeństwa państwa i udziału, w tym procesie, pracowników administracji publicznej celowo ograniczono je do komponentu militarnego. Na tym poziomie dokonuje się dalszej redukcji obszaru badawczego. Zajęto się bowiem wąską problematyką związaną z:

- celami i zadaniami w dziedzinie obronności państwa, jakie mają do spełnienia pracownicy administracji publicznej oraz ich postawami wobec tych zadań;
- instytucjonalnym charakterem edukacji obronnej urzędników w Polsce;
- funkcjonującymi urządzeniami i związkami instytucjonalnymi edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa.

Zainteresowania autorów, na gruncie instytucjonalizmu, ogniskują wokół zasadniczych reguł cechujących działania urzędników i organizacji administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa, a w tym obronności Polski. W pracy instytucje utożsamia się z organizacją i zasadami społecznych interakcji, a instytucjonalizację jako rozłożony w czasie proces formalizacji instytucji. Pojęcie *administracja publiczna* traktowano, jako jedno z pojęć nauki administracji i nauki prawa administracyjnego. Administrację rozpatrywano jako organizację podobną do innych pod względem wykonywanych przez nią funkcji, różniącą się natomiast celami i normami działania. Autorzy wyszli z założenia, że pojęcie *administracja publiczna* jest szersze od pojęcia administracji państwowej i że obejmuje ono nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tejże administracji¹.

¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998, s. 20.

Dostrzeżono, iż zachodzące obecnie przeobrażenia społeczno-kulturowe w Polsce mają znaczny i ciągle rosnący wpływ na kształt polskiej rzeczywistości, a tym samym na instytucjonalizację form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej. Założono, że w warunkach szybkich zmian społecznych, związanych z przejściem od społeczeństwa tradycyjnego do społeczeństwa pluralistycznego, zachodzą zmiany w zachowaniach społecznych obywateli, coraz bardziej uwidacznia się wówczas proces przemian, polegający na przejściu od wartości obowiązku do wartości samorealizacyjnych.

Na edukację pracowników administracji publicznej patrzymy, jak na grupę celową i określony system działania polegający na tym, iż kolektywny podmiot działania (zespół wykładowców, specjalistów) wchodzi w cykliczne i uporządkowane interakcje z kształconymi. W wyniku tych interakcji i określonej organizacji działań realizowane są cele, jakie zakładają formy kształcenia obronnego urzędników. Edukację tą postrzega się więc w kategorii urządzenia instytucjonalnego i związku instytucjonalnego.

1.1. Cele badań

Celem badań było określenie instytucjonalnego charakteru form kształcenia obronnego oraz postaw pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych i edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Oto szczegółowe cele badań:

1. Określenie celów i zadań administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa.
2. Określenie instytucjonalnego charakteru edukacji obronnej kadr administracji publicznej.
3. Zbadanie postaw urzędników wobec zadań obronnych i edukacji na rzecz bezpieczeństwa.
4. Zbadanie funkcjonujących urządzeń i związków instytucjonalnych edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa.

1.2. Problemy badawcze

W niniejszej pracy **główny problem badawczy** zawiera się w następującym pytaniu:

Czy formy kształcenia obronnego mają charakter instytucjonalny oraz jakie są postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych i edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Rozwiązanie problemu badawczego wymagało sformułowania pytań **szczegółowych**.

Po pierwsze - Jakie są cele i zadania administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa?

Po drugie – Czy edukacja obronnej kadr administracji publicznej ma charakter instytucjonalny?

Po trzecie – Jakie są postawy urzędników wobec zadań obronnych i edukacji na rzecz bezpieczeństwa? I tak rozpatrując ten problem, w dokonywanej instytucjonalnej analizie form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej (mając na względzie behawioralny zakres nazwy instytucja), należy zadać dodatkowe pytania uszczegółowiające zakres tematyczny tego zagadnienia. W związku z powyższym:

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

- W jakim zakresie obecne ustawodawstwo prawne jest czynnikiem motywującym do edukacji w zakresie obronności państwa?

Po czwarte – Jakie są funkcjonujące urządzenia i związki instytucjonalne edukacji kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa? Mając powyższy problem na uwadze, dokonując analizy edukacji obronnej kadr administracji jako organizacji (instytucji w znaczeniu rzeczowym), skupiono swoją uwagę przede wszystkim na wewnętrznych uwarunkowaniach determinujących funkcjonowanie tego systemu. Dlatego też, dodatkowych odpowiedzi wymagały następujące pytania:

- Jakie są cele edukacji obronnej kadr administracji publicznej i czy są one osiąmane w procesie kształcenia?
- Czy istniejące formy kształcenia są ze sobą powiązane i tworzą spójny system edukacyjny?
- Jakie metody pracy dydaktycznej dominują w procesie kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej?
- Czy w działalności edukacyjnej zawraca się uwagę na kształtowanie postaw wobec obronności państwa?
- Czy istnieje odpowiednia baza dydaktyczna do prowadzenia edukacji ?
- Czy dotychczasowe unormowania prawne są wystarczające do funkcjonowania placówek edukacyjnych?

Autorzy widzą również i to, że może wystąpić istotna różnica w podejściu do instytucjonalnej analizy edukacji obronnej. W niniejszej pracy, te dwa odrębne założenia metodologiczne, traktuje się jako komplementarne wobec siebie. Wiedza uzyskana z jednego i drugiego punktu widzenia, uzupełnia się i daje w miarę całościowy obraz interesującego autorów problemu. Edukacja obronna jako pewna forma przekazu wiedzy, doświadczenia oraz kultury nie byłaby przecież możliwa bez określonych placówek edukacyjnych i ich sprawnego działania². Tak, jak administracja publiczna warunkuje sprawnie funkcjonowanie systemu obrony państwa,

² Por. J. Kunikowski, *Wiedza obronna*, Warszawa 2001.

tak również i urzędy administracji nie mogą skutecznie realizować swych zadań bez wysoko wykwalifikowanych pracowników. W jednym i drugim przypadku potrzebny jest do tego określony system edukacyjny.

W analizach szczególną uwagę zwraca się na rzeczowy wymiar procesu instytucjonalizacji form kształcenia obronnego. Określono, że z jednej strony obejmuje on wszelkie działania inicjujące nowe placówki edukacyjne, podejmujące kształcenie obronne kadr administracji publicznej, z drugiej zaś przedsięwzięcia związane z usprawnieniem funkcjonowania dotychczasowych form kształcenia.

W pracy dokonano wskazania na to, co jest także istotnym elementem procesu instytucjonalizacji, a mianowicie na czynności zmierzające do utworzenia jednolitego, spójnego systemu edukacyjnego, obejmującego swym zasięgiem wszystkie szczeble administracji publicznej.

Wartościowym wzbogaceniem takiego ujęcia problematyki kształcenia obronnego kadr administracji publicznej ma być udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie potrzeby, będące pierwotną przyczyną inicjującą proces instytucjonalizacji, są zaspokajane przez funkcjonowanie instytucji, pojmowanej w sensie rzeczowym.

Mając na względzie to, że badanie jest wieloetapowym procesem zróżnicowanych wewnętrznie działań mających zapewnić nam obiektywne, dokładne i wyczerpujące poznanie wybranego wycinka rzeczywistości³, postanowiono zastosować w procedurze badawczej zarówno podejście jakościowe, jak i ilościowe. Te dwie odmienne drogi poznania starano się traktować komplementarnie, co pozwoliło na uzyskanie szerokiej wiedzy o badanej rzeczywistości.

³ W. Zaczyński, *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa 1995, s. 9.

1.3. Metody, techniki oraz teren i organizacja badań⁴

W badaniach wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego. Zastosowano podstawowe techniki sondażu, takie jak: ankieta, rozmowa i wywiad.

Wśród pytań zamkniętych, zamieszczonych w ankiecie, zastosowano pytania alternatywne, dysjunktywne⁵. W ankiecie znalazły się również pytania półotwarte, które dały respondentowi możliwość uzasadnienia swojej opinii.

Nie bez znaczenia była również kolejność zamieszczonych w ankiecie pytań. W związku z powyższym zaczęto zadawanie pytań od prostych do bardziej skomplikowanych, wymagających zastanowienia (szczegółowych). Szczególnej staranności wymagało sformułowanie tzw. *kafeterii*. Aby to uczynić dokonano serii badań próbnych oraz przeprowadzono analizę dokumentów i materiałów, dotyczących działalności kadr administracji państwowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa państwa. Ankietę stosowano grupowo i indywidualnie. Po jej przeprowadzeniu, używając pakietu statystycznego „Statistica PL”, wykonano obliczenia statystyczne:

- frekwencji;
- test niezależności zmiennych „Chi²” (przy opisie badań podaliśmy wartość poziomu istotności p);
- współczynnik siły związku „Fi” (w przypadku rozpatrywania tabel dwudzielczych) i „VCramera”.

⁴ W pracy wykorzystano również opis metod, technik oraz terenu i organizacji badań, prowadzonych przez J. S. Kardasa i K. Lorantego w 2001 r. (praca EDU-KADR 1).

⁵ **Pytania alternatywne** zakładają możliwość odpowiedzi na nie w sposób dwojaki „tak” lub „nie”, a niekiedy z możliwością zaznaczenia „trudno powiedzieć”. **Pytania dysjunktywne** wymagają wyboru jednej spośród więcej niż dwóch możliwych odpowiedzi, np. najważniejszego motywu uczestnictwa w kształceniu obronnym spośród kilku wyszczególnionych w ankiecie motywów (pyt. 34 w kwestionariuszu). Na temat rodzaju pytań ciekawe poglądy można znaleźć w pozycjach: A. Potocka-Hoser, *Wyznaczniki postawy altruistycznej. Badania nad zachowaniem prospołecznym*, Warszawa 1971, s. 104; M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999, s. 237.

Określenie siły związku i korelacji zawiera tabela 1.⁶

Tabela 1

Wartość siły związku i korelacji

Wartości siły związku lub współczynnika korelacji	Określenie siły
$r = 0$	brak
$0 < r < 0,1$	nikła
$0,1 \leq r < 0,3$	słaba
$0,3 \leq r < 0,5$	przeciętna
$0,5 \leq r < 0,7$	wysoka
$0,7 \leq r < 0,9$	bardzo wysoka
$0,9 \leq r < 1$	niemal pełna
$r = 1$	pełna

Przy prezentowaniu danych brano pod uwagę tylko te współczynniki wartości testu istotności, dla których poziom istotności p był mniejszy lub równy **0,05** (wartość graniczna, zwykle przyjmowana w psychologii).

W niniejszej pracy wykonano także analizę i krytykę literatury przedmiotu. Bazę źródłową stanowiły prace monograficzne, artykuły naukowe i popularnonaukowe oraz opracowania ściśle związane z edukacją, bezpieczeństwem państwa, postawami człowieka oraz prace dotyczące badań społecznych.

Wykorzystano również dane z przeprowadzonych rozmów i otwartych wywiadów pogłębionych z pracownikami administracji publicznej. Miały one charakter nieustrukturalizowany (niestandardyzowany).

⁶ A. Góralski, *Metody opisu i wnioskowania statystycznego w psychologii i pedagogice*, Warszawa 1987, s. 38.

Badania empiryczne prowadzono w 2001 r. Objęto nimi 122 pracowników administracji publicznej. Liczebność i teren badań przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Liczebność i teren badań (N=122; dane w %)

Respondenci – teren badań	Liczebność	Procent
Pracownicy merytoryczni Urzędów Centralnych	10	8,2
Pracownicy Rządowego Centrum Studiów Strategicznych	13	10,7
Wojewodowie	12	9,8
Dyrektorzy Wydziałów Urzędów Wojewódzkich	13	10,7
Marszałkowie Województw	2	1,6
Starostowie – 1gr.	12	9,8
Starostowie – 2gr.	9	7,4
Pracownicy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej	21	17,2
Pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	2	1,6
Pracownicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych	8	6,6
Dyrektorzy Departamentów Ministerstw i Urzędów Centralnych	4	3,3
Inspektorzy na etatach cywilnych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej	5	4,1
Pracownicy administracji samorządowej	11	9,0

Cechami zmiennymi⁷ były:

- ilościowymi (mierzalnymi), które przyjęły postać quasi-ilościowej, dokonaliśmy nominalizacji⁸ – np. dobrze, raczej dobrze, raczej źle; bardzo często, dość często, raczej rzadko, rzadko, nigdy;
- jakościowymi (niemierzalnymi) – np. wykształcenie, uczestnictwo w różnych formach kształcenia z zakresu obronności, pełniona funkcja.

Próby nie można uznać za reprezentatywną dla ogólnopolskiej zbiorowości pracowników administracji publicznej. Jednak ze względu na dobór respondentów, dobrze odzwierciedlający zróżnicowanie, co do pełnionych funkcji w administracji publicznej, wyniki badania są istotnym wskaźnikiem postaw występujących wśród urzędników administracji publicznej.

Zróżnicowanie próby badawczej pod względem wykształcenia respondentów przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Struktura badanej próby ze względu na rodzaj wykształcenia (N=122; dane w %)

Wykształcenie	Liczebność	Procent
Podstawowe	0	0
Średnie	8	6,6
Wyższe	114	93,4
Inne	0	0
Razem	122	100

⁷ Cechy zmienne są to wszystkie właściwości poszczególnych elementów badanej zbiorowości, które elementy różnicują. Rozróżniamy cechy mierzalne (ilościowe) i niemierzalne (jakościowe). Zob. J. D. Łaniec, *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994; G. Clauss, H. Ebner, *Podstawy statystyki dla psychologów, pedagogów i socjologów*, Warszawa 1972.

⁸ Nominalizacja – kategoryzacja cechy ilościowej (bardzo często, często, dość często itd.).

Należy zaznaczyć, że najliczniejszą grupę wśród badanych (93,4%) stanowią respondenci z wykształceniem wyższym. Wysoki wskaźnik wykształcenia związany jest z wymogiem posiadania wykształcenia wyższego na zajmowanym stanowisku pracy. Wymóg ten nie spełnia 6,6% respondentów, nie mniej jednak są to osoby z dużym doświadczeniem zawodowym, pracujący w większości w administracji samorządowej.

Pod względem stażu pracy (zob. **tabela 4**) reprezentacja badawcza urzędników administracji publicznej jest zróżnicowana. Stosunkowo duża liczba badanych, gdyż 43% posiada staż pracy powyżej 20 lat, a 31,4% do 10 lat pracy. Najmniej liczną grupą byli pracownicy administracji publicznej posiadający staż pracy mieszczący się w przedziale 11 – 20 lat. Powyższe wskaźniki świadczą o tym, że badana próba wykazuje duże zróżnicowanie, co do stażu pracy, a tym samym wydaje się, że taki rozkład próby może w znacznym stopniu wpłynąć na moc prewidytyczną wniosków.

Tabela 4

Struktura badanej próby ze względu na staż pracy respondentów (N=121; dane w %)

Staż pracy	Liczebność	Procent
Do 10 lat	38	31,4
Od 11 do 20 lat	31	25,6
Powyżej 20 lat	52	43,0
Razem	121	100

Mało zaskakujące jest to, że najliczniejszą grupę stanowili respondenci zamieszkujący i pracujący w dużych miastach. Z miast powyżej 50 tysięcy ludności pochodzi prawie 75% respondentów (zob. **tabela 5**). Wydaje się to oczywiste, chociażby ze względu na to, że urzędnicy ci zajmują wysokie stanowiska w administracji, która zazwyczaj swoje siedziby ma w dużych miastach.

Tabela 5

Struktura badanej próby ze względu na miejsce zamieszkania respondentów (N=121; dane w %)

Rodzaj miejscowości	Liczebność	Procent
Wieś	11	9,1
Miasto do 10 tys. ludności	4	3,3
Miasto 10-50 tys. ludności	16	13,2
Miasto powyżej 50 tys. ludności	90	74,4
Razem	121	100

Reprezentacja badawcza wykazuje bardzo małe zróżnicowanie co do miejsca zamieszkania i pracy. Prawie 90% respondentów pochodzi z miast dużych od 10 do powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Tylko 9,1% pochodzi ze wsi, a 3,3% z miast małych, tzn. do 10 tysięcy mieszkańców.

Istotną kwestią przy rozpatrywaniu instytucjonalizacji form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej jest uczestnictwo badanych w kursach, szkoleniach, jakimkolwiek kształceniu z zakresu obronności państwa. Dane na ten temat zawarto w tabeli 6.

Tabela 6

Liczba pracowników administracji publicznej objętych badaniami, którzy uczestniczyli w kursach, szkoleniach itp. z zakresu obronności państwa (N=122; dane w %)

Treść odpowiedzi	Liczebność	Procent
Był uczestnikiem kursów, szkoleń itp. z zakresu obronności	43	35,3
Nie uczestniczył	79	64,7
Razem	122	100

Prezentowane w tabeli wyniki wskazują, że wśród badanych znaczną grupę stanowią osoby nie będące uczestnikami żadnych form kształcenia, szkolenia z zakresu obronności państwa (64,7%). W związku z powyższym ich zakres wiadomości oraz umiejętności w dziedzinie obronności państwa może być niewielki. Jest to fakt bardzo niepokojący, chociażby ze względu na to, że osoby te zajmują (lub zajmować będą w przyszłości) wysokie stanowiska w administracji, często decydują o sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa, a nie mają praktycznie do tego wystarczającej wiedzy i umiejętności.

Zaznaczyć należy, że przebadana zbiorowość (ze względu na liczbę 122 badanych) nie stanowi próby reprezentatywnej populacji generalnej pracowników administracji publicznej RP. Nie mniej jednak, wydaje się że otrzymane wyniki z tak różnych instytucji państwowych (urzędów centralnych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, od wojewodów, marszałków województw, starostów itd.⁹) uprawniają do formułowania uogólnień. Uogólnienia te, ze względu na podane przesłanki, mają ograniczony zasięg.

Badania przeprowadzono z zachowaniem pełnej anonimowości respondentów oraz za ich wcześniejszą zgodą. Kwestionariusz (ankietę) spotkał się z pozytywnym przyjęciem przez uczestników badania, świadczy o tym rzetelne podejście do poruszanych w nim problemów (odpowiedzi wykraczały poza ramy pytania). Pozostawione dla respondenta miejsce na jego osobiste uwagi i dodatkowe opinie często przez nich było wypełniane. Jedynie, w sporadycznych przypadkach, trafiały się odpowiedzi mało rzetelne i zdawkowe.

⁹ Zob. tabela 1.

CELE I ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA

Termin administracja pochodzi od łacińskiego słowa „ministrare” i oznacza słowo „być sługą”, „służyć”. W demokratycznym państwie administracja publiczna spełnia funkcję służebną wobec ustroju, aparatu wykonawczego władzy politycznej oraz społeczeństwa, ponadto stoi na „straży” przestrzegania prawa w państwie.

Administracja publiczna jest definiowana jako „działalność organizacyjna i wykonawcza w stosunku do władzy politycznej w państwie”¹⁰. Używane są często, jak również zamiennie, określenia takie, jak administracja państwowa. Popularna jest w polskiej literaturze definicja podkreślająca charakter i cel administracji tj. rządowa, samorządowa, specjalna. Ostatnio pojawiają się też terminy (ustawa o administracji rządowej w województwie)¹¹: administracja niezespólna, którą autorzy prac naukowych porównują do terminu specjalnej oraz administracja zespolona, działająca w strukturach administracji danego poziomu: województwa, powiatu, gminy i jej podległych ogniów.

Dokonując analizy funkcjonowania administracji publicznej (państwowej) można wymienić dwie podstawowe płaszczyzny jej działania.

1. Podmiotowa – definiujemy określone organy lub osoby, które znajdują się w strukturze administracji publicznej w państwie (struktury);
2. Przedmiotowa (funkcjonalna) określająca zadania realizowane przez poszczególne szczeble tej administracji (zadania, zakresy obowiązków i praw).

Administracją publiczną możemy więc nazwać aparat wykonawczy (organizacyjny) państwa służący do prowadzenia takiej działalności we współczesnym państwie, określony w prawnych ramach praw i obowiązków oraz zadań, mający

¹⁰ H. Izbedski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 27.

¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577).

charakter skoordynowany, wyspecjalizowany i w pracy posługujący się profesjonalnymi urzędnikami¹².

2.1. Cele administracji publicznej

Na obecnym etapie przeobrażeń strukturalno-rzeczowych w państwie można wyróżnić następujące cele administracji:

- polityczne;
- administracyjne;
- gospodarcze;
- społeczne (publiczne)¹³.

Takie pojmowanie wyżej wymienionych celów jest istotne dla oddziaływania politycznego, ekonomicznego i społecznego administracji publicznej.

Cele polityczne to przekazanie i realizacja planów i programów partii politycznych tworzących rząd do szczebli wykonawczych, tj. od wojewódzkiego przez powiatowy i gminny, aż do podmiotów gospodarczych,

Cel administracyjny zawiera się we właściwym budowaniu prawa, struktur organizacyjnych i zarządzaniu tymi strukturami dla potrzeb obywateli i państwa.

Cel gospodarczy ujmowany jest jako racjonalizacja struktur i wydatków, które to przeznaczone są na funkcjonowanie administracji publicznej oraz źródeł finansowania budżetowego i pozabudżetowego w działalności administracji.

Cel społeczny (publiczny) zawiera się w dwóch płaszczyznach, społeczeństwa i obywatela. Administracja publiczna musi realizować określone zadania konstytucyjne w zakresie, których wchodzi: zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, nienaruszalności granic oraz udzielanie pomocy wszystkim Polakom zamieszkałym w kraju i zagranicą.

¹² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 13.

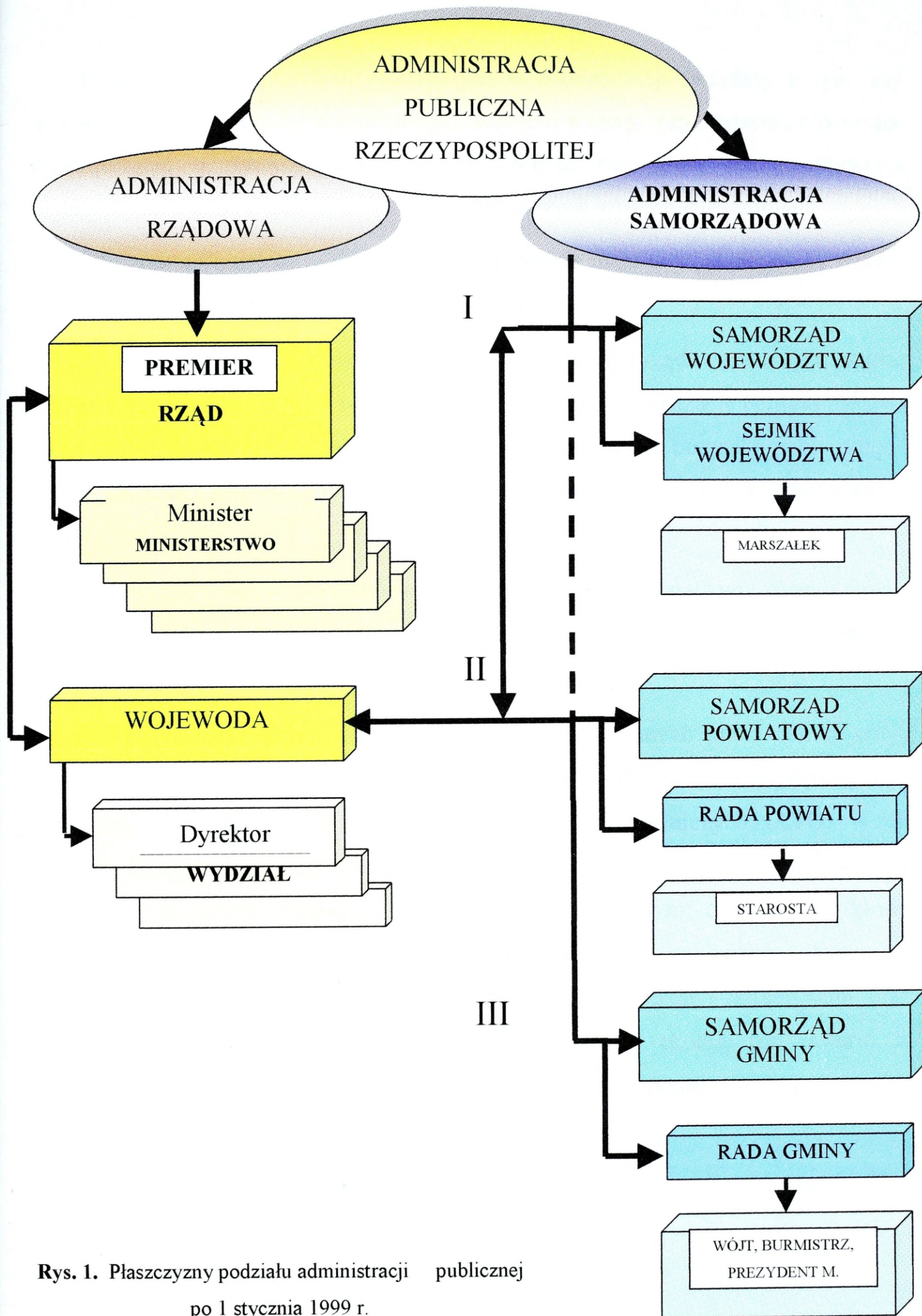
¹³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1998, s. 96.

Jest to tzw. realizowanie polityki społecznej przez pryzmat obywatela, a jednocześnie wymagające od niego dyscypliny prawnej społecznej i osobistej.

Podsumowując zakres celów, jakim powinna sprostać administracja publiczna we współczesnym państwie, warto dodać, że:

- 1) administracja publiczna jest współcześnie przedmiotem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych;
- 2) wzrost zainteresowania jest efektem wzrostu znaczenia struktur administracji we współczesnym życiu społeczeństw i coraz bardziej skomplikowanych procedur i struktur tej administracji;
- 3) funkcjonowanie administracji publicznej coraz częściej posiada charakter interdyscyplinarny i wymaga współdziałania różnych dyscyplin naukowych;
- 4) skomplikowana natura zarządzania życiem publicznym powoduje iż funkcjonowanie administracji publicznej jest uwarunkowane wieloma czynnikami, takimi jak prawo zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania organizacjami itp.;
- 5) zaznacza się coraz szersza płaszczyzna rozwoju nauki o polityce, a w tym fenomen administracji publicznej jako element polityki państwa;
- 6) administracja publiczna jest odpowiedzialna za właściwe funkcjonowanie państwa na wszystkich jego poziomach działania od centralnego do terenowego.

Powyższe stwierdzenia legły u podstaw reformy scentralizowanego systemu administracyjnego w Polsce, który powodował rozmycie wielu zadań i kompetencji administracji publicznej, rozpoczęto ją na szczeblu gminnym w 1990 r. Kontynuacją tych przemian są reformy ustrojowe wprowadzone od 1 stycznia 1999 r., które mają swój krajowy, regionalny i lokalny wymiar (zob. rys. 1).



Rys. 1. Płaszczyzny podziału administracji publicznej po 1 stycznia 1999 r.

Rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych w administracji świadczy o tym, czy mamy do czynienia z administracją scentralizowaną czy zdecentralizowaną. Administracja w naszym kraju jest zdecentralizowana, gdyż szereg uprawnień organów centralnych zostało przekazanych do niższych szczebli decyzyjnych.

Wdrożone reformy ustrojowe w naszym państwie mają dwie płaszczyzny władzy publicznej: państwową (rządową) i samorządową.

Płaszczyznę państwową tworzy rząd oraz administracja rządowa w województwie – wojewoda. Administracja w województwie odpowiada za realizację polityki państwa na szczeblu regionalnym i lokalnym, a w szczególności za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego oraz za przestrzeganie prawa przez administrację samorządową.

Płaszczyzna władzy samorządowej zawiera w sobie dwa poziomy obowiązków i zadań – lokalny z samorządem gminnym i powiatowym oraz regionalny z samorządem wojewódzkim.

Z zapisów ustawowych dotyczących zadań realizowanych przez administrację publiczną, jako jedno z ważniejszych jest planowanie i wykonanie zadań obronnych, a w tym realizacja zadań dla Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszników NATO – w roli państwa gospodarza (Host Nation Support). W zadaniach mieści się również planowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym takim, jak: klęski żywiołowe, katastrofy, zagrożenia ekonomiczne i społeczne (terroryzm międzynarodowy, zorganizowana przestępczość, handel bronią i narkotykami oraz półproduktami do produkcji broni atomowej), a także ekologiczne (awarie w zakładach z toksycznymi środkami przemysłowymi, bioterroryzm).

2.2. Realizacja zadań obronnych przez administrację zespoloną

Organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach władzy powinny realizować zadania w zakresie obronności państwa. Zadania te określone są w stosunku do trzech stanów: czasu pokoju, kryzysu i wojny.

Dostosowane są one do szczebla ich realizacji, tj.: centralnego (rządowego – ministrów), wojewódzkiego, powiatowego, gminnego.

Zasadnicze zadania obronne organów centralnych

1. Prezes Rady Ministrów – Premier:

- stanowi prawo obronne – przepisy wykonawcze rozporządzenia, zarządzenia w zakresie realizacji zadań obronnych;
- planuje i realizuje zadania obronne na szczeblu centralnym, a w czasie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i wojny utrzymuje w gotowości obronnej centralne ogniwo kierowania;
- określa zasady wykonania tych zadań przez podległe ministerstwa i urzędy oraz instytucje dla których jest on organem założycielskim i kompetencyjnie mu podlegają;
- czuwa nad właściwym budżetowaniem zadań obronnych przez ministra finansów;
- uczestniczy we wszystkich przedsięwzięciach obronnych na szczeblu państwa, wraz z prezydentem – kwalifikuje i nadzoruje szkolenie administracji rządowej w przedmiocie planowania i realizacji zadań obronnych;
- kontroluje realizację zadań obronnych przez podległe resorty i instytucje.

2. Rada Ministrów:

- przygotowuje system kierowania, układ militarny i pozamilitarny do funkcjonowania w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny;
- utrzymuje na wysokim poziomie podsystem gotowości cywilnej i reagowania kryzysowego;

- przygotowuje na potrzeby obronne system monitorowania zagrożeń militarnych i niemilitarnych do powiadamiania centrów kierowania i reagowania kryzysowego w postaci stałych dyżurów;
- określa zasady wykorzystania infrastruktury technicznej, środków transportowych, maszyn, statków powietrznych i pływających na potrzeby obronne z gospodarki narodowej;
- wskazuje zasady i sposoby wykorzystania służby zdrowia w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny;
- zapewnia sprawne funkcjonowanie systemu szkolenia obronnego organów kierowania na poziomie państwa, województwa, powiatu i gminy.

3. Minister obrony narodowej:

- realizuje politykę obronną państwa;
- dowodzi siłami zbrojnymi w czasie pokoju poprzez dowódców rodzajów sił zbrojnych;
- planuje i realizuje potrzeby budżetowe wojska (sił zbrojnych);
- nadzoruje przygotowania mobilizacyjne w zakresie planowania mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego użycia sił zbrojnych w zagrożeniu kryzysem czy wojny;
- czuwa nad utrzymaniem gotowości bojowej sił zbrojnych do wykonania przez nie zadań w czasie pokoju, tzn.:
 - zobowiązań wynikających z podpisanych traktatów i umów międzynarodowych,
 - zadań reagowania kryzysowego w razie wystąpienia klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych zagrożeń środowiska,
 - planuje i realizuje koncepcje rozbudowy i użycia wojsk OT,
 - współdziałania wojsk operacyjnych, wojsk OT, administracji wojskowej z administracją rządową i samorządową w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych.

Minister obrony narodowej uczestniczy również w:

- prognozowaniu oraz planowaniu potrzeb finansowych i materiałowych sił zbrojnych;
- przygotowaniu i prowadzeniu ćwiczeń i gier wojennych zgrywający system obronny państwa;
- przygotowaniu programów potrzeb sił zbrojnych związanych z mobilizacją gospodarki.

4. Minister spraw wewnętrznych i administracji:

- opracowuje instrukcje w zakresie ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla obrony państwa, tj. centralnych instytucji;
- zapewnia warunki funkcjonowania kierowniczych ogniw kierowania państwem w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny na podstawie odrębnych przepisów;
- planuje, organizuje i realizuje, poprzez swoje organy, czynności związane z zabezpieczeniem mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych na zasadach określonych w ustawach i przepisach wykonawczych;
- ustala zasady organizacji i przeprowadzenia rejestracji przedpoborowych oraz poboru, we współpracy z ministrami: obrony narodowej, finansów i zdrowia;
- określa zadania obronne i organizuje ich realizację w podległych organach administracji i komórkach organizacyjnych;
- prognozuje i uwzględnia w ewidencji ludności zasoby osobowe potrzebne dla sił zbrojnych;
- sprawuje nadzór nad realizacją polityki państwa w sprawach zarządzania kryzysowego i gotowości cywilnej oraz współpracuje w tym zakresie z ministrem obrony narodowej;
- zapewnia i realizuje zadania wynikające z przepisów państwa-gospodarza (HNS) i współpracy cywilno wojskowej (CIMIC) sojuszu.

5. Minister finansów:

- opracowuje jasne i czytelne zasady finansowania zadań obronnych w czasie pokoju i wojny;
- opracowuje zasady polityki celnej i skarbowej, realizowanej na potrzeby obronne w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- ustala zasady funkcjonowania instytucji finansowych, w szczególności zakładów ubezpieczeń, funduszy powierniczych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu lub wojny;
- ustala zasady obrotu papierami wartościowymi w sytuacjach kryzysu i wojny;
- zabezpiecza środki finansowe na realizację programu – państwa-gospodarza (HNS) i współpracy cywilno wojskowej (CIMIC) sojuszu.

6. Minister gospodarki:

- opracowuje zasady i koordynuje funkcjonowanie gospodarki oraz obrotu gospodarczego z zagranicą w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- opracowuje i aktualizuje Centralny Program Mobilizacji Gospodarki;
- zapewnia bezpieczeństwo energetyczne w zakresie krajowych systemów paliwowych i energetycznych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny;
- podejmuje działania określone prawem w zakresie zabezpieczenia pobytu wojsk sojuszniczych NATO na terenie Polski (HNS);
- zapewnia, zgodnie z określonymi przepisami, utrzymanie rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw na okres kryzysu i wojny;
- nadzoruje realizację utrzymywania potencjału produkcyjnego w spółkach przemysłu obronnego, zabezpieczającego potrzeby sił zbrojnych;
- określa zasady zabezpieczenia potrzeb obronnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju;
- określa zasady udziału polskich podmiotów gospodarczych w programie mobilizacji gospodarki.

7. Minister infrastruktury:

- określa zasady funkcjonowania transportu lądowego, powietrznego i wodnego w okresie zagrożenia, kryzysu i wojny;
- inicjuje i nadzoruje wykonanie zabezpieczeń i budowy infrastruktury drogowo-mostowej, kolejowej i lotniskowej w zakresie jej drożności oraz przepływu środków transportu i uzbrojenia po drogach, w sytuacjach mobilizacji i wojny;
- określa zasady przygotowania i wykorzystania dróg wodnych, obiektów hydrotechnicznych oraz przepraw mostowych w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny;
- gospodaruje rezerwami mobilizacyjnymi i państwowymi w zakresie transportu;
- ustala sposoby oraz zasady osłony urządzeń hydrologicznych i meteorologicznych oraz ich działanie w czasie zagrożeń, kryzysu i wojny;
- określa zasady funkcjonowania krajowego systemu telekomunikacyjnego do wykorzystania na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa;
- ustala zasady organizacji łączności na potrzeby systemu;
- zapewnia organizację wydzielania zasobów krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby organów kierowania obronnością państwa, w tym łączności zapasowej (awaryjnej);
- koordynuje działaniami podmiotów gospodarczych na krajowym rynku telekomunikacyjnym i pocztowym w zakresie realizacji świadczeń na potrzeby obronności, w tym sił zbrojnych;
- ustala zasady przygotowania, utrzymania oraz ochrony infrastruktury telekomunikacyjnej kraju na potrzeby obronne, w tym ustala zasady i możliwości odtworzenia uszkodzonych systemów, a także sieci łączności w sytuacjach zagrożenia kryzysu i wojny.

8. Minister skarbu:

- zapewnia żywotny interes Państwa w zakresie obronności podczas prywatyzacji gospodarki;
- gospodaruje mieniem Skarbu Państwa w razie zewnętrznego zagrożenia i wojny;
- organizuje planowanie i realizację zadań obronnych w przedsiębiorstwach państwowych, dla których jest on organem założycielskim oraz spółkach, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziału lub akcji.

9. Minister sprawiedliwości:

- opracowuje projekty aktów prawnych, regulujące właściwości i tryb postępowania obywateli, podmiotów gospodarczych w razie zagrożenia zewnętrznego i wojny oraz zadania w tym zakresie organów wymiaru sprawiedliwości;
- przygotowuje projekty aktów prawnych, określających zasady funkcjonowania służby więziennej, schronisk dla nieletnich, w sytuacjach zagrożenia i wojny.

10. Minister zdrowia:

- ustala zasady organizacji i funkcjonowania służby zdrowia w razie zagrożenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny;
- określa wykorzystanie kadr medycznych na potrzeby obronne państwa;
- ustala normy i zasady zaopatrywania zakładów służby zdrowia i ludności w środki medyczne, farmaceutyczne, aparaturę, w sytuacjach zagrożenia, kryzysu czy wojny;
- utrzymuje zastępcze miejsca szpitalne i zabezpieczenie medyczne dla sił zbrojnych i wojsk sojuszników (HNS);
- utrzymuje rezerwy państwowe, w tym mobilizacyjne na potrzeby państwa i sił zbrojnych oraz programu państwa-gospodarza, dla wojsk sojuszników (HNS).

11. Minister spraw zagranicznych:

- prowadzi politykę w celu rozwiązania konfliktu zbrojnego na drodze dyplomatycznej, zgodnie z zasadami suwerenności i nienaruszalności granic RP;

- opracowuje zasady organizacji i funkcjonowania polskich placówek dyplomatycznych i innych za granicą oraz przedstawicielstw zagranicznych w RP w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i w czasie wojny;
- zabezpiecza rezerwy budżetowe dla funkcjonowania ambasad i placówek konsularnych objętych działaniami wojennymi;
- ustala zasady postępowanie ze znajdującymi się w kraju (w czasie wojny) nieruchomościami, rzeczami ruchomymi należącymi do osób i państw zagranicznych;
- określa zasady organizacji i ochrony dóbr kultury, znajdującymi się poza granicami kraju w wyniku konfliktu zbrojnego.

12. Minister edukacji narodowej i sportu:

- nadzoruje opracowanie zasad działania i funkcjonowania szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

13. Minister kultury:

- określa zasady ochrony dóbr kultury oraz ważnej dokumentacji w razie zagrożenia, kryzysu i wojny;
- nadzoruje opracowanie zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych kultury w razie zagrożenia, kryzysu i wojny;
- ustala zasady i zapewnia warunki pracy wybitnym twórcom kultury na czas wojny;
- opracowuje zasady zabezpieczenia oraz przemieszczenia zasobów archiwalnych i dorobku narodowego oraz funkcjonowanie państwowej sieci archiwalnej w razie zagrożenia, kryzysu i w czasie wojny;
- planuje i organizuje działalność placówek kultury integrujących naród w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

14. Minister rolnictwa:

- prognozuje oraz bilansuje potrzeby i możliwości produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także przetwórstwa rolno-spożywczego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- prognozuje wielkości i asortyment środków produkcji, niezbędnych dla rolnictwa, w razie zagrożenia, kryzysu i w czasie wojny;
- opracowuje zasady produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz organizuje skup płodów rolnych oraz dostaw żywca zwierzęcego w razie zagrożenia, kryzysu i w czasie wojny;
- opracowuje zasady przygotowania i zabezpieczenia organizacji dostaw wody na potrzeby mobilizacyjne i obronne.

15. Minister pracy i polityki socjalnej:

- prognozuje i ustala zasady racjonalnego gospodarowania i wykorzystania rezerw osobowych państwa dla celów obronnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

16. Minister ochrony środowiska i zasobów naturalnych:

- ustala zasady wykorzystania zasobów wód podziemnych, lasów, parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych zasobów naturalnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny;
- ustala zasady ochrony środowiska i badania stanu środowiska oraz gospodaruje rezerwami mobilizacyjnymi w zakresie wykorzystania środowiska w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny.

Ponadto należy powiedzieć, że ministrowie w pozostałych ministerstwach realizują:

- 1) politykę obronną oraz szkolenia z zakresu wykonywania zadań obronnych w podległych urzędach i jednostkach organizacyjnych;
- 2) przygotowanie w podległych urzędach i jednostkach organizacyjnych organów kierowania do działania w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i w czasie wojny;

- 3) zadania w zakresie wykonywania dostaw usług i świadczeń na rzecz sił zbrojnych, państw sojusznicznych w ramach programu państwa-gospodarza (HNS);
- 4) planowanie wydatków budżetowych na realizację zadań obronnych, gromadzenia i przekazywania rezerw mobilizacyjnych oraz państwowych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- 5) opracowanie propozycji i projektów rozwiązań aktów prawnych, w zakresie obronności, w kierowanym przez siebie resorcie i przedstawiają je Radzie Ministrów;
- 6) politykę współpracy podległych urzędów i jednostek organizacyjnych z urzędami i jednostkami organizacyjnymi innych działów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w realizacji zadań obronnych;
- 7) opracowanie resortowego działu w Centralnym Planie Mobilizacji Gospodarki i przygotowują go do realizacji;
- 8) zabezpieczenie wykonywanych zadań obronnych w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Zasadnicze zadania obronne oraz bezpieczeństwo ludności na obszarze województwa należy do obowiązków wojewody, jak również do obowiązku samorządu wojewódzkiego (urzędu marszałka województwa). Organy te powinny ściśle współpracować z administracją niezespoloną działającą na terenie województwa, tj. policją, państwową strażą pożarną, siłami zbrojnymi (Szefem WSzW) w planowaniu i realizacji zadań obronnych.

Do zasadniczych zadań wojewodów w zakresie obronności należy organizowanie i wykonywanie zadań obronnych oraz nadzór nad realizacją ich przez organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze (przedsiębiorców), prowadzące działalność na obszarze województwa.

Wojewodowie organizują i kontrolują wykonywanie zadań przez administrację zespoloną (samorządową i wojewódzką), między innymi:

1. Przygotowują komórki organizacyjne podległych i nadzorowanych urzędów oraz jednostek organizacyjnych do funkcjonowania w razie zagrożenia, kryzysu i wojny, w tym działania na stanowiskach kierowania.
2. Określają zasady oraz tryb przygotowania organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze województwa do działania w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny.
3. Stwarzają warunki (podstawy prawne i finanse oraz struktury organizacyjne) do funkcjonowania organów urzędów i jednostek organizacyjnych w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny.
4. Tworzą zasady i tryb opracowania niezbędnych dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych w razie zagrożenia, kryzysu i wojny.
5. Określają zasady i organizację wykonania zadań obronnych na obszarze województwa, w tym związanych z wykonywaniem świadczeń w razie wprowadzenia wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych i mobilizacji.
6. Organizują realizację, w trybie natychmiastowym, przedsięwzięć związanych z osiągnięciem przez Siły Zbrojne wyższych stanów gotowości bojowej i mobilizacyjnym rozwinięciem jednostek wojskowych oraz jednostek przewidzianych do militaryzacji.
7. Organizują przewóz żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby wojskowej w związku z osiągnięciem wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych oraz rozplakatowują obwieszczenia o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny.
8. Mają ponadto obowiązek zapewnić:
 - a) uwzględnianie potrzeb obronnych w zakresach działania urzędu i podległych jednostek organizacyjnych i nadzorowanych. We współdziałaniu z sejmikiem województwa (marszałkiem) uwzględnianie wymogów obronności w zagospodarowywaniu przestrzennym województwa (budowle obronne);

- b) planowanie środków finansowych na realizację zadań obronnych w administrowanym obszarze;
 - c) wykonanie zadań w zakresie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz sił zbrojnych i jednostek organizacyjnych realizujących zadania na rzecz OC i obrony państwa;
 - d) projektowanie i realizację przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, przewidzianych do wykonania w razie zagrożeń bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny, na potrzeby sił zbrojnych, OC oraz ochrony osób i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji przed skutkami działań militarnych i niemilitarnych, np. klęsk żywiołowych;
 - e) tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, na poziomie województwa, dla potrzeb obrony i przeżycia ludności;
 - f) prowadzenie prac dotyczących przygotowań do przystosowania potencjału produkcyjnego i remontowego do realizacji zadań (w ramach PMG) w razie zagrożenia, kryzysu i wojny;
 - g) organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego.
9. Nadzorują wykonywanie świadczeń osobistych, rzeczowych i szczególnych na obszarze województwa.
10. Koordynują wykonanie zadań obronnych na obszarze województwa oraz sprawują merytoryczny nadzór i zarządzają kontrolę wykonania tych zadań, jak również składają sprawozdania z realizacji zadań obronnych, szczebla centralnego, do Prezesa Rady Ministrów.
11. Uczestniczą w opracowaniu Centralnego Planu Mobilizacji Gospodarki w części dotyczącej województwa oraz opracowują Wojewódzki Plan Mobilizacji Gospodarki, jak również organizują przygotowania do realizacji tych programów.
12. Organizują wykonanie zadań w zakresie obrony i ochrony ludności i dóbr kultury, określonych w przepisach dotyczących obrony cywilnej.

Wojewodowie odpowiadają za:

- a) zorganizowanie systemu przeciwdziałania oraz kierowania procesem przygotowania, organizacji, zwalczania i likwidacji skutków zagrożeń o charakterze niemilitarnym na administrowanym przez siebie terenie oraz organizowanie współdziałania, w tym zakresie, z siłami zbrojnymi, formacjami ratowniczymi i społeczeństwem;
- b) określenie potrzeb, w stosunku do sił zbrojnych, w zakresie udzielania pomocy organom administracji samorządowej dotyczącej przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń;
- c) współdziałanie w określaniu zadań na czas pokoju dla jednostek OT stacjonujących na terenie województwa oraz organizowanie współdziałania w zakresie ich użycia w akcjach ratowniczych;
- d) aktualizacji planów wykorzystania wojsk w akcjach ratowniczych zagrożeń niemilitarnych i wariantu użycia;
- e) organizowanie wspólnych przedsięwzięć szkoleniowych (szkoleń, treningów, ćwiczeń, gier decyzyjnych) w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe o charakterze niemilitarnym;
- f) ciągłe monitorowanie zagrożeń na obszarze województwa przy współdziałaniu administracji zespolonej i niezespolonej;
- g) współdziałanie w planowaniu użycia jednostek wojskowych w celu pomocy w przywracaniu stanu pierwotnego infrastruktury po zniszczeniach;
- h) refinansowanie poniesionych przez siły zbrojne kosztów w wyniku ich udziału w akcjach ratunkowych;
- i) wnioskowanie do sił zbrojnych o pomoc w przeciwdziałaniu i likwidacji klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń o charakterze niemilitarnym w sytuacji, gdy podległe siły i środki użyte do tego celu są niewystarczające;

j) określenie programu w zakresie szkolenia patriotyczno-obronnego w podległych placówkach oświatowo-wychowawczych i nadzór nad realizacją tych programów.

Wojewodowie występują z wnioskami do Prezesa Rady Ministrów o objęcie przygotowaniem do militaryzacji wybranych jednostek organizacyjnych, jak również nadzorują i koordynują przygotowania organizacyjno-mobilizacyjne w zakresie militaryzacji na obszarze województwa. Organizują także system ratowniczo-gaśniczy w oparciu o struktury Państwowej Straży Pożarnej, określając ilość, strukturę i skład osobowy jednostek wchodzących w skład tego systemu i obejmują go militaryzacją z urzędu.

Samorząd województwa na czele z marszałkiem to ważne ogniwo w systemie obronnym państwa (województwa).

Do zadań w zakresie obronności, o charakterze wojewódzkim, należy w szczególności:

1. Uwzględnienie w swoich planach i finansach:
 - a) potrzeb obronnych w realizacji zadań publicznych samorządu województwa i samorządowych jednostek organizacyjnych;
 - b) potrzeb obronności w planie przestrzennego zagospodarowania województwa, w tym potrzeb sił zbrojnych;
 - c) środki budżetowe na realizację przedsięwzięć i szkolenia administracji samorządowej.
2. Wykonywanie zadań w zakresie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa wynikających z PMG (województwa).
3. Proponowanie i realizowanie przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym przewidzianych do wykorzystania w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny, na obszarze województwa, dla potrzeb sił zbrojnych oraz ochrony ludności i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji przed skutkami zagrożeń.

4. Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnych pracowników urzędu i samorządu jednostek organizacyjnych oraz współdziałanie w tym zakresie z wojewodą.
5. Kształtowanie i kultywowanie świadomości patriotycznej i obronnej mieszkańców województwa.
6. Organizowanie wykonania zadań w zakresie obrony cywilnej na zasadach określonych w odrębnych przepisach o zadaniach samorządu, w przypadku zagrożenia, kryzysu lub wojny.

Sądzi się, że w strukturze marszałkowskiej powinna być stworzona komórka do spraw obronnych, która to koordynowałaby przedsięwzięcia w zakresie reagowania kryzysowego ochrony ludności i obrony narodowej, na poziomie samorządu terytorialnego, przy współdziałaniu z wojewodą.

Ogniwem, które koordynuje działania obronne w terenie jest organ samorządu terytorialnego szczebla powiatowego - starosta. Powinien on ściśle współdziałać z szefem terytorialnego organu dowodzenia sił zbrojnych.

Uwzględniając potrzeby obronne samorząd powiatowy powinien wykonywać zadania dotyczące obronności, a w szczególności:

- 1) uwzględniać potrzeby obronne w realizacji zadań publicznych powiatu i ich finansowanie;
- 2) wykonywać zadania w zakresie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa wynikających z PMG;
- 3) uczestniczyć w opracowaniu wojewódzkiego PMG;
- 4) współdziałać z organami gmin (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) oraz komendantami wojskowych komend uzupełnień (WKU) w sprawach dotyczących zapewnienia potrzeb mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk oraz pozamilitarnych ogniw systemu obronnego na jego obszarze;
- 5) planować i realizować przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym przewidziane do wykorzystania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa,

- kryzysu i wojny dla potrzeb sił zbrojnych oraz ochrony ludności i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji przed skutkami wojny;
- 6) koordynować wykonanie zadań obronnych i sprawować nadzór nad realizacją tych zadań oraz zarządzać kontrolę ich wykonania w organach samorządu powiatu oraz samorządowych jednostkach organizacyjnych, współdziałając w tym zakresie z wojewodą i marszałkiem województwa;
 - 7) kształtować i kultywować świadomość proobronną i patriotyczną mieszkańców powiatów oraz wspierać inicjatywy obywatelskie idące w tym kierunku;
 - 8) organizować wykonanie zadań obronnych w zakresie obrony cywilnej na swoim terenie;
 - 9) organizować i nadzorować szkolenie obronne pracowników starostwa i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz współdziałać w tym zakresie z wojewodą i marszałkiem województwa;
 - 10) tworzyć w strukturze starostwa komórkę organizacyjną zajmującą się sprawami obronności i reagowania kryzysowego oraz ochrony ludności.

Samorząd powiatowy odpowiada za:

- a) organizację systemu reagowania kryzysowego o charakterze niemilitarnym;
- b) określenie potrzeb (wydzielenie sił i środków) dla sił zbrojnych w zakresie udzielenia pomocy (wsparcia) organom podległej administracji samorządowej, podczas przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń o charakterze niemilitarnym, np.: terroryzm, przestępczość mafijna, handel narkotykami itp.;
- c) współdziałanie w planowaniu zadań dla wydzielonych JW oraz organizowanie współdziałania z terytorialnymi organami dowodzenia w zakresie ich użycia w akcjach ratowniczych na obszarze powiatu lub województwa;
- d) uczestnictwo w planowaniu użycia jednostek OT w celu wsparcia wojsk operacyjnych, jak również pomocy przy przywracaniu stanu pierwotnego infrastruktury po klęskach żywiołowych i zniszczeniach wojennych;

- e) refinansowanie wojsku (JW) kosztów poniesionych w wyniku udziału w akcjach ratunkowych;
- f) wnioskowanie do wojewody o udzielenie pomocy (wsparcia) w zakresie wydzielenia wojsk (JW) w celu przeciwdziałania i likwidacji klęsk żywiołowych i innych zagrożeń niemilitarnych w sytuacji, gdy podległe siły i środki są niewystarczające.

Podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego realizującego zadania obronne oraz czuwającym nad bezpieczeństwem ludności i realizującym zadania w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych na obszarze gminy jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta). W realizacji tych zadań ściśle współdziała z organami administracji publicznej zespolonej (Policją, Państwową Strażą Pożarniczą (OSP), organom OC ...) i niezespolonej (Wojskowym Komendom Uzuppełnień, Strażą Graniczną, Urzędem Obrony Państwa, Telekomunikacją Polską S.A., Poczta Polska S.A.).

Do głównych zadań gminy w zakresie obronności i przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym należy:

- 1) przygotowanie organów gminy i jednostek organizacyjnych, w tym podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) do funkcjonowania w razie zagrożenia, kryzysu i wojny;
- 2) realizowanie w trybie natychmiastowym przedsięwzięć na rzecz sił zbrojnych, w tym związanych z mobilizacyjnym rozwinięciem JW i jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- 3) rozplakatowanie obwieszczeń o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie zarządzenia mobilizacji i w czasie wojny;
- 4) przechowywanie i doręczanie dokumentów powołania oraz organizowanie i wykonywanie, w miarę potrzeby, przewozów żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby wojskowej w trybie natychmiastowego stawiennictwa;
- 5) opracowanie planu świadczeń osobistych i rzeczowych wykonywanych na rzecz obronności;

- 6) organizowanie szkolenia obronnych organów gminy oraz kierownictw jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) tworzonych przez gminę;
- 7) wykonywanie przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym przewidzianych do wykorzystania w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny na potrzeby ochrony ludności, mienia i dóbr kultury oraz ważnej dokumentacji przed skutkami wojny;
- 8) organizowanie wykonania zadań w zakresie ochrony cywilnej na zasadach podległości i finansowania zrealizowanych przedsięwzięć.

Należy dodać, że organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) odpowiada również za:

- a) zorganizowanie systemu reagowania w sytuacjach zagrożeń militarnych i niemilitarnych;
- b) udział w aktualizacji planów wykorzystania wydzielonych JW(OT) w akcjach ratowniczych, w zależności od stopnia zagrożenia klęską żywiołową;
- c) współudział w określeniu potrzeb w stosunku do sił zbrojnych w zakresie udzielania przez te jednostki pomocy, podczas przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń o charakterze niemilitarnym;
- d) uczestnictwo w planowaniu użycia JW(OT) w celu pomocy w odtwarzaniu stanu pierwotnego infrastruktury po zniszczeniu i klęskach żywiołowych;
- e) refinansowaniu wojsku kosztów poniesionych w wyniku udziału w akcjach ratowniczych;
- f) wnioskowanie do starosty o udzielenie pomocy w zakresie wydzielenia jednostek sił zbrojnych do przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń niemilitarnych w sytuacji, gdy podległe siły i środki, użyte do tego celu, okazały się niewystarczające;
- g) kształtowanie i umacnianie świadomości patriotycznej i obronnej mieszkańców gminy.

Do zadań gminy w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa należy prowadzenie nadzoru i kontroli oraz składanie sprawozdań w tym zakresie wojewodzie poprzez starostę w terminach określonych odrębnymi przepisami (zarządzeniami). Zadania te są finansowane z budżetu państwa. Prace planistyczno-organizacyjne związane z realizacją zadań w zakresie obronności traktuje się, jako działalność statutową organów administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek organizacyjnych, finansuje się je ze środków własnych, przeznaczonych na tę działalność. Wykonanie prac związanych z obronnością realizuje się za pomocą przetargów i umów na budowę, rozbudowę lub modernizację oraz remont nieruchomości lub rzeczy ruchomych. Realizacja tych zadań (w zakresie obronności) jest prowadzona przez przedsiębiorstwa (podmioty gospodarcze) posiadające świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego.

Podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa) i inne jednostki organizacyjne są zobowiązane do wykonywania zadań produkcyjnych i świadczenia usług na rzecz obronności, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Zadania podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych w zakresie obronności określają w drodze decyzji administracyjnych organy administracji rządowej i samorządowej wyższego szczebla np.: starosta.

Policja

Komenda Główna wraz z podległymi Komendami Wojewódzkimi także bierze udział w planowaniu obronnym w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, a szczególnie w czasie kryzysu i wojny - przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym i zjawiskom patologii społecznej, takich jak: zorganizowana przestępczość mafijna, przemyt narkotyków, przestępstwa gospodarcze, akty terroryzmu we wszelkich jego postaciach itp.

Policja wykonuje również zadania obronne wynikające z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, przepisów wykonawczych i uchwał Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Główne zadania obronne policji określa minister spraw wewnętrznych i administracji w drodze rozporządzeń.

Do głównych zadań obronnych realizowanych przez policję należy zaliczyć:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie pokoju w celu rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo i obronność państwa;
- udział formacji policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w szczególności w czasie kryzysu i wojny w rejonach mobilizacji wojsk (sił zbrojnych) oraz w ochronie tras przegrupowania wojsk własnych i sojuszniczych;
- zapewnienie organom kierowniczym państwa, województwa, powiatu i gminy warunków do sprawnego funkcjonowania i kierowania na głównych i zapasowych stanowiskach kierowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- zapewnienie sprawnego działania systemu łączności i obiegu poczty specjalnej w systemie kierowania resortem spraw wewnętrznych w sytuacji kryzysu i wojny.

Policja bierze także udział w działaniach przeciwdywersyjnych, jako jeden z elementów systemu przeciwdziałania zagrożeniom w państwie w stanach nadzwyczajnych, jednocześnie:

- sprawuje nadzór nad przygotowaniem fizycznej ochrony obiektów, ważnych dla obronności państwa, przy współudziale sił zbrojnych;
- wspomaga swymi działaniami obronę cywilną w przypadku zagrożenia, kryzysu, czy wojny;
- udziela pomocy Poczcie Polskiej w czynnościach związanych z cenzurą korespondencji i przesyłek oraz Telekomunikacji Polskiej w zakresie kontroli i zabezpieczenia łączy i połączeń telefonicznych i teletransmisyjnych;
- zabezpiecza dokumentację informatyczną, archiwalną oraz dokumentację o klauzulach tajemnicy państwowej i służbowej;
- bierze udział w ochronie tras przegrupowania wojsk operacyjnych własnych i sojuszniczych przy współdziałaniu z Żandarmerią Wojskową;
- współpracuje w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu kierowania państwem i siłami zbrojnymi;

- współdziała ze Strażą Graniczną w zapewnieniu ochrony granicy państwowej;
- realizuje zadania zabezpieczenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych;
- wykonuje czynności na rzecz obrony cywilnej w celu poprawienia stanu bezpieczeństwa obywateli, administracji publicznej i podmiotów gospodarczych;
- współdziała z Państwową Strażą Pożarną w zakresie reagowania pożarowego, zwłaszcza na trasach i rejonach mobilizacji wojsk oraz w sytuacjach zagrożenia katastrofami drogowymi, kolejowymi i lotniczymi;
- współdziała z cywilną i wojskową służbą zdrowia w zakresie strat masowych w stanach sił zbrojnych i ludności cywilnej.

Szczebel wojewódzki to Komenda Wojewódzka Policji. Realizuje ona zadania obronne na poziomie województwa oraz zadania zlecone przez wojewodę zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie pokoju, a ponadto:

- utrzymuje porządek publiczny i bezpieczeństwo na terenie województwa, mające wpływ na stan obronności w województwie;
- przeciwdziałła zagrożeniom militarnym godzącym w bezpieczeństwo i obronność państwa (naruszenie tajemnicy państwowej i inne wykroczenia);
- penetruje środowiska przestępcze (mafijne) oraz rejony zagrożone patologicznie (alkoholizmem, narkotykami);
- współpracuje z UOP-em w zakresie przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, aktom terroru, szpiegostwa i działalności dywersyjnej oraz innych spraw wpływających na bezpieczeństwo państwa;
- współdziała z innymi jednostkami organizacyjnymi w ramach reagowania kryzysowego w zakresie zagrożeń niemilitarnych (powodzie, skażenia toksycznymi środkami przemysłowymi i bakteriologicznymi);
- patroluje i ubezpiecza trasy i rejony mobilizacji wojsk własnych i sojuszniczych;
- przeciwdziałła zjawiskom nieprzestrzegania przepisów administracyjno-porządkowych w czasie pokoju i podczas wprowadzania stanów nadzwyczajnych;

- koordynuje wszelkie działania zabezpieczające potrzeby porządkowo-ochronne wojsk własnych i sojuszniczych, przebywających i przegrupowujących się przez teren województwa;
- utrzymuje stały kontakt z organami wojskowymi na poziomie województwa, tj. z szefem WSzW, WKU i Żandarmerią Wojskową w zakresie koordynacji wspólnych działań dotyczących utrzymania porządku publicznego i zabezpieczenia przeciwdywersyjnego w rejonach działania sił zbrojnych;
- utrzymuje porządek publiczny i bezpieczeństwo nienaruszalności granic w strefie nadgranicznej przy współdziałaniu terenowych organów straży granicznej oraz delegatur UOP, dowódców przygranicznych garnizonów wojskowych i komendantów właściwych jednostek Żandarmerii Wojskowej;
- współdziała z PSP na szczeblu wojewódzkim w zakresie przeciwdziałania pożarowego i użycia systemu ratowniczo-gaśniczego do likwidacji pożarów, katastrof drogowych, lotniczych i kolejowych;
- współpracuje z lekarzem wojewódzkim i siecią szpitali oraz stacją krwiodawstwa w zakresie zabezpieczenia potrzeb w przypadku dużych strat masowych żołnierzy wojsk własnych i sojuszniczych oraz ludności cywilnej.

Komendy powiatowe, miejskie i komisariaty oraz oddziały prewencji wykonują zadania planowane przez Komendę Wojewódzką Policji, obejmujące zakres utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa na poziomie powiatu, gminy, miasta i wsi. Realizują one zadania określone w planach operacyjnych w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (klęski żywiołowej, nadzwyczajnego i wojennego). Współpracują również z terenowymi organami UOP, Straży Granicznej, Wojskowymi Komendantami Uzuppełnień, Komendantami PSP, zakładami opieki zdrowotnej (szpitale, kliniki) w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych, sił zbrojnych i ludności cywilnej.

Podstawą prawną współpracy Policji z siłami zbrojnymi jest podpisane porozumienie z ministrem Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1999 roku¹⁴.

Porozumienie to określa płaszczyzny oraz zakres współpracy resortów stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego. Współpraca ta powinna być oparta o ustawowe uregulowania, tj. ustawę o stanach nadzwyczajnych, których projekty prezydenckie oczekują do rozpatrzenia przez parlament. Współpraca i współdziałanie obu resortów powinna obejmować wykonanie zadań w czasie pokoju, kryzysu (zagrożenia) i w czasie wojny. W okresie pokoju działania resortu powinny opierać się o określone zadania, ujmujące zagrożenia niemilitarne (kryzysowe) wpływające na stan bezpieczeństwa państwa.

Państwowa Straż Pożarna

Jednym z ważniejszych ogniw, które na szczeblu państwa realizują zadania obronne jest Państwowa Straż Pożarna (PSP) z Komendą Główną i podległymi komendami wojewódzkimi, powiatowymi i miejskimi oraz specjalistycznymi jednostkami ratowniczo-gaśniczymi. Jednostki te wykonują zadania obronne tak w czasie pokoju, jak również w stanach nadzwyczajnych. Działania te wchodzą w szeroki zakres obrony cywilnej.

Spektrum zagrożeń tak w czasie pokoju, jak w czasie wojny wymagają prowadzenia działań ratowniczych o różnym stopniu użycia sprzętu i jednostek ogólnego i specjalistycznego przeznaczenia, wybiegającego poza możliwości jednej służby, czy też jednego systemu ratowniczego, który powinien otrzymywać dodatkowe wsparcie w czasie realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych¹⁵.

Rosnąca ilość i jakość zagrożeń niemilitarnych powoduje dysproporcje w celach i zadaniach oraz przygotowaniu i oprzyrządowaniu sprzętem PSP. Daje się

¹⁴ Zarządzenie ministrów spraw wewnętrznych, obrony narodowej i łączności z dnia 25.10.1993 r. w sprawie doręczenia kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń lub powoływania w inny sposób do czynnej służby wojskowej (MP z 1993 r. nr 58 poz. 537 i DzU z 2000 r. nr 9 poz. 129).

¹⁵ Rozporządzenie MSWiA z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU z 1999 r. nr 111 poz. 1311).

zauważyć brak spójnych rozwiązań organizacyjno-prawnych do realizacji działań służb ratowniczych i dlatego też istnieje pilna potrzeba uchwalenia przez parlament nowych podstaw prawnych, a przez rząd zabezpieczenia finansowego rozwiązań systemowych.

W latach 1991 – 1993 dokonano likwidacji zawodowych zakładowych straży pożarnych, a ich zakres zadań przekazano samorządom terytorialnym. Ograniczenia środków finansowych i częsty zakaz, wydawany przez wójtów, burmistrzów (prezydentów miast), wyjazdu poza granicę gminy do interwencji pożarowej spowodował zachwianie struktur operacyjnych funkcjonowania odwodów wspierających struktury PSP.

Proces dostosowania krajowego systemu ratownictwa do aktualnych wyzwań i potrzeb został zapoczątkowany uchwaleniem przez parlament ustaw o ochronie przeciwpożarowej¹⁶ oraz o Państwowej Straży Pożarnej¹⁷. Ustawy te dają podwaliny do tworzenia i precyzyjnego określenia zadań dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Uważa się, że do zadań tego systemu w szczególności powinno należeć:

- walka z pożarami, tj. prowadzenie ewakuacji, gaszenie pożarów oraz minimalizacji skutków, jak również przeciwdziałanie zagrożeniom pożarowym w rejonach zagrożonych;
- ratownictwo techniczne polegające na: odszukiwaniu i uwalnianiu osób uwięzionych w budynkach, pojazdach, urządzeniach, na lądzie, w wodzie i statkach powietrznych oraz zabezpieczenie konstrukcji obiektów (budyneków) przed zawaleniem;
- ratownictwo w przypadku powodzi, zalania terenu, wichur i huraganów;
- ratownictwo chemiczno-ekologiczne, tj. identyfikacja substancji, określenia stopnia i stref skażenia ewakuacji osób z tych stref, likwidacja źródeł emisji oraz neutralizacja toksycznych substancji przemysłowych (TSP) w terenie;

¹⁶ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r. nr 81 poz. 351).

¹⁷ Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r. nr 88 poz. 400).

- kompleksowe ratownictwo przemysłowe przy pomocy zespołów ratunkowych, wydelegowanych ze stacji pogotowia ratunkowego do specjalnie przygotowanych oddziałów ratunkowych w szpitalach.

Organizację i działanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSR-G) alarmowania oraz kierowania i koordynacji działań ratunkowych prowadzi się na trzech poziomach przy pomocy Stanowisk Koordynacji Ratownictwa:

- I. Krajowego (centralnego) przy zadaniach na skalę obejmującą kilka województw.
- II. Wojewódzkiego przy zadaniach realizowanych na poziomie województwa i obejmującą swym zasięgiem działania kilka powiatów lub kilkanaście gmin.
- III. Rejonowego (powiatowego) obejmującą swym zasięgiem zadania na poziomie 2 – 3 gmin.

Działania Stanowisk Koordynacji Ratownictwa pozwalają na właściwą realizację zadań obronnych, tak w czasie pokoju jak również po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych jednak dopiero po zmobilizowaniu dodatkowych sił i środków, które będą działały na korzyść wojsk własnych i sojusznicznych. Aby system właściwie spełniał swoje zadanie wymagane jest przeznaczenie dodatkowych środków finansowych oraz „uzbrojenia” sprzętowego i umocowania prawnego¹⁸ i połączenia z systemem ratowniczo-gaśniczym.

Jedną z dziedzin, które ważne są dla obronności państwa a związane z realizacją zadań, prowadzoną przez PSP jest wysoko specjalistyczne ratownictwo techniczne, prowadzone za pomocą lekkiego i ciężkiego sprzętu specjalistycznego.

Do wyspecjalizowanych grup ratownictwa technicznego działających w ramach PSP należą:

- a) specjalistyczne grupy wysokościowe posiadające sprzęt umożliwiający prowadzenie działań ratowniczych z wykorzystaniem technik alpinistycznych;

¹⁸ Projekt ustawy o państwowym ratownictwie medycznym zgłoszony w Sejmie 12.04.2001 r.

- b) specjalistyczne grupy wodno-nurkowe (płetwonurkowe) dysponujące sprzętem do prowadzenia działań ratowniczych na akwenach wodnych;
- c) specjalistyczne grupy ciężkiego ratownictwa drogowego prowadzące działania ratownicze związane z usuwaniem skutków wypadków drogowych z udziałem samochodów ciężarowych.

Ratownictwo chemiczne to następna dziedzina, z którą na co dzień spotykają się jednostki PSP. Jednostki specjalistyczne ratownictwa chemicznego prowadzą wyspecjalizowane zespoły posiadające sprzęt do neutralizacji i usuwania toksycznych środków przemysłowych. W obecnym czasie pilną potrzebą stało się posiadanie w strukturach PSP specjalistycznego ratownictwa bakteriologicznego przygotowanego w sposób profesjonalny do monitorowania i usuwania tego typu zagrożeń.

Jednym z ważniejszych elementów działalności PSP w kierunku realizacji zadań obronnych jest przygotowanie zespołów ratownictwa medycznego, które w swych zadaniach będą realizowały pomoc medyczną (przedlekarską) mającą na celu ratowanie życia i zdrowia. Ich działanie będzie potrzebne wtedy, kiedy nie dotrze personel służby zdrowia lub gdy rozmiar katastrofy jest tak duży, że nie ma możliwości fachowej pomocy medycznej przez personel służby zdrowia. Jest to bardzo ważny element zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych w czasie stanów nadzwyczajnych w sytuacjach dużych strat drogowych w ludziach i sprzęcie, podczas przegrupowania jednostek sił zbrojnych własnych i sojuszniczych.

Obrona Cywilna

Obrona Cywilna (OC) jest jednym z ogniw układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa. Jej zadaniami jest przygotowanie i koordynacja przedsięwzięć planistycznych, porządkowo-ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań sił zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewyżanie ich następstw, a także zapewnienia warunków koniecznych do przetrwania¹⁹.

¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2000, s. 46.

Zadania obrony cywilnej w czasie stanów nadzwyczajnych sprowadzają się do realizacji następujących czynności:

- wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, korelacji opracowanych planów, reagowania kryzysowego z potencjalnymi zagrożeniami i potrzebami;
- organizacji ewakuacji ludności, przygotowania obronnych budowli, tj. schronów ochrony ludności;
- organizowania i prowadzenia akcji ratunkowej;
- współdziałania z właściwymi organami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zaopatrywania ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- organizowania permanentnych szkoleń i ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej i ochrony ludności;
- współdziałania z organami administracji publicznej i podmiotami gospodarczymi w zakresie realizacji działań obronnych;
- udzielania pierwszej pomocy medycznej poszkodowanym;
- walki z pożarami przy współudziale z PSP i OSP;
- organizowania zaciemniania i wygaszania oświetlenia;
- przygotowania sprzętu do prowadzenia likwidacji skażeń i zakażeń;
- ochrony żywności;
- zabezpieczania dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej oraz archiwów i ważnych dokumentacji dla obronności i bezpieczeństwa państwa;
- doraźnej pomocy w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach klęsk oraz przywracania działalności służb użyteczności publicznej w zakresie zabezpieczenia potrzeb przeżycia ludności (wody pitnej i żywności);
- doraźnej pomocy w grzebaniu zabitych i zmarłych;
- nadzorowania ochrony tajemnicy państwowej i służbowej w administracji publicznej i podmiotach gospodarczych.

W czasie pokoju organy obrony cywilnej realizują zadania na poziomie centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym poprzez wydziały (oddziały), referaty zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych.

Dyrekcja Generalna Polskich Kolei Państwowych

Zadania obronne Polskich Kolei Państwowych (PKP) skupiają się na realizacji zasadniczych czynności polegających na:

- zabezpieczeniu infrastruktury kolei, tj. szlaków komunikacyjnych, stacji załadowniczych i wyładowniczych przed akcjami dywersji i sabotażu;
- ochronie węzłów kolejowych oraz innych ważnych obiektów pomocniczej infrastruktury mających znaczenie dla obronności państwa;
- wyznaczeniu zastępczych tras objazdów transportów wojskowych, w przypadku zniszczenia przez nieprzyjaciela węzłów i tras;
- obsłudze całodobowej transportów wojskowych na stacjach załadowniczych i wyładowniczych;
- osłonie głównych tras kolejowych;
- remoncie odcinków uszkodzonych lub zniszczonych tras kolejowych lub infrastruktury pomocniczej mającej wpływ na sprawy obronne.

Zadania powyższe PKP realizuje na bieżąco utrzymując na swoich trasach ciągły ruch pasażerski i kolejowy.

Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (GDDP)

Centralnym organem wykonawczym administracji rządowej w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych organizuje i zarządza on drogami publicznymi w Polsce²⁰.

²⁰ Ustawa z dnia 17 sierpnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (DzU z 1998 r. nr 106 poz. 668) art. 52.

Zarządcami pozostałych dróg publicznych są: dróg wojewódzkich – zarząd dróg wojewódzkich, dróg powiatowych – zarząd dróg powiatowych, dróg gminnych – zarząd dróg gminnych, dróg w miastach – zarząd dróg miejskich.

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych gromadzi dane i przekazuje informacje o sieci dróg publicznych w kraju dla celów obronnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. W skład GDDP wchodzi oddział centralny w Warszawie oraz osiem oddziałów terenowych. W każdym z szesnastu województw GDDP znajduje się oddział lub biuro terenowe. Zadania wykonuje 116 rejonów dróg krajowych. W wydziałach i biurach GDDP zbiera i gromadzi się informacje oraz przekazuje o aktualnych warunkach o ruchu na drogach, a ponadto komunikaty Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej z wyprzedzeniem 24 – godzinnym lub pięciodniowym. Na bieżąco przekazywane są informacje dotyczące załamania pogody oraz komunikaty o zagrożeniach atmosferycznych.

Biorąc pod uwagę, że przemieszczanie wojsk odbywa się z wykorzystaniem różnego rodzaju transportu (drogowego, kolejowego, powietrznego i morskiego) należy stwierdzić, iż obecna struktura sieci drogowej oraz stan techniczny obiektów mostowych i infrastruktury towarzyszącej są w stanie zabezpieczyć przemieszczanie się wojsk własnych i sojuszniczych przez teren Polski.

Na potrzeby obronne państwa z sieci dróg publicznych wydziela się układ dróg o znaczeniu obronnym do przemieszczania (przegrupowania) sił zbrojnych własnych lub sojuszniczych. Są to następujące drogi: centralne drogi samochodowe, drogi dojazdowe i łącznikowe oraz przeprawy na głównych rzekach Polski. Wszystkie działania GDDP będą ukierunkowane na utrzymanie i odtwarzanie przejezdności dróg o znaczeniu obronnym. W tych działaniach będą realizowane następujące przedsięwzięcia:

- zamykanie odcinków dróg i odcinków mostów zniszczonych lub uszkodzonych;
- oznakowanie odcinków dróg objazdowych;
- odbudowa zniszczonych lub uszkodzonych odcinków dróg i obiektów towarzyszących.

GDDP współpracuje wspólnie z Generalną Dyрекcją Lasów Państwowych wraz z podległymi regionalnymi dyrekcjami i nadleśnictwami w zakresie przygotowania i utrzymania przejezdności dróg leśnych o znaczeniu obronnym, a w szczególności dla sił zbrojnych oraz utrzymywania rezerw drewna na potrzeby napraw tych dróg.

2.3. Administracja niezespólona a zadania obronne

Administracja niezespólona to administracja działająca na korzyść administracji zespolonej danego szczebla (UOP, Straż Graniczna, PKP, Poczta Polska S.A., Telekomunikacja Polska S.A., WSzW, WKU).

Urząd Ochrony Państwa

Delegatury i placówki UOP prowadzą systematyczną pracę kontrwywiadowczą i osłonę przeciwywiadowczą z miejsc stacjonowania jednostek wojskowych, rejonów mobilizacji i przegrupowań wojsk operacyjnych, jak również prowadzą penetrację środowisk przestępczych mających wpływ na bezpieczeństwo państwa. Ponadto informują stosowną władzę o zagrożeniach militarnych i niemilitarnych mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, w tym sił zbrojnych (np. akty terroru, zorganizowanej przestępczości gospodarczej i kryminalnej).

Straż Graniczna

Służba graniczna jest zasadniczym sposobem ochrony granicy państwowej w czasie pokoju. Jest ona jednym z elementów systemu ochrony granicy w zakresie obserwacji wzrokowej i technicznej. Wyposażenie strażnic i posterunków w stacje radiolokacyjne i sprzęt do obserwacji wzrokowej pozwalają na właściwą ochronę granicy. Działalność służby granicznej obejmuje, m. in.:

- stałą obserwację wód, przejść, wejść do kanałów portów i nadbrzeży portowych, wybrzeża morskiego w rejonach zagrożonych;
- stałe patrolowanie granic lądowych oraz kontrolę legalnego ruchu osobowego i towarowego przez przejścia graniczne;
- prowadzenie pościgów za sprawcami przestępstw granicznych;

- przeszukiwanie transportów drogowych, kolejowych i lotniczych w celu udaremnienia przemytu ludzi i sprzętu, a szczególnie takich towarów, jak: narkotyki, broni, materiałów promieniotwórczych;
- radiolokacyjny dozór wszystkich granic, a szczególnie wybrzeża i wód morza terytorialnego;
- patrolowanie granicy na odcinkach zagrożonych penetracją i częstym przekraczaniem pasa granicznego;
- organizowanie stałych lub tymczasowych posterunków obserwacji wzrokowej i technicznej;
- kontrolę graniczną na stałych przejściach drogowych ruchu pojazdów i ludzi;
- kontrolę wewnętrzną w strefie nadgranicznej osób, pojazdów podejrzanych o popełnienie przestępstwa granicznego wraz z policją.

Straż Graniczna (SG) podporządkowana jest ustawowo ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, natomiast w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny staje się z mocy prawa częścią sił zbrojnych i przechodzi w podległość ministra obrony narodowej²¹.

Do zadań Straży Granicznej w stanach nadzwyczajnych należy:

- współdziałanie z siłami zbrojnymi i policją w zakresie ochrony granicy państwowej;
- prowadzenie rozpoznania w strefie nadgranicznej i pełnienie służby obserwacyjnej w ramach powszechnego systemu ostrzegania;
- podejmowanie przedsięwzięć zabezpieczających działania wojsk operacyjnych w strefie nadgranicznej i przekazywania informacji mających wpływ na działanie wojsk;

²¹ Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990 r. (DzU z 1990 r. nr 78 poz. 461 i poz. 462) oraz nowelizacja z dnia 21 lipca 1995 r. (DzU z 1995 r. nr 104 poz. 515).

- ochrona i obrona ważnych obiektów dla obronności państwa znajdujących się w strefie nadgranicznej oraz pomoc w ewakuacji ludności ze stref zagrożonych;
- wspomaganie akcji ratowniczych siłami administracji publicznej i OC;
- współpraca i współdziałanie komendantów Oddziałów Straży Granicznej z szefami WSzW (WKU), dowódcami jednostek wojsk operacyjnych i OT.

Poczta Polska S.A. i Telekomunikacja Polska S.A.

Organy te w czasie pokoju w minimalnym stopniu zabezpieczają potrzeby obronne, ale diametralnie zmieniają się ich zadania po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych. Spółki te z mocy ustawy podlegają militaryzacji i prowadzenia działalności w szczególnych warunkach.

Dyrekcje Okręgowe TP S.A. wraz z podległymi zakładami telekomunikacji wykonują zadania polegające na utrzymaniu kompatybilnego systemu łączności dla potrzeb sił zbrojnych, jak również całego systemu obronnego. Organizują one sieci łączności przewodowej i bezprzewodowej (radiowej) w zakresie współdziałania układu militarnego (sił zbrojnych) z układem pozamilitarnym, w tym z administracją publiczną wszystkich szczebli oraz wydzielają dodatkowe łącza dla systemu dowodzenia sił zbrojnych.

Poczta Polska S.A. realizuje zadania w czasie pokoju wspierając akcje kurierskie administracji publicznej w zakresie dostarczania kart powołania żołnierzom rezerwy. W stanie bezpieczeństwa państwa i wojny działalność ta jest bardziej rozbudowana. Dodatkowo oprócz doręczania kart powołania realizuje ona zadania związane z rygorami stanu wyjątkowego lub wojennego, polegające na kontroli korespondencji i paczek przychodzących do adresatów, zwłaszcza dla sił zbrojnych.

System obronny wymaga czytelnego prawa i jasnego określenia zakresu obowiązków oraz nakreślenia płaszczyzn współpracy i współdziałania wszystkich podmiotów biorących czynny udział w realizacji zadań obronnych. Wszystkie te działania powinny być wsparte finansowo na zasadach realizacji zadań ustawowych lub zadań zleconych przez szczeble wyższe, odpowiedzialne konstytucyjnie za

realizację zadań obronnych w czasie pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny.

2.4. Współpraca Terenowych Organów Administracji Wojskowej (TOAW) z administracją publiczną i podmiotami gospodarczymi w świetle obowiązujących uregulowań prawnych

Organy rządowej administracji i samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze realizują zadania dla potrzeb sił zbrojnych. Współpraca ta odbywa się na szczeblu administracji rządowej - wojewody z Szefem WSzW oraz na poziomie samorządu terytorialnego – starosty, wójta, burmistrza (prezydenta) miasta z Wojskowym Komendantem Uzupełnień.

Współpracę w zakresie zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych organizuje Szef WSzW ze strukturami wojewódzkimi, a mianowicie:

1) Wydziałem Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców UW w zakresie:

- organizacji powiadamiania, uruchamiania przedsięwzięć mobilizacyjnych (AK AP)²², deponowania dokumentów powołania, organizowania punktów zbiórek;
- prowadzenia prac reklamacyjnych oraz nadania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych;
- odtwarzania ewidencji wojskowej;
- informowania o strukturze demograficznej ludności na administrowanym terenie;
- ostrzegania o powstałych zagrożeniach (zakłóceniach), które nastąpiły na terenie województwa, a mogące mieć wpływ na proces mobilizacyjnego rozwinięcia JW (ZT);
- organizacji i prowadzenia poboru na administrowanym terenie.

2) Wydziałem Gospodarki UW w zakresie:

²² AK AP - Akcja Kurierska Administracji Państwowej.

- realizacji etatowych świadczeń rzeczowych (uzupełniania potrzeb mobilizacyjnych środkami transportowymi i maszynami z GN) na rzecz JW, których potrzeby nie zostały uzupełnione przez organy samorządu terytorialnego;
- realizacji doraźnych świadczeń rzeczowych na rzecz obrony;
- udostępnienia danych o stanie zasobów środków transportowych i maszyn znajdujących się w posiadaniu podmiotów gospodarczych na administrowanym terenie;
- prowadzenia Wojewódzkiej Ewidencji Pojazdów na potrzeby obronne.

3) Komendą Wojewódzką Policji w zakresie :

- zapewnienia ładu i porządku w czasie mobilizacji (ochrona tras dowozu dokumentów powołania oraz żołnierzy rezerwy do miejsc mobilizacji;
- deponowania dokumentów powołania;
- doręczania dokumentów powołania przez Policję (AKP)²³ ;
- prowadzenia reklamacji i nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych;
- organizacji regulacji ruchu w miastach i miejscowościach.

4) Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej (OSP) w zakresie organizacji i kierowania zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi na terenie województwa, tj.:

- zwalczania klęsk żywiołowych takich, jak: pożary, skażenia chemiczne i przemysłowe (TSP)²⁴, zakażenia, katastrofy drogowe, kolejowe, lotnicze, usuwanie zniszczeń po huraganach, wichurach, powodziach, dużych opadach atmosferycznych (śnieg i deszcz) oraz ewakuacji ludności z zagrożonych terenów.

5) Okręgowym urzędem pocztowym w zakresie :

- doręczania dokumentów powołania w trybie natychmiastowego stawiennictwa;

²³ AKP – Akcja Kurierska Policji.

²⁴ TSP – toksyczne środki przemysłowe.

- doręczania dokumentów powołania w normalnym trybie stawiennictwa.
- 6) Okręgowym Urzędem Telekomunikacji Polskiej S.A. w zakresie:
- organizacji kierowania i łączności w czasie prowadzenia mobilizacji na administrowanym terenie;
 - organizacji powiadamiania o natychmiastowym stawieniu się w jednostce żołnierzy rezerwy, mających telefony w miejscach stałego zamieszkania lub w pracy.
- 7) Delegaturą Urzędu Ochrony Państwa w zakresie:
- zabezpieczenia terenu przed penetracją wywiadowczą;
 - informacji o ludności i nastrojach oraz nastawieniach w stosunku do sił zbrojnych (w szczególności mniejszości narodowych);
 - zabezpieczenia terenu przed sabotażem i dywersją;
 - uprzedzania o mogących zaistnieć niekorzystnych zjawiskach (zagrożeniach) dla procesu mobilizacyjnego rozwinięcia JW (ZT).
- 8) Koncernem "PKN – ORLEN SA" w sprawie utrzymania i wykorzystania rezerw paliw płynnych.
- 9) Dyrekcją Wojewódzkich Dróg Publicznych w zakresie:
- właściwego utrzymania dróg publicznych na administrowanym terenie (zwłaszcza mostów, przepustów, wiaduktów);
 - naprawy wskazanych wojsku poprzez wojewodę dróg, mostów, przepustów, wiaduktów uszkodzonych w wyniku działań dywersyjnych, wojennych lub klęsk żywiołowych;
 - utrzymania we właściwym stanie infrastruktury drogowej;
 - utrzymania w stałej gotowości dróg, tzn. ich przejezdności w przypadku dużych opadów (śniegu, deszczu) i innych klęsk żywiołowych.
- 10) Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Obrony Narodowej w zakresie współdziałania w:

- planowaniu obronnym i gotowości obronnej województwa;
- obronie miast i ich infrastruktury oraz ochrony;
- inżynierskiej rozbudowie terenu, a także ewakuacji ludności ze stref bezpośrednich działań wojennych;
- dostosowaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych dla potrzeb sił zbrojnych;
- zwalczaniu pożarów, usuwaniu zniszczeń w wyniku działań wojennych, klęsk żywiołowych, działań antyterrorystycznych i przestępstw o charakterze mafijnym;
- realizacji nadzoru systemu alarmowego powiadamiania sił zbrojnych o zagrożeniach.

11) Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych w zakresie:

- zabezpieczenia ujęć wody pitnej;
- zabezpieczenia zbiorników wodnych, z których pobierana jest woda dla ludności;
- uruchomienia (budowy) awaryjnych ujęć wody pitnej;
- zabezpieczenia infrastruktury wodnej (tamy, mosty, przepusty) przed działalnością dywersyjną.

12) Wydziałem Zdrowia UW w zakresie:

- przygotowania służby zdrowia do działań w czasie mobilizacji, zagrożenia i wojny w przedmiocie wydzielenia bazy szpitalnej dla sił zbrojnych;
- wydzielenia środków opatrunkowych i materiałów krwiopochodnych i farmaceutycznych dla sił zbrojnych.

13) Aeroklubem Polskim i Polską Żeglugą Morską i Rzeczną w zakresie:

- przekazania samolotów (śmigłowców) – jednostek taboru pływającego dla potrzeb sił zbrojnych.

14) Podmiotami gospodarczymi (firmy państwowe, spółki prawa handlowego) w zakresie:

- etatowych i doraźnych świadczeń na rzecz obrony;
- odpłatnego dostosowania środków transportowych do eksploatacji w wojsku na podstawie zawartych umów;
- prowadzenia prac reklamacyjnych i nadawania przydziałów org.-mob. do jednostek zmilitaryzowanych;
- powołania żołnierzy rezerwy na ćwiczenia wojskowe.

15) Żandarmerią Wojskową z zakresie:

- zapewnienia ładu i porządku w rejonach mobilizacyjnych (RA);
- organizacji wraz z policją ruchu w miastach i miejscowościach.

Niższy szczebel (podstawowy) TOAW stanowi **Wojskowy Komendant Uzupelnień**, który zgodnie z obowiązującymi dokumentami współpracuje z organami samorządu terytorialnego (starostami, wójtami, burmistrzami, prezydentami miast) oraz podmiotami gospodarczymi w zakresie:

- 1) uczestnictwa w organizacji i przeprowadzeniu poboru;
- 2) szczegółowych uzgodnień akcji kurierskiej (AK AP);
- 3) ustalania sposobów jej uruchamiania;
- 4) wyznaczania dróg dowozu i terminu dostarczenia dokumentów powołania;
- 5) zalecania i organizowania rekonesansu wyznaczonych miejsc gminnych (miejskich), punktów zbiórek oraz sił i środków do przewiezienia żołnierzy rezerwy;
- 6) ustalania terminów składania meldunków o przebiegu AK AP;
- 7) czuwania nad prawidłowością typowania osób do reklamacji wraz z samorządem terytorialnym;
- 8) sprawowania nadzoru wraz z organem wojewody nad aktualnością dokumentacji rezerw osobowych i środków transportowych;
- 9) współdziałania w odtwarzaniu ewidencji wojskowej;

- 10) czynnego udziału z administracją samorządową w uzupełnieniu potrzeb mobilizacyjnych JW środkami transportowymi i maszynami w ramach świadczeń na rzecz obrony;
- 11) współdziałania z podmiotami gospodarczymi w zakresie sposobów informowania o niesprawnościach pojazdów, planowanych remontach oraz innych poczynaniach;
- 12) współdziałania z podmiotami gospodarczymi oraz osobami fizycznymi w zakresie terminowego realizowania świadczeń na uzupełnienie JW oraz świadczeń doraźnych;

Wojskowy Komendant Uzupelnień współdziała z Poczta Polska w zakresie doręczania dokumentów powołania, zaś w ramach współpracy z urzędami Telekomunikacji Polskiej S.A. zapewnia utrzymanie łączności z terenowymi organami administracji, samorządem terytorialnym i podmiotami gospodarczymi.

W ramach współdziałania z Powiatowym Komendantem Policji oraz posterunkami Policji ustala on przedsięwzięcia zapewniające ład i porządek w czasie prowadzenia mobilizacji oraz nadawania przydziałów org.-mob. do jednostek zmilitaryzowanych Policji i MSWiA. Współpracuje jednocześnie z organami Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie organizacji i kierowania zagrożeniami procesu mobilizacyjnego, takimi jak: klęski żywiołowe, pożary, skażenia chemiczne i przemysłowe (TSP) oraz zagrożenia terroryzmem biologicznym na administrowanym terenie. Także współpracuje z zakładami pracy w zakresie powiadamiania żołnierzy rezerwy, przebywających w miejscu pracy, o zarządzeniu mobilizacji oraz wydzielenia środków transportowych (maszyn) na uzupełnienie JW, jak również potrzebie wydzielenia świadczeń osobistych i rzeczowych.

Powstanie nowej sytuacji ekonomiczno-prawnej zmusza Terenowe Organy Administracji Wojskowej do nowych jakościowo kontaktów i zacieśnienia stałej (permanentnej) współpracy z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego i podmiotami gospodarczymi. Można dojść do wniosku, że wymagania te muszą nabrać realnych kształtów i zostać przyspieszone ze względu na :

- reorganizację centralnej administracji rządowej;
- reorganizacji administracji samorządowej;
- nowe usytuowanie podmiotów gospodarczych, tak pod względem ekonomicznym, jak i prawa handlowego – dostosowanie ich do aktualnych wyzwań i potrzeb.

Zmiany te powinny iść w kierunku m. in.:

1. Zmian aktów prawnych, takich jak: ustawa o powszechnym obowiązku obrony (proponowana ustawa o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych);
2. Zmian aktów wykonawczych, rozporządzeń i zarządzeń dotyczących obowiązków administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotów gospodarczych;
3. Zmian systemu finansowania w zakresie zabezpieczenia obronności i przystosowania jego do współczesnych warunków gry ekonomicznej, tak jak jest to realizowane w państwach zachodnich;
4. Scentralizowania i komputeryzacji baz danych w zakresie obronności państwa oraz dostępności tych danych dla potrzeb TOAW;
5. Unifikacji sprzętu – pojazdów samochodowych, a w szczególności maszyn inżynierskich przeznaczonych na cele obronne – w tym dla sił zbrojnych;
6. Stworzenia sprawnego systemu edukacji osób z administracji rządowej i samorządu terytorialnego obejmujących stanowiska w administracji państwowej, a zajmujących się realizacją zadań obronnych w poszczególnych ogniwach kierowania;
7. Ustalenia czytelnych kryteriów oraz kwalifikacji osób przewidzianych do prac związanych z obronnością państwa, posiadających poświadczenie bezpieczeństwa.

Uważa się, że działania te powinny dokonać się w ciągu najbliższego czasu, gdyż jest to okres przygotowania prawa i finansów naszego państwa do standardów państw zachodnich w związku z naszą obecnością w strukturach NATO, a w przyszłości w Unii Europejskiej. Współpraca TOAW z administracją rządową i samorządem tery-

torialnym oraz podmiotami gospodarczymi powinna być oparta o spójne prawo i zdrowe zasady finansowania działań tych podmiotów.

W celu zapewnienia sprawnego działania powinna być także zapewniona ciągła współpraca na poszczególnych szczeblach administracji publicznej z administracją wojskową tj. z szefem WSzW, z wojewodą i jego urzędem, a ponadto z Komendą Wojewódzką Policji, Komendą Wojewódzką PSP, Delegaturą UOP-u, Rejonami Telekomunikacji Polskiej S.A., Okręgowymi Urzędami Poczty Polskiej S.A., Okręgowym Oddziałem Rafinerii P.K.N „ORLEN” S.A., podmiotami gospodarczymi, oraz Wojskowego Komendanta Uzuppełnień ze starostą, wójtem a burmistrzem (prezydentem miasta) i ich organami, a ponadto z terenowymi jednostkami PSP i OSP, kierunkowymi urzędami pocztowymi, rejonowymi urzędami telekomunikacji, powiatową, rejonową i miejską komendą policji oraz podmiotami gospodarczymi w zakresie realizacji zadań obronnych.

Współpraca ta powinna opierać się o uregulowania ustawowe i podpisane porozumienia dwu – i wielostronne w zakresie realizacji powierzonych zadań na rzecz systemu obronnego państwa.

INSTYTUCJONALNY CHARAKTER EDUKACJI OBRONNEJ KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

3.1. Pojęcie instytucji społecznej i instytucjonalizacji - zaspokojenie potrzeb jako czynnik konstytuujący instytucję

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

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

procesów ich zaspokojenia pojawiają się pewne ujednoczone i trwałe zachowania²⁵, które stanowią podstawę funkcjonowania każdej instytucji²⁶.

Podobną ścisłą więź instytucji społecznej z procesem zaspokajania potrzeb dostrzec możemy w poglądach niektórych antropologów. Ich polski przedstawiciel Bronisław Malinowski interpretuje instytucje, jako jednostki zorganizowanego zachowania, które kształtują się w toku działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb. Wyróżnia również swoistą strukturę, jaką te instytucje posiadają. Obejmuje ona następujące elementy:²⁷

- zasadę naczelną zwaną przez B. Malinowskiego *kartą*. Określa ona zespół wartości będących obiektem pożądania. Stanowią one cel instytucji;
- personel – to grupa ludzi tworzących instytucję wraz z właściwym jej podziałem ról, przywilejów i obowiązków;
- normy – stanowi je zespół wymaganych umiejętności, zwyczajów dotyczących działań charakterystycznych dla danej instytucji, reguł prawnych i estetycznych obowiązujących członków instytucji;
- urządzenia materialne, a więc narzędzia, którymi grupa dysponuje,
- działalność - oznacza rzeczywisty przebieg działalności ludzkiej, który odbiega zawsze mniej lub bardziej od schematu idealnego. Często przyczyna tej różnicy są interesy jednostek tworzących instytucje. Interesy te mogą uwzględniać bieżące cele wynikające z potrzeby chwili, antagonizować poszczególne jednostki w ramach instytucji czy też być sprzeczne z interesami realizowanymi w działalności innych instytucji;

²⁵ Peter L. Berger i Thomas Luckmann nazywają ten proces typizacją. Jak piszą, (...)wszelkie działania, które zostały powtórzone raz albo więcej razy, mają w jakimś stopniu skłonność do przekształcania się w nawyk, podobnie jak wszelkie działania, obserwowane przez innego, nieuchronnie podlegają z jego strony jakiejś typizacji. Jednakże aby doszło do opisanej właśnie wzajemnej typizacji, musi istnieć ciągle sytuacja społeczna, w której zazębiają się nawykowe już działania dwu albo większej liczby osób (...). Zob. P.L. Berger, T. Luckmann, *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983, s. 95-115.

²⁶ Zob. R. Schulz, *Szkoła - instytucja - rozwój*, Toruń 1992. s. 7.

²⁷ Zob. *Słownik etnologiczny*, Warszawa 1985, s. 161-163.

- funkcje rzeczywiste instytucji (funkcje zamierzone zawarte są w karcie instytucji, natomiast funkcje rzeczywiste to *całościowy rezultat zorganizowanej działalności*. Często się one ze sobą nie pokrywają. Procesy adaptacji i integracji prowadzą do zmniejszenia występujących rozbieżności).

Instytucjami w ujęciu B. Malinowskiego są np. rodzina, ród, grupa wieku, ugrupowanie lokalne, zrzeszenie sportowe. Są one kulturowymi reakcjami na odczuwane przez społeczeństwo trwałe potrzeby. Te potrzeby ujmuje B. Malinowski w trzy kategorie. Pierwszą stanowią potrzeby podstawowe, drugą potrzeby pochodne, a trzecią integratywne. Do każdej z nich przypisał określoną reakcję kulturową. Spójrzmy jak wygląda ten system powiązań na przykładzie potrzeb podstawowych. Reakcją na potrzebę metabolizmu jest zaopatrzenie, od potrzeby reprodukcji wywodzi się pokrewieństwo, konieczność odpowiednich warunków fizycznych skłania do schronienia, potrzeba bezpieczeństwa wywołuje jako reakcję obronę, a potrzeba rozwoju wychowanie. Pozostałe pary zestawiające potrzebę z reakcją kulturową to ruch – działalność, zdrowie – higiena²⁸.

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

Instytucje przedstawia się również, jako pewne elementy sposobów życia określonej zbiorowości (kultury tej zbiorowości), dotyczące poszczególnych aspektów kolektywnej egzystencji. Jak podkreśla A. Kardiner, wszędzie tam gdzie obserwujemy pewne ujednolicone zachowania w grupie, mamy do czynienia z zachowaniem zinstytucjonalizowanym. Dzięki instytucjom społeczeństwa sprawnie funkcjonują, utrzymują równowagę wewnętrzną i ciągłość w czasie. Wyróżnia on dwa rodzaje instytucji: pierwotne i wtórne. Te pierwsze kształtują się w związku z zaspokojeniem potrzeb podstawowych ludzi (głównie o charakterze biologicznym). Potrzeby wtórne

²⁸ Zob. B. Malinowski, *Szkice z kultury*, Warszawa 1958, s. 69.

są natomiast wyrazem potrzeb o charakterze społeczno-kulturowym (wierzenia, twórczość artystyczna, poznanie świata)²⁹.

Zbliżony pogląd na istotę instytucji prezentuje M. Herskovits. Instytucje, jak pisze, to obowiązujące i aprobowane reakcje na wymogi życia. Należą one do różnych dziedzin (*aspektów*) kultury. Wyróżnia pięć takich aspektów:³⁰

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

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

Ciekawego ujęcia problematyki dotyczącej natury instytucji dokonał J. Sirjamaki. Instytucje definiował *jako system struktur, praktyk oraz norm, za pomocą których społeczeństwa organizują zachowania ludzi w określonych sferach życia(....). System edukacyjny społeczeństwa – lub jego formalnie zorganizowana część – jest przykładem instytucji w tym sensie.*³¹

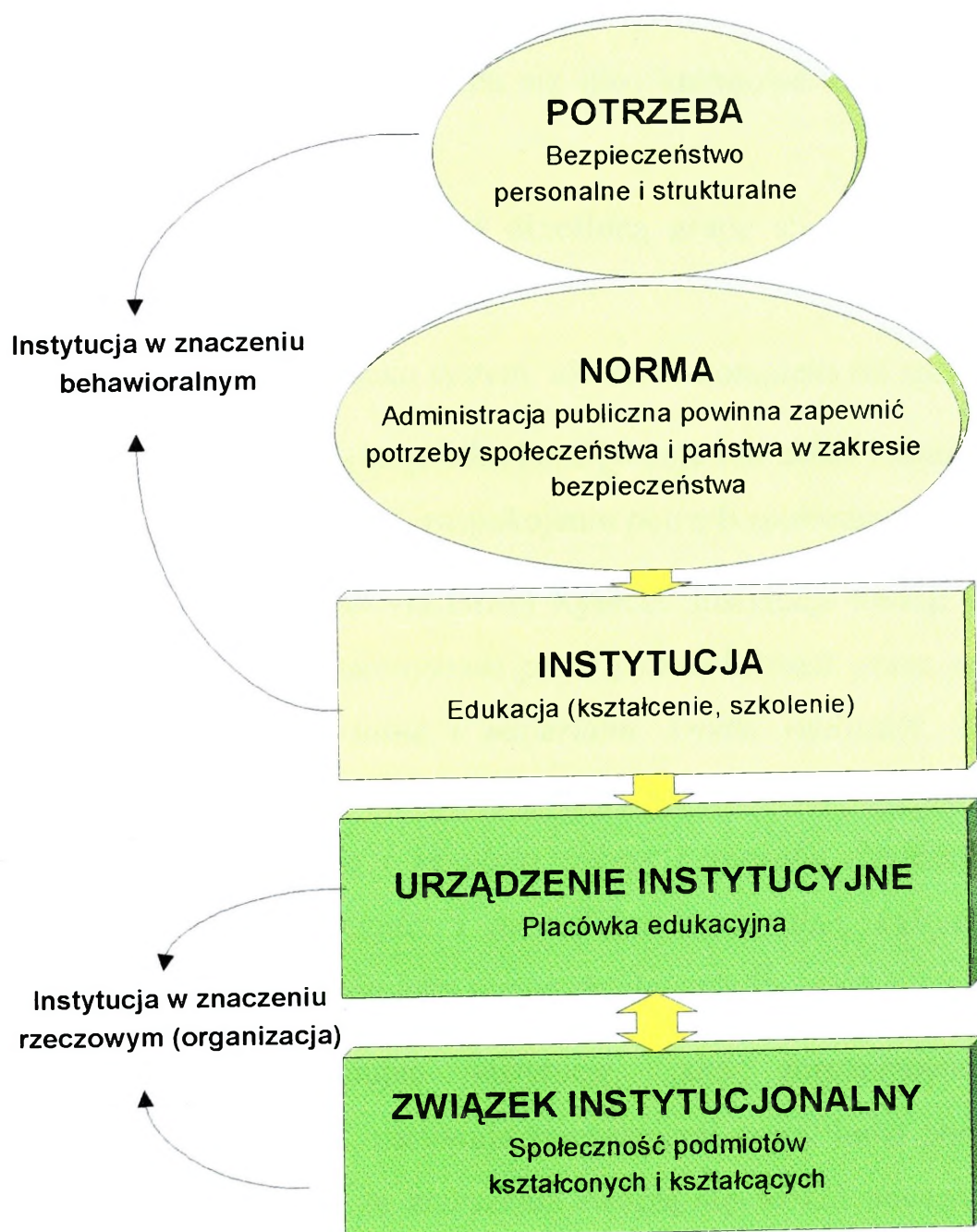
Niektórzy badacze wyróżniają dwa obszary znaczeniowe pojęcia instytucja (zob. rys. 2). Jeden mający behawioralny charakter, odnosi się do złożonego normatywnego wzorca zachowania, rządzącego działaniami człowieka w pewnych podstawowych i powtarzających się sytuacjach.

²⁹ Zob. R. Schulz, *Szkola – instytucja...*, cyt. wyd. s. 10.

³⁰ Tamże, s. 11.

³¹ Tamże, s. 12.

W drugim znaczeniu, rozumienie to jest zbliżone do pojęcia organizacji społecznej i odnosi się nie tylko do ujednoczonych sposobów działania grupy, ale także obejmuje konfigurację osób uczestniczących w tych działaniach.



Rys. 2. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie kształcenia obronnego kadr administracji publicznej)³²

³² Por. K. Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii ...*, cyt. wyd., s. 19-54.

Instytucję przedstawia się tu jako zorganizowany zbiór ludzi, których aktywność regulują określone normy. W pierwszym rozumieniu instytucjami są np. małżeństwo i komunizm, w drugim zaś analogicznie, rodzina i kościół³³.

Amerykański socjolog Robert C. Hanson analizując rozmaite definicje instytucji społecznej, które występują w literaturze socjologicznej podzielił je na cztery grupy. Są to³⁴:

- definicje, w których instytucje określa się jako kulturowo uwarunkowany wzór zachowania;
- definicje, które w instytucji upatrują określoną grupę społeczną (np. definicja Malinowskiego);
- definicje ujmujące instytucję, jako system, układ lub kompleks ról społecznych;
- definicje, które określają instytucje jako konfigurację lub układ kulturowy złożony z rozmaitych elementów i służący zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Interesującą definicję przedstawia Paweł Rybicki. Instytucje ujmuje jako: *zakres ciągłego działania, które jest wykonywane przez jednostkę bądź przez zespół ludzi i które ma zapewnione niematerialne i materialne środki realizacji. Do środków niematerialnych, jak dalej pisze, zaliczamy przede wszystkim normy, czy to prawne, czy obyczajowe, które określają i regulują zakres i sposoby działania instytucji. Środkami materialnymi są pieniądze i inne dobra materialne, których instytucja potrzebuje dla utrzymania ciągłego toku swojej działalności*³⁵.

Niektórzy badacze definiując instytucję, jako zorganizowany sposób wykonywania określonych zajęć, nazywają zrzeszeniami grupy ludzi podejmujący te działania. Podkreślają zarazem, że zrzeszenia tworzą się wokół pewnych instytucji

³³ Tamże, s. 14.

³⁴ Zob. K. Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988 s. 19-54.

³⁵ Tamże.

społecznych i są wobec nich wtórne. Na przykład, ludzie kształcili się na długo przed pojawieniem się szkoły, a wojny prowadzili jeszcze przed powstaniem armii³⁶.

Uogólniając należy stwierdzić, że według najbardziej rozpowszechnionych w socjologii poglądów, instytucjami nazywa się względnie powszechne, zobiektywizowane wzory i normy działania. Takimi instytucjami są współcześnie, służba wojskowa, kształcenie, praca zawodowa. Do funkcjonowania potrzebują one pewnych strukturalnych i materialnych podstaw. Tworzą je tzw. urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne³⁷.

Skoncentrujmy się teraz na wyjaśnieniu istoty zjawiska instytucjonalizacji. Instytucjonalizować, jak pisze R. Schulz, *to spowodować, aby działanie, które dotyczy ważnych spraw dla zbiorowości, z chaotycznych, nieuporządkowanych i społecznie niekontrolowanych zachowań przekształciło się w uporządkowany, zorganizowany, ujednolicony, trwały system czynności, regulowany przez określone normy*³⁸. Widzimy więc, iż instytucjonalizacja tożsama jest w dużym zakresie swojego znaczenia z procesem rozwoju społecznego w ujęciu Herberta Spencera. Kojarzona jest bowiem tak jak i rozwój z przechodzeniem od stanów nieokreśloności i chaosu do uporządkowania i integracji. Stanowi więc wyraz postępu, którego miarą jest osiągnięcie równowagi przez zmieniający się układ³⁹.

³⁶ W socjologii można spotkać się z poglądem wskazującym, iż zrzeszenie to organizacja służąca swoim członkom, realizująca samodzielnie przez nich ustalone cele. Przeciwnieństwem tak ujętego zrzeszenia jest związek instytucjonalny, który służy swoją działalnością szerszej społeczności (środowisku zewnętrznemu).

³⁷ *Urządzeniem instytucjonalnym* nazywa się określony, złożony i sformalizowany układ pozycji i ról społecznych, zazwyczaj poparty i zabezpieczony sankcją prawną wraz towarzyszącymi mu zwykle środkami materialnymi, służący do zachowań instytucjonalnych. *Związek instytucjonalny* to zespół osób zajmujących określone pozycje i pełniących określone role w urządzeniu instytucjonalnym. To personel urządzenia instytucjonalnego (np. urządzeniem instytucjonalnym jest szkoła, a związkiem instytucjonalnym nauczyciele i uczniowie tej szkoły)

³⁸ Zob. R. Schulz, *Szkoła- instytucja...*, cyt. wyd., s. 13.

³⁹ Takie ujęcie rozwoju zostało poddane różnorodnym krytykom. Obecnie bardzo często podstawę definiowania rozwoju stanowi system filozoficzny Hegla, w którym źródła rozwoju upatrywane są w ścieraniu się przeciwieństw. Ma to swoje odzwierciedlenie również w zmianach zachodzących współcześnie w życiu społecznym, gdzie zjawiskami coraz powszechniejszymi są procesy deinstytucjonalizacji.

Na podstawie funkcjonujących w socjologii definicji instytucji, możemy instytucjonalizację wyrazić również jako określoną sekwencję zjawisk społecznych (tzw. sekwencję instytucjonalną) tworzoną przez potrzeby, normy, instytucje, urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne. Posługując się przykładem kształcenia obronnego sekwencja ta wyglądałaby tak jak przedstawiono to na prezentowanym wcześniej rysunku (rys. 2). Dwa ostatnie człony tej sekwencji tzn. urządzenia instytucjonalne i związek instytucjonalny stanowią (według poglądów niektórych socjologów) instytucję w znaczeniu rzeczowym. Bywa ona utożsamiana z pojęciem organizacji. Należy podkreślić, iż organizacja ta powinna sprzyjać umacnianiu i utrwalaniu funkcjonowania instytucji w jej behawioralnym obszarze. Urządzenia instytucjonalne i związek instytucjonalny są w ten sposób istotnymi elementami procesu instytucjonalizacji, mogącymi skutecznie utrwalać określone normy społeczne i wzorce zachowań.

Najogólniej można ująć, że zainteresowania badaczy na gruncie instytucjonalizmu ogniskują się wokół zasadniczych reguł cechujących działania ludzi i organizacji. Czasami dostrzega się różnicę między kategorią instytucji a procesem instytucjonalizacji. O ile instytucje utożsamia się z organizacjami lub zasadami społecznych interakcji to instytucjonalizacja określana jest jako rozłożony w czasie proces formalizacji instytucji⁴⁰. Poszczególne projekty mogą więc przeobrazić się w instytucje tylko w wyniku dynamicznego procesu instytucjonalizacji.

⁴⁰ Zob. P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995, s. 6-9.

3.2. Bezpieczeństwo potrzebą jednostek i struktur społecznych

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

W naukach społecznych bezpieczeństwo w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie pewności rozwoju⁴¹. Bezpieczeństwo będąc podstawową potrzebą jednostki jak i państw oraz systemów międzynarodowych, powoduje dążność każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Ze względu, iż źródła zagrożeń mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny wobec systemu którego dotyczą wyodrębnia się dwa aspekty bezpieczeństwa: wewnętrzny i zewnętrzny. Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu lub systemu, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się do sytuacji braku zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba czynniki wpływają na stan ogólnego bezpieczeństwa danego systemu⁴².

Dla zrozumienia istoty bezpieczeństwa użyteczne wydaje się (wprowadzone przez J. Kukułkę) wyodrębnienie trzech wymiarów bezpieczeństwa: podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego. W wymiarze podmiotowym bezpieczeństwo

⁴¹ Zob. R. Zięba, *Pojęcie bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy międzynarodowe” 1989, nr 10 s. 49-7.

⁴² Zob. R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Siedlce-Chlewiska, 5 - 6 maja 1999 roku*, praca pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999, s. 49.

oznacza pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego. W wymiarze przedmiotowym można je identyfikować z pewnością określonego stanu posiadania (np. tożsamości państwowej) i swobód rozwojowych. W wymiarze procesualnym odnosi się je natomiast do subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj., pewności funkcjonowania i rozwoju danego podmiotu⁴³.

Bez wątplenia można przyjąć, że bezpieczeństwo jest szczególną wartością i podstawowym interesem narodu oraz państwa, przesądzającym o możliwościach fizycznego jego trwania, a także swobód rozwoju. Specjaliści nauki o stosunkach międzynarodowych wyprowadzają to pojęcie z kategorii potrzeb egzystencjalnych i interesów społeczności zorganizowanych w organizacje państwowe. Potrzeby i interesy bezpieczeństwa narodu są realizowane przez organa państwowe. Często w nauce utożsamia się pojęcie bezpieczeństwa narodowego i państwowego.

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

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

⁴³ Zob. J. Kukulka., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukulki, Warszawa 1994, s. 40-41.

ludzkości. Nastąpiła więc konieczność redefinicji bezpieczeństwa państwa. Zmiany w pojmowaniu bezpieczeństwa dotyczą wszystkich trzech jego wymiarów: podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego.

Zasadnicza ewolucja w pojmowaniu bezpieczeństwa narodowego dotyczy jego przedmiotowego wymiaru. Obecnie coraz wyraźniej występuje tendencja poszerzania przez państwo treści bezpieczeństwa, zarówno jeżeli chodzi o wartości wewnętrzne podlegające ochronie przed zagrożeniami, jak i środki oraz metody tej ochrony stosowane przez politykę bezpieczeństwa. W nowym ujęciu bezpieczeństwo pozostaje nadal podmiotową potrzebą uczestników stosunków międzynarodowych. Głównymi aktorami sceny międzynarodowej są państwa, a za ich pośrednictwem narody. W wyniku procesu demokratyzacji państw wzrasta jednak rola uczestników pozarządowych zarówno w systemach wewnętrznych państw jak również na forum międzynarodowym. W zakres bezpieczeństwa narodowego (państwowego) wchodzi⁴⁴:

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

Pojawienie się pozarządowych uczestników stosunków międzynarodowych oraz stały rozwój procesów internacjonalizacji różnych dziedzin życia narodów i państw powoduje stałe poszerzanie zespołu wartości chronionych. Za podstawowe wartości, które składają się na bezpieczeństwo narodowe obecnie uważa się⁴⁵:

⁴⁴ Zob. R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa...*, cyt. wyd., s. 50-51.

⁴⁵ Tamże s. 58.

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

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

- integralność terytorialną;
- niezależność polityczną
- jakość życia, składają się na nią takie wartości szczegółowe jak: standard życia, szczebel rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, system kulturalny, „narodowy styl życia”, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju.

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

Trzeba jednak mieć świadomość, że zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa danej jednostki w dużym stopniu uwarunkowane jest bezpieczeństwem struktur w których ona żyje, w tym także państwa czy narodu. Szczególnie uwidacznia się to w rozumieniu potrzeby i poczucia bezpieczeństwa przez Abrahama Masłowa. Zdaniem tego psychologa na poczucie bezpieczeństwa składają się zarówno dobre niezaburzone kontakty człowieka z otoczeniem jak i posiadanie oparcia w społeczeństwie. Gwarantem bezpieczeństwa dla ludzi dorosłych jest między innymi społeczeństwo funkcjonujące w stanie pokoju. Zaspokojenie poczucia bezpieczeństwa stanowi warunek pojawienia się potrzeb umieszczonych wyżej w hierarchii. W przeciwnym

wypadku odczuwanie potrzeb wyższych jest słabe i nie motywują one do działania. Maslow twierdzi, że u większości ludzi niebezpieczeństwo chaosu, powoduje regresję potrzeb. W takich sytuacjach następuje cofnięcie się potrzeb wyższego rzędu do mocniejszych potrzeb bezpieczeństwa. Człowiek lepiej pracuje i bardziej niezawodnie funkcjonuje, kiedy ma wokół uporządkowane i dające się przewidzieć sytuacje. Ludzie starając zapewnić sobie bezpieczeństwo poszukują więc ładu i porządku. Jak pisze Maslow, sprawne i trwałe oraz dobre społeczeństwo zapewnia swym członkom wystarczające poczucie bezpieczeństwa chroniąc ich przed chaosem, tyranią, przestępczością i wieloma negatywnymi zjawiskami⁴⁶.

W koncepcjach Muraya, Horney i Sullivana potrzeby bezpieczeństwa wiąże się przede wszystkim z satysfakcjonującymi kontaktami międzyludzkimi oraz współpracą i współdziałaniem z najbliższym środowiskiem społecznym. Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa wynika, jak pisze K. Horney, z braku lęku podstawowego. Lek ten występuje, gdy ma się „poczucie, że jest się małym, nieważnym, bezradnym, opuszczonym człowiekiem, który czuje się zagrożony w świecie nastawionym na wykorzystanie, oszukanie, atakowanie, poniżanie, zdradę i zawiść”⁴⁷.

Warto także przytoczyć poglądy W. Łukaszewskiego. Potrzebę bezpieczeństwa u człowieka dorosłego wiąże on przede wszystkim z dwoma czynnikami: stabilizacją i przewidywalnością. Stabilizacja jest równowagą między przewidywalnością a zmiennością w zakresie spraw życiowo ważnych dla jednostki. Brak możliwości przewidywania w jednym obszarze musi być kompensowany przewidywaniem w innym obszarze. W przeciwnym wypadku wywołane zostaje poczucie braku bezpieczeństwa. Człowiek przeżywa poczucie braku bezpieczeństwa, gdy nie kontroluje danej sytuacji lub gdy sam jest przedmiotem kontroli ze strony innych ludzi. Poczucie zagrożenia zależy też od takich czynników jak obcość otoczenia, życie w niechętnym środowisku, nadciągające duże zmiany⁴⁸. Bezpieczeństwo

⁴⁶ Zob. A.H Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 76.

⁴⁷ K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993, s. 76.

⁴⁸ Zob. B. Kaja, *Rozumienie bezpieczeństwa a nietypowe i typowe sytuacje życiowe*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, cyt. wyd., s. 150.

strukturalne może być odczuwane przez jednostkę jako zewnątrzsterowne, gdyż jego poczucie lub brak zależy najczęściej od czynników, na które nie ma ona wpływu lub jest akceptująco wobec nich bezradna⁴⁹.

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

Analizując relacje pomiędzy bezpieczeństwem strukturalnym (np. państwa) a bezpieczeństwem personalnym należy zwrócić uwagę na możliwość występowania w tym obszarze symptomów „resentymentu kulturogennego” (tzw. symptom R). Jest on efektem rozbijania świata wartości znaczących dla jednostki, w miejsce którego nie powstają żadne inne, mogące swym znaczeniem odpowiadać wartościom wypieranym. Zmiany związane z procesami globalizacji, deprecjonujące wiele dotychczasowych wartości składających się na tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa państwa, mogą być więc interpretowane przez znaczną część społeczeństwa jako zagrożenie dla bytu państwowego i narodowego. Tworzyć będą pewną „pustkę egzystencjonalną”, którą jednostki chcą zapęlnić wartościami wzmagającymi poczucie bezpieczeństwa, mającymi wewnątrzsterowny charakter oraz opierających się na preferowaniu potrzeb bardziej zindywidualizowanych niż kolektywnych⁵⁰.

Widzimy zatem, że bezpieczeństwo obejmując różne dziedziny życia społecznego, splata się w swych zasadniczych wymiarach: jednostkowym, narodowym i międzynarodowym.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Por. K. Popielski, *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowieka i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, paca pod red. M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995, s. 35.

Wyróżnione wymiary bezpieczeństwa w dużym stopniu warunkują się i po części zawierają w sobie. Istnieją nie tylko bezpośrednie relacje między bezpieczeństwem jednostkowym a narodowym oraz między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Występują one także w odniesieniu do jednostkowych i międzynarodowych wymiarów bezpieczeństwa. Ideałem byłby oczywiście taki stan, w którym wszystkie wymienione wymiary bezpieczeństwa pokrywałyby się wzajemnie. Jest to jednak trudne do osiągnięcia i pozostaje tylko idea.

3.3. Edukacja obronna - wymiar instytucjonalny i strukturalny

Bezpieczeństwo jako wartość ma znaczące miejsce we współczesnej myśli pedagogicznej. Zainteresowanie sprawami szeroko rozumianej edukacji podejmującej problematykę bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego przybiera na znaczeniu dziś, kiedy przed ludzkością coraz częściej stawiane są pytania dotyczące kierunku rozwoju oraz warunków jakie muszą być stworzone, aby móc urzeczywistnić naczelne wartości naszej cywilizacji. W Polsce zalicza się do istotnych wyzwań również te wynikające z budowy demokratycznego społeczeństwa⁵¹.

Jak wskazuje J. Świniarski, już w tradycji starożytnej Grecji ukształtowały się występujące do dnia dzisiejszego, dwie tendencje aktywności ludzkiej ukierunkowanej na zabezpieczenie bezpieczeństwa strukturalnego, które we współczesnym ujęciu moglibyśmy nazwać edukacją dla bezpieczeństwa. Pierwsza z nich spartańsko-platońska, preferuje w staraniach o bezpieczeństwo przygotowania militarne i profesjonalną obronę oddaną w gestię żołnierzy. Druga, nazwana przez autora arystotelowsko-obywatelską, utrzymanie bezpieczeństwa wiąże przede wszystkim z aktywnością obywatelską i powszechną odpowiedzialnością za sprawy obronne ale podkreśla się w niej także konieczność prowadzenia *pokojowych prac i zmagañ orężnych*⁵².

⁵¹ Zob. R. Rosa, *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa*, Siedlce 2001, s. 12.

⁵² Zob. J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 103.

Widzimy więc, iż w systemach zorientowanych bardziej demokratycznie bezpieczeństwo postrzegano jako zbiorowy obowiązek wszystkich obywateli, a nie tylko wyodrębnionej do tego celu wąskiej grupy społecznej. We współczesnym państwie demokratycznym istotna rola w umacnianiu obronności spoczywa na administracji. Jest ona bowiem narzędziem państwa służącym zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społeczności oraz obywateli, w tym także tych mających związek z bezpieczeństwem personalnym i strukturalnym. Administracja w swej działalności ma za zadanie zarówno wspierać organizacyjnie funkcjonowanie sił zbrojnych jak również być organizatorem innych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, struktur społecznych i obywateli⁵³. Szeroko zakrojone zadania wymagają od urzędników administracji publicznej konkretnej wiedzy i umiejętności, które mogą być nabyte tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego kształcenia, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości i uwzględniającego potrzeby wynikające z zajmowanego stanowiska służbowego. Nie mniej istotny jest również wymóg określonych postaw wobec obronności oraz wysoka świadomość odpowiedzialności jaka wynika z zadań obronnych i która w każdym demokratycznym społeczeństwie ciąży na administracji publicznej.

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

⁵³Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*. Warszawa 2000, s. 31.

3.4. Uogólnienia

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

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

placówek) i pionowym (placówki dostosowane do szczebli administracji publicznej). Efektem końcowym tego procesu powinno być ukształtowanie systemu obejmującego wszystkie istniejące placówki edukacji w tym zakresie, połączone więzami funkcjonalnych zależności.

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

POSTAWY PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC ZADAŃ OBRONNYCH I EDUKACJI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA

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

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

Wyniki badań dotyczące postaw zawierają najczęściej obraz deklaracji przedstawiających stan świadomości badanych. Ich prawdziwość zależy od wskaźników sformułowanych pytań i atmosfery towarzyszącej badaniom. W literaturze z zakresu metodologii badań społecznych zwraca się uwagę, iż nawet przy

najbardziej sprzyjającym układzie z punktu widzenia badawczego, wartość prognostyczna rezultatów badań otrzymanych w wyniku stosowania metod badania opinii, jest ograniczona. Badania ukazują wyłącznie potencję możliwości tkwiących w jednostce oraz gotowość do takich, a nie innych reakcji.

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

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

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

Rozważania na temat postaw kadr administracji wobec zadań obronnych rozpocząć można od rozpatrzenia uwarunkowań podmiotowych. Analizie poddano takie zmienne, jak:

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

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

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

Ze względu na sposób prowadzenia badań empirycznych prezentowany podział na czynniki podmiotowe i te pochodzące z oddziaływań instytucji ma charakter wyłącznie umowny. Analiza zmiennych zaliczonych do jednej jak i drugiej grupy dokonywana jest bowiem w oparciu o wiedzę uzyskaną od respondentów. W ten

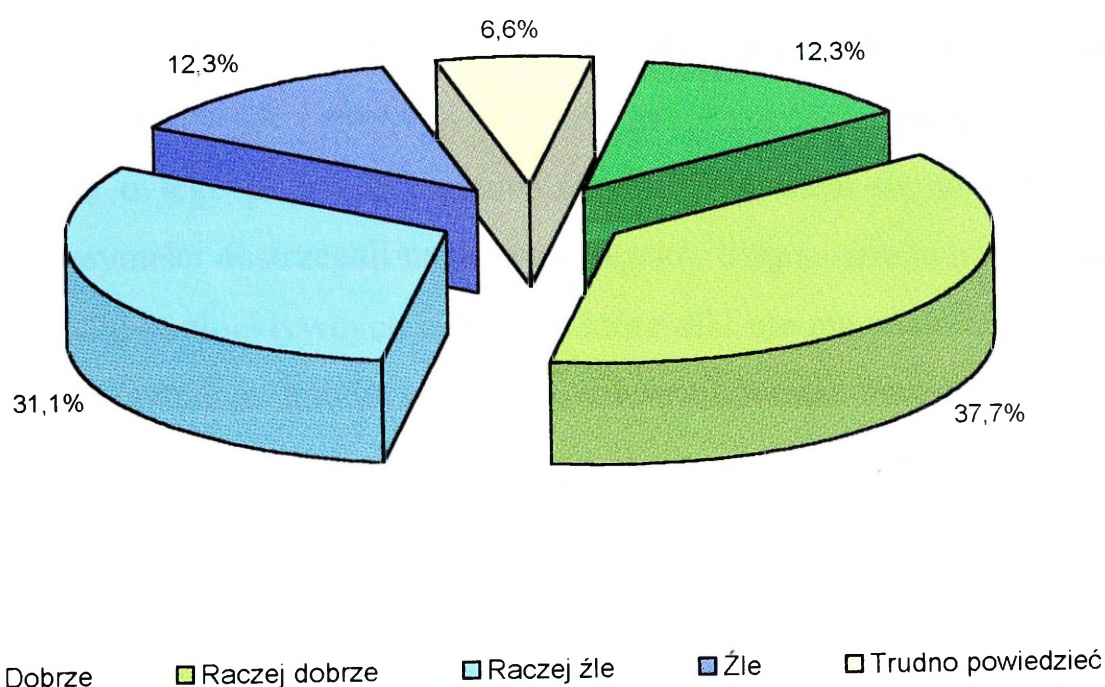
sposób wszystkie te czynniki, których nie zaliczono do grupy podmiotowych, w gruncie rzeczy są opisywane na podstawie subiektywnych opinii tych podmiotów. Tego subiektywizmu nie ograniczają w wymaganym zakresie analizy statystyczne. Zastosowana próba badawcza nie jest bowiem reprezentatywna.

3.1. Uwarunkowania podmiotowe

3.1.1. Stan bezpieczeństwa militarnego Polski w opiniach pracowników administracji publicznej

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

Rys. 3. Ocena bezpieczeństwa militarnego Polski



Dane, które prezentuje **rysunek 3** wskazują, że połowa badanych pozytywnie ocenia bezpieczeństwo militarne naszego państwa, a przeszło 43 % wypowiedzia się na ten temat w kategoriach negatywnych. Zdecydowane opinie wyraziła taka sama liczba badanych. Widzimy, że ocena bezpieczeństwa militarnego Polski dzieli respondentów na dwie, prawie równe części. Te ogólne opinie, jak wykazały badania korelacyjne, nie zależą od stażu pracy na stanowisku urzędniczym czy też miejsca zamieszkania. W grupach respondentów pracujących kilka, kilkanaście czy też powyżej dwudziestu lat oraz zamieszkujących na wsiach, w małych lub dużych ośrodkach miejskich, są podobne. Trudno ocenić w jakim stopniu poglądy te są wyrazem obiektywnej wiedzy, a w jakim odzwierciedlają wyłącznie subiektywne odczucia powstałe na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń badanych. Z udzielanych wywiadów wynika, że to właśnie osobiste doświadczenia mają szczególnie duży wpływ na formowanie ocen w zakresie bezpieczeństwa. Respondenci, którzy często uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach, ćwiczeniach, czy też ukończyli kursy z zakresu tej tematyki (mówiąc najogólniej, posiadali stosunkowo aktualną wiedzę o problemach bezpieczeństwa

Polski) znacznie częściej wyrażali optymistyczne oceny bezpieczeństwa naszego kraju.

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

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

Przeszło 41% badanych stwierdziło, że największy wpływ na ich opinie o bezpieczeństwie państwa wywierają politycy. Należy jednak zauważyć ścisły związek między zmienną *oddziaływanie mediów* i zmienną *oddziaływanie polityków*. Wpływ polityków dokonuje się bowiem najczęściej za pośrednictwem mediów. Tak naprawdę

trudno więc w większości przypadków rozgraniczyć te dwa źródła wpływu. O wiele rzadziej, bo tylko 37,2% respondentów, jako instytucję wywierającą znaczący wpływ na ocenę stanu bezpieczeństwa Polski wskazywało rodzinę. Natomiast niespełna 23% badanych upatruje go w środowisku kolegów z pracy.

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

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

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

Ogólne pozytywne nastawienia do problemów obronności, jakie respondenci przejawiali w czasie badań, zostały potwierdzone, gdy zapytano ich o poziom wydatków budżetowych przeznaczonych na cele związane z obronnością państwa. Przeszło 70% badanych wyraziło przekonanie, iż należy zwiększyć środki z budżetu państwa na cele związane z obronnością. Tak duża liczba badanych wyrażających takie opinie w okresie, gdy w państwie istnieje wiele sfer życia społecznego wymagających poważnych inwestycji z budżetu państwa, świadczy o

odpowiedzialnym podejściu respondentów do problemów bezpieczeństwa państwa. Czy jednak w pełni uzasadniony będzie wniosek o gotowości osób udzielających takich odpowiedzi do ponoszenia określonych kosztów, związanych ze wzrostem budżetowych dotacji na obronność? Trudno na podstawie zebranego materiału udzielić na tak postawione pytanie jednoznacznej odpowiedzi.

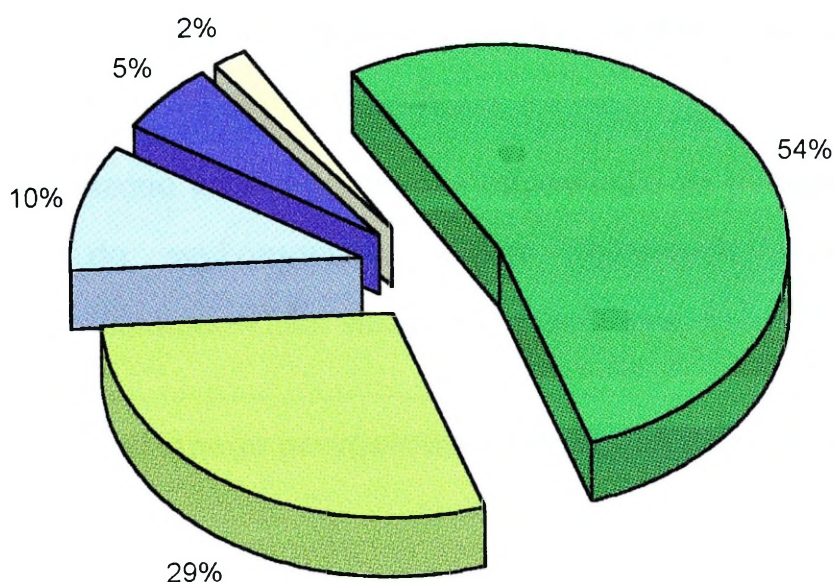
Na podstawie prezentowanych wyników widzimy, że wśród badanych urzędników nie ma dominujących ocen stanu bezpieczeństwa Polski. Posiadane przez tę grupę opinie o powyższej problematyce kształtowane są głównie w oparciu o informacje pochodzące ze środków masowego przekazu, choć jest znaczna liczba osób, której poglądy są formułowane w oparciu o źródła specjalistyczne i literaturę fachową. Stosunkowo nieliczne przypadki wskazywania przez badanych na środowisko koleżeńskie, jako ważny czynnik opiniotwórczy na temat bezpieczeństwa państwa, stwarzają nadzieję, iż posiadane informacje są w miarę pozbawione różnych zniekształceń poznawczych i emocjonalnych.

3.1.2. Zainteresowania problematyką bezpieczeństwa

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

Otrzymane wyniki badań wskazują, że urzędnicy administracji publicznej to grupa zawodowa, w której problematyka obronności cieszy się szczególnie dużym zainteresowaniem (zob. rys. 4).

Rys. 4. Zainteresowanie problemami obronności państwa



■ Interesuję się ■ Raczej interesuję się ■ Raczej nie interesuję się ■ Nie interesuję się ■ Trudno powiedzieć

Przeszło 82% respondentów zadeklarowało, iż tymi problemami interesuje się. Zainteresowanie obronnością państwa kształtuje się na podobnym poziomie niezależnie od stażu pracy badanych czy też miejsca ich zamieszkania.

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

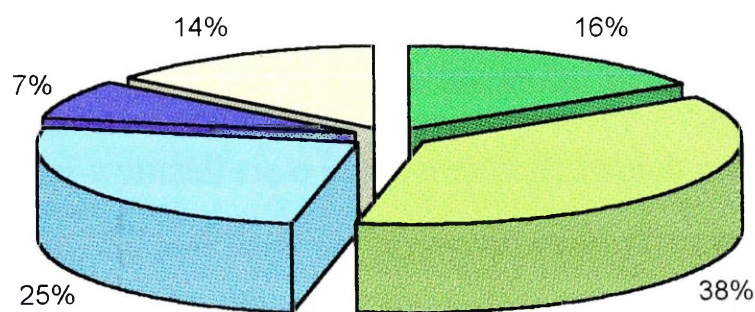
Niewątpliwie wiarygodną zmienną, na podstawie której można orzekać o zainteresowaniach urzędników administracji publicznej sprawami obronności państwa jest przejawiana chęć edukacji i doskonalenia zawodowego w tym kierunku. Tą problematyką zajęto się w dalszej części rozważań.

3.1.3. Przygotowanie do wykonywania zadań obronnych

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

Ankietowanych poproszono więc o udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak oceniają własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych wynikających z obowiązków na zajmowanym stanowisku służbowym (zob. rys. 5).

Rys. 5. Ocena własnego przygotowania do zadań obronnych



■ Dobrze ■ Raczej dobrze ■ Raczej źle ■ Źle ■ Trudno powiedzieć

Ponad 32% badanych określiło swoje kompetencje w kategoriach negatywnych (*źle i raczej źle*). Zdecydowanie wysoką samoocenę zaprezentowało natomiast 16,4% odpowiadających, a 36,9% oceniło własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych jako raczej dobre. Należy pamiętać, iż są to subiektywne oceny. Mogą mieć jednak dość znaczący wpływ na postawy. Wysoka samoocena jest czynnikiem skłaniającym do podejmowania zadań, do aktywności w wypełnianiu obowiązków i optymalizacji swoich działań. W niekorzystnych przypadkach może jednak przerodzić się w samozadowolenie i uzewnętrznic się niechęcią do dalszego doskonalenia i

dokształcania. W przeprowadzonych badaniach takich zależności statystycznie istotnych nie stwierdzono. Wprost przeciwnie, poczucie własnych kompetencji wiązało się ze wspieraniem dokształcania zawodowego współpracowników w zakresie obronności państwa. Ponad 95% badanych, którzy stwierdzili, że przywiązują dużą wagę do doskonalenia swoich podwładnych, to zarazem osoby dobrze i raczej dobrze oceniające własną wiedzę i umiejętności potrzebne do realizacji przedsięwzięć z zakresu obronności.

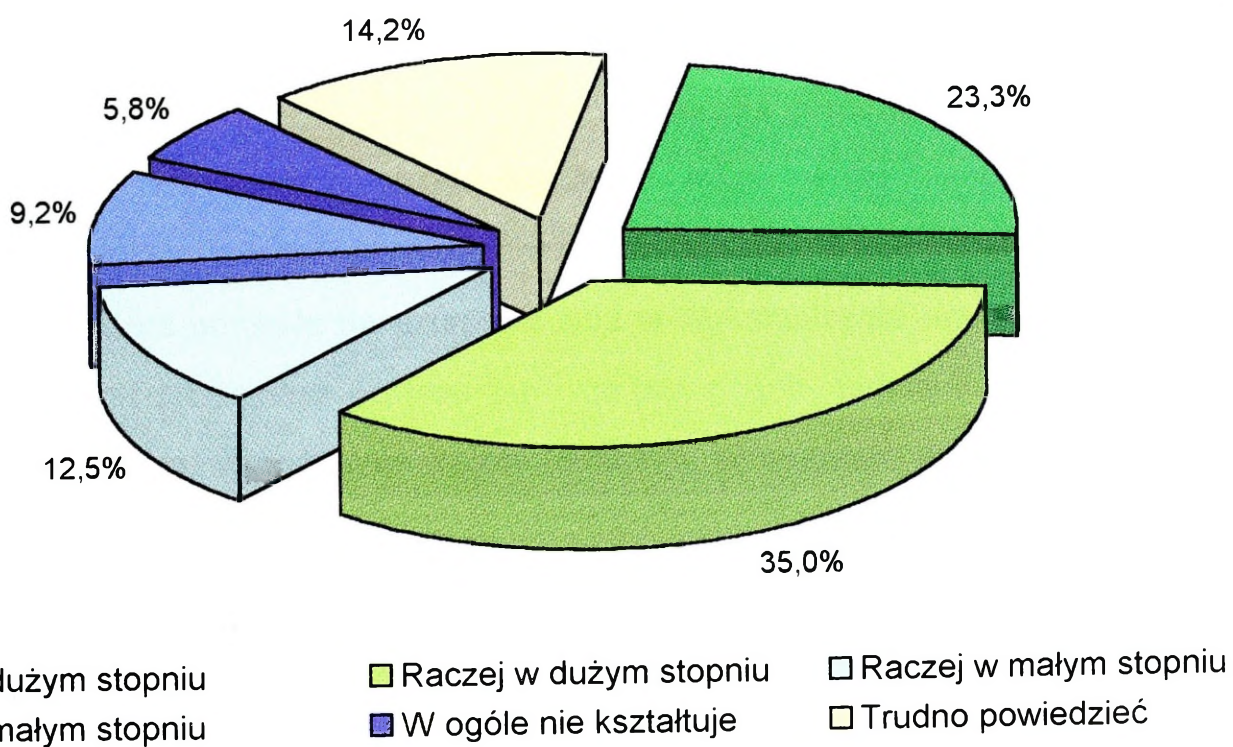
Subiektywizm wyrażanych opinii został stosunkowo złagodzony, gdy respondentów zapytano o poziom przygotowania obronnego ich podwładnych. W hierarchicznych strukturach administracyjnych podwładnymi i przełożonymi są w dużej mierze te same osoby. Wyłączając bowiem urzędników znajdujących się na samym szczycie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

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

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

Istotnym elementem przygotowania do przedsięwzięć z zakresu obronności jest funkcjonowanie odpowiedniego systemu szkoleń z tego zakresu. Różne formy doskonalenia kompetencji pracowników z pewnością będą cieszyły się zainteresowaniem, gdy będą postrzegane, jako przedsięwzięcia kształtujące umiejętności przydatne do działalności w sytuacjach zagrożeń. Niestety, tylko 58,3% ankietowanych w ten sposób odniosło się do działalności szkoleniowej prowadzonej w ich miejscu pracy (zob. rys. 6).

Rys. 6. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu szkolenie z zakresu obronności realizowane w miejscu pracy kształtuje umiejętności przydatne w sytuacjach zagrożeń?



Badania korelacyjne wskazały, że to właśnie niskie walory działalności szkoleniowej w zakresie kształtowania kompetencji przydatnych w sytuacjach zagrożeń wpływają na negatywne postrzeganie możliwości przygotowania w instytucji, pracowników do wykonywania zadań obronnych. Zanotowano również

statystycznie istotną zależność opinii, o stopniu w jakim szkolenie z zakresu obronności kształtuje określone umiejętności od deklaracji dotyczących uwagi jaką przywiązują respondenci do doskonalenia zawodowego współpracowników w zakresie obronności. W grupie osób negatywnie postrzegających możliwości praktycznego wykorzystania umiejętności kształtowanych w czasie szkolenia przeszło 72% stanowią respondenci nie przywiązujący wagi do doskonalenia zawodowego podwładnych.

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

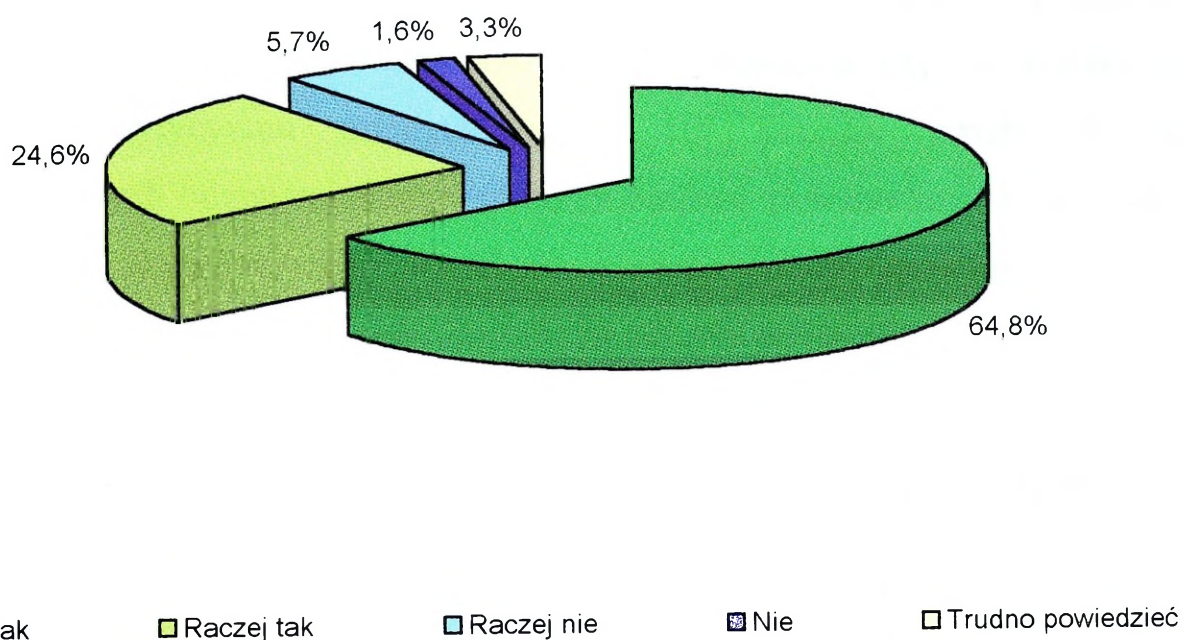
3.1.4. Postawy wobec edukacji z zakresu bezpieczeństwa państwa

Tę problematykę poruszono już częściowo w podrozdziałach poprzedzających. Z przeprowadzonych wcześniej analiz wynika, iż znaczna grupa pracowników dostrzega u siebie brak kompetencji zawodowych, a także widzi istotne mankamenty działalności edukacyjnej urzeczywistnianej w placówkach administracyjnych. Dlatego też edukacja, która pozwala im uzupełnić luki w wykształceniu oraz nabyć brakujące kompetencje jest szczególnie ceniona zarówno przez osoby pełniące rolę podwładnego jak i przełożonego. Pozytywne walory edukacji w zakresie obronności dostrzega przeszło 76% badanych.

Ten stosunkowo korzystny obraz szkoleń, kursów i innych form doskonalenia zawodowego w zakresie nabywania kompetencji potrzebnych do wykonywania obowiązków na stanowiskach związanych z obronnością państwa został potwierdzony w odpowiedziach respondentów na pytanie: *czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa?* (zob. rys. 7).

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

Rys. 7. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: *czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności?*



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

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

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

3.2. Uwarunkowania związane z jakością pracy urzędów administracyjnych

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

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

utrwalenia i pogłębiania posiadanych postaw. W jednym i drugim przypadku negatywnie wpływa na motywacje do aktywnej pracy i twórczego rozwiązywania problemów z zakresu obronności państwa, które stoją przed poszczególnymi instytucjami administracji.

Zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa i wysoki poziom wypełniania zadań obronnych przez instytucje jest więc istotnym czynnikiem wzmacniającym w tym kierunku zachowania swoich członków. Dobra organizacja, kompetencje podwładnych i przełożonych czy też przywiązywanie dużej uwagi do pogłębiania wiedzy z zakresu bezpieczeństwa to niezbędne elementy kształtowania pożądanych postaw urzędników. Postaw mających przecież tak duży wpływ na jakość zadań wykonywanych przez instytucję.

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

3.2.1. Ranga problematyki obronnej w placówkach administracyjnych

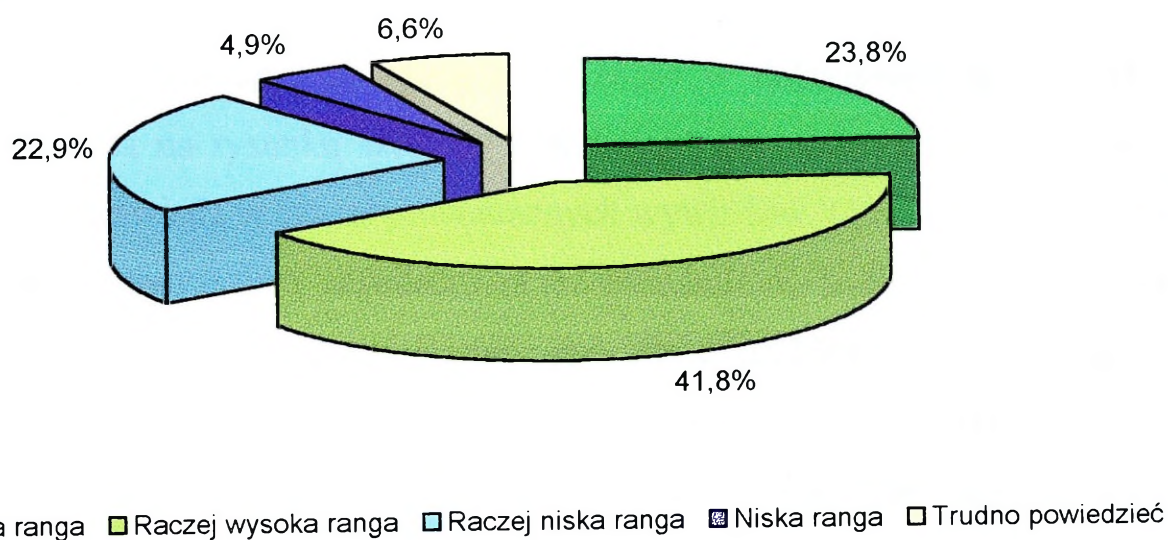
Chcąc uzyskać wiedzę, o miejscu jakie zajmują zadania związane z obronnością państwa wśród wielu innych będących przedmiotem zainteresowania urzędów administracji publicznej i pragnąc aby miała ona możliwie obiektywny charakter, zadano respondentom, w kwestionariuszu ankiety, dwa pozornie podobne pytania.

Zapytano ich, jaką rangę nadaje się problematyce obronnej w instytucji, w której pracują. Uzyskane wyniki zostały przedstawione na **rysunku 8**.

Ponad 65% badanych przychylnie wyraziło się o traktowaniu w ich miejscu pracy zadań związanych z obronnością kraju, w tym 23,8% udzieliło najwyższych ocen. Tylko niespełna 5% respondentów odpowiedziało na zadane pytanie w kategorii *niska ranga*. Oceny są niezależne od stażu pracy na stanowisku oraz miejsca zamieszkania.

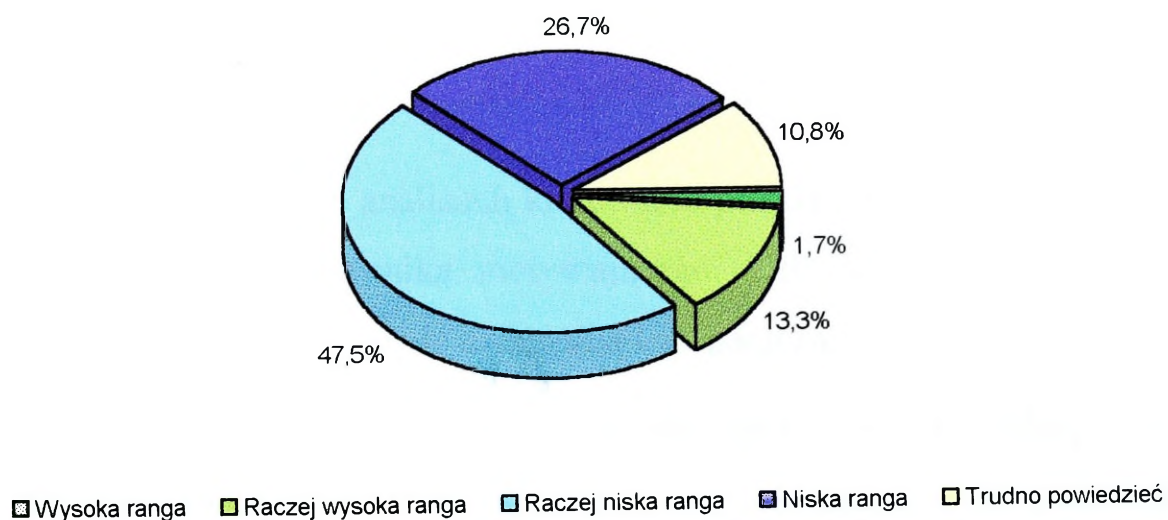
Nie ma również większego wpływu na nie, deklarowane przez respondentów zainteresowanie problematyką obronną.

Rys. 8. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w ich miejscu pracy



Dziwić więc może nieco fakt, że gdy poproszono respondentów o wyrażenie takiej oceny, już nie o własnej instytucji, ale o bliżej nie określonych strukturach administracji publicznej, zanotowano wówczas znacznie bardziej negatywne opinie (zob. rys. 9).

Rys. 9. Opinie badanych o randze problematyki obronnej w urzędach administracji publicznej



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

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

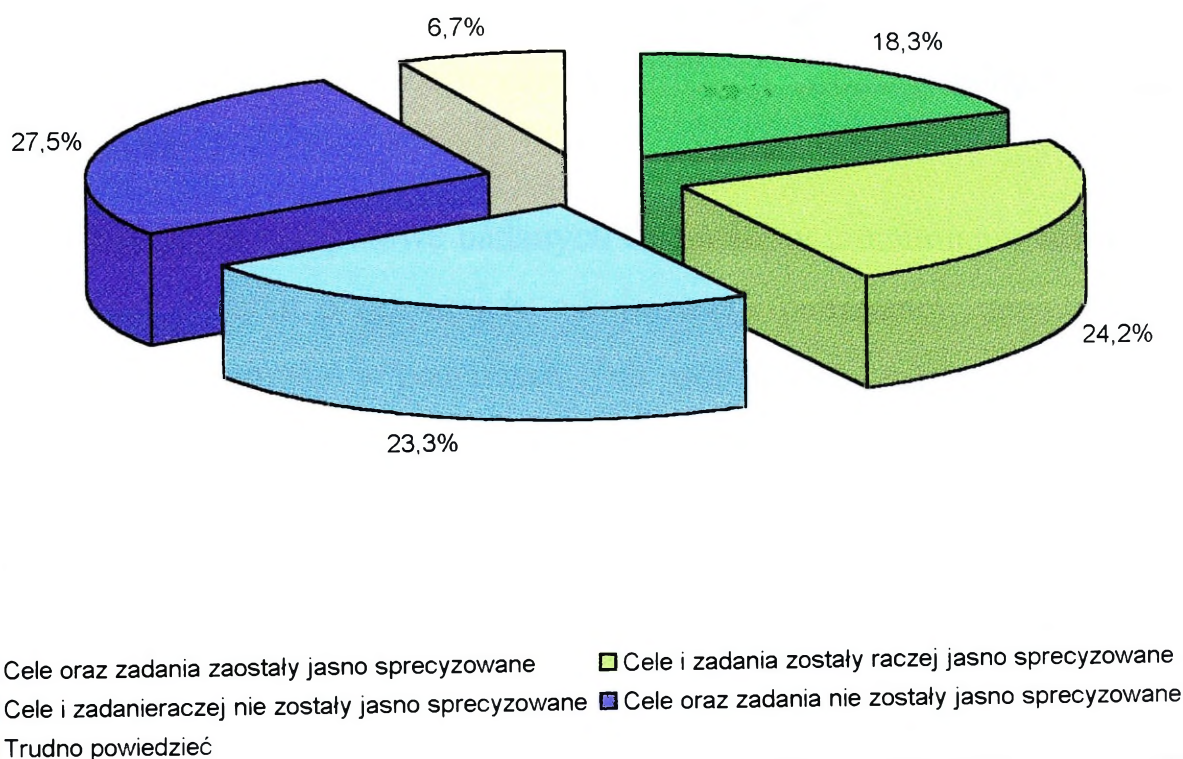
3.2.2. Rozumienie celów i zadań z zakresu obronności

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

Interesowano się więc w jakim zakresie motywacyjne walory celów są wykorzystywane w urzędach administracji publicznej, do aktywizacji pracowników w zakresie realizacji zadań obronnych. Założono, iż podstawowym warunkiem, aby cel mógł stanowić wizję popychającą do działania jest jego jasne sprecyzowanie, tak aby

był zrozumiany przez wykonawców zadań. Respondentom zadano pytanie, czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania związane z działalnością poszczególnych osób w zakresie spraw obronnych. Wyniki odpowiedzi przedstawia rysunek 10.

Rys. 10. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy przełożeni jasno sprecyzowali cele oraz zadania do wykonania w zakresie bezpieczeństwa?



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

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

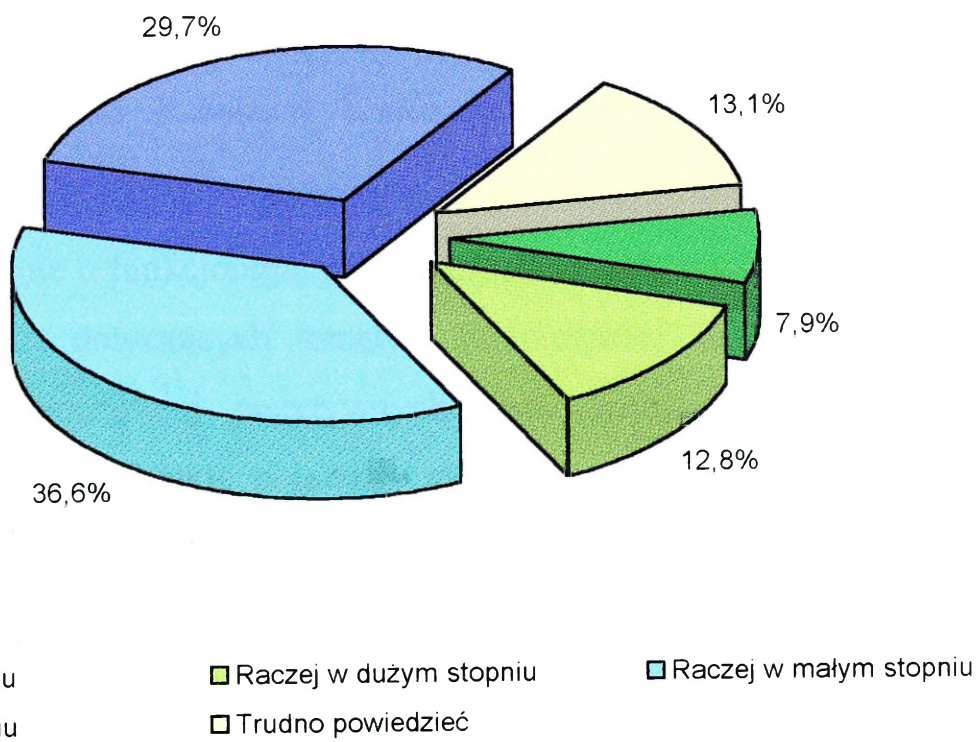
Badania korelacyjne wskazują również, że osoby, które rozumieją cele i zadania stawiane przez przełożonych do realizacji, prawie dwukrotnie częściej przywiązują dużą i raczej dużą uwagę do podnoszenia kwalifikacji swoich współpracowników z zakresu obronności.

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

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

Według respondentów poważnym utrudnieniem pracy urzędów administracji publicznej jest brak właściwych rozwiązań prawnych, regulujących zakres obowiązków poszczególnych placówek. Wyniki odpowiedzi na pytanie zamieszczone w kwestionariuszu ankiety dotyczące tej problematyki przedstawione zostały na rysunku 11.

Rys. 11. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: *w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność urzędów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych?*



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

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

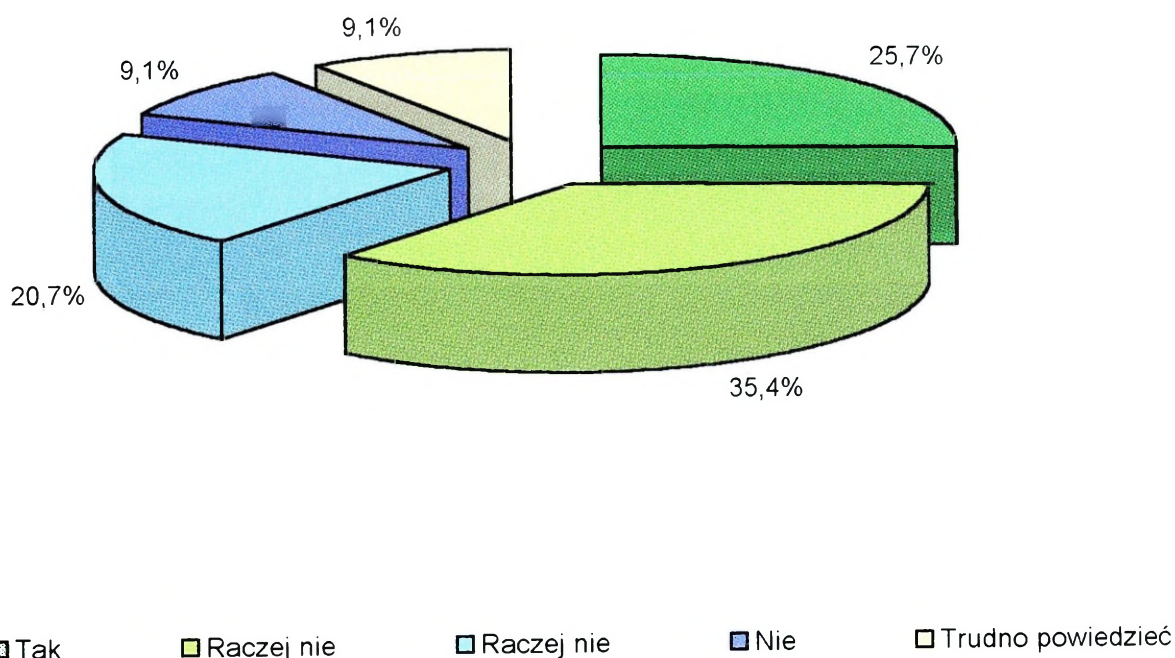
W wywiadach respondenci wskazywali, iż brak lub też niedoskonałość określonych rozwiązań prawnych, regulujących działalność urzędów administracyjnych jest podstawową przyczyną uniemożliwiającą utworzenie sprawnego systemu przygotowującego kadry do realizacji zadań obronnych oraz negatywnie wpływającą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

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

3.2.4. Atmosfera do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej

Powyższe analizy skłaniają do pytania, czy można obecnie przygotować pracowników w poszczególnych instytucjach administracji do realizacji zadań obronnych (mając na uwadze np. wadliwe rozwiązania prawne i niezrozumienie istoty celów oraz zadań obronnych przez znaczną część kadry urzędniczej). Pytając o ten problem poproszono respondentów, aby odnieśli go do instytucji w której pracują. Wyniki uzyskanych odpowiedzi prezentuje rysunek 12.

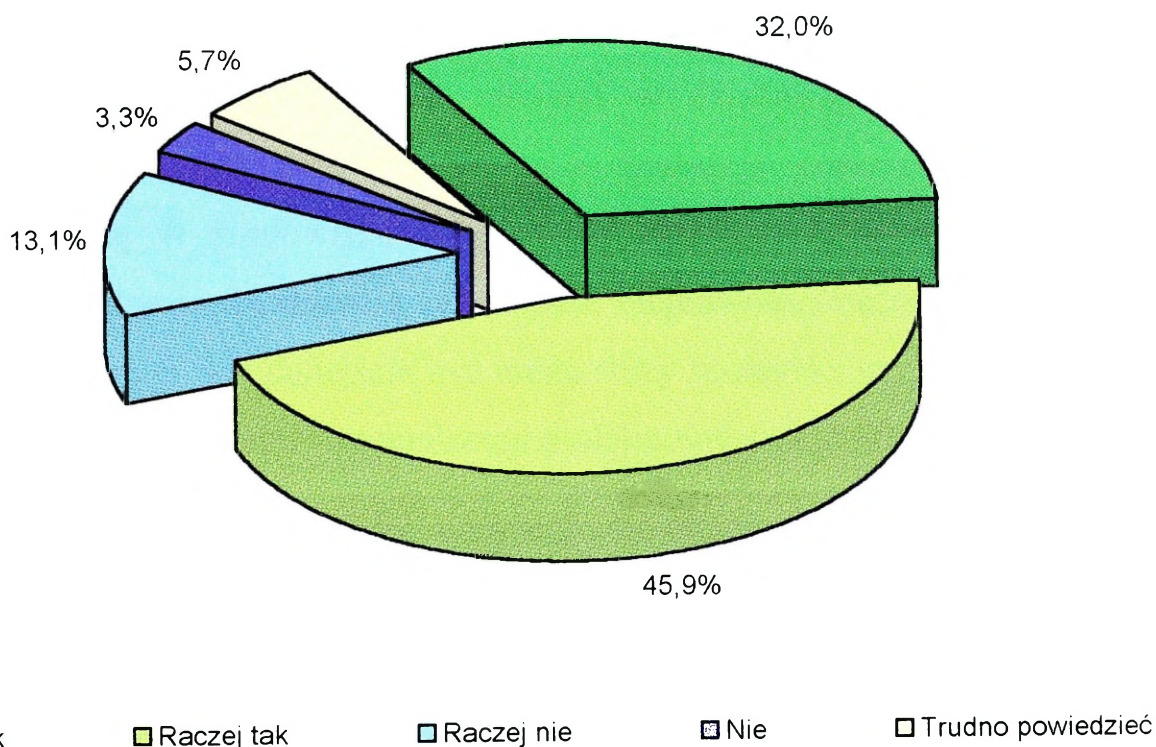
Rys. 12. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy w instytucji której pracują można przygotować pracownika do wykonywania zadań obronnych?



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

Korzystne oceny wyrażane przez respondentów w zakresie realizacji zadań obronnych przez ich macierzyste instytucje, są wzmacniane przez opinie dotyczące możliwości współpracy wraz ze swoimi pracownikami, w kierowaniu akcją ratującą życie lub mienie (zob. rys. 13).

Rys. 13. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: czy wraz ze swoimi współpracownikami tworzycie zgrana grupę, która dałaby sobie radę w kierowaniu akcją ratującą życie i mienie?



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

Na sprzyjającą atmosferę do zajmowania się zadaniami obronnymi wskazuje w większości pozytywne nastawienie badanych do doksztalcania w zakresie wiedzy obronnej oraz dostrzeganie dużych możliwości współdziałania w zespołach podczas

działań w sytuacjach zagrożenia. Niepokoić może fakt, że ponad 73% badanych źle oceniło instytucje, pod względem rangi jaką mają zadania obronne wśród innych realizowanych przez urzędy. Gdy jednak pytano o instytucje, w których badani pracują, to liczba negatywnych ocen spadła znacznie i wynosiła niespełna 28%.

Widzimy więc, że pozytywne zjawiska dostrzegają respondenci przede wszystkim na poziomie funkcjonowania mikrostruktur i własnych grup przynależności. Utrudnień natomiast upatrują w działaniach innych, najczęściej struktur nadrzędnych. Wydaje się, że taka tendencja oceniania jest wynikiem ukształtowanie się w środowisku urzędników określonych norm poznawczych⁵⁴. Zgodnie z nimi odpowiedzialnością za wszelkie nieprawidłowości obarcza się zawsze struktury nadrzędne. Takie podejście być może służy spójności grup pracowniczych, z pewnością nie sprzyja jednak optymalizacji podejmowanych przez nie działań.

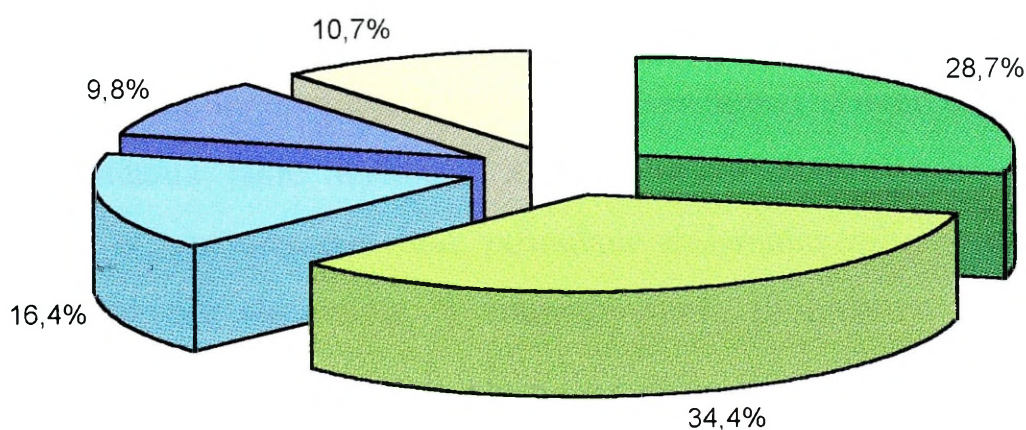
Zakładając, że atmosfera w instytucji w znacznej mierze zależy jest od współpracy i zrozumienia, jakie występują pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, starano się dowiedzieć, w jakim stopniu te zjawiska odnoszą się do obszaru działań obejmującego przedsięwzięcia obronne realizowane w urzędach administracyjnych. Zapytano więc badanych, czy uważają, że osiągnięcie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję, w której pracują, jest wspólnym interesem respondenta i jego przełożonych. Otrzymane wyniki prezentuje **rysunek 14**.

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

⁵⁴ Norma poznawcza jest przepisem, który wspólnie akceptują wszyscy członkowie grupy i który mówi czego oni wzajemnie od siebie oczekują, jeśli chodzi o ich przekonania. (Zob. I. Krzeziński, *Co się dzieje między ludźmi?*, br i mw, s. 40.

administracyjnej? Przeprowadzone badania nie dały na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi.

Rys. 14. Wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie: w jakim stopniu osiągnięcie wysokich wyników w realizacji zadań obronnych przez instytucję jest wspólnym interesem Pana jak również przełożonych?



■ Duży stopień ■ Raczej duży stopień ■ Raczej mały stopień ■ Mały stopień ■ Trudno powiedzieć

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

O atmosferze do wykonywania zadań obronnych w urzędach administracji publicznej świadczyć mogą również występujące tam możliwości rozwoju kariery osób, które posiadają wiedzę i doksztalają się w zakresie obronności państwa. W

kwestionariuszu ankiety zamieszczono pytanie, dotyczące tego zagadnienia. Zapytano badanych, czy wiedza z zakresu obronności kraju ułatwia im karierę urzędniczą.

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

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

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

3.3. Uogólnienia

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

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

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

Formułując ogólną ocenę postaw pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych należy podkreślić ich pozytywny stosunek do przedsięwzięć z tego zakresu realizowanych w poszczególnych urzędach administracyjnych oraz najczęściej negatywny wpływ na ich zaangażowanie jaki wywierają instytucje nadrzędne. Ma to związek z brakiem właściwych unormowań prawnych regulujących tę dziedzinę działalności administracji publicznej, formowaniem przez instytucje nadrzędne nie w pełni zrozumiałych celów do osiągnięcia oraz nieadekwatnych zadań w stosunku do potrzeb i możliwości podległych placówek.

FUNKCJONUJĄCE URZĄDZENIA I ZWIĄZKI INSTYTUCJONALNE EDUKACJI KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI

Jak już wspomniano wcześniej instytucjami nazywa się względnie powszechne, zobiektywizowane wzory i normy działania. Takimi instytucjami są współcześnie, np. służba wojskowa, praca zawodowa, a także kształcenie obronne kadr kierowniczych i pracowników administracji publicznej. Do prawidłowego funkcjonowania potrzebują one pewnych strukturalnych i materialnych podstaw. Tworzą je urzędnicy instytucjonalne i związki instytucjonalne, które (według części socjologów⁵⁵) stanowią instytucję w znaczeniu rzeczowym. Instytucja ta utożsamiana jest często z pojęciem organizacji, która na marginesie, powinna sprzyjać właściwemu funkcjonowaniu instytucji w jej behawioralnym obszarze. Urzędnicy te i związki są więc istotnymi elementami procesu mogącego skutecznie utrwalać określone normy społeczne i wzorce zachowań – procesu zwanego instytucjonalizacją. Dla dalszych rozważań, celowe staje się przedstawienie:

- po pierwsze, urzędnicy instytucjonalnego, tzn. złożonego, sformalizowanego układu pozycji i ról społecznych, zabezpieczonego sankcją prawną (ustawami, uchwałami, rozporządzeniami itp.), mającego określone środki materialne i rzeczowe, służące do zachowań instytucjonalnych. Pod tym pojęciem rozumie się placówki edukacyjne: akademie, szkoły, ośrodki szkolenia;
- po drugie, związków instytucjonalnych, tzn. zespołu osób zajmujących określone pozycje i pełniących określone role w urzędzeniu instytucjonalnym, tj. nauczycieli i uczniów (studentów, słuchaczy).

W systemie edukacji obronnej społeczeństwa przygotowanie kadr administracji publicznej spełnia rolę szczególnie ważną. Konieczność stałego ich doskonalenia

⁵⁵ Por. R. Szchulz, *Szkoła i instytucja*, cyt. wyd.; P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje*, cyt. wyd.; K. Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii*, cyt. wyd.

spowodowana jest stałym zwiększaniem się zakresu ich odpowiedzialności, także za sprawy bezpieczeństwa narodowego.⁵⁶ Proces ten ma na celu systematyczne zwiększanie sprawności działania urzędników w tej dziedzinie. Proces ten nie zaistniałby bez stosownych regulacji prawnych, i tak akty prawne określają różne formy kształcenia obronnych pracowników administracji publicznej⁵⁷. Można tu wymienić:

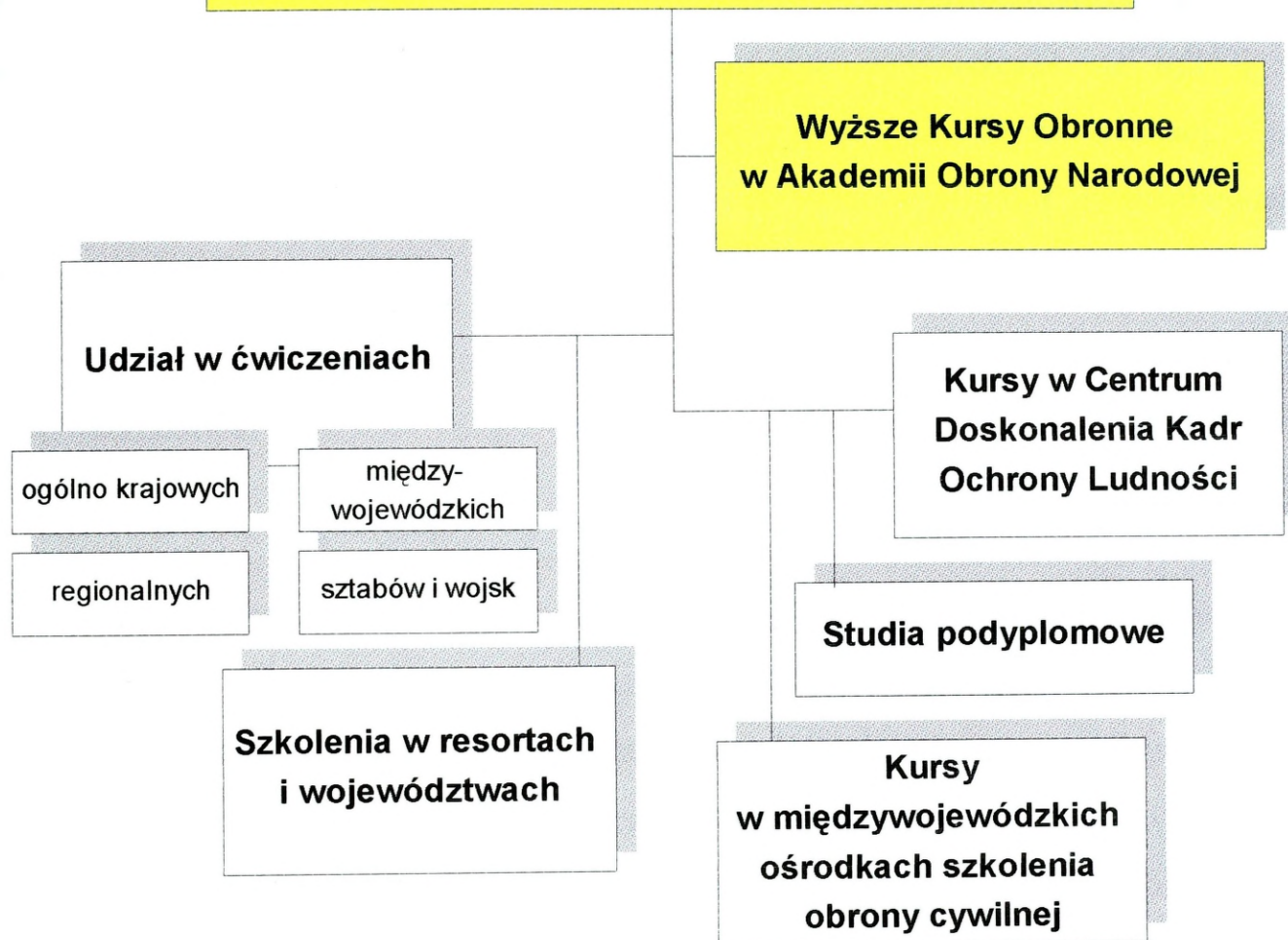
- Wyższe Kursy Obronne (WKO) prowadzone w Akademii Obrony Narodowej;
- studia podyplomowe z zakresu bezpieczeństwa, a w tym obronności państwa;
- szkolenie uzupełniające i doskonalące kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego (ćwiczenia ogólnokrajowe, regionalne, międzywojewódzkie, sił zbrojnych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

Formy kształcenia obronnych pracowników administracji publicznej w Polsce przedstawia rysunek 15.

⁵⁶ Por. J. Kunikowski, *Istota szkolenia obronnych kadr kierowniczych i ludności*. „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5, s.84-91; E. Kabala, *Szkolenie w systemie obronnym państwa*. „Przysposobienie Obronne - Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3, s. 147.

⁵⁷ Szerzej K. Korzecki, E. Kabala, J. Trusz, *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994, s. 10-11.

FORMY SZKOLENIA OBRONNEGO KADR KIEROWNICZYCH I PRACOWNIKÓW DS. OBRONNYCH



Rys. 15. Formy kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce

5.1. Niektóre uwarunkowania edukacji pracowników administracji publicznej

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

- problemy społeczne, ekonomiczne i pewien kryzys świadomościowy społeczeństwa;
- brak aktualnych regulacji prawnych (przystosowanych do współczesności);

W zaistniałej sytuacji edukacja pracowników administracji publicznej sprowadzała się tylko do udziału w wybranych ćwiczeniach sił zbrojnych szczebla centralnego, okręgowego, taktycznego oraz wewnętrznego szkolenia obronnego w resortach i województwach⁵⁸. Można pokusić się nawet do postawienia tezy, że wówczas w związku z zaistniałą sytuacją, pracownicy organów administracji publicznej, w zdecydowanej większości, nie posiadali pełnych kwalifikacji do wykonywania nałożonych na nich zadań w dziedzinie obronności państwa. Aby zaradzić temu „kryzysowi”, gdyż problem ten warto byłoby rozpatrywać w kategorii kryzysu, dokonano reorganizacji systemu obronnego Polski. Podstawą do takiego działania stały się *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁹ a potem *Program integracji z*

⁵⁸ K. Korzecki, S. Szyposzyński, *Kierowanie systemem edukacji obronnej i kształceniem kadr kierowniczych administracji publicznej*. W: *Modelowy system edukacji ...*, s. 82 i następn.

⁵⁹ „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, sygnowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

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

5.2. Studium Bezpieczeństwa Narodowego

Dążąc do zdobywania wiedzy i nabywania nawyków w sferze obronności kadra administracji publicznej uczestniczy w różnego rodzaju formach kształcenia obronnego. Należałoby tutaj wymienić między innymi: wspomniane wcześniej Wyższe Kursy Obronne (WKO), Kursy w Centrum Doskonalenia Kadr Ochrony Ludności, szkolenia w resortach i województwach, studia podyplomowe, a w tym cieszące się dość dużą popularnością Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) prowadzone w Uniwersytecie Warszawskim. Warto w tym miejscu nadmienić, że w ramach studium działa Dyplomowe oraz Podyplomowe Studium Bezpieczeństwa Narodowego. Wymienione studia ukierunkowane są na specjalistyczne przygotowanie absolwentów dla potrzeb instytucji centralnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, cywilną kontrolę nad armią i jej reformę. Oferta programowa studium kierowana jest szczególnie do urzędników administracji publicznej, zawiera ona tematy z dziedziny:

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

Sam przegląd poruszanej na zajęciach problematyki wydaje się, że daje urzędnikom argument przemawiający za zdecydowaniem się na podwyższanie swoich

⁶⁰ „Program ...” przyjęty został przez Rząd RP w październiku 1998 roku.

kwalifikacji w tej dziedzinie. Poza tym, zajęcia w studium prowadzą polscy i zagraniczni nauczyciele akademicy, wybitni specjaliści w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, co daje gwarancję otrzymania dużej „dawki” teoretycznej, praktycznej i specjalistycznej wiedzy. Nie mniej jednak, pomijając w rozważaniach ocenę prowadzonych studiów, należy stwierdzić, że nie mają one systemowego połączenia z prowadzoną obecnie edukacją kadr administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa (w tym obronności państwa).

Pomimo powyższego stwierdzenia, mając na względzie sekwencję procesu instytucjonalizacji, Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN), jako forma kształcenia w zakresie bezpieczeństwa narodowego, spełnia pięć zawartych w niej elementów (zob. rys. 16).

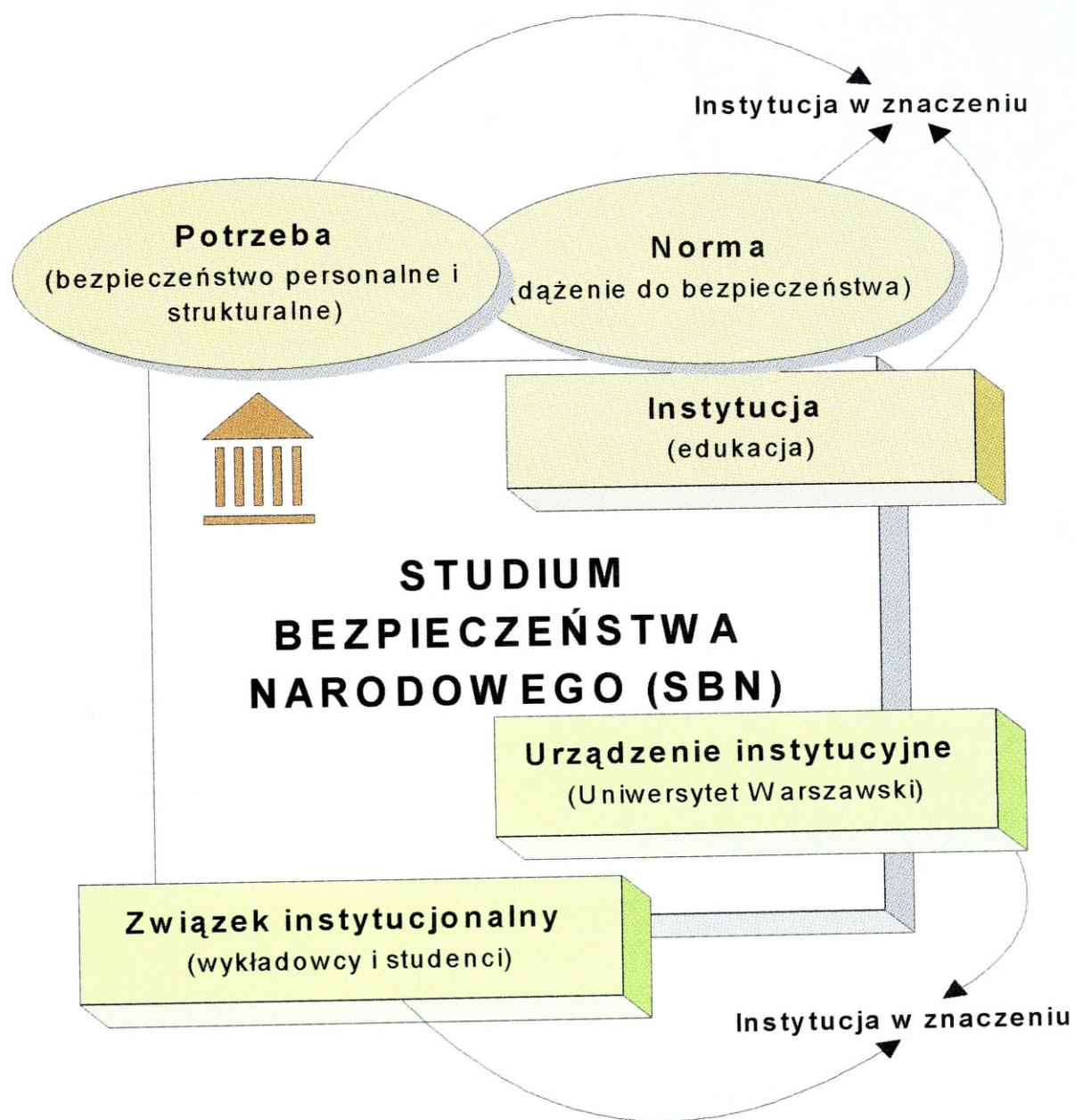
Pierwszy – istnieje **potrzeba** bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego członków społeczeństwa, instytucji.

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

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

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

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



Rys. 16. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie SBN)

5.3. Wyższe Kursy Obronne jako forma edukacji kadr administracji publicznej

Instytucjonalizować, jak wspomniano wcześniej, to spowodować, aby działanie, które dotyczy ważnych spraw dla zbiorowości, z chaotycznych, nieuporządkowanych i społecznie niekontrolowanych zachowań przekształciło się w uporządkowany, zorganizowany, ujednolicony, trwały system czynności, regulowany przez określone normy⁶¹. Praprzyczyną powstania Wyższych Kursów Obronnych było właśnie takowe działanie – ważne, acz nie uporządkowane i nie usankcjonowane prawnie. W związku z powyższym od roku akademickiego 1994/1995 w Akademii Obrony Narodowej rozpoczęto edukację kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych (WKO).

Kurs ten usytuowany jest w ogólnopaństwowym systemie kształcenia kadr administracyjnych w zakresie obrony państwa. Jego strukturę podległościową tworzą trzy płaszczyzny⁶².

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

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

⁶¹ Zob. R. Schulz, *Szkola- instytucja...*, cyt. wyd., s. 13.

⁶² K. Teresiak, *Struktura podległościowa wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej*, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2000 (maszynopis).

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

Należy powiedzieć, że edukacja urzędników odbywa się w zależności od rodzaju grupy uczestniczącej w kursie, tzn. w:

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

W czasie jednego zjazdu przeprowadzanych jest 7-8 godzin lekcyjnych⁶³. Liczbę godzin oraz formy kształcenia z rozbiciem na poszczególne grupy przedstawia tabela 7.

Należy dodać, że warunkiem ukończenia przez słuchacza Wyższego Kursu Obronnego jest jego obecność na wszystkich zajęciach programowych.

⁶³ *Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.

Tabela 7

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

Lp.	Nazwa grupy	Liczba godzin lekcyjnych	Formy				
			wykład	konwersatorium	informacja	zajęcia eksperckie	gra decyzyjna
1.	Ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu, kierownicy urzędów centralnych, zastępcy kierowników urzędów centralnych	48	18	12	13	-	5
2.	Wojewodowie, wicewojewodowie i marszałkowie województw	71	20	16	21	2	12
3.	Dyrektorzy generalni urzędów centralnych i wojewódzkich, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów i komórek organizacyjnych urzędów centralnych i wojewódzkich	69	20	17	18	2	12
4.	Starostowie i wicestarostowie	71	20	18	19	2	12
5.	Posłowie i senatorowie	42	18	12	12	2	-
RAZEM:		301	96	75	83	6	41

Źródło: Program wyższych kursów obronnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1999, s. 6.

5.3.1. Aspekty prawne funkcjonowania Wyższych Kursów Obronnych w AON

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

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

- Uchwała Nr pf 4/85 Komitetu Obrony Kraju⁶⁴ z 29 czerwca 1985 roku w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego⁶⁵;
- Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku w sprawie szkolenia kadr kierowniczych administracji publicznej⁶⁶.

Na mocy Uchwały Nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku oraz na podstawie (art.5 ust.2 pkt2 i ust.4 oraz art.18 ust.2 pkt1) Ustawy z 31 marca 1965 roku o wyższym szkolnictwie wojskowym zorganizowano Wyższy Kurs Obrony dla kierowniczej kadry administracji publicznej⁶⁷.

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

⁶⁴ Obecna konstytucja nie przewiduje takiego organu, jak Komitet Obrony Kraju (KOK), jednak niektóre uchwały KOK-u funkcjonują w systemie prawnym państwa.

⁶⁵ Dz. Urz. KOK Nr 4, poz. 28, 1985 r.

⁶⁶ Monitor Polski Nr 56, poz. 482, 1994 r.

⁶⁷ Począwszy od roku akademickiego 1994/1995 minister obrony narodowej zarządził wprowadzenie w Akademii Obrony Narodowej Wyższego Kursu Obronnego - Zarządzenie Nr 113 Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 grudnia 1994 roku.

Należy nadmienić, że opisywana forma kształcenia kadr cieszy się dużym zainteresowaniem, świadczyć o tym może, np. stan absolwentów Wyższych Kursów Obronnych. Do marca 2001 r. kurs ukończyło 1637 kierowniczej kadry administracji państwowej i samorządowej⁶⁸.

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

W związku z tą funkcją (koordynatora) KPRM-DSO⁶⁹ odpowiada za stworzenie warunków formalno-prawnych pozwalających na prowadzenie skutecznych form realizujących program WKO, który ustalony jest przez Ministra Obrony Narodowej i uzgodniony z Ministrem – Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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

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

⁶⁸ Zob. K. Teresiak, *Wykaz ilościowy absolwentów WKO kierowniczej kadr administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 7 marca 2001 r.*, AON, Warszawa 2001, maszynopis.

⁶⁹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów-Departament Spraw Obronnych (KPRM-DSO) odpowiada również za nabór uczestników na Wyższe Kursy Obronne w AON.

W myśl zarządzenia § 2 pkt 2 szczegółowe plany szkolenia komendant AON przedstawia do zatwierdzenia Ministrowi Obrony Narodowej przez Sekretarza Stanu – I Zastępcę Ministra Obrony Narodowej, co w rzeczywistości systematycznie jest realizowane⁷⁰.

Na Sekretarza Stanu – I Zastępcę Ministra Obrony Narodowej zostały nałożone obowiązki związane z:

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

Upoważniony został również do dokonywania zmian w programie, oczywiście w porozumieniu z zainteresowanymi organami i instytucjami. W § 4, omawianego zarządzenia nr 113/MON, przewiduje się z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej środki finansowe na pokrycie kosztów organizacji i prowadzenia Wyższych Kursów Obronnych. Zarządzenie to pociągnęło za sobą Decyzje nr 50 Sekretarza Stanu – I Zastępcy Ministra Obrony Narodowej z dnia 20.12.1994 r., gdzie Sekretarz Stanu określił zadania dla Dyrektora Departamentu Systemu Obronnego, Komendanta Akademii Obrony Narodowej oraz Dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego. Na podstawie pkt. 1 Decyzji, Dyrektor Departamentu Systemu Obronnego koordynuje zamierzenia związane z organizacją wyższych kursów w Akademii Obrony Narodowej, nadzoruje jego realizację. Dwa razy w roku przedstawia Sekretarzowi Stanu – I Zastępcy Ministra Obrony Narodowej projekt sprawozdania z przebiegu WKO.

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

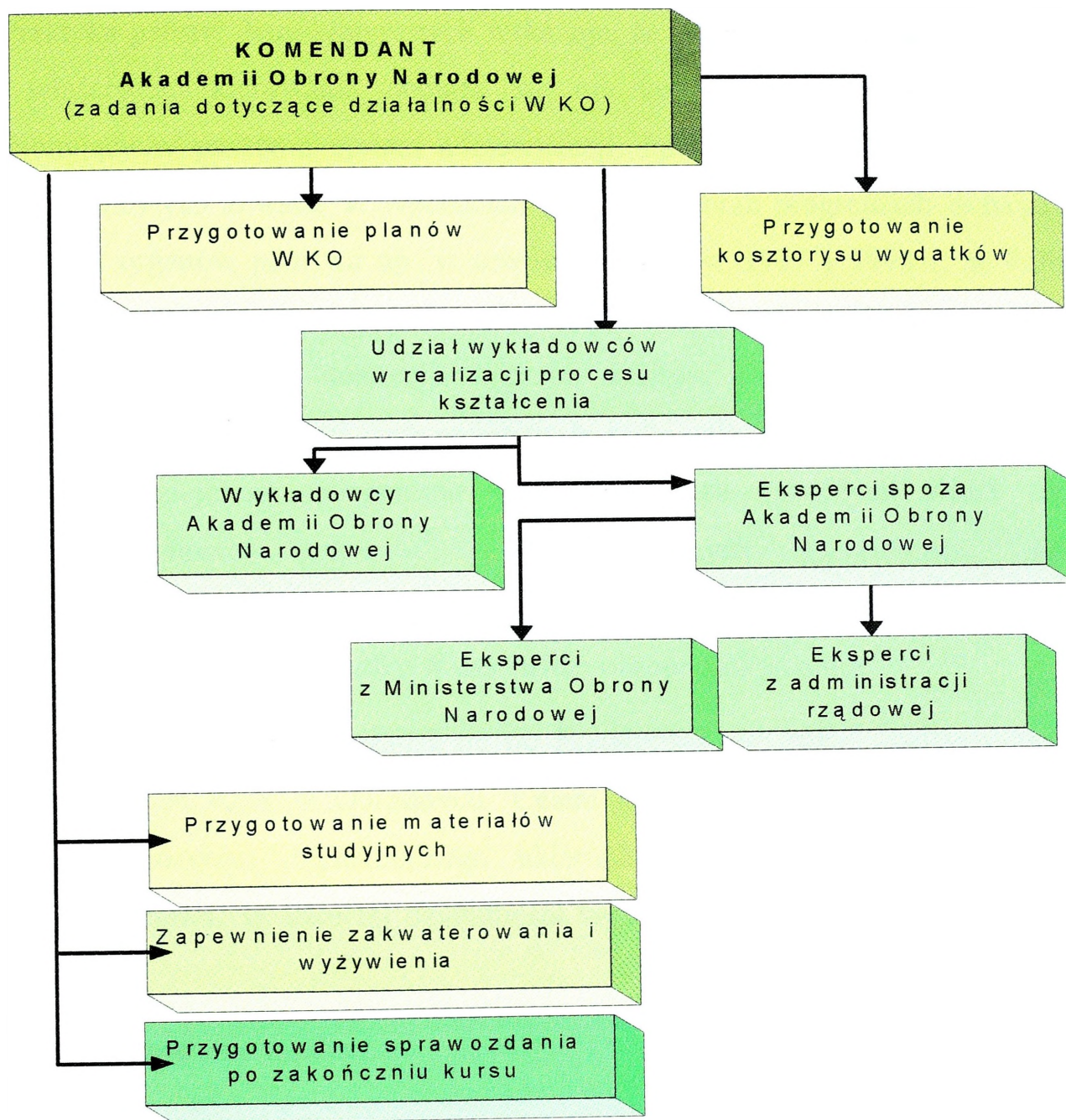
⁷⁰ Zob. *Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych - lata 1995-1998* (maszynopis w AON).

Decyzja powyższa nałożyła na Komendanta Akademii Obrony Narodowej następujące zadania (zob. rys. 17):

- przygotowanie kosztorysu wydatków i planów szkolenia;
- zapewnienie udziału wykładowców także spoza akademii w realizacji procesu kształcenia⁷¹;
- przygotowanie materiałów studyjnych dotyczących bezpieczeństwa (obronności) państwa;
- przedstawianie, po zakończeniu każdego WKO, informacji o jego przebiegu.

Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego, jest głównym dysponentem środków finansowych na pokrycie kosztów prowadzenia kursów oraz koordynuje (wspólnie z kwesturą AON) wydatki związane z uruchomieniem i prowadzeniem WKO. Podane uregulowania prawne dały podstawę do prowadzenia w AON Wyższych Kursów Obronnych, a tym samym możliwość niezbędnego przygotowania obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej w Polsce.

⁷¹ Wśród instytucji realizujących program kształcenia na WKO są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Urząd Ochrony Państwa, Urząd Służby Cywilnej, Ministerstwo Obrony Narodowej



Rys. 17. Zadania komendanta Akademii Obrony Narodowej dotyczące działalności Wyższych Kursów Obronnych (wg Zarządzenia Nr 113/MON ministra obrony narodowej z 7 grudnia 1994 r.)

5.3.2. Projekcja celów i zadań WKO

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

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

- usystematyzowanie wiedzy;
- rozwijanie zdolności i zainteresowań poznawczych z zakresu bezpieczeństwa;
- kształtowanie systemu wartości odnoszących się do sfery bezpieczeństwa państwa;
- samokształcenie oraz zaznajamianie z głównymi podstawami działalności państwa⁷².

⁷² Zob. *Program wyższych kursów obronnych*

Odrębnego potraktowania wymaga usystematyzowanie celów kształcenia z zakresu obronności państwa. Wyróżnia się trzy zakresy celów kształcenia kierowniczych kadr administracji publicznej: poznawczy, afektywny i psychomotoryczny⁷³ (zob. rys. 18).



Rys. 18. Zakresy celów kształcenia kadr administracji publicznej z zakresu obronności państwa

⁷³ Zob. B.S. Bloom, *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*, New York 1956.

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

Zakres afektywny (komponent emocjonalno-oceniający⁷⁴) obejmuje poczucie odpowiedzialności własnej za sprawy bezpieczeństwa kraju, a w tym instytucji którymi kierują. W **zakres psychomotoryczny** wchodzi nabycie umiejętności: radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych, wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny; współdziałania z organami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych; planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych itp.

Cele kształcenia obronnego na Wyższych Kursach Obronnych⁷⁵ osiąga się przez: *zapoznanie słuchaczy z problematyką bezpieczeństwa narodowego i strategią obrony państwa; doskonalenie w zakresie: gotowości obronnej i przygotowań gospodarczo-obronnych państwa, zaspokajania potrzeb Sił zbrojnych RP, realizacji zadań obrony cywilnej; wyrabianie nawyków działania w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń; kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny.* Przedstawione powyżej cele korelują z celami polityki obronnej Polski.

⁷⁴ Szerzej komponent afektywny postawy, oceny i normy przedstawia: S. Nowak, *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych*, [w:] *Teorie postaw*, praca zbiorowa pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1973, s.33-38.

⁷⁵ Zob. *Program wyższych kursów obronnych*

5.3.3. Założenia programowe edukacji kadry kierowniczej administracji publicznej w Akademii Obrony Narodowej

Według A. C. Ornsteina i F. P. Hunkinsa program to plan działań, czyli dokument wskazujący strategię osiągania założonych celów albo rezultatów.⁷⁶ Pogląd ten jest przykładem liniowej koncepcji programu, gdzie kolejność etapów planowania jest założona, mieści w sobie początek, koniec i proces (lub sposoby), dzięki czemu dostarcza osobie nauczanej uporządkowanego zbioru sposobności do uczenia się. Zaś J. Wiles i J. Bondi pisze: „program to plan uczenia się, w którym cele określają czego się uczyć”⁷⁷. Zgodnie z myślą D. Pratt: „program to uporządkowany zbiór zamiarów formalnego edukowania lub/i szkolenia”⁷⁸.

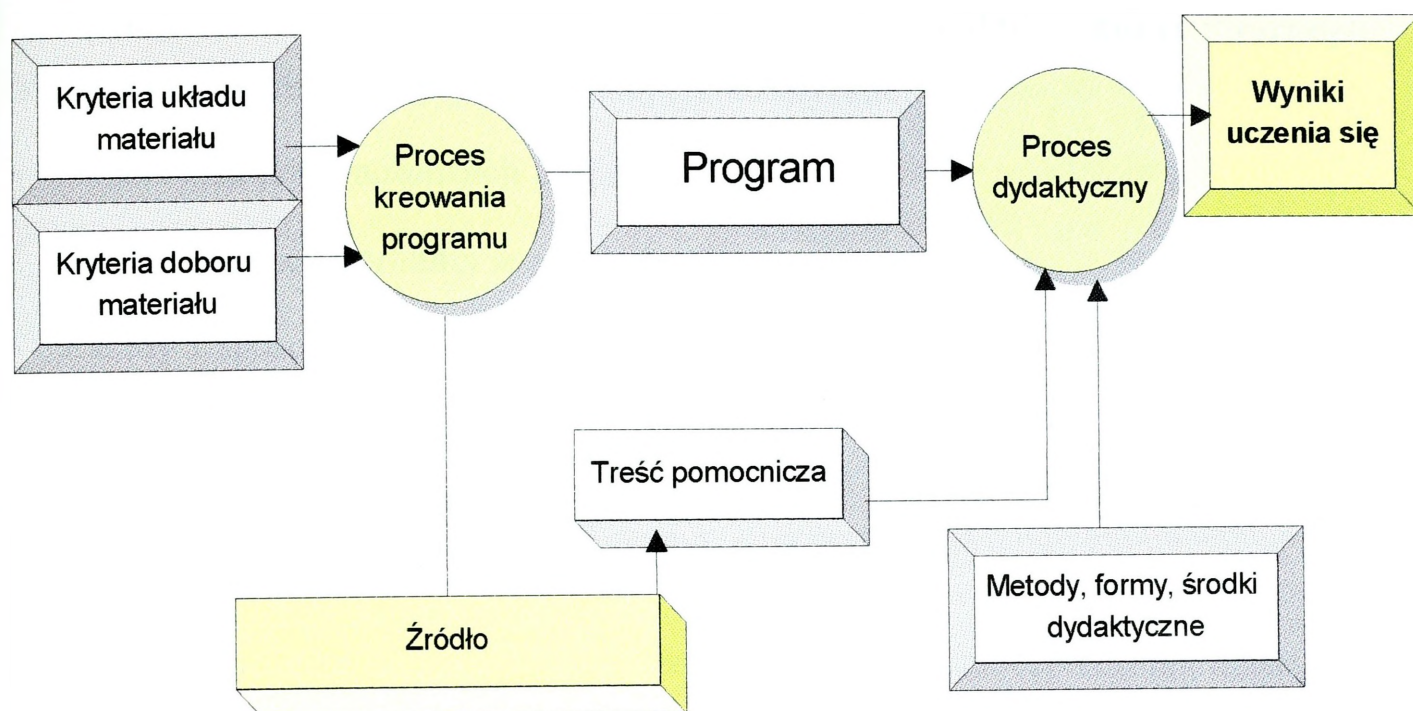
Mówiąc o programie WKO należałoby mówić o kategoriach przedmiotowego materiału nauczania (wyższe kursy obronne) oraz treści (sposób organizowania i przyswajania informacji, wiadomości).

Systemowy schemat programu przedstawia rys. 19.

⁷⁶ A. C. Ornstein, F.P. Hunkins, *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998, s. 30.

⁷⁷ J. Wiles, J.C. Bondi, *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989, s. 131.

⁷⁸ D. Pratt, *Curriculum: Design and development*, New York-Macmillan 1980, s. 4.



Rys. 19. Systemowy schemat programu

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

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

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

- Geostrategiczne położenie RP;
- Zagrożenia bezpieczeństwa RP;
- Współczesne konflikty zbrojne;
- Miejsce i rola Sił zbrojnych RP;
- Wybrane problemy obronności państwa;
- Porównanie obecnego stanu sił zbrojnych RP ze stanami Sił zbrojnych jej otoczenia;
- Planowanie strategiczno-obronne RP na okres zagrożenia i wojny.

Drugi blok tematyczny obejmuje zagadnienia **układu pozamilitarnego**⁷⁹. Mieszczą się w nim następujące propozycje tematyczne:

- Istota i charakter mobilizacji gospodarki;
- System edukacji obronnej w państwie;
- Zasady i sposoby rozwiązywania zasadniczych problemów, dotyczących ochrony struktur państwowych oraz współdziałania międzyresortowe w tym zakresie;
- Monitoring zagrożeń, procesy postępowania i ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych;
- Ochrona tajemnicy informacji niejawnych w aspekcie zabezpieczenia działalności obronnej;
- Koncepcja obrony cywilnej oraz aktualny stan i perspektywy rozwiązań prawnych i organizacyjnych;

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

Należy dodać, że nieodłącznym elementem procesu formalizacji programu kształcenia na Wyższych Kursach Obronnych jest jego weryfikacja i prowadzone uzgodnienia z zainteresowanymi instytucjami. Wśród nich, należy wymienić: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Urząd Ochrony Państwa, Urząd Służby Cywilnej, Ministerstwo Obrony Narodowej. Stąd też, można założyć, iż jest to program rzeczywiście odzwierciedlający potrzeby uczestników kursu. Jednak pożądanym jest, ze względów dydaktycznych, aby słuchacze również uważali, iż

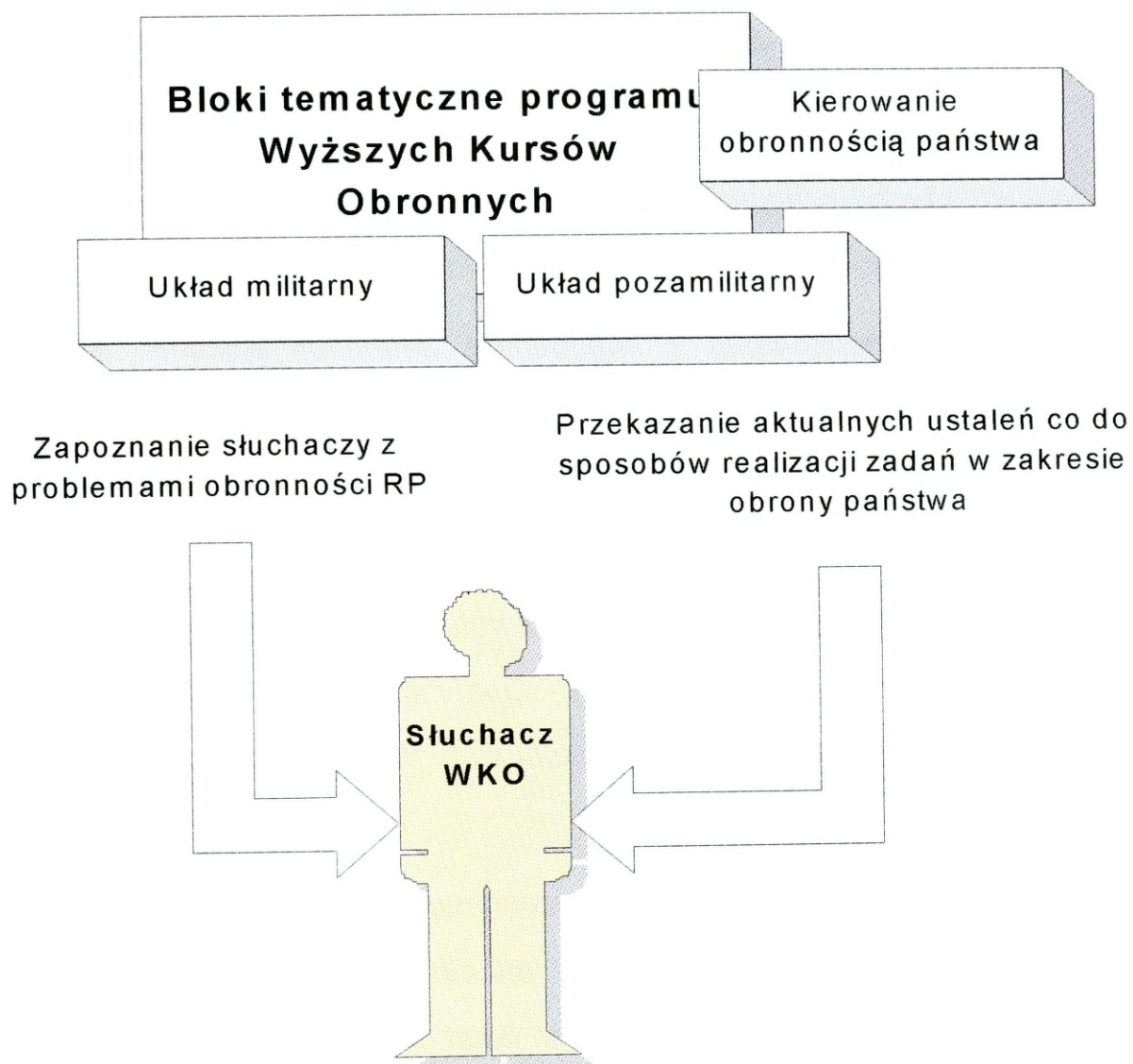
⁷⁹ Układ pozamilitarny tworzą ogniwa: ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności, stowarzyszenia i organizacje paramilitarne. Zob. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność...*, s. 79-84.

tematyka programu odpowiada potrzebom ich działań służbowych. Wtedy bowiem zwiększa się motywacja zdobywania wiedzy obronnej, a tym samym wzrastają wysiłki zmierzające do jej opanowania. Dlatego też warto zwrócić uwagę na prowadzenie systematycznego monitoringu środowiska administracji publicznej, sondażu potrzeb oraz zadań, jakie mają do zrealizowania w sferze obronnej.

Przygotowanie (na Wyższych Kursach Obronnych) kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa (stosownie do zakresu powierzonych odpowiedzialności) przedstawia rysunek 20.

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

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

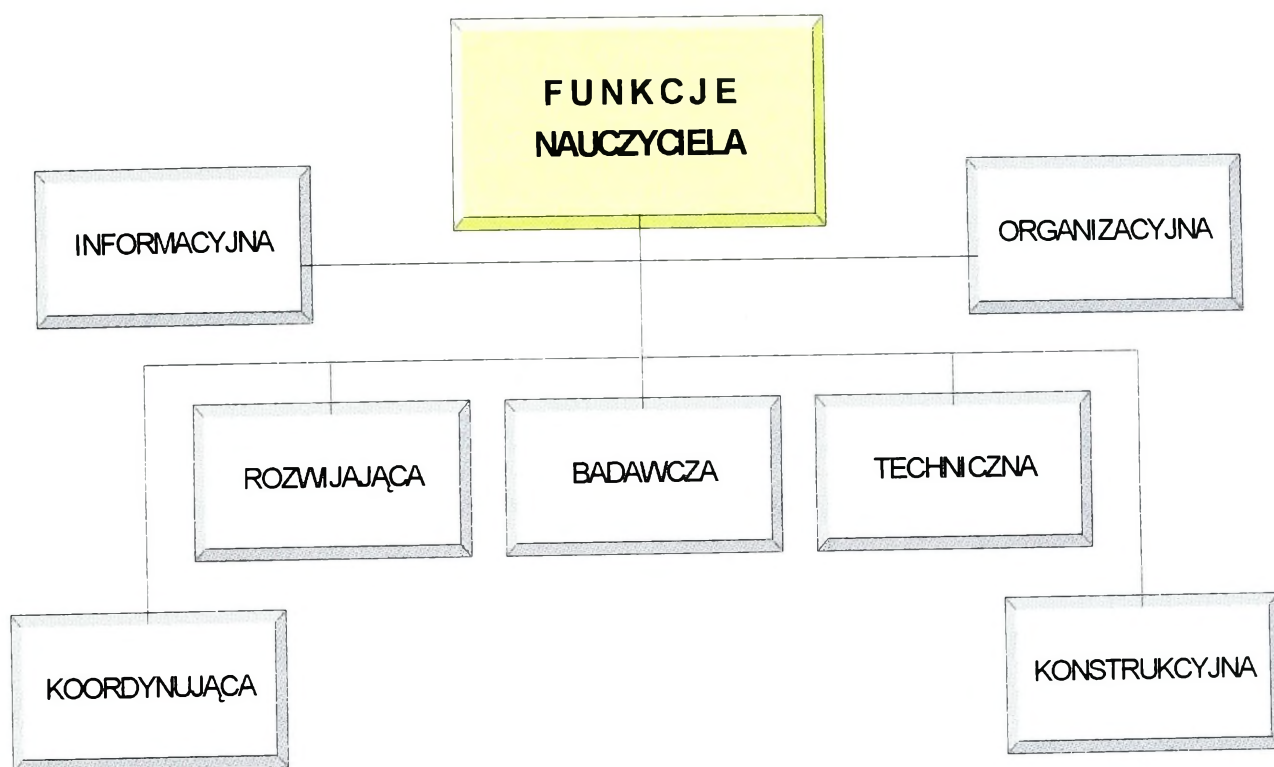


Rys. 20. Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa realizowane na Wyższych Kursach Obronnych

Nauczyciele Akademii Obrony Narodowej oraz przedstawiciele i eksperci administracji rządowej w procesie dydaktycznym w AON spełniają wiele funkcji⁸⁰ (zob. rys. 21). Między innymi należałoby wymienić funkcje:

- 1) **informacyjną**, polegającą na przekazywaniu nowej wiedzy z dziedziny bezpieczeństwa państwa;
 - 2) **organizacyjną i koordynującą** połączoną z tworzeniem niezbędnych warunków pedagogicznych i innych niezbędnych do aktywnej działalności uczących się;
 - 3) **rozwijającą**, wiążącą czynności wynikające z kształtowania cech osobowo-zawodowych kadr (umiejętności kierowania, współpracy i współdziałania, trafności podejmowania decyzji) i przygotowania ich do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń;
- 1) **badawczą**, z którą wiąże się formułowanie celów i zadań wyodrębnionych etapów kształcenia kadry administracyjnej, wybór efektywnych środków jego urzeczywistnienia, orientowanie sposobów działania w stale zmieniających się warunkach;
 - 2) **techniczną**, obejmującą systematyczne uzupełnianie wiedzy z zakresu bezpieczeństwa państwa i innej zgodnie z postępem naukowo-technicznym w tej dziedzinie, stosowanie technik komputerowych celem projektowania efektywnych lekcji (zajęć);
 - 3) **konstrukcyjną**, związaną z projektowaniem, opracowaniem planów efektywnych zajęć, korelacją treści kształcenia i wyborem optymalnych strategii nauczania uczenia się.

⁸⁰ Szerzej na temat projektowania dydaktycznego, a w tym funkcji spełnianych przez nauczyciela w procesie kształcenia pisze: W. Kazimierski, *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995, s. 164-178.



Rys. 21. Funkcje nauczyciela w procesie dydaktycznym

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

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

Warty upowszechnienia jest pogląd⁸¹, że wymagania i wyzwania współczesnej dydaktyki spełni nauczyciel, który jest doradcą i partnerem w procesie dydaktycznym, pewnym stymulatorem rozwoju sprawności intelektualnych słuchacza, nastawionym na innowacje twórcze, posiadającym pełne przygotowanie merytoryczne i pedagogiczne.

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

- **ratowniczej:** „Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wynikłej z klęski żywiołowej na terenie województwa”;
- **obronnej:** „Organizacja obrony narodowej (województwa) w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego”.

Warto także pamiętać o tym, że nauczanie nie może być skuteczne, jeśli nie będzie wsparte aktywnością słuchaczy. Dydaktyka w coraz większym stopniu zajmuje się procesem samodzielnego uczenia się (samokształcenie) oraz wszystkimi jego formami i determinantami⁸².

Obecnie jesteśmy świadkami niezwykle gwałtownego przyrostu informacji, zmieniającej się rzeczywistości i problemów natury bezpieczeństwa, w odniesieniu do tego samokształcenie nabiera jeszcze większego znaczenia. Niektórzy dydaktycy są nawet zdania, że podstawowym obowiązkiem współczesnej szkoły jest nauczyć

⁸¹ Por. H. Błażejowski i Z. Wiatrowski, *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1; *Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej, A. Kotusiewicz, Warszawa-Łódź 1992.

⁸² Zob. J. Maciejewski, *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998, s.55 i następne.

uczniów tego, jak powinni sami uczyć się skutecznie⁸³. Ta umiejętność stanowi niezbędny warunek przystosowania się współczesnych kadr administracji do stale zmieniających się form życia, pracy i powstających zagrożeń.

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

5.3.4. Gry decyzyjne w praktyce edukacyjnej

Rozważania należałoby rozpocząć od wyjaśnienia pojęcia i znaczenia *gry*. Gra jest wypracowanym przez ludzi instrumentem regulacji procesów ich kooperacji, stanowi ona jednocześnie podstawowy instrument działania zorganizowanego.

Jak pisze M. Crozier i E. Friedberg „efektem gry kooperacyjnej, a z taką mamy zawsze do czynienia w organizacji, jest poszukiwany przez organizację wspólny rezultat. Rezultat ten nie może być uzyskany przez bezpośrednie rozkazodawstwo, ale tylko wtedy, gdy zachowania uczestników organizacji będą ukierunkowane na jego osiągnięcie dzięki naturze i regułom gier, w których każdy z nich uczestniczy.”⁸⁴

Interesująco opisuje, każdy bieżący poziom wykonania lub istnienia pewnej rzeczy, socjolog K. Lewin, twórca modelu Analizy Pola Sił⁸⁵. W aspekcie *gry*, rozpatruje się go, jako stan równowagi pomiędzy siłami napędzającymi (powodujących posuwanie się do przodu) i siłami powodującymi hamowanie (wstrzymującymi ruch). Siły napędzające traktuje jako uświadamiane, logiczne i

⁸³ Procesy samokształceniowe opisywane są w pracach wielu autorów np.: B. Nawroczyński, *Zasady nauczania*, wyd. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961, s. 246 i następne; W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. 4, Warszawa 1989, s. 153-166; Cz. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994, s. 55-56.

⁸⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system*, Warszawa 1982, s. 110.

⁸⁵ Szerzej: R. S. Covey, *7 nawyków skutecznego działania*, Warszawa 1996, s. 298-303.

sensowne działanie, zaś hamujące jako emocjonalne i nielogiczne. Fakt ten, w podejmowaniu decyzji, zawsze powinien być brany pod uwagę, gdyż niewątpliwie zawsze oba te zbiory, w mniejszym lub w większym stopniu, współistnieją ze sobą.

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

Należy dodać, że integralnym elementem gry jest podmiot decyzyjny (decydent – uczestnik gry), traktowany jako aktywny element modelu⁸⁶.

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

Umiejętność trafnego odróżniania przez człowieka informacji ważnych i strategicznych, z punktu widzenia jego bezpieczeństwa, od informacji nieistotnych wiąże się z zastosowaniem wiedzy i doświadczenia oraz z prawidłowościami przetwarzania informacji w jego umyśle. Nabyte doświadczenia różnych grup społecznych, funkcjonujących w ekstremalnie trudnych sytuacjach, wpłynęło na

⁸⁶ Zob. W. Kitler, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, AON, Warszawa 1999; W. Kitler, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Obrona narodowa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, część II, AON, Warszawa 1999.

tworzenie przez ludzi różnorodnych strategii przeciwdziałania zagrożeniom.⁸⁷ Warunkiem ich skutecznego przeciwdziałania jest uczenie się (np. na Wyższych Kursach Obronnych w AON) identyfikowania źródeł zagrożeń, oceniania wielkości ryzyka⁸⁸ i podejmowania trafnych decyzji.

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

Cele gry są następujące:

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

Podstawowym zadaniem uczestników gry jest wykorzystanie teoretycznej wiedzy w rozwiązywaniu problemów wynikających z założeń gry. Decyzje zapadające w jej toku zależą od wielu cech „graczy” np. predyspozycji twórczych, motywacji, skłonności do szybkiego podejmowania decyzji. W trakcie gry uczestnicy uczą się od siebie nawzajem, poznają doświadczenia innych, często uogólniane przez prowadzących grę ekspertów. Następuje swoiste przekazywanie warsztatu tworzenia

⁸⁷ T. Berliński, *Bezpieczeństwo wobec zagrożeń*, [w] *Wokół zagrożeń. Studia i materiały*, pod redakcją J. S. Kardasa, AON, Warszawa 1999, s. 6.

⁸⁸ Zdolności jednostki do podejmowania ryzyka nierozzerwalnie związana jest ze zdolnością do osiągania celów, może być ujmowana jako proces rozwojowy. Bardzo ciekawe opinie na temat psychospołecznych uwarunkowań oceny i akceptacji ryzyka można znaleźć w pozycji: M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.

oczekiwanych rozwiązań.⁸⁹ Ujawnia się wówczas możliwość poznania przez uczestników reguł działania, na których podstawie uzyskuje się samodzielność ćwiczących w tworzeniu analogicznych rozwiązań oraz umiejętność podejmowania przez nich właściwych decyzji.

5.4. Edukacja pracowników administracji publicznej w resortach i województwach

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

- ogólnoobronnych zajęć zbiorowych;
- treningów obronnych, gier i ćwiczeń ogólnoobronnych;
- resortowych i wojewódzkich ćwiczeń kompleksowych (ukierunkowanych na zgrywanie działań najważniejszych ogniw struktury organizacyjno-funkcjonalnej resortu lub województwa).

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej zatrudnione na stanowiskach, którym został powierzony obowiązek prowadzenia spraw obronnych oraz szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych w większości pozytywnie ocenili prowadzoną edukację (zob. **tabela 8**). W czasie badań w 1998 r. poddano pod ocenę wewnętrzne szkolenie ogólnoobronne organizowane w województwie. Uzyskano wówczas średnią z ocen prawie 4 (zob. **tabela 9**).

⁸⁹ Szerzej T. Berliński, *Elementy metodologii gier obronnych i ratowniczych*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej ...*, s. 92-93.

Tabela 8

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

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

Tabela 9

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

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

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

W obecnym czasie mimo, że ocena ta nie uległa zasadniczej zmianie, to jednak widzi się potrzebę udoskonalenia wymienionych form. Chodzi między innymi o elementy współpracy wojska ze środowiskiem cywilnym, służbami i instytucjami państwa; jasne unormowania prawne; uregulowania w sferze świadczeń na rzecz bezpieczeństwa oraz o systemowe podejście do edukacji urzędników.

5.4.1. Organizacja edukacji z zakresu obronności w województwie i gminie

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

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

Do czynników geograficzno-ekonomicznych zalicza się:

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

Wśród czynników militarnych, między innymi, należałoby wymienić:

- charakter i liczbę obiektów militarnych oraz rolę województwa pod względem operacyjnym (tj. pod względem rozmieszczenia i działania wojska na jego obszarze);
- walory obronne terenu;

- znaczenie województwa w systemie obrony militarnej kraju (tj. w jakim stopniu trwałość obrony województwa wpływa na możliwości obrony większych związków taktycznych lub dużych obszarów).

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

Rozpatrując istotę kształcenia kadr administracji publicznej, należy określić cele i zadania, jakie mają wykonać władze województwa w razie zaistnienia zagrożenia. W związku z powyższym zasadniczym celem obrony województwa jest zabezpieczenie części kraju przed zbrojną i dywersyjną działalnością przeciwnika, utrzymanie ciągłości działania podstawowych dziedzin gospodarki i administracji, a także zapewnienie ochrony ludności i dóbr materialnych przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń (w tym wojny). Zadania obronne województwa można byłoby podzielić na trzy zasadnicze pakiety (działy). Pierwszy – militarny, drugi – pozamilitarny i trzeci kierowniczy.⁹⁰

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

Pakiet pozamilitarny (inaczej obrona pozamilitarna), realizowany jest na obszarze województwa. W sposób ciągły zapewnia ochronę ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych. Organizuje siłami i środkami województwa wsparcie, zaopatrzenie i obsługę sił

⁹⁰ Szerzej „*Materiał pomocniczy do szkolenia obronnego w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Państwa i województwa*”, opracowany przez Urząd Wojewódzki w Płocku - Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Płock 1998.

zbrojnych, jednocześnie utrzymuje prawidłowe funkcjonowanie gospodarki i administracji na podległym sobie terenie.

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

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

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

W szkoleniu tym, mogą również uczestniczyć kadry z organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez organ, inny niż organizujący zajęcia - po uzgodnieniu z tym organem⁹¹.

⁹¹ Szerzej E. Kabala, *Organizacja szkolenia ogólnobronnego w województwie i gminie*. „Wiedza Obronna” 1996, nr 1/176, s. 70-71.

Organizatorem tego szkolenia w województwie, w tym i w gminach położonych na jego terenie, jest wojewoda. Stosownie do jego ustaleń szkolenie to organizują również kierownicy jednostek podporządkowanych i nadzorowanych przez wojewodę oraz burmistrzowie, prezydenci miast i wójtowie. W tym przypadku można pokusić się o tezę, że urządzeniem instytucjonalnym jest województwo (urząd wojewódzki) stanowiące złożony i sformalizowany układ pozycji i ról społecznych, poparty i zabezpieczony sankcją prawną wraz z towarzyszącymi mu środkami materialnymi, służący do zachowań instytucjonalnych. Natomiast związkiem instytucjonalnym są urzędnicy, kierownicy jednostek podporządkowanych i nadzorowanych przez wojewodę, burmistrzowie, prezydenci miast, wójtowie i uczestnicy tych form edukacji.

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

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

Warto w tym miejscu dodać, że trening, gra, ćwiczenie różnią się między sobą, nie tylko celami szkoleniowymi, ale także różnice występują pod względem organizacyjno-metodycznym. **Trening obronny**⁹² polega na wielokrotnym, indywidualnym lub zespołowym działaniu, poprzez wykonywanie (powtarzanie), ustalonych uprzednio, czynności, a celem jego jest doskonalenie umiejętności rozwiązywania zadań obronnych w różnych (założonych) sytuacyjnych. **Gra ogólnobronna** zaś, polega na rozwiązywaniu przez uczestników szkolenia określonych problemów, związanych z obronnością, w symulowanych sytuacjach. Jest ona, jak wspomniano wcześniej, sformalizowanym modelem sytuacji konfliktowej, pozwala na zespołowe weryfikowanie i poszukiwanie najlepszych rozwiązań w sytuacjach, które przypominają rzeczywistość. Wartość gry koncentruje się na jakościowych ocenach procesu podejmowania decyzji, bez angażowania sił i środków materialnych. Praktycznie prowadzi się ją metodą grupową z udziałem kadr kierowniczej administracji publicznej i pracowników aparatu wykonawczego. Prowadząc grę uczestnicy wykorzystują teoretyczną wiedzę w rozwiązywaniu problemów wynikających z jej założeń.

Pewnym dopełnieniem drugiego poziomu byłoby **ćwiczenie ogólnobronne**, polegające na doskonaleniu umiejętności i weryfikowaniu przyjętych rozwiązań w zakresie obronności. W ćwiczeniu, oprócz kadry kierowniczej biorą udział jednostki

⁹² W zależności od potrzeb szkoleniowych trening może mieć charakter: a) **operacyjno-obronny**, obejmuje on wówczas rozwiązanie epizodycznych zadań okresu podwyższania gotowości obronnej państwa, kryzysu lub wojny oraz realizację związanych z tym czynności procesu decyzyjnego (np. opracowanie nowych lub aktualizację istniejących dokumentów planistycznych); b) **techniczny**, polegający na rozwijaniu określonych systemów funkcjonujących w województwie i gminie lub wykonywaniu czynności zabezpieczających sprawny przebieg procesu decyzyjnego (np. uruchamianie i funkcjonowanie stałego dyżuru, działanie zespołu wyznaczonego do zapewnienia warunków funkcjonowania wojewody na stanowiskach kierowania).

przewidziane do militaryzacji oraz siły obrony cywilnej. Należy mieć świadomość, że zastosowanie tych jednostek i sił, pozwalałoby na dodatkowe doskonalenie powołanych do działania jednostek oraz nabywanie przez pracowników administracji publicznej ważnych, do działania w sytuacjach nadzwyczajnych, umiejętności w zakresie obronności państwa.

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

5.5. Uogólnienia

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

Możemy więc spojrzeć na tę edukację jako na specyficzny, ze względu na program i organizację, proces instytucjonalizacji. Z jednej strony obejmuje on działania inicjujące nowe placówki (formy) edukacyjne w zakresie obronności

państwa, z drugiej zaś działania usprawniające funkcjonowanie już istniejących form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce.

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

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

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

- w zasadzie cele edukacji obronnej są realizowane w procesie kształcenia kadr administracji publicznej;
- formy kształcenia nie zawsze są ze sobą powiązane, np. Wyższe Kursy Obronne a Studium Bezpieczeństwa Narodowego a szkolenie ogólnoobronne (kursy);
- obecnie nie ma jeszcze spójnego systemu edukacji pracowników administracji z zakresu obronności, mimo czynionych wysiłków i wielu prac koncepcyjno-programowych;
- w procesie kształcenia pracowników administracji publicznej dominują wykłady, rzadziej zaś ćwiczenia i gry decyzyjne, nie mniej jednak widać zmiany w tym zakresie (na korzyść ćwiczeń i gier decyzyjnych);

- urzędnicy przedstawiają stosunkowo korzystny obraz szkoleń, kursów i innych form doskonalenia zawodowego w zakresie nabywania kompetencji potrzebnych do wykonywania obowiązków, związanych z obronnością państwa;
- istniejąca baza dydaktyczna, szczególnie w Akademii Obrony Narodowej, spełnia wymogi sprawnego kształcenia, jest wystarczająca i nie wymaga zmian, natomiast w województwach widzi się potrzebę dofinansowania przedsięwzięć edukacji pracowników w zakresie obronności państwa;
- obecne unormowania prawne wymagają jednak uaktualnienia, przystosowania ich do obecnych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i militarnych (uwzględniając procedury i wymogi NATO).

ZAKOŃCZENIE

Zadania obronne określają to, czym powinna zająć się administracja publiczna w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Formuła aktywnego działania na jego rzecz, akcentuje rolę dynamiki podmiotowej w przebiegu działalności administracji publicznej. Wskazuje bowiem nie tylko na miejsce wartości jaką jest bezpieczeństwo w strukturze osobowości pracowników administracji publicznej, czy na jej związek z osobowością, ale akcentuje przede wszystkim potrzebę podmiotowego odnoszenia się ku niej, konieczność faktycznego jej realizowania i zaangażowania się w nią.

Administracja w swej działalności ma za zadanie zarówno wspierać organizacyjnie funkcjonowanie sił zbrojnych, jak również ma być organizatorem innych działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, struktur społecznych i obywateli⁹³. Dlatego też, tak zakrojone zadania wymagają od urzędników konkretnej wiedzy i umiejętności, które mogą być nabyte tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego kształcenia, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości i uwzględniającego potrzeby wynikające z zajmowanego stanowiska służbowego. Nie mniej istotny jest również wymóg określonych postaw wobec obronności oraz wysoka świadomość odpowiedzialności jaka wynika z zadań obronnych i która w każdym demokratycznym społeczeństwie ciąży na administracji publicznej.

Mając na względzie poruszane w pracy problemy, na kształcenie obronne kadr administracji publicznej można spojrzeć również, jak na grupę celową i określony system działania polegający na tym, iż kolektywny podmiot działania (zespół wykładowców, specjalistów) wchodzi w cykliczne i uporządkowane interakcje z kształconymi. W wyniku tych interakcji i określonej organizacji działań realizowany jest program dydaktyczno-wychowawczy i osiągnię są cele kształcenia⁹⁴. Postrzegamy

⁹³ Por. Z. Leoński, *Nauka ...*, cyt. wyd., s. 31.

⁹⁴ Por. R. Szulz, *Szkola – instytucja...*, cyt. wyd., s. 56.

ją więc w kategorii urzędnika instytucjonalnego i związku instytucjonalnego. W takim ujęciu według niektórych socjologów moglibyśmy ją utożsamiać z pojęciem organizacji.

Mając na względzie znaczenie behawioralne i rzeczowe instytucji, z dokonanej instytucjonalnej analizy edukacji obronnej pracowników administracji publicznej wynikają następujące wnioski:

- przedsięwzięcia związane z realizacją zadań obronnych, w działaniach administracji mają jeszcze nie wystarczającą rangę, mimo że deklaracje urzędników co do tego, że interesują się sprawami bezpieczeństwa militarnego, są dość widoczne;
- podkreśla się zróżnicowane postrzeganie przez respondentów aktywności i sumienności realizacji zadań obronnych przez instytucje administracji publicznej. Jeżeli pozytywne oceny dominują w zakresie funkcjonowania urzędu, będącego miejscem pracy respondenta, to opinie o całości struktur administracji są dużo bardziej negatywne;
- dużą wagę urzędnicy przywiązują do edukacji z zakresu obronności, mimo że ich wiedza i umiejętności nie zawsze są doceniane i odpowiednio wykorzystywane w miejscu pracy;
- jeszcze nie do końca potrzeby, będące pierwotną przyczyną inicjującą proces instytucjonalizacji kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej, są zaspokajane przez funkcjonowanie instytucji, pojmowanej w sensie rzeczowym;
- relacje zachodzące między edukacją z zakresu obronności kadr administracyjnych a funkcjonowaniem administracji, wymagają uaktualnienia treściowego i stworzenia pewnego systemu monitorowania potrzeb instytucji państwa, gdyż nie do końca edukacja ta, dostosowana jest do zadań realizowanych przez administrację publiczną;
- obecne ustawodawstwo prawne nie jest czynnikiem motywującym do edukacji w zakresie obronności państwa;

- w zasadzie cele edukacji obronnej są realizowane w procesie kształcenia kadr administracji publicznej, nie mniej jednak formy kształcenia nie zawsze są ze sobą powiązane. Uważa się, że nie ma obecnie spójnego systemu edukacji pracowników administracji z zakresu obronności;
- w procesie kształcenia obronnego urzędników dominują wykłady, rzadziej zaś ćwiczenia i gry decyzyjne, aczkolwiek widoczne są zmiany na korzyść ćwiczeń i gier decyzyjnych;
- pracownicy administracji publicznej przedstawiają stosunkowo dobrze wyrażają się na temat organizowanych szkoleń, kursów i innych form doskonalenia w dziedzinie obronności;
- istniejąca baza dydaktyczna, szczególnie w Akademii Obrony Narodowej, spełnia wymogi sprawnego kształcenia, jest wystarczająca i nie wymaga zmian, natomiast w województwach widzi się potrzebę dofinansowania przedsięwzięć edukacji pracowników w zakresie obronności państwa.

Podkreślenia wymaga fakt, że obszerny, skomplikowany i zmieniający się stale zakres treści kształcenia, które należałoby eksponować w procesie edukacyjnym, wskazują na konieczność wzrostu liczebności placówek zajmujących się tą problematyką, jak również ich zróżnicowanie w wymiarze poziomym (różne typy placówek) i pionowym (placówki dostosowane do szczebli administracji publicznej).

Wydaje się, że efektem końcowym tego procesu instytucjonalizacji powinno być ukształtowanie systemu obejmującego wszystkie istniejące placówki edukacji w tym zakresie, połączone więzami funkcjonalnych zależności.

BIBLIOGRAFIA

- Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, Lublin 1999.
- Balicki R., Banaszak B., Błaś A. i inni, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Berger P.L., Luckmann T., *Spółeczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983.
- Bloom B.S., *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*, New York 1956.
- Błażejowski H., Wiatrowski Z., *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1.
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa 1995.
- Clauss G., Ebner H., *Podstawy statystyki dla psychologów, pedagogów i socjologów*, Warszawa 1972.
- Covey R.S., *7 nawyków skutecznego działania*, Warszawa 1996.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system*, Warszawa 1982.
- Dz. Urz. KOK Nr 4, poz. 28, 1985 r.
- Gęsicka G., *Projekt ustawy o polityce rozwoju regionalnego*, Warszawa 1998.
- Gonelak G., *Tezy o sprawie polityki regionalnej Polski*, „Rozwój Regionalny” 1998, nr 1.
- Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.
- Góralski M., *Metody opisu i wnioskowania statystycznego w psychologii i pedagogice*, Warszawa 1987.
- Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.

- Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993.
- Izbedski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Kabala E., *Organizacja szkolenia ogólnobronnego w województwie i gminie*. „Wiedza Obronna” 1996, nr 1/176.
- Kabala E., *Szkolenie w systemie obronnym państwa*. „Przysposobienie Obronne - Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3.
- Kazimierski W., *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995.
- Kitler W., *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Obrona narodowa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, część II, AON, Warszawa 1999.
- Kitler W., *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)”*, AON, Warszawa 1999.
- Korzecki K., Kabala E., Trusz J., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994.
- Krzemiński I., *Co się dzieje między ludźmi?*, br i mw.
- Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukułki, Warszawa 1994.
- Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
- Kunikowski J., *Wiedza obronna*, Warszawa 2001.
- Kupisiewicz Cz., *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994.
- Leoński Z., *Nauka administracji*. Warszawa 2000.
- Łaniec J. D., *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994.

- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999.
- Maciejewski J., *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998.
- Malinowski B., *Szkice z kultury*, Warszawa 1958.
- Markowski T., *Problemy metodologiczne w strategiach rozwoju regionalnego*, Warszawa 1995.
- Maslow A. H., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990.
- Material pomocniczy do szkolenia obronnego w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Państwa i województwa*, opracowany przez Urząd Wojewódzki w Płocku - Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Płock 1998.
- Monitor Polski Nr 56, poz. 482, 1994 r.
- Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej i A. Kotusiewicz, Warszawa-Łódź 1992.
- Nawroczyński B., *Zasady nauczania*, wyd. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961.
- Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998.
- Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny a administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. 4, Warszawa 1989.
- Ornstein A.C., Hunkins F.P., *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998.
- Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Lublin 1999.
- Polski J., *Zarys metodyczny strategii rozwoju*, [w:] *Strategia rozwoju Euroregionu*, Lublin 1997.
- Popielski K., *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowieka i bycia obywatelem*, [w:] *Człowiek jako obywatel*, paca pod red. M. Szyszkowskiej, Warszawa 1995.

Potocka-Hoser A., *Wyznaczniki postawy altruistycznej. Badania nad zachowaniem prospołecznym*, Warszawa 1971.

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

Projekt ustawy o państwowym ratownictwie medycznym zgłoszony w Sejmie 12.04.2001 r.

Rosa R., *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa*, Siedlce 2001.

Rozporządzenie MSWiA z dnia 29.12.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU z 1999 r. nr 111 poz. 1311).

Rozporządzenie RM z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (DzU nr 103, poz. 652).

Samorząd terytorialny i administracja w krajach wybranych, pod red. J. Jeżowskiego, Wrocław 1999.

Samorząd terytorialny RP po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia), pod red. H. Zięby-Załużskiej, Rzeszów 1999.

Schulz R., *Szkoła - instytucja - rozwój*, Toruń 1992.

Sikorski W., *Przyszła wojna*, Warszawa 1989.

Słownik etnologiczny, Warszawa 1985.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2000.

Sowa K. Z., *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988.

Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych - lata 1995-1998 (maszynopis w AON).

Szeloch Z., *Strategia rozwoju regionalnego, Aspekty metodyczne*, Lublin 1995.

Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.

Teorie postaw, praca zbiorowa pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1973.

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

Teresiak K., *Wykaz ilościowy absolwentów WKO kierowniczej kadr administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 7 marca 2001 r.*, AON, Warszawa 2001, maszynopis.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24.08.1991 r. (DzU z 1991 nr 81 poz. 351).

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

Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990 r. (DzU z 1990 r. nr 78 poz. 461 i poz. 462) oraz nowelizacja z dnia 21 lipca 1995 r. (DzU z 1995 r. nr 104 poz. 515).

Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990 r. (DzU z 1990 r. nr 78 poz. 461 i 462) oraz nowelizacja z dnia 21.07.1995 r. (DzU z 1995 nr 104 poz. 515).

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603 i nr 104, poz. 656), zwanej dalej „ustawą o podziale terytorialnym”.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (DzU nr 106, poz. 668), zwanej dalej „ustawą kompetencyjną”.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (DzU z 1998 r. nr 95, poz. 602).

Ustawa z dnia 17 sierpnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (DzU z 1998 r. nr 106 poz. 668) art. 52.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (DzU z 1992 r. nr 4 poz. 16, DzU z 1999 r. nr 50 poz. 500).

Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez terytorium (DzU z 1999 r. nr 93, poz. 1063).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU z 1998 r. nr 162, poz. 1126).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU nr 91 poz. 577).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r. nr 91 poz. 576).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU z 1996 r. nr 13 poz. 74).

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

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

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

Zaczyński W., *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa 1995.

Zarządzenie ministrów spraw wewnętrznych, obrony narodowej i łączności z dnia 25.10.1993 r. w sprawie doręczenia kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń lub powoływania w inny sposób do czynnej służby wojskowej (MP z 1993 r. nr 58 poz. 537 i DzU z 2000 r. nr 9 poz. 129).

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

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