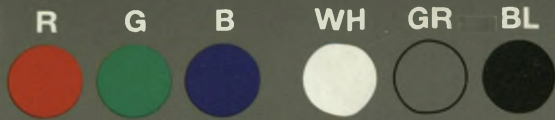


Part Code
ST1316



Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Mjr dr Jarosław Stanisław KARDAS

**PRZYGOTOWANIE
KIEROWNICZYCH KADR
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA**

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2003

55856





AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Mjr dr Jarosław Stanisław KARDAS

**PRZYGOTOWANIE
KIEROWNICZYCH KADR
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA**

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2003

55856



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



ZESZYTY NAUKOWE

Mjr dr Jarosław Stanisław KARDAS

**PRZYGOTOWANIE KIEROWNICZYCH
KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA**

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2003

KOMITET REDAKCYJNY

gen. bryg. prof. dr hab. Michał Krauze – przewodniczący, płk dr Edward Pomykała – zastępca przewodniczącego, ppłk mgr Marek Jarząbek, ppłk dr Leszek Kanarski, ppłk dr Marek Kinasiewicz, płk rez. dr inż. Dominik Strasburger, płk prof. dr hab. Bogdan Szulc, płk dr hab. Bogdan Zdrodowski, płk dr hab. inż. Józef Zubek

2003

Zespół redakcyjny: mgr Anna Doraczyńska (tel. 6/814-664), mgr Ewa Kostka (tel./fax 6/814-032)
płk rez. dr inż. Dominik Strasburger – redaktor naczelny (tel. 6/813-516)

Adres redakcji: 00-910 Warszawa 72
al. gen. Antoniego Chruściela 103, bl. 25
tel./fax: 6/813-356
e-mail: zn@aon.edu.pl

Nakładem Akademii Obrony Narodowej

Druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy, zam. nr 490/2003

Spis treści

WSTĘP	6
ROZDZIAŁ 1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE.....	23
1.1 Podmiotowo-przedmiotowy charakter administracji publicznej.....	23
1.1.1 <i>Pojęcia administracji i przygotowania.....</i>	<i>24</i>
1.1.2 <i>Problemy jakości kadr w administracji publicznej.....</i>	<i>27</i>
1.1.3 <i>Struktura hierarchiczna na szczeblach administracji.....</i>	<i>37</i>
1.2 Strukturalno-funkcjonalne podejście do analizy administracji publicznej.....	46
1.2.1 <i>Cechy nowoczesnej administracji.....</i>	<i>47</i>
1.2.2 <i>Kryteria działania zorganizowanego.....</i>	<i>49</i>
1.3 Pedagogika technologiczna podstawą analizy przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.....	50
ROZDZIAŁ 2. ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA	52
2.1 Bezpieczeństwo państwa wartością decydującą o przyszłym bycie i rozwoju narodu	52
2.1.1 <i>Funkcje współczesnego państwa.....</i>	<i>53</i>
2.1.2 <i>Potrzeba aktywizacji społeczeństwa.....</i>	<i>58</i>
2.2 Podstawowe zadania i kompetencje administracji publicznej w zakresie obronności państwa.....	59
2.2.1 <i>Podporządkowanie administracji interesom państwa.....</i>	<i>60</i>
2.2.2 <i>Zasadnicze zadania obronne i kompetencje prezesa RM i ministrów.....</i>	<i>62</i>
2.2.3 <i>Główne zadania wojewody w sferze obronności.....</i>	<i>69</i>
2.2.4 <i>Podstawowe zadania starosty, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa.....</i>	<i>71</i>
2.2.5 <i>Zadania obronne Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej oraz Dyrekcji Generalnej PKP S.A. i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.....</i>	<i>73</i>
2.3 Zakres kompetencji organów władzy publicznej w kierowaniu obronnością państwa.....	78
2.4 Synergizm w sferze przygotowania kadr do realizacji zadań obronnych państwa.....	94
2.4.1 <i>Niektóre uwarunkowania synergii.....</i>	<i>95</i>
2.4.2 <i>Wzmocnienie synergetyczne w działaniu grupowym.....</i>	<i>97</i>
ROZDZIAŁ 3. ŚWIADOMOŚĆ KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA..	99
3.1 Świadomość indywidualna, społeczna i narodowa	99
3.2 Społeczne zainteresowanie rezultatami zarządzania sprawami publicznymi.	103
3.2.1 <i>Program Local Democracy Innovation</i>	<i>104</i>
3.2.2 <i>Wpływ decyzji samorządu na życie obywatela.....</i>	<i>105</i>
3.2.3 <i>Bariery partycypacji społecznej.....</i>	<i>107</i>

3.3	Bezpieczeństwo państwa w świadomości kadr administracji publicznej	108
3.3.1	<i>Świadomość obywateli czynnikiem potencjału obronnego państwa.....</i>	<i>109</i>
3.3.2	<i>Próba oceny stanu bezpieczeństwa Polski w opinii badanych.....</i>	<i>110</i>
3.3.3	<i>Rola instytucji publicznych i innych podmiotów w kształtowaniu opinii o bezpieczeństwie państwa, w tym obronności.....</i>	<i>114</i>
3.4	Postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych państwa.....	125
3.5	Postawy urzędników wobec edukacji z zakresu obronności państwa.....	130
3.5.1	<i>Ważność motywów w sferze obronności państwa.....</i>	<i>132</i>
3.5.2	<i>Postawy kadry administracji wobec procesów poznawczych.....</i>	<i>137</i>
3.6	Przygotowanie kadr administracji publicznej do podejmowania decyzji w sferze obronności państwa	148
3.6.1	<i>Niektóre czynniki wpływające na decyzję</i>	<i>149</i>
3.6.2	<i>Bariery w podejmowaniu decyzji</i>	<i>153</i>
ROZDZIAŁ 4. SYSTEM PRZYGOTOWYWANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA.....		
4.1	Rola szkół wyższych w podstawowym przygotowaniu przyszłych kadr administracji do zadań obronnych państwa	159
4.1.1	<i>Rola i znaczenie przygotowania obronnego młodzieży ponadgimnazjalnej ...</i>	<i>163</i>
4.1.2	<i>Niektóre uwarunkowania przeszkolenia wojskowego studentów.....</i>	<i>168</i>
4.1.3	<i>Przyczyny niepowodzeń przygotowania obronnego studentów i propozycje zmian.....</i>	<i>173</i>
4.2	Przygotowanie pracowników administracji przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP).....	175
4.2.1	<i>Struktura i organizacja kształcenia w KSAP</i>	<i>176</i>
4.2.2	<i>Program przygotowania pracowników administracji publicznej do działalności państwowej.....</i>	<i>178</i>
4.2.3	<i>Szkolenia dla wyższych i średnich kadr administracji rządowej i samorządowej w kontekście obronności państwa</i>	<i>180</i>
4.3	Przygotowanie obronne kierowniczych kadr administracji na studiach podyplomowych, Wyższych Kursach Obronnych oraz w resortach i województwach.....	182
4.3.1	<i>Studium Bezpieczeństwa Narodowego w Uniwersytecie Warszawskim</i>	<i>187</i>
4.3.2	<i>Wyższe Kursy Obronne w przygotowaniu kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa</i>	<i>191</i>
4.3.3	<i>Cele i zadania Podyplomowego Zaocznego Studium Bezpieczeństwa Narodowego (PZS BN) w Akademii Obrony Narodowej.....</i>	<i>214</i>
4.3.4	<i>Przygotowanie obronne kadr administracji w resortach i województwach ...</i>	<i>217</i>
4.3.5	<i>Możliwości szkolenia podstawowego osób, którym powierzono zadania związane z obronnością państwa</i>	<i>224</i>
4.4	Podstawowe warunki organizowania i prowadzenia szkoleń służby cywilnej – implikacje dla obronności.....	229
4.4.1	<i>Idea służby cywilnej w Polsce</i>	<i>230</i>
4.4.2	<i>Strukturalne i rzeczowe uwarunkowania szkolenia służby cywilnej.....</i>	<i>232</i>
4.4.3	<i>Niektóre uwarunkowania rozwoju służby cywilnej w kontekście obronności państwa.....</i>	<i>236</i>

4.5 Znaczenie środków masowego przekazu w przygotowaniu kadr administracji publicznej do zadań obronnych	239
4.5.1 Charakterystyka środków komunikowania masowego	239
4.5.2 Rola telewizji w życiu publicznym.....	244
4.5.3 Popularyzacja problematyki wojskowo-obronnej.....	248
4.6 W poszukiwaniu skutecznych form przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej	254
4.6.1 Przesłanki sprawnej administracji.....	254
4.6.2 Warunki skuteczności działania kadr na rzecz obrony kraju.....	259

ROZDZIAŁ 5. PROPONOWANE ROZWIĄZANIA W SYSTEMIE PRZYGOTOWYWANIA KIEROWNICZYCH KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA.....263

5.1 Zmiany procesu przygotowywania obronnego kadr administracji	264
5.1.1 Podstawowe kierunki przebudowy edukacji obronnej kadr administracji	265
5.1.2 Zarządzanie zasobami nastawione na rezultaty.....	267
5.1.3 Wdrożenie alternatywnych kierunków w systemie przygotowania obronnego kadr	271
5.2 Organizacja systemu szkoleń obronnych	276
5.2.1 Uwarunkowania powstawania „ryнку” szkoleń obronnych dla kierowniczych kadr administracji publicznej.....	276
5.2.2 Rekomendacje powołania Centrum Kursów i Szkoleń Obronnych (CKiSO)....	279
5.3 Proponowany program przygotowania kadr administracji do zadań obronnych państwa	281
5.3.1 Cechy konstrukcyjne programu	282
5.3.2 Uzasadnienie wprowadzenia programu i jego założenia	286
5.3.3 Sylwetka absolwenta programu EDUKADR.....	288
5.3.4 Zasadnicze wymagania programowe.....	289
5.3.5 Plan programu przygotowania kadr do zadań obronnych państwa.....	293

ZAKOŃCZENIE **299**

BIBLIOGRAFIA **311**

SPIS RYSUNKÓW **322**

SPIS TABEL **324**

*Naród winien sobie samemu obronę
od napaści i dla przestrzegania całości swojej.
Wszyscy przeto obywatele są obrońcami
całości i swobód narodowych.*

Konstytucja 3 Maja 1791 r.

WSTĘP

Utrzymanie na wysokim poziomie możliwości obronnych naszego państwa, to warunek niepodległego, suwerennego bytu oraz bezpieczeństwa obywateli. Programowanie obronności polega zarówno na wypełnianiu zadań sojusznicznych, jak i polskich zadań obronnych. Zadania te obejmują podnoszenie poziomu techniczno-bojowego sił zbrojnych, budowę nowoczesnej obrony terytorialnej oraz przygotowanie instytucji, w tym kierowniczych kadr administracji publicznej, do zadań obronnych państwa. Kierowanie obronnością jest nieodłączną częścią tych zadań. Sprostanie temu wyzwaniu wymaga od uczestników całego procesu, z jednej strony, świadomości rangi nałożonych na nich zadań obronnych, z drugiej zaś - wiedzy i ciągłego doskonalenia umiejętności niezbędnych do ich realizacji.

Usprawnienie obecnego systemu obronnego wymaga unormowania zadań na rzecz obronności państwa, obejmujących wszystkie podmioty do najniższego szczebla, w tym również podmioty prywatne. Niezbędne są przy tym uregulowania prawne dotyczące kompetencji, odpowiedzialności, obowiązków i powinności obronnych, a także systemu przygotowania obronnego administracji, a co za tym idzie, uświadomienia społeczeństwu ważności problematyki obronnej i stworzenia spójnych programów przygotowania kierowniczych kadr.

Niejednokrotnie pomijany jest w badaniach nad bezpieczeństwem państwa obszar dotyczący społecznego postrzegania tej problematyki przez członków instytucji administracji publicznej. Nie zwraca się więc należytej uwagi na to, co o zadaniach z zakresu obronności sądzą ludzie, którzy je planują i są bezpośrednimi ich wykonawcami, jak odnoszą się do formalnoprawnych rozwiązań regulujących funkcjonowanie urzędów administracji w tym zakresie i czy wśród aktualnych problemów, z jakimi borykają się w życiu służbowym i prywatnym, obronność państwa to sprawa istotna czy raczej peryferyjna. Bez odpowiedzi na te i podobne pytania trudno jest rozwiązać zagadnienia sprawności funkcjonowania instytucji administracji państwowej w sytuacjach zagrożenia oraz wypełniania przez nie w okresie pokoju zadań o wybitnie ideacyjnym charakterze. To przecież ludzkie zaangażowanie, aktywność i twórcze podejście do problemów jest

podstawą optymalnego funkcjonowania instytucji w każdych warunkach. W dyskusjach nad bezpieczeństwem Polski nie można więc pomijać sfery świadomości członków tej grupy zawodowej i procesu ich przygotowania. Podjęto zatem badania empiryczne, które miały na celu dostarczenie powyższej wiedzy.

Specyfika zadań obronnych realizowanych przez administrację wynika stąd, że w większości mają one, jak wspomniano wcześniej, ideacyjny charakter. To znaczy, że wszystko, co się w ich ramach robi, nabiera w pełni realnego znaczenia dopiero później, w nieokreślonej przyszłości. W społecznościach skoncentrowanych na dniu dzisiejszym jest to wystarczający powód, aby nie doceniać działań, które dla terażniejszości wydają się tak mało przydatne. Przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych państwa, już więc tylko ze względu na sferę motywacyjną, jest procesem dość skomplikowanym. W Polsce dochodzą jeszcze uwarunkowania wynikające z przeobrażeń systemu obronnego, nieustającej restrukturyzacji sił zbrojnych oraz ograniczeń wydatków budżetowych na obronność.

Wskazane zależności oraz wiele innych uwarunkowań czynią z przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej ciekawy i oryginalny obszar badawczy. Wynikiem zainteresowań naukowych powinno być wiele programów optymalizujących dotychczasowy system przygotowania kadr administracji publicznej do zadań związanych z obronnością państwa. Próby takie czynione są systematycznie, co przełożyło się na wdrożenie w ramach badań - w jednej z uczelni warszawskich - programu „Administracja publiczna na drodze do Unii Europejskiej”. W programie tym ujęto problemy bezpieczeństwa państwa i sytuacji kryzysowych. Zajęcia mają charakter ćwiczeniowy, swoistego mikronauczania.

Program funkcjonuje od roku 2002 i jest przeznaczony dla kadry administracji publicznej. Jego efekty jeszcze do końca nie są znane, ale – jak pokazała wstępna weryfikacja – już na tym etapie widoczne są korzyści z jego wdrożenia, jak i niedociągnięcia, które w dalszym procesie należy usunąć.

W niniejszej pracy chciano zwrócić uwagę na metodologiczne uwarunkowania badania procesu przygotowania urzędników administracji publicznej do wykonywania zadań obronnych oraz nowe problemy, które wynikają z pracy. Zaproponowano, aby spojrzeć na obszar badawczy tak jak na określoną sekwencję zjawisk społecznych, obejmującą potrzeby, normy i instytucje powstałe na bazie tych potrzeb oraz urządzenia i związki instytucjonalne, które są następstwem instytucji, a także stwarzają jej dogodne

warunki rozwoju. Takie ujęcie pozwala na postawienie wielu ciekawych pytań dotyczących po pierwsze, sposobów i zakresu zaspokajania przez administrację publiczną potrzeby bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a po drugie, jakości przygotowań mających na celu wykonanie przed administracją publiczną zadań obronnych państwa.

Należy zdać sobie sprawę z tego, że system przygotowania kadr do zadań obronnych jest ściśle uwarunkowany innymi zadaniami, jakie stoją przed administracją. Równie ważna jest jego funkcja wyrażająca się w kreowaniu krytycznych i aktywnych postaw oraz rozwiązań organizacyjnych, przyczyniających się do lepszego zaspokojenia przez administrację publiczną tak ważnej potrzeby społecznej, jaką jest bezpieczeństwo.

Współczesne osiągnięcia naukowe wskazują na wielość podejść do problematyki obronności państwa i wpływu społeczeństwa na jej umacnianie, tak co do założeń, jak i metod oraz argumentacji. Dzięki temu nauka powstaje w sposób systematyczny. Dlatego też badania naukowe, mimo innowacyjności tematu, nigdy nie są prowadzone w pustce, mają podłoże i początek zaczerpnięty z badań prowadzonych wcześniej. W związku z powyższym, aby można było określić miejsce własnych badań, dokonano przeglądu literatury. Znalezione wiele opracowań badawczych, monografii i innych materiałów dotyczących sfery bezpieczeństwa państwa, w tym obronności.¹

¹ Zob. m.in. B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997; M. Cieślarczyk, *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, AON, Warszawa 1997; R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998; T. Jemiolo, *O wspólne europejskie bezpieczeństwo*, Warszawa 1992; S. Korycki, *Problematyka prawnomiędzynarodowa oraz bezpieczeństwa i obronności w Konstytucji RP*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, pod red. L. Łukaszuka, Warszawa 2003; Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Warszawa 2002. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON i DSO MON, Warszawa 1996; S. Koziej, *Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 4 (13); J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002; W. Łepkowski, *Strategia wojskowa*, Warszawa 1993; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Warszawa 1995; J. Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „Informator” 2000, nr 1(2), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000; W. Pokruszyński, K. Staszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Warszawa 1996; C. Rutkowski, A. Kasprzewski, *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1996; P. Sienkiewicz, *Systemowe badania nad bezpieczeństwem narodowym*, „Zeszyty Naukowe AON” 1991, nr 1 (2); R. Stępień, *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998; *Strategia wojskowa państwa – członek sojuszu*, pod kier. nauk. C. Rutkowskiego, Warszawa 1998; *System bezpieczeństwa Polski*, pod red. R. Kulczyckiego, Warszawa 1993; J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa-Pruszków 1997; *Sztuka wojenna*, pod red. M. Krauze i B. Szulca, Toruń 2000; J. Sztumski, *Jak kształtować opinie, postawy i zachowania żołnierzy*, Warszawa 1994; B. Szulc, *Wychowanie obronne w wybranych państwach świata*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne*, Płock 2000; *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, pod red. J. Pawłowskiego i A. Ciupińskiego, Warszawa 2001; J. Wojnarowski, *Wyznaczniki systemu mobilizacyjnego sił zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 2 (35); R. Wróblewski, *Elementy teoretyczne planowania strategicznego obrony narodowej*, Warszawa 1993; J. Zubek, *Doktryny militarne*, Warszawa 1992; K. Żegnałek, *Dydaktyka obronna*, Warszawa 2001.

Autor analizując dotychczasowy dorobek w tej dziedzinie i opierając się na wysuwanych teoriach, wskazuje na nowy obszar badawczy, jakim jest przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

Nie ulega wątpliwości, że proces badawczy należy w każdej nauce do bardzo złożonych przedsięwzięć, dlatego też, aby był efektywny, wymaga właściwego zaprogramowania.² W związku z powyższym przed przystąpieniem do badań sporządzono projekt, który zawierał następujące czynności: ustalenie problemu, sformułowanie hipotez, określenie danych potrzebnych do zweryfikowania hipotez, ustalenie - kogo i co należy zbadać oraz czasu i miejsca badań.

Proces zasadniczych badań poprzedzono wstępnym zwiadem terenowym, który miał na celu rozpoznanie środowiska kadr administracji publicznej. Pozwoliło to m.in. na zapoznanie się z odczuciami kadry na temat obronności państwa i świadczeń na jego korzyść, z ich wiedzą o poruszanych problemach oraz nastawieniem do tego typu badań. Było to pomocne przy doborze metod i technik badawczych.

Postrzegając szeroko pojęcie administracji publicznej i bezpieczeństwa państwa, ograniczono je w badaniach empirycznych do komponentu militarnego, ze wskazaniem na zadania obronne państwa.

W badaniach teoretycznych dokonano analizy literatury przedmiotu, dotychczasowych badań prowadzonych przez Akademię Obrony Narodowej, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Jagielloński, poczynając od przydatności teorii strukturalno-funkcjonalnej do badania administracji, określonych podejść do edukacji obronnej w pedagogice, do systemu obronnego włącznie. Dokonano również analizy dokumentów i ich projektów, programów kształcenia i planów szkoleń oraz materiałów z posiedzeń komisji sejmowych i innych zajmujących się problematyką obronności państwa.

W badaniach, z jednej strony, dąży się do ukazania obronności państwa jako wartości, o którą należy ciągle dbać, z drugiej zaś, postaw kierowniczej kadry administracji publicznej wobec obronności i możliwości (rozwiązań stosowanych i proponowanych) przygotowania urzędników do zadań obronnych państwa.

² Zob. J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. 5, Katowice 1999, s. 39-41; J. Brzeziński, J. Siuda (wybór i opracowanie), *Społeczny kontekst badań psychologicznych i pedagogicznych*, Poznań 1991, E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.

Postrzegając pojęcie bezpieczeństwa państwa i udziału w tym procesie pracowników administracji publicznej, celowo skupiono się na komponencie militarnym. Na tym poziomie dokonano redukcji obszaru badawczego. Zajęto się bowiem problematyką związaną z:

- celami i zadaniami w dziedzinie obronności państwa, jakie ma do spełnienia kierownicza kadra administracji publicznej;
- świadomością kierowniczych kadr administracji publicznej wykonania zadań obronnych oraz ich postawami wobec tych zadań;
- systemem przygotowywania obronnych kierowniczych kadr administracji w Polsce.

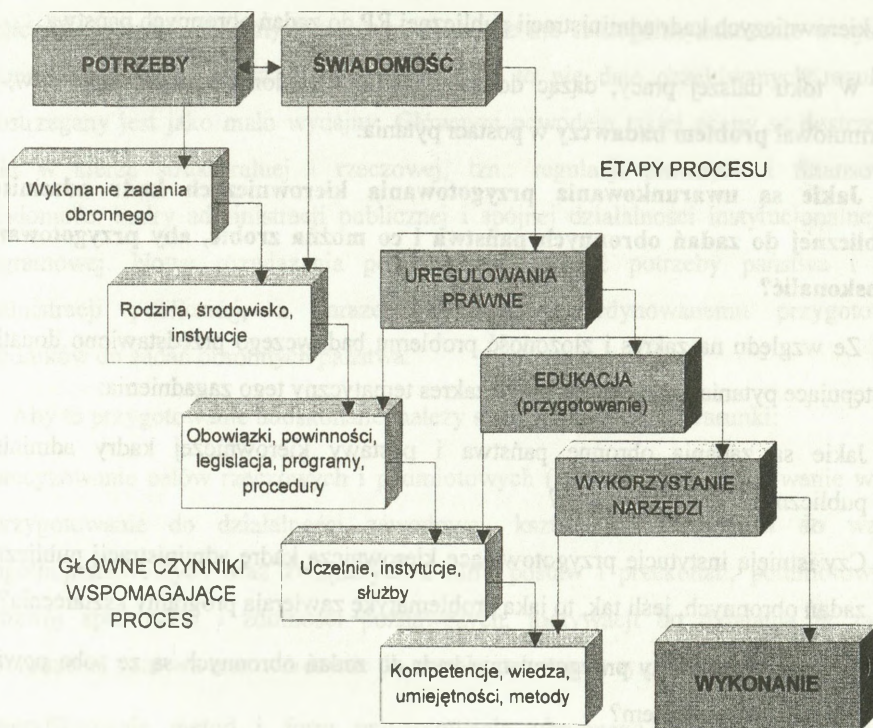
Zainteresowania autora przygotowaniem tych kadr ogniskują się wokół zasadniczych reguł cechujących działania urzędników i organizacji administracji publicznej w zakresie obronności Polski. W pracy instytucję utożsamia się z organizacją i zasadami społecznych interakcji, a instytucjonalizację rozumie się jako rozłożony w czasie proces formalizacji instytucji. Pojęcie *administracja publiczna* potraktowano 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.

Dostrzeżono, iż zachodzące obecnie przeobrażenia społeczno-kulturowe w Polsce mają znaczny i ciągle rosnący wpływ na kształt polskiej rzeczywistości, a tym samym na przygotowania obronne kierowniczych kadr 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 przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych patrzy się 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 urzędnikami przygotowywanymi do zadań państwowych. W wyniku tych interakcji i określonej organizacji działań realizowane są cele, jakie zakłada przygotowanie obronne kadr administracji publicznej. Przygotowanie to postrzega się więc w kategorii urządzenia instytucjonalnego i związku instytucjonalnego.

Bazując na dotychczasowej wiedzy oraz wynikach badań wstępnych, cel badań określono jako dokonanie analizy strukturalnych i rzeczowych uwarunkowań przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych i na tej podstawie przedstawienie propozycji zmian oraz alternatywnych kierunków działania.

Główne czynniki procesu przygotowania kadr do realizacji zadań obronnych państwa, na przykładzie wykonania zadania obronnego, przedstawiono w formie mind mappingu (rys. 1).



Rysunek 1. Główne czynniki procesu realizacji zadania obronnego – mind mapping

Tak sformułowany cel główny determinował określenie szeregu celów cząstkowych, mających umożliwić jego osiągnięcie. Cele takie zostały sprecyzowane następująco:

1. Określenie zadań administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa oraz zbadanie postaw urzędników wobec tych zadań.
2. Określenie instytucji przygotowujących kierowniczą kadre do zadań obronnych państwa oraz zbadanie programów kształcenia.
3. Zbadanie systemu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa, jego powiązań i spójności.
4. Przedstawienie propozycji zmian oraz alternatywnych kierunków przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej RP do zadań obronnych państwa.

W toku dalszej pracy, dążąc do osiągnięcia zakreślonych wcześniej celów, autor sformułował **problem badawczy** w postaci pytania:

Jakie są uwarunkowania przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa i co można zrobić, aby przygotowanie to udoskonalić?

Ze względu na zakres i złożoność problemu badawczego przedstawiono dodatkowe, następujące pytania uszczegółowiające zakres tematyczny tego zagadnienia:

1. Jakie są zadania obronne państwa i postawy kierowniczej kadry administracji publicznej wobec tych zadań?
2. Czy istnieją instytucje przygotowujące kierowniczą kadre administracji publicznej do zadań obronnych, jeśli tak, to jaką problematykę zawierają programy kształcenia?
3. Czy istniejące formy przygotowania kadr do zadań obronnych są ze sobą powiązane i tworzą spójny system?
4. Jakie strukturalne i rzeczowe zmiany powinny nastąpić, aby przygotowanie kadry administracji do zadań obronnych państwa było lepsze?

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

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

badawczej zarówno podejście jakościowe, jak i ilościowe. Te dwie odmienne drogi poznania starano się traktować komplementarnie, co pozwoliło na uzyskanie wiedzy o badanej rzeczywistości.

Rezultaty dalszych studiów literatury przedmiotu oraz wnioski z doświadczeń będących konsekwencją udziału w szkoleniach obronnych stanowiły podstawę sformułowania **hipotezy badawczej**. Bazując na posiadanej wiedzy oraz wynikach wstępnych badań, autor założył, że:

Każde państwo ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, ma do tego celu rozbudowany i przygotowany do zadań aparat administracyjny. Obecny system przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, mimo że ma szczególne znaczenie w systemie obronnym państwa i realizuje zamierzone cele, to nie daje oczekiwanych rezultatów i postrzegany jest jako mało wydajny. Głównym powodem takiej oceny są dostrzegalne braki w sferze strukturalnej i rzeczowej, tzn.: regulacji prawnych i finansowych, świadomości kadry administracji publicznej i spójnej działalności instytucjonalnej oraz programowej. Nowe rozwiązania powinny uwzględniać potrzeby państwa i kadry administracji publicznej, a zarazem sprzyjać skoordynowanemu przygotowaniu urzędników do zadań obronnych państwa.

Aby to przygotowanie udoskonalić, należy spełnić następujące warunki:

- precyzowanie celów rzeczowych i podmiotowych (rzeczowych – opanowanie wiedzy, przygotowanie do działalności zawodowej, kształtowanie stosunku do wartości ogólnopaństwowych oraz związanych z nimi postaw i przekonań; podmiotowych – rozwój sprawności i zdolności poznawczych, motywacji do działania w zakresie obronności państwa oraz wdrożenie do samokształcenia w tym zakresie);
- weryfikowanie metod i form przygotowania obronnego kadr administracji oraz podwyższanie kwalifikacji osób realizujących zadania edukacyjne, ponadto stawianie wysokich wymagań uczestnikom i realizatorom programu;
- systematyczne wzbogacanie programów, w tym skuteczny system kontroli, oceny i aktualizacji;
- przygotowanie prawne i logistyczne oraz tworzenie atmosfery przychylności dla spraw obronności państwa;

- zarządzanie nastawione na rezultaty i mediatyzacja problematyki obronnej;
- wprowadzanie programów modułowych ukierunkowanych na specjalistyczną wiedzę i umiejętności kadry, na podstawie planów szkolenia obronnego zawartych w planach bieżącej działalności podmiotów państwa.

Celem ukierunkowania procedury badawczej sformułowano następujące hipotezy szczegółowe:

1. Zadania obronne wynikają z potrzeby bezpieczeństwa państwa, rzutują na cały system przygotowań obronnych w państwie. Organizują i wykonują je: ministrowie, wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci), przedsiębiorcy, kierownicy innych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, którzy wykonują zadania obronne przez podległe przedsiębiorstwa, ustalone przez organy administracji samorządowej. Pozytywne są postawy kierowniczej kadry administracji publicznej wobec tych zadań. Kierownicza kadra administracji publicznej widzi potrzebę przygotowania obronnego państwa i uważa, że należy właściwie wykonywać zadania obronne i prowadzić systematyczne szkolenia z tego zakresu. Zadania te traktują jako obowiązek. Mimo to urzędnicy nie dostrzegają kompetencji z zakresu obronności jako czynnika ułatwiającego im karierę, nisko oceniają akty prawne normujące obowiązki w zakresie realizacji zadań obronnych a nieraz edukację w tej dziedzinie.
2. W Polsce istnieją instytucje przygotowujące kierowniczą kadre administracji publicznej do zadań obronnych państwa. W większości instytucje te posiadają dobrą bazę dydaktyczną oraz wyspecjalizowaną kadre ekspertów i wykładowców. Programy kształcenia zawierają podstawowe a niekiedy specjalistyczne składniki przygotowania obronnego państwa, są opracowane starannie, jednak widzi się potrzebę ich weryfikacji pod kątem praktycznym.
3. Istniejące formy przygotowania obronnego kadr administracji publicznej, mimo że realizują zakładane cele, nie są dostatecznie ze sobą powiązane i nie tworzą spójnego systemu.
4. Proponowane kierunki zmian przygotowania kadr do zadań obronnych państwa uwzględniają potrzeby państwa i administracji publicznej. Organizacja „rynku” szkoleń obronnych, zarządzanie nastawione na rezultaty oraz struktura modułowa programów umożliwia szersze dostarcenie do administracji z problematyką obronności,

daje także możliwość regulacji nacisku na daną dziedzinę wiedzy i wybór nabywanych sprawności. Programy mogą funkcjonować w środowisku szkolenia uzupełniającego i w niewielkim stopniu wpłyną na wydatki finansowe.

Badania dotyczące przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa prowadzono od 1999 r. do 2002 r. Przebadano łącznie 270 osób ze środowiska kierowniczych kadr administracji publicznej RP⁴ (o strukturze i charakterystyce grupy jeszcze będzie mowa). W badaniach posłużono się metodą 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 (liczebności oraz wartości procentowe wyborów odpowiedzi);
- test niezależności zmiennych „Chi²” (brano pod uwagę tę wartość VCramera, dla której poziom istotności statystycznej $p \leq 0,05$);
- współczynnik siły związku „Fi” (w przypadku rozpatrywania tabel dwudzielczych) i „VCramera”. Określenie siły związku i korelacji zawiera **tabela 1**.⁶

⁴ Do badania przygotowano łącznie 350 kwestionariuszy, z czego do obliczeń statystycznych zakwalifikowano 270.

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.

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

Warto powtórzyć, że 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).

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

W nadziei uzyskania poznawczo użytecznej informacji dokonano analizy dokumentów, wśród których znalazły się sprawozdania sejmowe, programy edukacyjne, „programy zmian” partii i przedstawicieli politycznych w obszarze obronności państwa, decyzje urzędowe, opisy zakresu działania wydziałów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych w urzędach wojewódzkich, materiały pomocnicze do szkolenia obronnego wydane przez te same urzędy.

Wykorzystano również dokumenty statystyczne: rocznik statystyczny, opracowania GUS-u dotyczące edukacji i bezpieczeństwa państwa, zestawienia liczbowe, np. liczby słuchaczy Wyższych Kursów Obronnych w kategoriach: a) pełnionych przez nich funkcji państwowych, b) lat. O wartości tych dokumentów nie ma co dywagować, są one nieporównywalnym źródłem informacji o ludziach, przedmiotach i zdarzeniach. W analizach bierze się pod uwagę zmienność wartości tego źródła. W związku z tym w badaniach zdarzeń aktualnych, odwołując się do dokumentów, ma się na względzie to, że stanowią one jedno z wielu źródeł wiedzy i dróg poznania badanego wycinka rzeczywistości, a ich analiza jest wyłącznym sposobem budowania teorii.

Co do analizy i krytyki literatury przedmiotu, bazę źródłową stanowiły prace monograficzne, artykuły naukowe i popularyzatorskie oraz opracowania ściśle związane z bezpieczeństwem państwa, zadaniami obronnymi państwa, edukacją, świadomością i postawami człowieka.

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

Badania, jak wspomniano wcześniej, prowadzono w latach 1999 – 2002. Objęto nimi 270 urzędników zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej. Liczebność i teren badań, z podziałem na lata, w których prowadzono badania, przedstawiono w tabelach 2, 3, 4.

Tabela 2. Liczebność i teren badań prowadzonych w 1999 r. (N=44; dane w %)

Respondenci – teren badań	Liczebność	Procent
Dyrektorzy generalni urzędów wojewódzkich	4	9,1
Dyrektorzy (wicedyrektorzy) departamentów ministerstw i urzędów centralnych	12	27,3
Posłowie i senatorowie	8	18,2
Marszałkowie województw	6	13,6
Starostowie	14	31,8
Razem	44	100

Tabela 3. Liczebność i teren badań prowadzonych w 2000 – styczeń 2001 r. (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 – 1 grupa	12	9,8
Starostowie – 2 grupa	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
Razem	122	100

Tabela 4. Liczebność i teren badań prowadzonych w 2001 – wrzesień 2002 r.
(N=104; dane w %)

Respondenci – teren badań	Liczebność	Procent
Dyrektorzy (wicedyrektorzy) departamentów ministerstw i urzędów centralnych	19	18,3
Dyrektorzy (wicedyrektorzy) wydziałów urzędów wojewódzkich (w tym komendanci Wojewódzkiej Straży Pożarnej i Straży Granicznej)	44	42,3
Starostowie (kierownicy powiatu)	41	39,4
Razem	104	100

Odwołując się do wniosków wyciągniętych z analizy badań, w pracy daje się wskazania na grupę badawczą i rok badania (np. badania w 1999 r., gdzie N=44; badania w latach 2000-2001, gdzie N=122). W dalszej części weryfikuje się wnioski, łącząc w jedną – trzy badane grupy urzędników państwowych (270 osób), a następnie analizuje się ich opinie w sprawie danego problemu, zawartego w każdym kwestionariuszu. Notabene opinie kierowniczej kadry administracji publicznej co do przebiegu i sposobu przygotowania ich do zadań obronnych są z reguły zbieżne, ale o tym w dalszej części pracy.

W badaniach cechami zmiennymi⁷ były:

- cechy ilościowe (mieralne), które przyjęły postać quasi-ilościową, dokonano nominalizacji⁸ – np. dobrze, raczej dobrze, raczej źle; bardzo często, dość często, raczej rzadko, rzadko, nigdy;
- cechy jakościowe (niemierzalne) – np. wykształcenie, uczestnictwo w różnych formach przygotowania obronnego, funkcja pełniona w administracji publicznej.

⁷ Cechy zmienne są to wszystkie właściwości poszczególnych elementów badanej zbiorowości, które elementy różnicują. Rozróżniamy cechy mieralne (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).

Próby nie można uznać za reprezentatywną dla ogólnopolskiej zbiorowości pracowników administracji publicznej. Jednak ze względu na dobór respondentów z grona kierowniczej kadry administracji publicznej wyniki badań są istotnym wskaźnikiem postaw i opinii występujących wśród urzędników administracji publicznej.⁹ Uważa się, że wyniki badań można przenieść na szerszą grupę kadry administracji publicznej w państwie, chociażby ze względu na podobieństwa w sferze ich odpowiedzialności za sprawy państwa.

Należy zaznaczyć, że najliczniejszą grupę wśród badanych, bo ponad 90%, stanowią respondenci z wykształceniem wyższym. Wysoki wskaźnik wykształcenia związany jest z wymogiem posiadania wykształcenia wyższego na zajmowanym stanowisku pracy. Około 10% urzędników (pracujący w większości w administracji samorządowej) to osoby niespełniające tego warunku, jednak mające duże doświadczenie zawodowe. Co się tyczy stażu pracy, reprezentacja badawcza urzędników administracji publicznej jest zróżnicowana. Stosunkowo duża liczba badanych, gdyż około 50 % posiada staż pracy powyżej 20 lat, a ponad 30% do 10 lat. Najmniej liczną grupą byli pracownicy administracji publicznej ze stażem pracy w przedziale 11 – 20 lat (około 20%). Powyższe wskaźniki świadczą o tym, że badana próba wykazuje duże zróżnicowanie co do stażu pracy, a tym samym, że taki rozkład próby może w znacznym stopniu wpłynąć na moc przewidywczą wniosków. Natomiast mało zaskakujące jest to, że najliczniejszą grupę stanowili respondenci zamieszkujący i pracujący w dużych miastach. Z miast powyżej 50 tysięcy ludności pochodzi prawie 80% respondentów. Jest to oczywiste, chociażby ze względu na to, że urzędnicy ci zajmują wysokie stanowiska w administracji publicznej, a ta zazwyczaj ma swoje siedziby w dużych miastach.

Należy dodać, że kierownicza kadra administracji publicznej, uczestnicząca w badaniach, miała już kontakt z obronnością państwa. Prawie wszyscy przeszli szkolenia z zakresu obronności na etapie szkoły średniej, a tylko niektórzy w czasie pracy zawodowej (kursy i szkolenia). Mimo to, co druga osoba ocenia siebie dość krytycznie, twierdząc, że zakres jej wiadomości oraz umiejętności w dziedzinie obronności państwa jest niewielki. Jest to symptom niepokojący, chociażby ze względu na to, że osoby te zajmują (lub zajmować będą w przyszłości) wysokie stanowiska w administracji i często

⁹ Na temat wskaźników w badaniach społecznych E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.

decydują o sprawach bezpieczeństwa państwa, a nie mają praktycznie do tego wystarczającej wiedzy i umiejętności.

W prowadzonych badaniach przestrzegano procedur badawczych, między innymi: uzyskanie zgody respondentów na badanie oraz zapewnienie anonimowości badanych. Kwestionariuszy przekreślonych lub niewypełnionych nie brano pod uwagę. Na marginesie warto dodać, że do badań przygotowano 350 kwestionariuszy, z czego zakwalifikowano 270 egzemplarzy. Pozostałe (80 kwestionariuszy) odrzucono ze względu na podane wyżej powody. **Zasadniczo badania i podejmowana w nich problematyka były przyjmowane pozytywnie, świadczy o tym rzetelne podejście do poruszanych w nich problemów** (odpowiedzi wykraczały poza ramy pytania). Pozostawione dla respondentów miejsce na uwagi i dodatkowe opinie często było wykorzystywane. Jednak były i takie sytuacje, które świadczyły o braku zainteresowania problematyką obronności, np. nieudzielanie odpowiedzi, opinie żartobliwe, ironiczne, trafiały się także odpowiedzi mało rzetelne i zdawkowe. Badania empiryczne zakończono we wrześniu 2002 r.

Niniejszą pracę rozpoczyna **rozdział pierwszy**, poświęcony zagadnieniom teoretycznym. Oprócz podstawowych pojęć zaprezentowane są tu organy i kadry administracji publicznej w Polsce. Przedstawiono również strukturalno-funkcjonalne podejście do analizy administracji publicznej oraz pedagogikę technologiczną jako podstawę do analizy przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

W **rozdziale drugim** zwrócono uwagę na różnorodne zadania w dziedzinie obronności państwa, wskazując na kompetencje organów władzy publicznej w kierowaniu obronnością oraz synergizm w sferze realizacji zadań obronnych.

Rozdział trzeci poświęcono świadomości wykonywania zadań przez kadry administracji. Dokonano krótkiej charakterystyki świadomości indywidualnej, społecznej i narodowej, wartości bezpieczeństwa państwa oraz postaw urzędników wobec przygotowania z zakresu obrony kraju. Zaprezentowano również problematykę przygotowania kadr do podejmowania decyzji w sferze obronności państwa.

Kolejny **rozdział – czwarty** – poświęcono charakterystyce głównych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, w tym niektórych urzędów i związków instytucjonalnych obejmujących przygotowanie kadr administracji publicznej. Ukazano rolę szkół wyższych

oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP) w podstawowym przygotowaniu przyszłych kadr administracji do zadań obronnych państwa. Dokonano krótkiej charakterystyki procesu dydaktycznego realizowanego w Studium Bezpieczeństwa Narodowego, Wyższych Kursach Obronnych, Podyplomowym Zaocznym Studium Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej oraz edukacji urzeczywistnianej na szczeblu resortowym i wojewódzkim. Zwrócono uwagę na możliwości podstawowego szkolenia obronnego osób, którym powierzono zadania obronne. Ujęto także podstawowe warunki organizowania i prowadzenia szkoleń służby cywilnej w Polsce. Ponadto przedstawiono składowe procesu administrowania w aspekcie skuteczności działania oraz rolę środków przekazu we wzmacnianiu obronności państwa.

W ostatnim rozdziale – piątym - zamieszczono nowe rozwiązania w przygotowaniu kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa. Zaproponowano modernizację przygotowania obronnego kadr, wdrożenie alternatywnych kierunków w systemie przygotowania (w tym zakresie) oraz organizację systemu szkoleń obronnych.

W rozdziale zamieszczono również, proponowany do wdrożenia, program modułowy przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, pod nazwą EDUKADR. Program jest propozycją uzupełniającego szkolenia obronnego. Może on być powiązany z programami dotyczącymi bezpieczeństwa, a realizowanymi przez inne ministerstwa – na przykład z programami: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pt. „Bezpieczna Polska”, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu pt. „Bezpieczna szkoła”. Dokonano w nim prezentacji cech konstrukcyjnych, ideałów, zadań i celów, przedstawiono także uzasadnienie wprowadzenia programu i jego założenia. Zaprezentowano sylwetkę absolwenta oraz zamieszczono plany i zasadnicze wymagania programowe. Wskazano na potrzebę prowadzenia cyklicznych kursów i szkoleń w zakresie bezpieczeństwa, w tym zadań obronnych państwa.

Całość pracy zamyka bibliografia tekstu głównego.

Niniejsza praca stanowi podsumowanie kilkuletniej aktywności naukowo-badawczej autora, prowadzonej w obszarze przygotowania społeczeństwa do zadań obronnych państwa, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej. Zawarte w pracy treści wnoszą do nauk wojskowych *novum* w postaci:

- identyfikacji i usystematyzowania wiedzy w obszarze przygotowania obronnego kadr administracji publicznej w Polsce;
- analizy rozwiązań dotyczących badanego obszaru w aspekcie wykorzystania podstaw naukowych i zadań obronnych;
- proponowanych przez autora rozwiązań w systemie przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, które, spełniając ustalone wcześniej warunki i wymagania, mogą znaleźć zastosowanie w szkołach, resortach i województwach.

Prezentowana praca powinna skłonić do refleksji nad zagadnieniami przygotowania obronnego i zwrócić uwagę potencjalnych badaczy na różnorodność podejść metodologicznych do spraw związanych z przygotowaniem administracji do zadań obronnych. Przekonać decydentów, ekspertów i badaczy do: tworzenia nowych form przygotowania w tej dziedzinie; swoistej inwestycji w wiedzę i umiejętności; optymalizacji efektów prowadzonych kursów i szkoleń, stawiania nowych hipotez i zakreślania innowacyjnych obszarów badawczych. Uważa się, że w przyszłości należy także wziąć pod uwagę zmiany, jakie dokonają się z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Autor dziękuje kierowniczej kadrze administracji publicznej, uczestniczącej w badaniach, za poświęcony czas oraz zaangażowanie i chęć służenia pomocą. Szczególne słowa podziękowania kieruję również do pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Startegiczno-Obronno Akademii Obrony Narodowej za okazanie szczególnej życzliwości, podzielenie się radami i wyjaśnieniami dotyczącymi różnych uwarunkowań obronności państwa.

ROZDZIAŁ 1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE

1.1 Podmiotowo-przedmiotowy charakter administracji publicznej

Termin *administracja publiczna* jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania. W powszechnym rozumieniu występuje w trzech znaczeniach, a mianowicie: jako struktura organizacyjna, po drugie – jako pewna działalność, wreszcie po trzecie – jako zespół ludzi zatrudnionych w strukturach organizacyjnych państwa czy samorządu terytorialnego.¹⁰ Na wstępie warto także zaznaczyć, że termin *administracja publiczna* nie był i nie jest rozumiany jednoznacznie. W literaturze przedmiotu znajdujemy wiele odniesień i prób zdefiniowania administracji publicznej. W Polsce termin ten tworzył się na gruncie zmian ustrojowych państwa, zachodzących w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. W związku z tym prace nad „zdiagnozowaniem” tego, co zawiera administracja publiczna, czym się zajmuje a czym powinna, jaki obszar wiedzy obejmuje swoim wpływem i zainteresowaniem poznawczym, jakimi posługuje się narzędziami, czy jest mierzalna, jak jest traktowana – trwają dosyć krótko, jednocześnie są dość trudne i złożone. Autorzy wielu publikacji z dziedziny administracji wskazują na pewną niedookreśloność tego terminu oraz na fakt znajdowania się w obiegu naukowym kilkudziesięciu definicji *administracji publicznej*. Już ten fakt przekonuje do tego, że na gruncie nauki termin ten nie ma stałego określenia i wywołuje pewne kontrowersje. Autorzy cytowanych w niniejszym tomie prac niejednokrotnie odwołują się do braku jednoznacznego określenia tego terminu¹¹. J.M. Stein mówi o bezowocności prób precyzyjnego definiowania administracji publicznej, R. Stillman o tak szerokim ujęciu administracji publicznej, że nie sposób zamknąć jej w wąskim terminie. H. Izdebski i M. Kulesza przedstawiają

¹⁰ Szerzej E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 9-12.

¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 2, Warszawa 1999; *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wrocław 1999; E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 1999; *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, Wyd. 2, Lublin 1999; B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; *Growth Management. The Planning Challenge of the 1990's*, pod red. J.M. Steina, Sage Newbury Park 1993; R. Stillman, *Public Administration. Concepts and Cases*, II, Houghton Mifflin Company, Boston 1988.

i rozważają kilka, jak twierdzą, roboczych definicji administracji publicznej. Nie aspirując do próby tworzenia jakiegokolwiek nowej definicji, chciałbym wskazać na zasadnicze kwestie, które przekonały mnie do wyboru tego, a nie innego opisu administracji publicznej. Na poniższym opisie opierane będą poszczególne kwestie merytoryczne, konieczne do określenia sfery przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, które stanowiąc będą podstawę dalszego wywodu.

1.1.1 Pojęcia administracji i przygotowania

Dokonałem wyboru definicji, która ujmuje administrację w sposób przedmiotowo-podmiotowy, oto ona: przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organa i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.¹² Ujmując szczegółowiej, przyjęte przez państwo struktury organizacyjne i realizowane przez jego organa, a także przez organa samorządu terytorialnego, działania mające na celu zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach.¹³ Do tej definicji przekonało mnie to, że ujmuje ona problematykę administracji dość szeroko, nie zawęża się do funkcjonalności – definiując ją jedynie jako organizatorską działalność państwa. Ma ona charakter mieszany, tzn. obejmuje swoim zasięgiem nie tylko instytucje administracji publicznej, ale i jej pracowników, uwydatnia także zespół działań organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych przez administrację na rzecz państwa i na podstawie prawa. Powyższy zespół działań stanowi podstawę do rozważań na temat przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych. Ważne jest także to, że definicja ta ujmuje czynnik opisowo-wartościujący, gdyż w działalności administracji publicznej interes publiczny powinien być stawiany na pierwszym miejscu. Przy takim podejściu wartość taka jak bezpieczeństwo państwa nabiera szczególnego znaczenia, gdyż w interesie publicznym jest: dbałość o sprawy pokojowego współistnienia, zapewnienie suwerenności kraju, a tym samym wykonanie zadań obronnych państwa, przeciwdziałanie kryzysom i zagrożeniom wszelkiego rodzaju.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, dz. cyt., s.79.

¹³ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, zespół autorski pod kier. J. Pawłowskiego, Wyd. 4, Warszawa 2002, s. 7.

W sferze podmiotowej wykonywanie administracji należy do sektora publicznego, na który składają się różne podmioty, organy i instytucje. W ten sposób można dotrzeć do szerszego, interesującego zagadnienia, a mianowicie, jaką mają strukturę, jak są zorganizowane poszczególne władze odpowiedzialne za wykonanie zadań obronnych państwa. Warto zauważyć, że w ujęciu tym władza oznacza funkcję państwową wypełnianą przez różne ciała czy podmioty. W związku z powyższym administrację publiczną w sensie podmiotowym zdefiniować można poprzez określenie organów lub osób, które się zajmują administrowaniem publicznym w państwie: „(...) Aparat organizacyjny służący do prowadzenia takiej działalności, we współczesnych państwach działający w precyzyjnie wyznaczonych ramach prawnych, mający charakter sformalizowanej i zhierarchizowanej organizacji, wewnętrznie skoordynowany, wyspecjalizowany i w pracy posługujący się profesjonalnymi urzędnikami”.¹⁴ Jeśli chodzi o przedmiot działań administracji publicznej, definiujemy ją „(...) Poprzez wyodrębnienie pewnych funkcji administracji jako części aparatu państwowego. Zatem przez administrację publiczną rozumiemy działalność organów publicznych, państwowych i samorządowych mającą charakter wykonawczy w stosunku do decyzji politycznych podejmowanych przez organy ustawodawcze oraz w niektórych wypadkach także przez organy władzy wykonawczej i sądowniczej w państwie”.¹⁵ W tym rozumieniu odwołać się można do pojęcia interesu publicznego, znajdującego swój wyraz w obowiązującym prawie. Interes publiczny tożsamy jest z dobrem wspólnym – dobrem państwa i obywateli. Zastanówmy się, co leży w interesie publicznym? Po pierwsze, na pewno obrona terytorium państwa, utrzymanie porządku publicznego, ochrona obywateli przed klęskami żywiołowymi. Po drugie, ściąganie należnych świadczeń i podatków, po trzecie, organizacja ochrony zdrowia i świadczeń społecznych. Można byłoby wymienić jeszcze wiele innych sektorów działalności administracji, takich jak np.: edukacja, transport, finanse, sądownictwo, architektura i budownictwo, kultura, sport, ale w niniejszej pracy rozważania ukierunkowane są na sferę bezpieczeństwa – przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

¹⁴ *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej ..., dz. cyt., s. 14.

¹⁵ Tamże, s. 14.

Co rozumie się przez *przygotowanie*? Wychodząc z założenia, że opieramy się na współczesnej literaturze dotyczącej: pisowni, odmiany, znaczenia wyrazów i związków frazeologicznych, na przytaczanych przykładach użycia hasła możemy wyszczególnić następujące elementy pojęcia *przygotowanie* (rzeczownik od *przygotować*)¹⁶:

1. (*Przygotowanie*) Czynności, zabiegi, starania wykonywane z myślą o czymś, co ma nastąpić, np. przygotowania wojenne, przygotowanie do obrony (do zadań obronnych);
2. (*Przygotować*) Przyrzucić, zrobić coś w określonym celu, tak żeby było gotowe na czas, na pewien termin, aby się nadawało do czegoś; zorganizować zawnazu;
3. (*Przygotować*) Stworzyć odpowiednie warunki do czegoś, utorować drogę;
4. (*Przygotować*) Usprawnić kogoś w jakimś zakresie, przysposobić do czegoś, nauczyć tego, co jest konieczne.

Współczesne badania zachodnioeuropejskie i amerykańskie, dotyczące przygotowania administracji publicznej do zadań państwowych, np. na polu edukacji amerykańskiej w okresie rządów konserwatystów w latach 1980-1992, przedstawiają (zgodnie z powyższym opisem) przygotowanie to jako starania (w różnych dziedzinach) wykonywane z myślą o profesjonalizacji życia społecznego, wzroście znaczenia nauki, ekspansji ekonomicznej i przede wszystkim o zachowaniu pokoju i bezpieczeństwa w szybko rozwijającym się świecie.¹⁷ Także i w badaniach polskich autorów przygotowanie to traktuje się podobnie.

¹⁶ Zob. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Wyd. 9, Tom II, PWN, Warszawa 1994, s. 1038; *Mały słownik języka polskiego*, pod red. E. Sobol, Wyd. 11, PWN, Warszawa 1994, s. 749; *Słownik poprawnej polszczyzny*, pod red. W. Doroszewskiego, Wyd. 18, PWN, Warszawa 1994, s. 604.

¹⁷ Problem ten szeroko opisuje memorandum i raport prezydenta Stanów Zjednoczonych, w których to wskazuje się działania przygotowawcze w celu zintensyfikowania wysiłków w sferze przyszłości państwa i narodu: (prezydentura Ronalda Reagana) *Memorandum to the 41st President of the United States*, American Council on Education, Washington D.C. 1988; oraz raport (prezydentura George'a Busha) *America 2000*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1991.

1.1.2 Problemy jakości kadr w administracji publicznej

Coraz częściej wyrażane jest przekonanie, że sukcesy w działaniu instytucji są funkcją jakości kadr i ich zarządzania.¹⁸ Wiemy z praktyki, że koszty płynności pracowników są wysokie i nieustannie zwiększają się, a niedostatki w gospodarce wykwalifikowanych kadr urosły do rangi głównego problemu zarządzania strategicznego współczesnego świata¹⁹. Dlatego istotne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na efektywny dobór pracowników administracji. Wymaga on pozyskania odpowiednio przygotowanych ludzi oraz sprawdzonego systemu motywacji. W procesie pozyskiwania kadr i ich dalszego awansowania dużego znaczenia nabiera rekrutacja i selekcja. Rekrutacja to proces rozpoznania i przyciągnięcia puli kandydatów, z których wyselekcjonowanym jednostkom zostaną w okresie późniejszym złożone oferty stosownych stanowisk pracy, w tym również na kierowniczych stanowiskach. Ogólnie rzecz biorąc, źródła rekrutacji dzieli się na wewnętrzne i zewnętrzne. Oznacza to, iż instytucja może obsadzić dane stanowisko bądź pracownikiem już w niej zatrudnionym, bądź kimś z zewnątrz. Każda z tych możliwości ma swoje wady i zalety. Z zalet rekrutacji wewnętrznej wymienia się przede wszystkim taką, iż obie strony, tj. instytucja i kandydat dysponują rzeczywistą wiedzą o sobie: pewną oceną efektów pracy, opinią współpracowników. Pozwala to trafnie ocenić mocne i słabe strony kandydata, on sam zaś ma czas i możliwości przyjrzenia się zasadom funkcjonowania instytucji i stwierdzenia, czy pozwalają mu one na realizację jego własnych celów. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż pełniejsze wykorzystanie kwalifikacji kadry przez przeniesienia na inne stanowiska zwiększa efektywność gospodarowania potencjałem wykwalifikowanej kadry. Ponadto jeśli dana instytucja inwestuje w proces kształcenia i podnoszenia kwalifikacji urzędników, to ma możliwość bardziej wszechstronnego ich wykorzystania zwiększając tym samym efektywność instytucji.

W doborze zewnętrznym nakłady czasu i kosztów, poniesione na rekrutację i selekcję przyszłych pracowników są zazwyczaj wyższe, niż przy doborze wewnętrznym. Dłuższa jest adaptacja związana z niezajomością instytucji i charakteru pracy. Dobór zewnętrzny ma jednak bardzo istotne zalety. Bazuje on bowiem na zasobach nie tylko własnej instytucji, ale także zasobach regionalnych czy też ogólnokrajowych. Wybór dokonywany

¹⁸ Zob. Sztumski J., *Elity – ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.

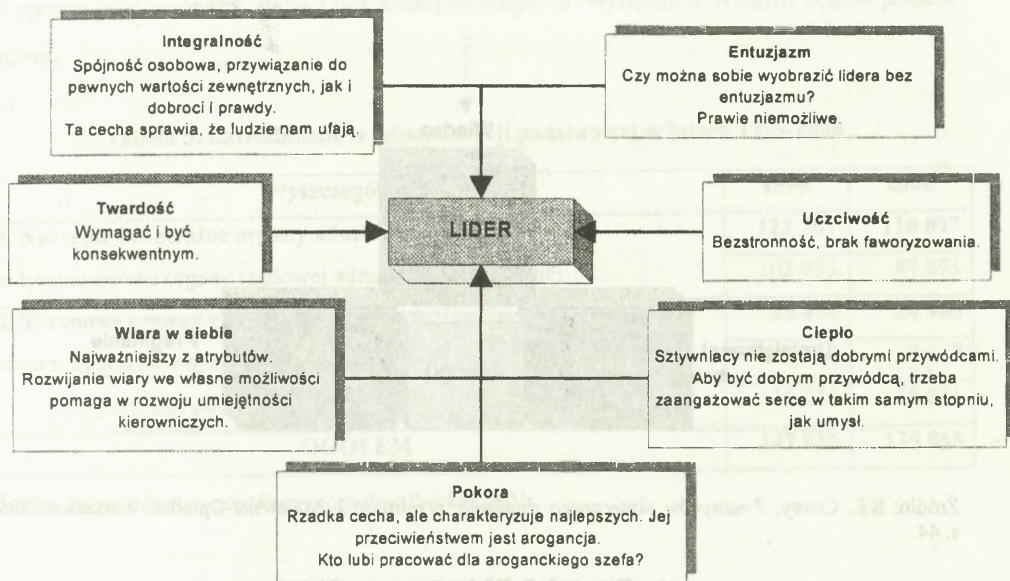
¹⁹ Por. M. Moszkowicz, *Zarządzanie strategiczne – proces wielowarstwowy (1)*, „Przegląd Organizacyjny” 1992, nr 12.

jest z o wiele większej „puli talentów”, co go optymalizuje. Często okazuje się, że w przypadku pracowników wyspecjalizowanych, o określonym specjalistycznych kwalifikacjach, zatrudnienie kadry z zewnątrz jest łatwiejsze i tańsze, a przeszkolenie jej, np. z zakresu obronności państwa, nie stanowi istotnego problemu.²⁰ Reasumując, rekrutacja ze źródeł zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych może mieć efekty pozytywnie, jak i negatywnie. Dlatego też decyzje o rodzaju wykorzystanego źródła powinny być oparte na aktualnej analizie sytuacji kadrowej i potrzeb danej instytucji.

Instytucje administracji krajów wysoko rozwiniętych (Stany Zjednoczone Ameryki, Niemcy, Francja, Wielka Brytania) korzystają z szerokiego wachlarza form rekrutacji kadry do administracji publicznej oraz oceny, po czym kwalifikowania ich na różne formy kształcenia i doksztalania. Sposób rekrutowania, kwalifikowania na dalszą edukację oraz status kadr administracji publicznej należy do najistotniejszych problemów sektora państwowego w państwach rozwiniętych. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że nawet najlepiej zorganizowana administracja, posiadająca idealną strukturę organizacyjną, nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio przygotowane, wykształcone i umotywowane osoby.

Generalizując, można byłoby określić pewne podstawowe przymioty wyróżniające pracownika administracji. Weźmy np. pod uwagę model lidera wg J. Adaira. Mieści się w nim: entuzjazm, wiara w siebie, uczciwość, integralność, twardość, ciepło i pokora (rys. 2). Zastanawiając się przez chwilę nad tym modelem, można dojść do wniosku, że i te elementy charakterologiczne powinny wyróżniać kadrę administracji publicznej. Entuzjazm i wiarę w siebie powinien mieć każdy człowiek, jeżeli chce coś osiągnąć w życiu, stworzyć. Zazwyczaj bez entuzjazmu i wiary w swoje możliwości nie osiąga się celu. Uczciwość zaś jest nieodzowna w życiu społecznym, np. po to, aby naszą pracę, instytucję i nas szanowano. Integralność stanowi całość, niepodzielność – lider to osoba nierozzerwalnie związana z całością np. funkcjonowania instytucji, strategii firmy w dziedzinie bezpieczeństwa. Z kolei twardość, ciepło i pokora, mimo że brzmią lakonicznie, nieodzowne są w relacjach z otoczeniem. Jakość tych relacji przekłada się na efekty w pracy.

²⁰ Por. B. Szlachcic, *Studia nad rozwojem kadr kierowniczych administracji państwowej*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej*, pod red. naukową J. S. Kardasa, AON, Warszawa 1999, s. 13 i następane.



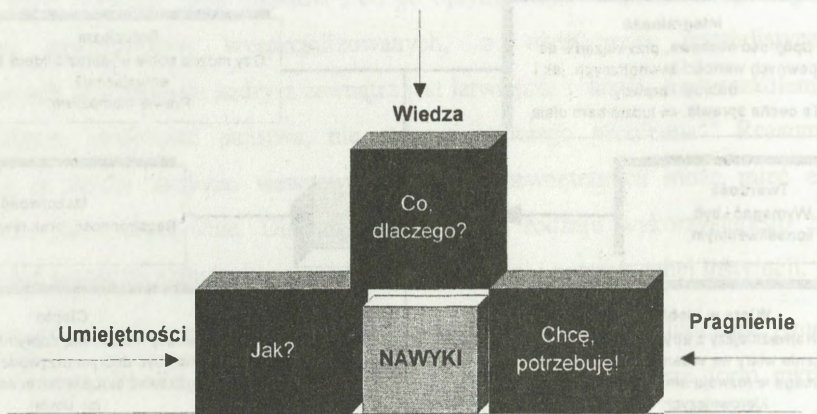
Opracowano na podstawie: J. Adair, *Być liderem*, Warszawa 1998, s. 12.

Rysunek 2. Cechy lidera

Wielki grecki filozof Arystoteles, już w starożytności pisał: *Jesteśmy tym, co w swoim życiu powtarzamy. Doskonałość nie jest jednorazowym aktem, lecz nawykiem*²¹. Dlatego też warto zwrócić uwagę na nawyk jako skrzyżowanie wiedzy, umiejętności i pragnienia; powinien go posiadać dobrze przygotowany do działania w sytuacjach kryzysowych (do zadań obronnych) urzędnik. Współcześni autorzy także podkreślają rolę nawyku w osiąganiu zamierzonego celu, uwypuklając wspomniane wyżej trzy jego składniki (wiedzę, umiejętności, pragnienia). Według R. S. Coveya „wiedza jest paradygmatem teoretycznym – co robić i dlaczego. Umiejętność oznacza – jak to robić. Pragnienie zaś jest motywem, to nasze – chcę robić. Aby coś stało się naszym nawykiem, musi posiadać wszystkie trzy elementy”²² (rys. 3).

²¹ W. Tatariewicz, *Historia filozofii*, Tom 1, Warszawa 1998, s. 104 i następn.

²² S. R. Covey, *7 nawyków skutecznego działania*, przełożyła I. Majewska-Opiełka, Warszawa 1996, s. 43.



Źródło: S.R. Covey, *7 nawyków skutecznego działania*, przełożyła I. Majewska-Opiełka, Warszawa 1996, s. 44.

Rysunek 3. Efektywne nawyki

Wielu z czytelników, wychodząc z własnego doświadczenia, może stwierdzić, że dzięki swoim zdolnościom, nawykom, wiedzy i umiejętnościom zrealizowali przedsięwzięcia, które wydawałyby się, na pierwszy rzut oka, nie do zrealizowania. Dlatego też mówiąc o tym, że w systemie bezpieczeństwa państwa, chociażby w sferze obronności państwa nie da się nic więcej zrobić, warto przeanalizować własne kompetencje, wiedzę, umiejętności, dążenia do stworzenia czegoś lepszego i obalać mity związane z niemożnością lepszego działania w tej sferze. Stąd też podjęto szereg działań służących usprawnieniu zarządzania administracją, poprzez uczynienie jej bardziej sprawną i nowoczesną, otwartą na problemy w różnych dziedzinach życia państwa. W ostatnich latach administracja ulega redukowaniu, aczkolwiek w Polsce nie jest to tak radykalna redukcja jak w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych, gdzie zredukowano ok. 200 tys. osób (zob. **tabela 5**). Ponadto wprowadzono szereg projektów rządowych usprawniających ich działanie. Na przykład w Polsce, w miejsce stałych Komitetów Rady Ministrów (Komitet Ekonomiczny, Komitet Społeczny, Komitet Spraw Obronnych, Komitet ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju) powołano stały zespół Rady Ministrów (Komitet Rady Ministrów)²³. Zadania tego zespołu zostały przedstawione

²³ Zarządzenie Nr 727 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 38, poz. 623).

w sposób jednoznaczny, prosty bez szczegółowego ich wyliczania, o czym będzie jeszcze mowa.

Tabela 5. Zatrudnienie w administracji państwowej w latach 1999-2000

Wyszczególnienie	1999	2000
1. Naczelne i centralne organy administracji	122 361	110 897
w tym: terenowe organy rządowej administracji specjalnej	102 035	87 893
2. Terenowe organy rządowej administracji ogólnej	25 474	24 968
w tym: a) urzędy wojewódzkie	9 448	9 137
b) jednostki pomocnicze działalności usługowej	16 026	15 831
OGÓLEM	147 835	135 865

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001.*

Należy także zaznaczyć, że reforma administracji, szczególnie samorządowej zastała personel administracyjny całkowicie nieprzygotowany do nowych zadań, w tym i zadań obronnych. Przerwa w praktykowaniu samorządu w Polsce (ponad pięćdziesięcioletnia) spowodowała, że po reformie samorząd miast i wsi nie rozumiał istoty a nawet (w pewnym sensie) potrzeby zmian. Z tego też powodu ta grupa zawodowa stała w centrum zainteresowania rządu.

Na mocy ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁴ do ww. pracowników zaliczono osoby zatrudnione:

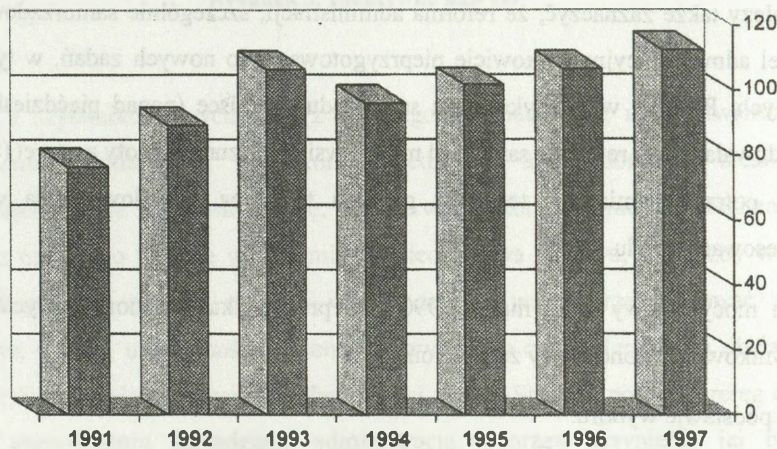
1. Na podstawie wyboru:

- a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu województwa - jeżeli statut województwa tak stanowi;
- b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu - jeżeli statut powiatu tak stanowi, z tym że z członkami zarządu powiatu wybranymi spoza składu rady powiatu zawsze nawiązuje się stosunek pracy;
- c) w urzędzie gminy: wójt, burmistrz, prezydent miasta, ich zastępcy, pozostali członkowie zarządu gminy - jeżeli statut gminy tak stanowi;

²⁴ DzU 1990, nr 21, poz. 124 z późniejszymi zmianami.

- d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu - jeżeli statut związku tak stanowi.
2. Na podstawie mianowania: pracownicy zatrudniani na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego.
 3. Na podstawie powołania: sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa).
 4. Na podstawie umowy o pracę: pozostali pracownicy samorządowi.

Liczba zatrudnionych pracowników urzędów lokalnych, w kolejnych latach do roku 1997, wzrosła o ponad 30% (zob. rys. 4).



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pracownicy urzędów gmin	77	89,5	107	96,8	102,1	107,2	112,8

Źródło: Związek Miast Polskich (dane 1991-1993); Roczniki statystyczne z 1994-1998.

Rysunek 4. Liczba zatrudnionych pracowników w urzędach gmin w latach 1991-1997 (w tysiącach)

Tak duża liczba zatrudnionych w tak krótkim okresie spowodowała, że pracownicy administracji samorządowej w większości nie byli w stanie efektywnie realizować nałożonych na nich zadań, o czym wspomniano wcześniej. Uwidaczniały się braki w doświadczeniu i wiedzy na temat funkcji i zadań samorządu oraz sposobów realizacji powierzonych zadań obronnych. Podjęto więc starania na płaszczyźnie wymiany doświadczeń z innymi krajami. Na przykład dzięki pomocy Fundacji Francja-Polska (Foundation France-Pologne) około 500 lokalnych urzędników wysłano na szkolenia do Francji. Również i inne organizacje zaangażowały się w proces szkolenia pracowników administracji lokalnej, między innymi fundacje niemieckie Adenauera i Eberta oraz wiele prywatnych fundacji amerykańskich, wśród których znalazły się Fundacja Rockefeller Brothers, Ford, National Endowment for Democracy. Na wyszczególnienie zasługuje powstała w 1989 r. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Zasadniczym jej celem jest wspieranie samorządu terytorialnego. Czyni to przez organizowanie kursów, szkoleń, konferencji i seminariów dotyczących obszaru działania samorządów. W obszarze zainteresowań szkoleniowych tych organizacji nie znajdował się, praktycznie nigdzie – w programie szkolenia i przygotowania kadr do działalności lokalnej – aspekt obronności i zadań, jakie stoją przed administracją w aspekcie lokalnym. Oczywiście jest to zrozumiałe, gdyż trudno sobie wyobrazić, że polskich urzędników przygotowują do zadań obronnych państwa instytucje zagraniczne i to w większości z kapitałem prywatnym. Nasuwa się więc od razu pytanie, czy w tej kwestii zrobiono cokolwiek? Czy przygotowano urzędników do zadań obronnych? Na pierwsze pytanie można dać odpowiedź taką, iż zrobiono, ale nie za wiele. Liczba oferowanych szkoleń dla kadr administracji samorządowej z zakresu obronności państwa nie jest satysfakcjonująca, a starania czynione do 1994 r. nie napawały optymizmem.²⁵ Nie przygotowano urzędników do efektywnych działań w zakresie obronności państwa, a znajomość przez nich zadań obronnych nie była częstym zjawiskiem. Stan ten jednak ulega poprawie. Już w badaniach prowadzonych w 1999 r., potem w 2000 i 2001, zauważalny jest postęp w kwestii traktowania przez urzędników wiedzy i umiejętności z dziedziny obronności państwa. W 2002 r. już prawie 85% badanych urzędników (przy N=104) umiało wymienić co najmniej jedno zadanie obronne, jakie mają do wykonania w zakresie powierzonych im obowiązków. Praktycznie każdy z nich umiał przedstawić cele obrony województwa,

²⁵ Praktycznie od 1994 r. rozpoczęto efektywne starania w kierunku wprowadzenia kursów i szkoleń obronnych dla urzędników administracji, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

tj. zabezpieczenie tej części kraju, za którą odpowiadają, przed zbrojną i dywersyjną działalnością przeciwnika, utrzymanie ciągłości działania podstawowych dziedzin gospodarki i administracji, zapewnienie ochrony ludności i dóbr materialnych przed skutkami wojny oraz innymi zagrożeniami, stworzenie dogodnych warunków do rozwinięcia i działania wojsk własnych oraz organizowanie wsparcia, zaopatrzenia i obsługi sił zbrojnych przez sektor pozamilitarny.

Istotne miejsce w poruszaniu spraw związanych ze szkoleniem ogólnobronnym kadr administracji mają również zagadnienia cywilno – wojskowej współpracy w sytuacjach kryzysowych. Natowski program szkolenia przewiduje szkolenie pracowników CIMIC (Civil Military Cooperation) w zakresie wykorzystania wszystkich ogniw w państwie. W Polsce natomiast doświadczenia w tym zakresie są jeszcze niewielkie. Ogólnie określa się, że treścią CIMIC są wszelkie relacje pomiędzy władzami wojskowymi NATO i władzami narodowymi, w zakresie cywilnym i wojskowym, podejmowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny, które dotyczą wzajemnych stosunków pomiędzy wojskami sojuszniczymi a rządami państw i ludnością cywilną w obszarach gdzie wojska sojusznicze działają. Koniecznością staje się więc przygotowanie polskich kadr administracji do współpracy cywilno-wojskowej, do zrozumienia i wystąpienia w roli państwa-gospodarza (HNS - Host Nation Support) w przypadku działania na naszym terytorium jednostek wojskowych sojuszników, a także niezbędność zbudowania sprawnego systemu reagowania kryzysowego i podczas konfliktów. W tym wypadku zakres realizowanych przedsięwzięć regulują zobowiązania wynikające z porozumień w ramach Sojuszu lub z dwustronnych bądź wielostronnych umów zawartych między „państwem-gospodarzem” oraz organizacją NATO i państwami wysyłającymi wojska. Należy również dodać, że polskie HNS obejmuje nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (logistykę), ale także dostarczenie sojusznikom innych „produktów”, jakimi są informacje, swoboda działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne. Do tego i innych działań w zakresie obronności państwa należy systematycznie przygotowywać zarówno urzędników, jak i całe społeczeństwo. Tym bardziej, że równoległe z realizacją zadań HNS organy administracji samorządowej i samorządu terytorialnego będą realizowały w warunkach kryzysu rozszerzone zadania z zakresu mobilizacji gospodarczej, wykorzystania zasobów narodowych, ochrony ludności, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zachowania ciągłości kierowania sferą cywilną. Koordynacja działań organów władzy publicznej w sferze HNS spoczywa na ministrze obrony narodowej, który wykorzystuje do

tego podległe mu organy. I tak: wojewoda odgrywa znaczącą rolę w zakresie realizacji zadań HNS, jest on organizatorem, koordynatorem i reprezentantem w lokalnych kontaktach oficjalnych z przedstawicielami sojuszników. Samorząd województwa zaś może wykonywać na rzecz wojsk sojuszu określone usługi publiczne, tj: udostępnienie dróg wojewódzkich, organizacja ruchu po nich oraz korzystanie z baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie. Samorząd powiatowy może być głównym wykonawcą publicznych zadań ponadgminnych w zakresie: udostępnienia terenów i nieruchomości w celu rozmieszczenia jednostek własnych i sojuszniczych, magazynowania uzbrojenia, urządzeń i środków materiałowych; wykorzystania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; zapewnienia współpracy wojskowych organów porządkowych z komendą powiatową policji oraz służbami przeciwpożarowymi. Co się tyczy samorządu gminy, świadczy on usługi związane z dostarczaniem mediów (energii, wody, gazu, ogrzewania), jak i w zakresie wykorzystania urządzeń sanitarnych i infrastrukturalnych.

Tak, więc chociażby z powyższych zadań stawianych administracji publicznej wynika teza, że na stanowiska urzędników rządowych i samorządowych powinny być zatrudniane (powoływane) osoby posiadające stosowną wiedzę, umiejętności i kompetencje, osoby otwarte na doksztalcanie i samokształcenie. Powyższe kryteria uwzględnia się w doborze kadr administracji innych państw. Na przykład: w Stanach Zjednoczonych preferuje się „generalistów” o jak najszerszej wiedzy i wielu umiejętnościach, w Niemczech i we Włoszech prawników, w Wielkiej Brytanii „oświeconych amatorów”, we Francji „generalistów-technokratów”²⁶. W Polsce zaś nie jest to aż tak skategoryzowane. Obecnie od kadr administracji publicznej (szczególnie kierowniczej) wymaga się dużego doświadczenia w zarządzaniu, kierowaniu i odpowiedniego przygotowania ogólnego i zawodowego. Niewątpliwie także urzędnik powinien wykazać się znajomością polityki, ekonomii, bezpieczeństwa (w tym wojskowości), historii, geografii i kultury, umiejętnościami komunikowania się, wywierania wpływu, posługiwania się językami obcymi oraz umiejętności obserwacji i zapamiętywania. Dobór pracowników jest więc skrupulatny i wymaga wielu analiz, sprawdzenia i konsultacji.

²⁶ Szerzej: *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne ...*, s. 138-139.

Talleyrand, minister spraw zagranicznych Francji (za czasów Napoleona), uważał, że urzędnik administracji państwa powinien być przede wszystkim wierny, zręczny i dokładny, lecz bynajmniej nie gorliwy. W działaniu powinien być rozsądny, bez zbyteń pośpiechu oceniać i podejmować decyzje. Stwierdzał ponadto, że kłamstwo bywa cenne, a więc nie należy go nadużywać. Podobny pogląd wyrażał Kissinger, były sekretarz stanu USA, twierdził, że różnica między dobrą a złą polityką polega na umiejętności dostrzegania i gromadzenia niuansów. Ważna jest zatem dokładność, a nie pośpiech. Nieprzewidziane działania są bardziej szkodliwe niż niepodejmowanie ich. W związku z powyższym kadra administracji publicznej państwa powinna być gruntownie przygotowana do czekających ją zadań (również obronnych), posiadać ogólną wiedzę (polityczną, społeczną, geograficzną, historyczną, ekonomiczną i o bezpieczeństwie) oraz umiejętność samokształcenia i doskonalenia. Oczywiście wiemy, że doskonalenie zawodowe, na różnych formach kształcenia, nie może być skuteczne, jeśli nie będzie wsparte aktywnością zainteresowanych posiadaniem wiedzy. W związku z tym dydaktyka w coraz większym stopniu zajmuje się procesem samodzielnego uczenia się (samokształcenie) oraz wszystkimi jego formami i determinantami²⁷. Niektórzy dydaktycy są nawet zdania, że podstawowym obowiązkiem współczesnego kształcenia jest nauczyć tego, jak się samodzielnie i skutecznie uczyć²⁸. Ta umiejętność stanowi niezbędny warunek przystosowania się współczesnego pracownika administracji do stale zmieniających się form życia, pracy, a nierzadko i zagrożeń cywilizacyjnych. Istota samokształcenia sprowadza się do umiejętności gromadzenia własnych i cudzych doświadczeń oraz ujmowania ich w nowe struktury w zależności od kształtującej się sytuacji oraz stopnia jej rozpoznania. Forma ta polega na pogłębianiu wiadomości teoretycznych przez: systematyczne przygotowywanie się do np. do zadań obronnych, samodzielne opracowywanie i analizowanie problemów, studiowanie wybranych opracowań, poszczególnych zagadnień, literatury specjalistycznej i czasopism fachowych.

²⁷ Por. J. Maciejewski, *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998, s. 55 i następne; K. Żegnałek, *Dydaktyka obronna*, Warszawa 2001; R. Stępień, *Z zagadnień dydaktyki i wychowania w wojsku*, Warszawa 1993.

²⁸ 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 1998, s. 153-166; Cz. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994, s. 55-56.

1.1.3 Struktura hierarchiczna na szczeblach administracji

Na przestrzeni kilku lat liczba i charakter podejmowanych kroków w zakresie przygotowania pracowników administracji publicznej zmieniały się. Ogólnie biorąc, obejmują one takie aspekty, jak: rozwijanie polityki i określenie potrzeb w zakresie przygotowania kadr administracji do zadań państwowych, opracowanie celów i planów przygotowania urzędników do działania w sytuacjach kryzysowych (pokoju i wojny) oraz realizację tych planów, ocenę wyników przygotowania kadr do stojących przed nimi zadań. Upraszczając, wskazuje się na konieczność powiązań pomiędzy analizą potrzeb, określeniem planu i programu przygotowania (edukacji) urzędników, jego realizacją oraz oceną wyników tej edukacji i wykorzystania sprzężenia zwrotnego²⁹. Należy też tu dodać, że przygotowanie kadr do zadań państwowych stanowi ciąg zaplanowanych, systematycznych działań, mających na celu podwyższenie kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej oraz zwiększenie ich zdolności do radzenia sobie z ciągle zmieniającymi się wymaganiami. W takim stanie rzeczy efektem tej edukacji (przygotowania) powinna być, oprócz pomnożenia wiedzy, umiejętności i innych, głównie osobowościowych walorów indywidualnych, ekspansja i wzrost zdolności do działania w sytuacjach kryzysowych.

Mówiąc idealistycznie, dla powodzenia tych przedsięwzięć istnieć też powinien korzystny klimat polityczny i zgoda głównych sił politycznych – w parlamencie i poza nim – na ich przeprowadzenie, a wcześniej – na podstawowe kierunki zmian, również w sferze obronności państwa.

W obowiązującym systemie prawnym w Polsce kwestie pracowników urzędów administracji publicznej regulują następujące ustawy:

- Kodeks pracy³⁰;
- Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³¹;
- Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej³²;

²⁹ Szerzej: B. Szlachcic, *Studia nad rozwojem kadr ...*, s. 34-35.

³⁰ DzU 1998, nr 21, poz. 94 (U) Kodeks pracy.

³¹ DzU 1982, nr 31, poz. 214 ze zmianami w 1994 r. (DzU 1994, nr 136, poz. 704) i w 1996 r. (DzU 1996, nr 89, poz. 402).

³² DzU 1996, nr 89, poz. 402.

- Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych³³.

Co do obowiązków i praw urzędnika państwowego, to należy powiedzieć, że jest on obowiązany do chronienia interesu państwa oraz prawa i słuszych interesów obywateli. Trudno nie zgodzić się z tym, że w interesie państwa i obywateli jest dbanie o sprawy obronności, w tym należyte przygotowanie się kadry administracji publicznej do zadań obronnych i ich wykonanie. Nie wymaga również bliższego uzasadnienia pogląd, iż zobowiązany jest on w szczególności do: przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, dążenia do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnego i terminowego wykonania powierzonych zadań (w tym obronnych), postępowania zgodnego z etyką³⁴ oraz rozwijania własnej wiedzy i umiejętności niezbędnych do pełnienia funkcji w administracji publicznej.

Wspominając o organach administracji publicznej należałoby wcześniej wyjaśnić znaczenie tego pojęcia. *Organ administracji publicznej* – z definicji – jest to wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego. W art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (NSA) stwierdza się, że „organami administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”³⁵. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) zaś przez *organy administracji publicznej* rozumie: „ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2, tzn. powołane z mocy

³³ DzU 1990, nr 21, poz. 124 z późniejszymi zmianami.

³⁴ Mimo, że w Polsce nie mamy kodeksu etyki urzędniczej warto byłoby jednak dokonać spisu zasad etycznego postępowania i systematycznie wprowadzać je w życie. Ważne jest to, chociażby w kontekście podejmowania decyzji, mających charakter uznaniowy. Lord Nolan zdefiniował podstawowe reguły, którymi powinny kierować się służby publiczne, są to: bezinteresowność, uczciwość, obiektywizm, odpowiedzialność, otwartość, rzetelność i sprawność. Zob. *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, Wyd. 2, Lublin 1999, s. 155.

³⁵ DzU 1995.74.368 (U) Naczelny Sąd Administracyjny.

prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw (...) rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych³⁶.

Powyższe opisy organów administracji publicznej (ustawa o NSA oraz KPA) nie są z sobą w sprzeczności, wyodrębniają jednostki organizacyjne aparatu państwowego, którym przydzielone są określone funkcje i konkretyzują te jednostki w istniejących strukturach administracji państwowej. Podział organów państwowych przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Podział organów państwowych (wg K.A. Wojtaszczyka)

Kryterium wyróżnienia	Rodzaje organów
Liczba osób tworzących dany organ	organy jednoosobowe, podejmują decyzje jednoosobowo, np. prezydent, minister, wojewoda
	organy kolegialne (wielosobowe), np. parlament
Zakres kompetencji	organy o kompetencji ogólnej, np. głowa państwa, parlament, rząd
	organy o kompetencji szczegółowej (branżowej), np. minister, komendant straży pożarnej
Zakres przestrzenny (terytorialny)	organy centralne; organy, których kompetencja rozciąga się na terytorium całego kraju, bądź które reprezentują państwo jako całość na zewnątrz, np. głowa państwa
	organy terenowe; organy, których kompetencje dotyczą tylko części terytorium państwowego, np. wojewoda, kierownik urzędu powiatowego
Sposób powoływania organów państwowych	z wyboru – skład wyłaniany jest przez ciało wyborcze: społeczeństwo lub elektorów, np. sejm w Polsce w wyborach przez społeczeństwo, prezydent w USA przez kolegium elektorów wyłaniane wcześniej przez społeczeństwo
	z kooptacji – jego skład jest uzupełniany przez sam organ, powołujący do swego grona na wakujące miejsce inne osoby, np. sejm po uzupełnieniu składu w wyniku śmierci jednego przedstawiciela
	z nominacji – czyli poprzez wyznaczenie na dane stanowisko przez organ wyższy, np. premier nominuje wojewodów, sejm powołuje rząd
	w drodze losowania; sposób stosowany np. w starożytnych Atenach
	w drodze dziedziczenia – przekazanie władzy wg ustalonych prawnie zasad, np. władzę po ojcu obejmuje najstarszy legalny syn. W ten sposób przekazywana jest zazwyczaj władza monarsza; część członków Izby Lordów jest również z dziedziczenia
	organy prawodawcze – organy tworzące prawo, np. sejm, rada gminna

³⁶ DzU 2000.98.1071 (U) Kodeks postępowania administracyjnego.

Rodzaje działalności	organy administracyjne – organy, które na podstawie obowiązującego prawa organizują procesy społeczne oraz kształtują indywidualne sytuacje prawne, np. wojewoda
	organy sądowe – organy, które rozstrzygają spory obywateli, instytucji, np. sądy rejonowe
	organy kontrolne – organy oceniające zdarzenia i zachodzące procesy w kontekście celów i zadań państwa oraz obowiązującego prawa, np. NIK w Polsce

Źródło: K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wyd. 3, Warszawa 1999, s. 91-92.

Na potrzeby niniejszej pracy wzięto pod uwagę podział organów na:

- 1) organy administracji rządowej, które podzielono na: organy naczelne, organy centralne, organy terenowe;
- 2) organy samorządu terytorialnego, które dzielą się na: organy samorządu województwa, organy samorządu powiatowego, organy samorządu gminnego.

Do osobowego określenia kierowniczych kadr administracji publicznej w RP niezbędne jest wyszczególnienie reprezentantów poszczególnych organów administracji publicznej. „Naczelnymi organami administracji rządowej są, więc: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie-członkowie Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami (resortami) administracji rządowej, przewodniczący komitetów (urzędów) wchodzących w skład Rady Ministrów. Za centralny organ administracji rządowej uważa się kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który jest powołany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i działa na podstawie ustaw szczególnych podlegając Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi albo, nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister. Centralnymi organami administracji rządowej są też między innymi osoby kierujące służbami, inspekcjami i strażami, których wojewódzkie struktury wchodzi w skład wojewódzkiej administracji zespolonej.”³⁷ E. Radziszewski za organy centralne uznał również struktury organizacyjne wykonujące zadania publiczne, których zakres działania obejmuje cały kraj, a także agencje powołane ustawami, wykonujące zadania publiczne.³⁸ Wśród struktur organizacyjnych wykonujących

³⁷ E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 20.

³⁸ Szerzej, tamże.

wspomniane zadania wyszczególnia on, między innymi: szefa Obrony Cywilnej Kraju, Straż Graniczną, generalnego dyrektora Dróg Państwowych, naczelnego dyrektora Archiwów Państwowych, Urząd Dozoru Technicznego, Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Krajową Radę Sądownictwa, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Centralną Komisję ds. Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych, Komitet Badań Naukowych, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, Radę ds. Uchodźców.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie³⁹, wyszczególnia się organy:

- 1) administracji rządowej:
 - a) wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej,
 - b) organy administracji niespolonej,
- 2) samorządu województwa.

Ustawa określa (w art. 2) wykonawstwo administracji rządowej przez terenowe organy, którymi są:

- 1) wojewodowie,
- 2) działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży (**tabela 7**), wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, w imieniu:
 - a) wojewody, z ustawowego upoważnienia,
 - b) własnym, jeżeli ustawy tak stanowią,
- 3) organy administracji niespolonej (**tabela 8**),
- 4) organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia,
- 5) działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży (**tabela 9**), wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
- 6) organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

³⁹ DzU 2001.80.872 (U) Administracja rządowa w województwie.

Tabela 7. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu wojewody, z ustawowego upoważnienia, bądź w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią (województwa administracja zespolona)

Wojewódzka administracja zespolona (kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży)	Podporządkowanie
Służba Ochrony Zabytków Służba Geodezyjna i Kartograficzna Nadzór Budowlany i Administracja Architektoniczno-Budowlana Inspekcja Handlowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych Inspekcja Sanitarna Inspekcja Ochrony Środowiska Inspekcja Farmaceutyczna Inspekcja Ochrony Roślin Inspekcja Nasienna Inspekcja Weterynaryjna Policja Państwowa Straż Pożarna Nadzór Pedagogiczny	Podlegają wojewodzie

Tabela 8. Organy administracji niezespolonej

Organy administracji niezespolonej (DzU 2001.80.872 (U) Administracja rządowa w województwie. Załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.)	Podporządkowanie
Dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień Dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, inspektorzy kontroli skarbowej Dyrektorzy okręgowych urzędów górnictwa i specjalistycznych urzędów górnictwa Dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej Dyrektorzy urzędów celnych Dyrektorzy urzędów morskich Dyrektorzy urzędów statystycznych Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci strażnic oraz komendanci granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów Straży Granicznej Regionalni inspektorzy celni Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego, Główny Inspektor Sanitarny i inspektorzy sanitarni.	Podlegają właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, kierownikowi państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujących na obszarze województwa zadania i kompetencje z zakresu administracji rządowej. W stosunku do wojewody organy administracji niezespolonej obowiązane są do: uzgadniania z nim projektów prawa miejscowego; zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, składania rocznych informacji, a na żądanie - bieżących o działalności na terenie województwa

Tabela 9. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem starosty (zespolona administracja powiatowa)

Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży	Podporządkowanie
Policja Straż Pożarna Nadzór Budowlany Inspekcja Sanitarna Inspekcja Weterynaryjna	Podlegają staroście

Istota samorządu terytorialnego polega na wyodrębnieniu jednostek tego samorządu i poszczególnych zakresów spraw. Samorząd ma charakter uniwersalny, po pierwsze jest samodzielny, po drugie niezależny od administracji rządowej. Jego głównym celem jest realizowanie zadań własnych i zleconych oraz zaspokajanie potrzeb społeczności mieszkańców. Niezbędne do dalszych wywodów jest określenie charakterystycznych cech samorządu terytorialnego, a mianowicie samorząd terytorialny, to wyodrębniona grupa społeczna, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny, grupa ta posiada rozbudowaną organizację (przedstawicielstwa), która pozostaje pod kontrolą społeczną. Reprezentantem samorządu terytorialnego w gminach ziemskich jest wójt, gminach miejskich – burmistrz, powiecie – starosta powiatu; miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – prezydent, a w województwie – wojewoda.

Szczeblem podstawowym samorządu terytorialnego w Rzeczpospolitej Polskiej jest gmina. Zgodnie z art. 1. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰ mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Na mocy art. 2. 1. gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiada ona osobowość prawną (art. 2.2.) i jednocześnie samodzielność gminy podlega ochronie sądowej (art. 2.3.).

Środkowym szczeblem, jeśli można tak określić, systemu samorządów lokalnych administracji publicznej w RP jest powiat. Składa się on z graniczących ze sobą gmin. Jeżeli powiat obejmuje tylko gminy, zwany jest – powiatem ziemskim, jeśli zaś obejmuje całe miasto na prawach powiatu, zwany jest – powiatem grodzkim. W RP jest 65 powiatów grodzkich i 308 powiatów ziemskich⁴¹. Zgodnie z art. 1. 1. ustawy z dnia 5 czerwca

⁴⁰ DzU 2001.142.1591 (U) Samorząd gminny.

⁴¹ Zob. H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły Zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 112-113.

1998 r. o samorządzie powiatowym⁴² mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Cytowana ustawa w art. 2. 1. stwierdza, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jednocześnie ma on osobowość prawną (art. 2.2.). Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej (art. 2.3.), a o ustroju stanowi jego statut (art. 2.4.).

Najwyższym szczeblem samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej jest województwo. Tworzy się je w drodze ustawy, w której musi być określona nazwa i terytorium oraz siedziba władz województwa. Do tej ustawy dołączany jest wykaz gmin wchodzących w jego skład.

Wyszczególnione trzy szczeble administracji w Polsce mają strukturę hierarchiczną:

- 1) gmina:
 - a) rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny;
 - b) zarząd gminy, jako organ wykonawczy;
- 2) powiat:
 - a) rada powiatu, jako organ stanowiący i kontrolny;
 - b) zarząd powiatu, jako organ wykonawczy;
- 3) województwo:
 - a) sejmik województwa, jako organ stanowiący i kontrolny;
 - b) zarząd województwa, jako organ wykonawczy.

Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴³ art. 17. w skład rady gminy wchodzi radni w liczbie:

- 1) dwunastu w gminach do 5 000 mieszkańców;
- 2) piętnastu w gminach do 10 000 mieszkańców;
- 3) dziewiętnastu w gminach do 20 000 mieszkańców;
- 4) dwudziestu jeden w gminach do 50 000 mieszkańców;
- 5) dwudziestu trzech w gminach do 100 000 mieszkańców;
- 6) trzydziestu w gminach do 200 000 mieszkańców;

⁴² DzU 2001.142.1592 (U) Samorząd powiatowy.

⁴³ DzU 2001.142.1591 (U) Samorząd gminny.

oraz po pięciu na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż sześćdziesięciu radnych. Spośród swojego grona (art. 19. 1.) rada wybiera w głosowaniu tajnym przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zadaniem przewodniczącego (art. 9.2.) jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Organem wykonawczym gminy jest zarząd (art. 26. 1) w liczbie od 3 do 5 osób (art. 28.1.). W skład zarządu wchodzi (art. 26.2.): wójt albo burmistrz (prezydent miasta) jako przewodniczący zarządu, ich zastępcy oraz pozostali członkowie. Zgodnie z art. 26.3. burmistrz jest przewodniczącym zarządu w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta (art. 26.4.).

Starosta jest szefem powiatu i stoi na czele zarządu powiatu. Kieruje on bieżącymi sprawami powiatu, przewodniczy zarządowi i kieruje starostwem powiatowym. Jest zwierzchnikiem kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, powiatowych służb, inspekcji i straży.⁴⁴

Kompetencja sejmiku województwa nie ma charakteru kompetencji ogólnej. Jego kompetencje są wyraźnie określone, a wynikają z przepisów ustaw lub postanowień uchwalonego przez sejmik własnego statutu. Prawo sejmiku do stanowienia statutu województwa daje mu bezpośredni wpływ na kształtowanie zakresu swoich kompetencji.

Zarząd województwa jest organem kolegialnym działającym pod przewodnictwem marszałka województwa. Marszałkiem województwa może być tylko radny, podczas gdy pozostali członkowie zarządu mogą być wybierani zarówno spośród radnych, jak i spoza składu sejmiku. Kompetencje zarządu (inaczej niż kompetencje sejmiku) są oparte na zasadzie domniemania kompetencji. A zatem zarząd wykonuje wszystkie zadania należące do samorządu województwa, niezatrzymane dla innych organów.

⁴⁴ Powołanie i odwołanie powiatowych służb, inspekcji i straży starosta uzgadnia z wojewodą.

Z powyższego można wywnioskować, że praktycznie cała działalność administracji publicznej mieści się w ramach pewnych sformalizowanych struktur, zhierarchizowanych i o ściśle określonych kompetencjach. W związku z powyższym decydenci i wykonawcy powinni działać na rzecz i dobro państwa, korzystać z doświadczeń różnych dziedzin nauki, tak aby móc efektywniej wykonywać powierzone im zadania.

1.2 Strukturalno-funkcjonalne podejście do analizy administracji publicznej

Tematyka badawcza administracji i jej wpływu na siłę obronną państwa pojawiła się znacznie wcześniej niż samo pojęcie. Rodowód jej sięga filozoficznej refleksji nad dziejami ludzkości usiłującej stworzyć ogólną teorię porządku i bezpieczeństwa, dobra wspólnego, władzy i ustroju społecznego.

Wzrost zainteresowania badaniami z tej dziedziny obserwuje się już od XIX wieku, przypuszczalną przyczyną tego może być rozbudowa struktur administracji oraz poszerzanie się jej zakresu działania i odpowiedzialności.⁴⁵ To z kolei wiąże się z całą sferą organizacji i racjonalizacji pracy. Pojawiają się opinie, że „tak jak klasyczna teoria racjonalizacji procesu pracy analizowała, *zakład bez ludzi*, tak szkoła *human relations* badając zakład, widziała *ludzi bez celów i zadań zakładu*. Rodzi się nowe podejście do problemów pracy, które można określić jako dążenie do przewyżczenia skrajności teorii klasycznej i szkoły stosunków międzyludzkich”.⁴⁶ Notabene, cechą charakterystyczną klasycznej teorii racjonalizacji procesu pracy jest przekonanie o wyższości instytucji pracy nad jednostką ludzką, zaś szkoły stosunków międzyludzkich stwierdzenie, że człowiek nie jest maszyną, natomiast jest osobą wyposażoną w bogaty i złożony zespół motywacji, nie chce i nie powinien być izolowany od grupy, w której funkcjonuje zawodowo.

⁴⁵ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 2, Warszawa 1999; B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Wyd. 2, Warszawa 2000; F. Heady, *Public Administration. A Comparative Perspective*, Wyd. 4, New York 1991; E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 1999.

⁴⁶ H. Januszek, J. Siokora, *Socjologia pracy*, Poznań 1996, s. 23.

1.2.1 Cechy nowoczesnej administracji

Nowe podejście do powyższej problematyki coraz częściej koncentruje się na modelowych cechach nowoczesnej organizacji instytucji (zakładu pracy). Warto w tym miejscu dodać, że klasyczną teorię organizacji zwaną zarządzaniem administracyjnym, upowszechnia Henri Fayol (Karol Adamiecki). Można uznać, że wyszczególnia on oprócz sześciu podstawowych czynności instytucji (techniczne, handlowe, finansowe, ochronne, rachunkowe, kierownicze) także kilkanaście zasad, wykorzystywanych w organizacji do sprawnego zarządzania, oto niektóre z nich: podział pracy (osoba powinna wykonywać określone zadania wynikające ze stanowiska pracy), autorytet i dyscyplina, jedność rozkazodawstwa (polecenia wydawane przez jednego przełożonego), jednolitość kierownictwa, podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu, wynagrodzenie sprawiedliwie i adekwatnie do wykonywanych zadań, centralizacja (skupienie decyzyjności na najwyższym szczeblu w firmie) i hierarchia, stabilność personelu (fluktuacja personelu jest niekorzystna dla firmy), zaangażowanie, inicjatywa (pracownicy mają prawo sugerowania zmian i poprawek), esprit de corps, czyli duch zespołu (ludzie lubią pracować w grupie).

Badania pozwalają na zaobserwowanie tendencji rozbudowania ogólnej problematyki przygotowania i realizacji zadań administracji publicznej o różne inspiracje współczesnej nauki, chodzi między innymi: o przenikanie się teorii zorientowanych szczególnie na biurokrację oraz porównawcze badania nad organizacjami, działalnością jednostek i grup w sytuacji zagrożenia i wojny.

Wychodząc z powyższego, jednocześnie traktując instytucje administracji jako złożony i otwarty zbiór społeczny, w którym występują wspólnoty oraz istnieją także różne interesy grupowe - powstałe na gruncie różnych wartości - wskazuje się, że kierownicza kadra administracji publicznej w państwie jest celową grupą zbiorowego działania tworzącego pewien wydzielony system społeczny. Dlatego też w rozważaniach dotyczących przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa uważa się za uzasadnione oparcie rozważań naukowych na teorii strukturalno-funkcjonalnej.⁴⁷ Swym zasięgiem teoria ta obejmuje: ustalenie i opis

⁴⁷ Najwybitniejszymi przedstawicielami szkoły strukturalnej w socjologii organizacji zakładu pracy są obecnie: P.M. Blau, J. Haig, M. Aiken, R.H. Hall, C. Perrov, T. Bunns, D.S., Pugh, D.J., Hickson, J. Woodward.

podstawowych zależności między instytucją a otoczeniem, a także próby pomiaru wpływów na strukturę i funkcjonowanie instytucji w zmieniających się warunkach. W teorii tej mieści się pojęcie organizacji formalnej i kompleksowej, stworzonej w celu odróżnienia organizacji o skomplikowanej strukturze z zasadami i rygorami działania oraz sprecyzowanymi celami, od mniej zwartych organizacji społecznych, takich jak rodzina czy wspólnota.⁴⁸ W tym wypadku przedmiotem pogłębionych analiz stała się szczególnie technologia, a później wielkość organizacji.

Analizując problematykę strukturalno-funkcjonalną nie sposób pominąć badań Maxa Webera, który pierwszy stworzył zasady biurokracji (organizacji biurokratycznej), której podłożem wydaje się być teoria strukturalno-funkcjonalna. Uważał, że decydującą przyczyną poprawnie biurokratycznej organizacji była jej czysta technicznie wyższość nad każdą inną formą organizacji.

Max Weber wylicza podstawowe cechy struktur biurokratycznych, składających się na ów typ idealny, oto one:

1. specjalizacja i podział pracy;
2. hierarchiczność;
3. posiadanie i działanie wedle spójnego systemu zasad;
4. wykonywanie swych obowiązków bezstronnie;
5. o zatrudnieniu decydują kwalifikacje, a o awansie dokonania i starszeństwo;
6. biurokratyczny mechanizm oznacza najwyższą z możliwych wydajność organizacyjną, nie tylko maksymalizację wydajności jednostek.

Należy mieć świadomość, że w rzeczywistości zachodzą procesy zakłócające funkcjonowanie. Według powyższych cech znaczy to, że dane czynniki mogą mieć charakter zarówno funkcjonalny, jak też dysfunkcjonalny.

Typ idealny biurokracji, zaprezentowany przez Webera określa pewną strategię metodologiczną, którą można zdefiniować jako zbiór wzajemnie powiązanych, znaczących, typowych i charakterystycznych dla danego zjawiska, obiektu czy procesu cech i elementów. Wiemy, że typy idealne nie mają najczęściej swego odpowiednika w rzeczywistości, jednak służą do badania danej klasy zjawisk.

⁴⁸ Zob. H. Januszek, J. Siokora, *Socjologia...*, dz. cyt., s. 25.

Weber w swoich rozważaniach nie uwzględnia struktur nieformalnych, które jak wiemy z praktyki, są immanentną cechą struktur formalnych. Często związki i praktyki nieformalne przyczyniają się do wzmożenia wydajności pracy (działania). Dlatego też w badaniach także uwzględnia się czynniki wywołane przez działanie struktur nieformalnych.

1.2.2 Kryteria działania zorganizowanego

W niniejszej pracy wykorzystuje się teorie nakierowane na działanie zorganizowane, wyszczególniając zasadnicze etapy cyklu organizacyjnego przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych. Po pierwsze, wybór celu, który ma być osiągnięty, po drugie - zbadanie środków i warunków niezbędnych do osiągnięcia założonego celu, po trzecie - przygotowanie warunków i środków, po czwarte - realizacja przyjętego planu, wreszcie ostatnie - kontrola wyniku. Czyli w przygotowaniu kadr administracji do zadań obronnych państwa cele są już określone i znane wszystkim realizatorom procesu.

Bardzo istotne jest również określenie pewnych kryteriów działania zorganizowanego, którego cechy przekładają się na administrację publiczną, tzn. aby działalnie było zorganizowane musi: jak wspomniano - mieć zawsze jeden dobrze sprecyzowany cel, ścisły, ograniczony i użyteczny; zachować te same warunki zjawiska, należyście przygotować ludzi i środki rzeczowe, respektować ściśle określony plan realizacji zadań, zaś otrzymane wyniki konfrontować z założonymi celami.

W analizach działanie kadry w organizacji, jaką jest instytucja (szerzej państwo), rozpatruje się w dwóch aspektach: w pierwszym organizacja oczekuje od jednostki spełniania złożonych ról i uczestnictwa w osiąganiu jej celów, w drugim zaś jednostka ma sprecyzowane oczekiwania wobec organizacji, na które wpływ wywierają zarówno potrzeby ogólnoludzkie, jak i osobiste. Stosuje się także podejście strukturalne, gdzie organizacja jest tworem racjonalnym mającym realizować określone cele jej twórcy. W tym wypadku kadry administracji publicznej dostosowują się do struktury organizacyjnej w państwie. Podejście takie uwzględnia m.in.: stosowny podział pracy, wymagane umiejętności i siły, hierarchię, formalizację oraz specjalizację, dlatego też jest ono przydatne do badania przygotowania administracji do zadań obronnych państwa.

1.3 Pedagogika technologiczna podstawą analizy przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa

W badaniach także wykorzystuje się pedagogikę technologiczną, wskazując na jej funkcjonalność w rozpatrywaniu przygotowania obronnego kierowniczych kadr. Według teorii technologicznej, „wiedza naukowa nie może ograniczać się do teoretycznych rozważań o rzeczywistości, musi pełnić funkcje praktyczne. Znaczenie tej wiedzy wyraża się w jej skuteczności i użyteczności do realizacji celów praktyczno-technicznych, które zakładają pełne zapanowanie nad światem przez człowieka”.⁴⁹

W tym podejściu technologia stała się przedmiotem pogłębionych analiz, nauka zaczęła pełnić funkcję technologiczną, stając się swoistym narzędziem zmiany rzeczywistości.

Analizując literaturę odnajdujemy wiele odniesień do technologii. Czołowi przedstawiciele pedagogiki, organizacji i zarządzania również poświęcają jej dużo uwagi. Należy także dodać, że „w praktyce kształcenia występują różne koncepcje, ale dominuje raczej orientacja technologiczna, z elementami orientacji humanistycznej”.⁵⁰

Pedagogika technologiczna weryfikuje postawione hipotezy za pomocą obserwacji i doświadczeń, zaś wyniki sprawdza empirycznie i buduje uogólnienia. Efektem takiego działania jest opisanie i wyjaśnienie rzeczywistości i na tej podstawie zbudowanie modelu lub przedstawienie propozycji zmian.

„Teoria jako efekt uogólnionych wniosków z badań jest wiedzą nadającą się do usprawnienia procesu kształtowania człowieka, jest wiedzą technologiczną opartą na celowo-racjonalnym i formalistycznym myśleniu.”⁵¹ Generalnie przydatność pedagogiki technologicznej do badań przygotowania obronnego kadr administracji jest uzasadniona, chociażby ze względu na jej główne założenie, a mianowicie to, że nie zajmuje się celami,

⁴⁹ T. Bauman, *Pedagogika społeczna wobec zmian w myśleniu o kształceniu i wychowaniu*, [w:] *Pedagogika społeczna*, pod red. T. Pilcha i I. Lepalczyk, Warszawa 1995, s. 91.

⁵⁰ Wśród pedagogów spotykamy różne opcje w tej sprawie, np.: H. Kwiatkowska omawia trzy koncepcje: technologiczną, humanistyczną i funkcjonalną; T. Lewowicki – ogólnokształcącą, personalistyczną, pragmatyczną (kompetencyjną), specjalistyczną, progresywną (problemową) i wielostronną; W. Okoń – kompetencyjną, personalistyczną i progresywną. Zob. C. Banach, *Potrzeby – idee – możliwości kształcenia nauczycieli w Polsce*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, pod red. F. Szloska, Radom 1995, s. 46-47.

⁵¹ T. Bauman, *Pedagogika społeczna ...*, dz. cyt., s. 92.

tn. nie są one przedmiotem badania, może ona służyć każdym celom, oczywiście pod warunkiem, że są one jasno sprecyzowane. W wypadku przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej cele te są już wcześniej określone, chodzi o poszukanie odpowiedzi na pytanie „jak?”, z naciskiem na efekty tego przygotowania, wykorzystując do tego celu szeroki wachlarz treści, zasad, metod i sposobów organizacji. W tym wypadku: wychowanie traktowane jest jako zadanie, tj. dostarczenie wiedzy i umiejętności umożliwiających osiągnięcie założeń (celu); jednostka jest materiałem do obróbki, zaś wykładowca (ekspert, trener) narzędziem do zrealizowania zamierzonego celu.

Mając świadomość przemian i transformacji społecznych, ekonomicznych, politycznych i militarnych, wielości przesłanek oraz różnych podejść pedagogicznych⁵², w badaniach administracji wykorzystano teorię strukturalno-funkcjonalną, a podejście technologiczne – w analizie przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

⁵² Waznym obszarem rozważań jest pedagogika humanistyczna, której podstawą są założenia dotyczące rozumienia, metod poznania i relacji pomiędzy teorią i praktyką. Przedstawiciele tej pedagogiki śledzą problemy zawarte w tekstach wcześniej napisanych, odnoszą je do współczesności, rzeczywistość odnoszą do samych siebie. Pedagogika krytyczna zaś dotyczy głównie celów wychowania i interesów przez nie realizowanych. Teoria ta postuluje przekraczanie barier w rozwoju człowieka stawianych mu w procesie edukacji, akcentuje potrzebę osiągania kompetencji komunikacyjnych w celu negocjowania rozbieżnych interesów grup i jednostek społecznych. Zob. T. Bauman, *Pedagogika społeczna wobec zmian...*, dz. cyt.; Z. Kwiecinski, *O edukację i pedagogikę radykalnie krytyczną*, [w:] *Alternatywna pedagogika humanistyczna*, pod red. B. Suchodolskiego, Wrocław 1990; *Spory o edukację. Dylematy i kontrowersje we współczesnych pedagogikach*, pod red. Z. Kwecińskiego i L. Witkowskiego, Warszawa 1993.

ROZDZIAŁ 2. ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA

2.1 Bezpieczeństwo państwa wartością decydującą o przyszłym bycie i rozwoju narodu

Bezpieczeństwo, będąc podstawową potrzebą zarówno jednostki, jak i państw oraz systemów międzynarodowych, powoduje dążność każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Celem tej aktywności jest usunięcie lub przynajmniej oddalenie wszelkiego rodzaju zagrożeń. Termin *bezpieczeństwo* zawiera w sobie dwa zasadnicze komponenty. Pierwszy z nich, to gwarancja nienaruszalnego przetrwania państwa i jego członków, drugi – swoboda w jego funkcjonowaniu i rozwoju. Składnik pierwszy „przetrwanie” daje możliwość fizycznego trwania, jest swoistą podstawą bezpieczeństwa, ale ograniczenie się wyłącznie do tego komponentu nie daje swobody rozwoju danego podmiotu, w naszym wypadku państwa i jego narodu. W związku z tym konieczne jest zespolenie obu wymienionych składników. Niezbędne jest również wprowadzenie „pewności gwarancji nienaruszalności przetrwania i rozwoju”, która jest warunkiem obu wymienionych wcześniej komponentów. Na tej podstawie (w ujęciu syntetycznym) bezpieczeństwo można określić jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych⁵³. W ujęciu szerszym, *bezpieczeństwo* to „stan, który daje poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja oznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in.: bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne”.⁵⁴

⁵³ Zob. J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój - wzajemne relacje*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Siedlce-Chlewiska, 5-6 maja 1999 r., pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999, s. 65-66.

⁵⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...*, dz. cyt., s. 13.

Podobnie rozpatruje te kwestie J. Kukułka. Kategoryzuje on wymiary bezpieczeństwa, wyróżniając: wymiar podmiotowy, przedmiotowy i procesualny. W wymiarze podmiotowym bezpieczeństwo oznacza pewność istnienia i przetrwania danego uczestnika życia społecznego. W wymiarze przedmiotowym można je identyfikować z tożsamością państwową i swobodami rozwojowymi. W wymiarze procesualnym odnosi się je natomiast do subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa, tj. wspomnianej wcześniej pewności funkcjonowania i rozwoju danego podmiotu⁵⁵.

Tak więc pojęcie bezpieczeństwa państwa, rozumienie i przygotowanie do zadań obronnych kadr administracji publicznej nie jest obojętne dla nauki wojskowej. Już sam ustrój administracyjny kraju, a w jego ramach sposób, w jaki zorganizowano działania na rzecz obronności, jest bowiem sam w sobie wyrazem rozumienia interesu publicznego. Ustrój ten trzeba zatem badać i oceniać pod kątem tego, co czyniono i jak czynić się powinno. Chodzi tu między innymi o ogólne przygotowanie obronne administracji publicznej i o to, czy kadry administracji dostosowane są do funkcji, które mają spełnić w systemie bezpieczeństwa państwa, o zasady organizacyjne i techniczne administracji publicznej, na których się ona opiera, o mechanizmy doboru kadr i zasady odpowiedzialności urzędniczej.

2.1.1 Funkcje współczesnego państwa

Rozważając kwestie bezpieczeństwa państwa, nie sposób ominąć funkcji, jakie ma do spełnienia współczesne państwo. Według K. A. Wojtaszczyka „funkcją państwa nazywa się całokształt jego działalności w określonej sferze życia społeczeństwa”.⁵⁶ S. Ehrlich pisze „organizacja państwowa rozwija w wielu dziedzinach różnorodną działalność, którą można uogólnić grupując ją według podstawowych kierunków. Tak potraktowaną działalność organizacji państwowej nazywamy funkcjami państwa”.⁵⁷ Mając na względzie powyższe twierdzenia, można sądzić, że współczesne państwo ma do spełnienia wiele funkcji, gdyż sfera życia społecznego zawiera w sobie ich wielość. Funkcje te zależą od

⁵⁵ Szerzej J. Kukułka., *Narodziły się nowe koncepcje bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukułki, Warszawa 1994, s. 40-41.

⁵⁶ K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1999, s. 22.

⁵⁷ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, 67.

„celów państwa, zakresu działania, rozwoju cywilizacyjno-wytwórczego i kulturowego”⁵⁸. W zasadzie każde państwo spełnia funkcje zewnętrzną, wewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną i kulturalno-wychowawczą. Kryterium działania, rodzaje i treść funkcji państwa przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Typologia funkcji państwa

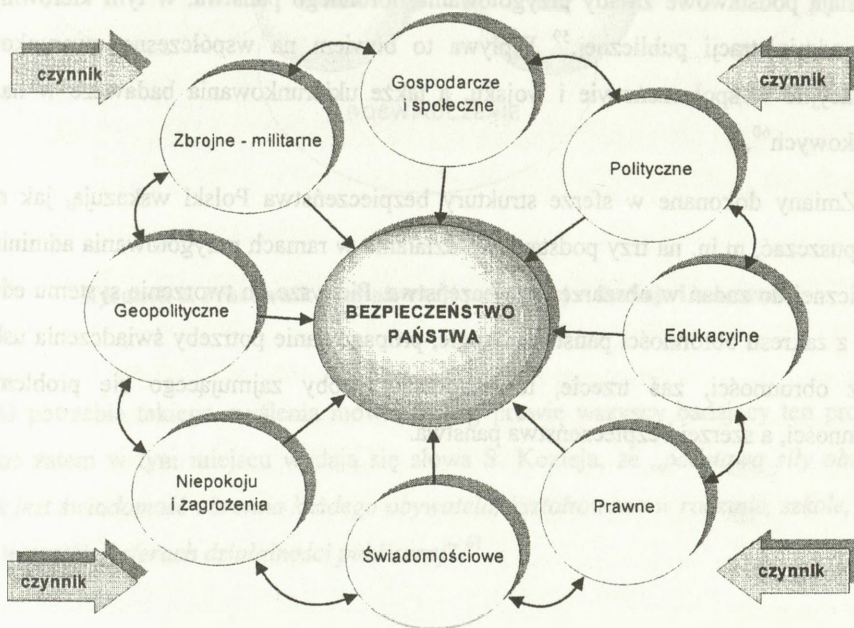
Kryterium działania państwa	Rodzaje funkcji państwa	Treść funkcji państwa
Zasięg przestrzenny (terytorialny)	Funkcje zewnętrzne	Różne formy działania państwa w stosunkach międzynarodowych
Dziedziny działania państwa	Funkcje wewnętrzne	Regulowanie stosunków wewnątrzpaństwowych Organizowanie niektórych dziedzin życia społecznego Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju
	Funkcje zewnętrzne	Utrzymanie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony interesów będących wyrazem racji stanu
	Funkcja gospodarczo-organizacyjna	Wpływanie na procesy gospodarcze przez określoną politykę gospodarczą
	Funkcja socjalna	Działania zmierzające do zapewnienia minimum egzystencji
Cele działania państwa	Funkcja adaptacyjna	Procesy przystosowania się państwa do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych
	Funkcja regulacyjna	Wpływanie na zachodzące procesy społeczne
	Funkcja innowacyjna	Inicjowanie przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych

Źródło: K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1999, s. 23

Funkcje państwa realizuje się w drodze działalności prawodawczej, wykonawczej, wymiaru sprawiedliwości i kontrolnej. Należy także dodać, że państwo posługuje się środkami przymusu, a także stwarza przesłanki dla aktywnego obywatelskiego wsparcia działań państwa.

⁵⁸ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 137.

Praktycznie w każdej z tych funkcji mieści się aspekt bezpieczeństwa. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa zakłada jego kompleksowe traktowanie. Obecnie zwraca się uwagę zarówno na militarne oraz pozamilitarne aspekty tej problematyki, jak również jej personalne i strukturalne konteksty. Jednocześnie zwraca się szczególną uwagę na pojmowanie bezpieczeństwa i rozumienie potrzeb warunkujących jego trwanie. Jak łatwo zauważyć, na bezpieczeństwo państwa wpływa wiele czynników, oprócz typowo związanych z zagrożeniami, poprzez gospodarcze, społeczne, edukacyjne do świadomościowych. Zasadnicze czynniki wpływające na bezpieczeństwo państwa przedstawiono na rys. 5.



Rysunek 5. Projekcja zasadniczych czynników wpływających na bezpieczeństwo państwa

Wielość czynników wpływających na bezpieczeństwo państwa zmusza kierownicze kadry administracji publicznej do szerokiego spojrzenia na problem zapewnienia tej podstawowej wartości (bezpieczeństwa). Tak więc istotne jest, aby grupy decydujące o kształcie państwa posiadały wiedzę i umiejętności analizowania problemów bezpieczeństwa i wykonywania zadań obronnych państwa. Oczywiście nie chodzi jedynie

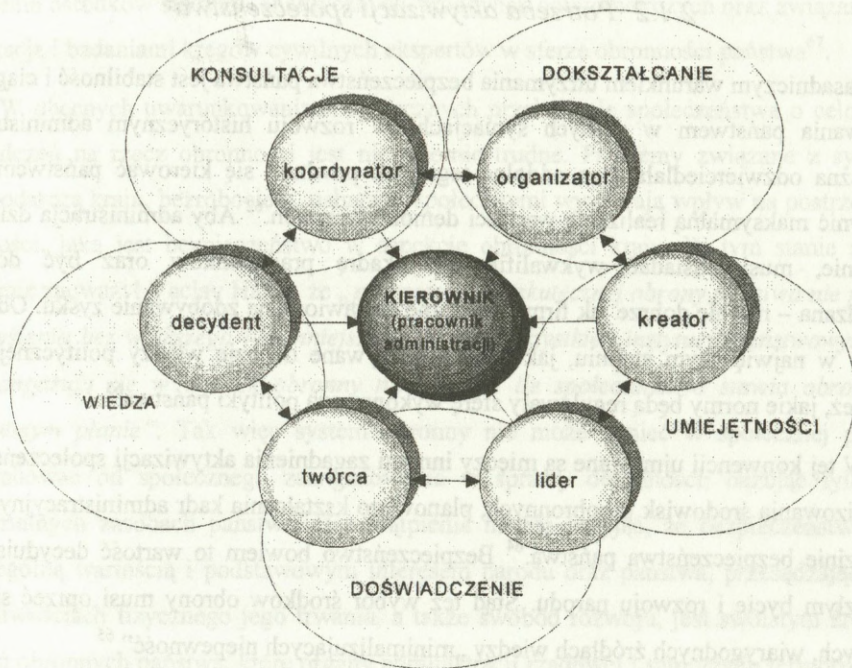
o to, aby urzędnicy państwowi nadawali wysoką rangę *bezpieczeństwu państwowemu*, potrafili dokonywać analiz, nie czyniąc nic poza tym, ale również o to, aby byli świadomi, co tak naprawdę ten termin obejmuje, jakie przed nami stawia zadania, jakie wywołuje kontrowersje, z czym się wiąże, dlaczego przypisuje się mu tak duże znaczenie we współczesnym świecie, w dobie zamachów i aktów terrorystycznych, katastrof i klęsk żywiołowych?

Podsumowując skrótowe z natury rzeczy uwagi na temat bezpieczeństwa państwa, należy zaznaczyć, że badający ww. problemy wskazują na duże znaczenie funkcji i otoczenia pracownika administracji (zob. rys. 6) oraz istniejących i obowiązujących regulacji prawnych, zwłaszcza tych, które determinują tworzenie bezpieczeństwa oraz określają podstawowe zasady przygotowania obronnego państwa, w tym kierowniczych kadr administracji publicznej.⁵⁹ Wpływa to bowiem na współczesne uwarunkowania edukacyjne w społeczeństwie i wojsku, a także ukierunkowania badawcze w naukach wojskowych⁶⁰.

Zmiany dokonane w sferze struktury bezpieczeństwa Polski wskazują, jak można przypuszczać, m.in. na trzy podstawowe działania w ramach przygotowania administracji publicznej do zadań w obszarze bezpieczeństwa. Pierwsze, to tworzenie systemu edukacji kadr z zakresu obronności państwa. Drugie, propagowanie potrzeby świadczenia usług na rzecz obronności, zaś trzecie, to stworzenie lobby zajmującego się problematyką obronności, a szerzej bezpieczeństwa państwa.

⁵⁹ Zob. T. Jemioło, *O wspólne europejskie bezpieczeństwo*, Warszawa 1992; B. Balcerowicz, J. Marczał, J. Pawłowski, *Problem strategii obrony Polski*, Warszawa 1993; *System bezpieczeństwa Polski*, pod red. R. Kulczyckiego, Warszawa 1993.

⁶⁰ Zob. J. Kunikowski, *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995, s.12.



Rysunek 6. Pracownik administracji publicznej – funkcje i otoczenie

O potrzebie takiego myślenia mówią dzisiaj prawie wszyscy badający ten problem. Trafne zatem w tym miejscu wydają się słowa S. Kozieja, że „podstawą siły obronnej kraju jest świadomość obronna każdego obywatela, kształtowana w rodzinie, szkole, pracy i we wszystkich sferach działalności publicznej”⁶¹.

⁶¹ R. Stępień, *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998; S. Koziej, F. Wołkiewicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON i DSO MON, Warszawa 1996; J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.

2.1.2 Potrzeba aktywizacji społeczeństwa

Zasadniczym warunkiem utrzymania bezpieczeństwa państwa jest stabilność i ciągłość kierowania państwem w różnych sytuacjach. W rozwoju historycznym administracja publiczna odzwierciedlała idee oddolne tego, jak powinno się kierować państwem, by zapewnić maksymalną realizację wartości demokratycznych.⁶² Aby administracja działała sprawnie, musi posiadać wykwalifikowaną kadrę pracowników oraz być dobrze zarządzana – równie dobrze jak firmy prywatne nastawione na zdobywanie zysku. Od niej zależy w największym stopniu, jak będą wykonywane decyzje władzy politycznej, ale również, jakie normy będą regulowały sferę wykonawczą polityki państwa⁶³.

W tej konwencji ujmowane są między innymi zagadnienia aktywizacji społeczeństwa, organizowania środowisk proobronnych, planowego kształcenia kadr administracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa.⁶⁴ Bezpieczeństwo bowiem to wartość decydująca o przyszłym bycie i rozwoju narodu. Stąd też wybór środków obrony musi oprzeć się na pewnych, wiarygodnych źródłach wiedzy „minimalizujących niepewność”.⁶⁵

Charles Andre de Gaulle, analizując zagadnienia bezpieczeństwa, pisał: „suwerenność bez siły jest tym, czym dziewictwo bez cnoty”. W związku z powyższym system obronny RP powinien być tworzony na trwałym fundamencie odpowiednio przygotowanego społeczeństwa, poczynając od młodzieży a kończąc na kierowniczych kadrach administracji publicznej. Od trwałości tego fundamentu zależy, jak określił K. Nożko, stabilność „głachu bezpieczeństwa”⁶⁶. W przygotowaniach obronnych najistotniejsze jednak jest przekonanie kadr administracji publicznej, dorosłych i młodzieży o celowości działań na rzecz bezpieczeństwa. Problem dotyczy całego systemu formułowania i wyrażania potrzeb obronnych, począwszy od świadomości obronnej społeczeństwa, jego przedstawicieli w parlamencie, obecności tej problematyki w systemie oświatowym,

⁶² Szerzej: R. J. Stillman, *American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the modern State, or Does the State Make Public Administration?*, „Public Administration Review” 1997, nr 4, s. 332-338.

⁶³ Zob. S. Zalewski, *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna*, Warszawa 2001, s. 67-68.

⁶⁴ Por. B. Szulc, *Wychowanie obronne w wybranych państwach świata*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne*, Płock 2000; M. Cieślarczyk, *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, AON, Warszawa 1997.

⁶⁵ R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998, s. 21.

⁶⁶ K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994, s. 36.

istnienia ośrodków studyjno-analitycznych, środowisk opiniotwórczych oraz związanych z edukacją i badaniami kręgów cywilnych ekspertów w sferze obronności państwa⁶⁷.

W obecnych uwarunkowaniach społecznych przekonanie społeczeństwa o celowości świadczeń na rzecz obronności jest niezmiernie trudne. Problemy związane z sytuacją gospodarczą kraju, bezrobociem, usługami społecznymi wywierają wpływ na postrzeganie wartości, jaką jest bezpieczeństwo w aspekcie obronności kraju. W tym stanie rzeczy słusznie zauważył Vaclav Havel, że „przygotowanie skutecznej obrony państwa nie jest do pomyślenia bez większego lub mniejszego udziału wszystkich instytucji państwowych. Te zaś angażują się w wysiłek obronny na tyle, na ile społeczeństwo stawia obronę na pierwszym planie”. Tak więc system obronny nie może istnieć w społecznej próżni, abstrahować od społecznego zaangażowania w sprawy obronności, bazując tylko na materialnych zasobach państwa. 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, jest swoistym źródłem zadań obronnych państwa, które organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązane są organizować i realizować.

2.2 Podstawowe zadania i kompetencje administracji publicznej w zakresie obronności państwa

Zadania obronne państwa wynikają i nierozzerwalnie wiążą się z obowiązkiem ponoszenia przez obywateli na rzecz państwa ciężarów związanych z przygotowaniem obronnym RP. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 82-86, opisane są podstawowe obowiązki jednostki wobec Rzeczypospolitej, a mianowicie:

- obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne;
- obowiązek przestrzegania prawa;
- obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie;

⁶⁷ R. Kuźmar, *Zagadnienie bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod redakcją Davis B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 303-304. Interesujący materiał dotyczący współdziałania terenowych organów dowodzenia z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego znajdujemy w: Gąsiorek K., *Podstawowe problemy współdziałania wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej*, [w:] *Taktyka 2000. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1994, s. 166.

- obowiązek obrony Ojczyzny;
- obowiązek dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

2.2.1 Podporządkowanie administracji interesom państwa

W myśl podanych wyżej obowiązków obywatele i instytucje w państwie (i wszelkie organizacje) mają za zadanie bezwzględne podporządkowanie się interesom państwa. Począwszy od wierności państwu (nie jednostkom, czy organizacjom), po przestrzeganie prawa, dbałość o stan naszego środowiska, do ponoszenia wszelkich ciężarów, świadczeń publicznych i obrony Ojczyzny. Podstawowe obowiązki obywateli w zakresie obrony kraju określa ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (z późniejszymi zmianami). Ustawa ustala zakres obowiązków obronnych organów władzy, administracji państwowej, instytucji i przedsiębiorstw państwowych, organizacji społecznych działających w państwie. Mimo wieloletnich krytyk ze strony środowisk wojskowych (np. dotyczących jej dezaktualizacji), ustawa do tej pory nie porządkuje kwestii świadczeń i zadań obronnych państwa. Jednocześnie nie do końca jest skorelowana z innymi ustawami, np. ustalającymi potrzeby obronności państwa i ich zaspakajanie oraz określającymi procedury realizacji świadczeń. Coraz trudniejsza jest w tych warunkach działalność administracji publicznej, która odpowiada za wykonanie zadań obronnych.

Na wstępie warto zaznaczyć, że realizacja tych zadań dostosowana jest: po pierwsze – do szczebla instytucji realizującej zadania (centralnego – rządowego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego), po drugie zaś – do stanów, w jakich ta działalność jest wykonywana, tzn. w stanie pokoju, kryzysu lub w stanie wojny. Jest to niezmiernie ważne, gdyż od tego zależy charakter i sposób działań administracji.

Tak więc, pisząc o przygotowaniu kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, nie sposób pominąć opisu przynajmniej zasadniczych zadań i kompetencji organów w tym zakresie.⁶⁸ Zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony wykonują organy kierownicze i wykonawcze. Ministrowie są

⁶⁸ Szerzej na temat zadań obronnych państwa: K. Dorosz, *Cele i zadania administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa*, [w:] *Instytucjonalizacja form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce*, pod kier. nauk. J. S. Kardasa, AON, Warszawa 2001, s. 18-61.

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

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

Do pierwszego obszaru zaliczyć można przygotowywanie:

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

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

- organizowanie oraz utrzymywanie na wysokim poziomie realizacyjnym przedsięwzięć związanych z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej przez siły zbrojne państwa⁶⁹;
- utrzymywanie zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej.

Jak łatwo zauważyć, są to zadania, które wymagają od urzędników wielkiej odpowiedzialności, świadomości rangi, jaką one stanowią, oraz stosownych kompetencji i

⁶⁹ Por. J. Zieliński, *Teoretyczne podstawy walki zbrojnej*, Warszawa 1995.

to nie tylko z zakresu prawa, ale i z komunikacji oraz wiedzy obronnej. Niezbędne są do tego celu także umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń. Na marginesie należy dodać, że podczas wykonywania zadań obronnych obowiązują zasady: jednoosobowej odpowiedzialności, hierarchiczności, terminowości, poufności, pierwszeństwa i systematyczności.

2.2.2 Zasadnicze zadania obronne i kompetencje prezesa RM i ministrów

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

Tabela 11. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje premiera RP w zakresie obronności państwa

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

Tabela 12. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje Rady Ministrów w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej w sferze bezpieczeństwa państwa; - Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego; - Przygotowanie systemu kierowania obronnością państwa, w tym układu militarnego i pozamilitarnego do funkcjonowania w czasie zagrożenia, kryzysu i wojny; - Zapewnienie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego organów kierowania na poziomie państwa, województwa, powiatu i gminy; - Sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa; - Określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej; - Przygotowanie na potrzeby obronne monitoringu zagrożeń militarnych i pozamilitarnych (stałe dyżury) celem powiadamiania centrów kierowania i reagowania kryzysowego; - Określanie zasad i sposobów wykorzystania na potrzeby obronne (z gospodarki narodowej): infrastruktury technicznej, środków transportowych, maszyn, statków powietrznych i pływających; - Określenie zasad i sposobów wykorzystania służby zdrowia w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa, kryzysu i wojny. 	<p>Rada Ministrów</p>

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

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Realizowanie polityki obronnej państwa oraz nadzór nad finansowaniem przedsięwzięć z zakresu obronności; - Kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych oraz planowanie i realizowanie ich potrzeb budżetowych; - Czuwanie nad utrzymaniem gotowości bojowej sił zbrojnych do wykonania przez nie zadań w czasie pokoju; - Nadzorowanie przygotowania mobilizacyjnego; - Przygotowanie programów zawierających potrzeby sił zbrojnych, związanych z mobilizacją gospodarki; 	<p>minister obrony narodowej</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Koordynowanie realizacji zadań w zakresie obrony państwa oraz planowania obronnego przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz podmioty gospodarcze i inne podmioty; - Programowanie szkolenia ogólnobronnego oraz organizowanie ogólnokrajowych i regionalnych gier i ćwiczeń ogólnobronnych; - Współdziałanie z organami administracji państwowej, instytucjami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, podmiotami gospodarczymi i innymi podmiotami w zakresie przygotowań obronnych, a w szczególności w kształtowaniu infrastruktury obronnej i przemysłu obronnego oraz przygotowywaniu jednostek przewidzianych do militaryzacji; - Kierowanie i prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie obronności kraju. 	
--	--

Tabela 14. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw wewnętrznych i administracji w zakresie obronności państwa

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

Tabela 15. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra finansów w zakresie obronności państwa

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

Tabela 16. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej w zakresie obronności państwa⁷⁰

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

⁷⁰ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. utworzono Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jednocześnie zniesiono Ministerstwo Gospodarki. Rozporządzenie obowiązuje od 8 stycznia 2003 r. (DzU nr 1, poz. 2). Zadania obronne dotychczasowych obu ministerstw zostały przypisane Ministerstwu Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

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

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

Tabela 18. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra skarbu w zakresie obronności państwa

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

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

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

Tabela 20. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra zdrowia w zakresie obronności państwa

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

Tabela 21. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw zagranicznych w zakresie obronności państwa

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

Tabela 22. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra edukacji narodowej i sportu w zakresie obronności państwa

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

Tabela 23. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra kultury w zakresie obronności państwa

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

Tabela 24. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra rolnictwa w zakresie obronności państwa

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

Tabela 25. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych w zakresie obronności państwa

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

2.2.3 Główne zadania wojewody w sferze obronności

Niezastąpioną rolę w realizacji zadań obronnych państwa odgrywa wojewoda, do którego obowiązków należy organizowanie i wykonywanie przedsięwzięć związanych z obronnością państwa na terytorium województwa. Ma on rozległy zakres działania – jest jednocześnie organizatorem i nadzorującym wykonywanie zadań obronnych przez administrację zespoloną (wojewódzką i samorządową). Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa. Tak więc może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

Jego zasadnicze zadania i kompetencje w zakresie obronności państwa przedstawiono w tabeli 26.

Tabela 26. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wojewody w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania podległych urzędów w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; - Określenie zasad i trybu opracowania dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; - Określanie zasad i organizacji świadczeń w razie wprowadzenia wyższych stanów gotowości bojowej sił zbrojnych i mobilizacji; - Organizowanie przewozów żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby i publikowanie informacji o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; - Uwzględnianie wymogów obronności w zagospodarowaniu przestrzennym województwa; - Organizowanie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa; - Tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, na poziomie województwa, na potrzeby obrony i przeżycia ludności; - Prowadzenie prac dotyczących przygotowań do przystosowania potencjału produkcyjnego i remontowego do realizacji zadań (w ramach PMG) w razie zagrożenia, kryzysu i wojny; - Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego; - Przygotowanie Wojewódzkiego Planu Mobilizacji Gospodarki i organizowanie przygotowania do realizacji programów planu; - Organizowanie systemu likwidacji skutków zagrożeń o charakterze niemilitarnym na administrowanym przez siebie terenie; - Monitorowanie zagrożeń na obszarze województwa przy współdziałaniu administracji zespolonej i niezespolonej; - Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego pracowników urzędu i samorządu jednostek organizacyjnych. 	<p>wojewoda</p>

2.2.4 Podstawowe zadania starosty, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa

W większości krajów rozwiniętych państw świata znaczącą rolę w realizowaniu zadań administracji publicznej odgrywają samorzady. Nowoczesny samorząd terytorialny powstał z chwilą uznania publicznych praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości. Stanowi podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego, zaś podstawową jednostką samorządu jest gmina. Jej mieszkańcy stanowią z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Co do ogniwa koordynującego przygotowania w sferze obronności państwa, odwołać się należy do organu samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, na czele którego stoi starosta. Ma on obowiązek, w przygotowaniach obronnych, ściśle współdziałać z szefem terytorialnego organu dowodzenia siłami zbrojnymi oraz wykonywać zadania obronne. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje samorządu powiatowego (starosty) przedstawiono w tabeli 27.

Tabela 27. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje starosty w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania urzędu powiatowego w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; - Uwzględnianie potrzeb obronnych w realizacji zadań publicznych powiatu i ich finansowanie; - Określenie zasad i trybu opracowania dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; - Organizowanie i nadzorowanie dostaw, usług i innych świadczeń na rzecz obronności państwa, wynikających z PMG; - Współdziałanie z organami gmin (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) oraz komendantami wojskowych komend uzupełnień (WKU) w sprawach dotyczących mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk oraz niemilitarnych ogniw systemu obronnego na obszarze powiatu; - Ochronianie ludności i mienia, w tym dóbr kultury i ważnej dokumentacji przed skutkami wojny; 	<p>starosta</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Planowanie i realizowanie przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym przewidzianych (na potrzeby sił zbrojnych) do wykorzystania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; - Organizowanie i nadzorowanie szkolenia obronnego pracowników starostwa i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz współdziałanie w tym zakresie z wojewodą i marszałkiem województwa; - Uczestniczenie i udział w planowaniu zadań dla wydziałonych JW; - Organizowanie współdziałania z terytorialnymi organami dowodzenia w zakresie ich użycia w akcjach ratowniczych na obszarze powiatu lub województwa; - Uczestniczenie w planowaniu użycia jednostek OT w celu wsparcia wojsk operacyjnych; - Prowadzenie akcji informacyjnej wspierającej działania patriotyczne i obronne mieszkańców powiatu. 	
---	--

Zadania obronne na obszarze gminy wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wykonuje je przy współdziałaniu organów administracji publicznej zespolonej i niezespolonej⁷¹. Główne zadania w sferze obronności państwa przedstawiono w tabeli 28.

Tabela 28. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wójty (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy – wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Określanie zasad i stworzenie warunków funkcjonowania organów gminy i jednostek organizacyjnych, w tym podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) w sytuacjach zagrożenia, kryzysu i wojny; - Realizowanie zadań (przedsięwzięć) na rzecz sił zbrojnych, w tym związanych z mobilizacyjnym rozwinięciem JW i jednostek przewidzianych do militaryzacji; - Prowadzenie akcji informacyjnej, m.in. rozplakatowanie obwieszczeń o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie zarządzenia mobilizacji i w czasie wojny; 	<p>wójt (burmistrz, prezydent miasta)</p>

⁷¹ Skład administracji zespolonej i niezespolonej przedstawiono we wcześniejszych tabelach. Zob. w wykazie tabel.

- Przechowywanie i doręczanie dokumentów powołania oraz organizowanie i wykonywanie, w miarę potrzeby, przewozów żołnierzy rezerwy powołanych do czynnej służby wojskowej w trybie natychmiastowego stawienia;
- Przygotowanie planu świadczeń na rzecz obronności państwa;
- Organizowanie szkolenia obronnego organów gminy oraz kierownictw jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw) tworzonych przez gminę;
- Utworzenie systemu reagowania w razie zagrożeń militarnych i niemilitarnych;
- Prowadzenie akcji informacyjnej wspierającej działania patriotyczne i obronne mieszkańców gminy.

W pracy kilkakrotnie poruszono kwestie działalności organów administracji zespolonej i niezespolonej⁷², nie sposób więc pominąć tak ważnego tematu, jakim jest działalność i wykonywanie przez nie zadań obronnych.

2.2.5 Zadania obronne Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej oraz Dyrekcji Generalnej PKP S.A. i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Bardzo istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania obronności kraju ma bezspornie działalność wszystkich organów administracji publicznej (zespolonych i niezespolonych), które korelując ze sobą, tworzą sprawny system działań. Jednak w tym miejscu chciano uwypuklić przede wszystkim działalność takich organów jak: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna, Dyrekcja Generalna Polskich Kolei Państwowych S.A. oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiących administrację zespoloną. Poruszono także zadania administracji niezespolonej, w tym: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁷³, Poczty Polskiej S.A. i Telekomunikacji Polskiej S.A. Zdecydowano się na wyszczególnienie tych, a nie innych organów administracji ze względu na charakter i sposób ich działań, który znacząco wpływa na

⁷² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o rządowej administracji w województwie wprowadza nowe pojęcie, wspomniane wcześniej, organy administracji niezespolonej w miejsce dotychczasowego organy administracji specjalnej (art. 1 ust. 1 pkt b oraz art. 9 ust. 1 pkt 3).

⁷³ Działalność agencji jest kontynuacją prawie wszystkich nurtów pracy Urzędu Ochrony Państwa (UOP).

działalność obronną pozostałych instytucji w państwie. Należy jednak od razu zauważyć, że przedstawione wyszczególnienie nie jest wyczerpujące, stanowi jedynie przysłowiowy „szczyt góry lodowej”. Ale daje ono obraz ważności problematyki, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa przez wykonanie zadań obronnych, co do czego, jak się wydaje, nie ma wątpliwości.

I tak, Komenda Główna Policji wraz z podległymi komendami wojewódzkimi bierze udział w planowaniu obronnym w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom militarnym, szczególnie w obszarze zadań związanych z ochroną życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochroną transportów i instytucji, ponadto przeciwdziałania i fizycznego zwalczania terroryzmu. W czasie kryzysu i wojny policja przeciwdziała zagrożeniom niemilitarnym i występującym zjawiskom patologii społecznej. Wówczas wykonuje zadania związane, m.in. z: ochroną przed zamachami, zapewnieniem spokoju, inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Nadto, udostępnia władzom wojskowym zgromadzone i opracowane zasoby informacyjne.

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP oraz przepisami wykonawczymi i uchwałami Rady Bezpieczeństwa Narodowego policja wykonuje wiele przedsięwzięć z kategorii zadań obronnych. Podstawowe z nich przedstawiono w tabeli 29.

Tabela 29. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje policji w zakresie obronności państwa

Zasadnicze zadania obronne i kompetencje organów państwa	Organ właściwy - wykonawca
<ul style="list-style-type: none"> - Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo i obronność państwa; - Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w czasie kryzysu i wojny) w rejonach mobilizacji sił zbrojnych oraz ochrona tras przegrupowania wojsk własnych i sojusznicznych; - Ochronianie, przy współdziałaniu sił zbrojnych, obiektów istotnych dla obronności państwa; - Zapewnianie organom kierowniczym państwa, województwa, powiatu i gminy warunków do sprawnego funkcjonowania i kierowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny; 	<p style="text-align: center;">policja</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Zapewnianie sprawnego działania systemu łączności i obiegu poczty specjalnej w systemie kierowania resortem spraw wewnętrznych w wypadku kryzysu i wojny; - Wspomaganie działań obrony cywilnej; - Uczestniczenie w ochronie wskazanych tras, przy współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej oraz ochronie granicy państwowej, przy współdziałaniu Straży Granicznej; - Zabezpieczanie dokumentacji informatycznej, archiwalnej oraz dokumentacji o klauzulach tajemnicy państwowej i służbowej; - Wykonywanie czynności związanych z cenzurą korespondencji i przesyłek oraz zabezpieczeniem łączy i połączeń telefonicznych i teletransmisyjnych; 	
--	--

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

Policja współpracuje także w realizacji zadań o charakterze obronnym z Państwową Strażą Pożarną (Komendą Główną i podległymi komendami wojewódzkimi, powiatowymi i miejskimi oraz specjalistycznymi jednostkami ratowniczo-gaśniczymi). Zadania te obejmują całe spektrum działań ratowniczych, ochronnych i wspierających, wykorzystujących specjalistyczny sprzęt techniczny (nurkowy, alpinistyczny, chemiczny, medyczny – do pomocy przedlekarskiej). Zadania te znajdują swój wyraz w stworzonym Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSR-G), którego filarami są ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁷⁴ oraz o Państwowej Straży Pożarnej (PSP)⁷⁵. Przedsięwzięcia PSP skorelowane są z zadaniami, jakie ma do zrealizowania Obrona Cywilna (OC). Podstawowym jej zadaniem jest przygotowanie i koordynacja przedsięwzięć planistycznych, porządkowo-ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań sił zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewidywanie ich następstw, a także zapewnienie warunków

⁷⁴ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r. nr 81 poz. 351).

⁷⁵ Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (DzU z 1991 r. nr 88 poz. 400).

koniecznych do przetrwania⁷⁶. Mówiąc o skorelowaniu przedsięwzięć PSP i OC, ma się na myśli:

1. współdziałanie bezpośrednie, realizowane przez podmioty PSP i OC na terenie zagrożonym (terenie działań ratowniczych);
2. współdziałanie pośrednie, odbywające się na zasadzie uczestnictwa w przedsięwzięciach ratowniczych zarówno obywateli, organizacji rządowych i samorządowych, jak i podmiotów gospodarczych nie prowadzących bezpośrednich działań ratowniczych

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

- a) osobowe – wykonywane przez osoby (od 16 do 60 lat), mające polskie obywatelstwo i których stan zdrowia i wykonywane obowiązki służbowe lub inne, szczególnie okoliczności losowe nie stanowią istotnej przeszkody⁷⁷. Świadczenia te polegają na dostarczeniu i obsłudze przedmiotów oddanych w ramach świadczeń rzeczowych oraz wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych lub użyciu posiadanych narzędzi prostych (łopaty, kilofy, wiadra, taczki);
- b) rzeczowe, realizowane przez urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne⁷⁸. Polegają one na współdziałaniu pośrednim, wyrażającym się przekazaniem do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych dla wymienionych organizacji. Świadczenia te mieszczą się w dwóch segmentach. Pierwszy – doraźny – polega na używaniu przedmiotów świadczeń rzeczowych między innymi przez formacje obrony cywilnej i jednostki organizacyjne PSP, bez włączania w ich struktury organizacyjne⁷⁹. Drugi zaś – etatowy – odnosi się

⁷⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, zespół pod kier. J. Pawłowskiego, Warszawa 2002, s. 80-81.

⁷⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 92.4.16. z późniejszymi zmianami.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, DzU 93.85.397 z późniejszymi zmianami.

do uzupełnienia wojennych struktur organizacyjnych jednostek sił zbrojnych oraz państwowych jednostek wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa.

W rezultacie nałożenie takiego obowiązku odbywa się na wniosek organów uprawnionych do takiej pomocy, wśród których znajduje się wspomniana Obrona Cywilna i Państwowa Straż Pożarna.

Jak wspomniano wcześniej, zadania obronne są przydzielone odpowiednim organom i w mniejszym lub większym stopniu skorelowane i zależne od siebie. Na przykład omawiane działania Państwowej Straży Pożarnej czy Obrony Cywilnej zależą od szlaków komunikacyjnych, stacji załadowniczych i wyładowniczych, całej infrastruktury. Dlatego też zadania obronne przypisane są także Dyrekcji Generalnej Polskich Kolei Państwowych S.A. Obejmują one, między innymi, wspomniane zabezpieczenie infrastruktury kolei przed akcjami dywersyjnymi i sabotażem, wyznaczenie tras zastępczych transportów wojskowych, utrzymywanie we właściwym stanie i remontowanie tras kolejowych. Podobne zadania, lecz w zakresie dróg ma Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Działania GDDKiA w zakresie obronności państwa są podyktowane potrzebami sił zbrojnych. Ukierunkowane one są na utrzymywanie i odtwarzanie przejezdności dróg o znaczeniu obronnym oraz, a może przede wszystkim, wydzielanie z sieci dróg publicznych dróg o znaczeniu ważnym dla obronności państwa.

Wsparciem dla administracji zespolonej są działania administracji niezespolonej. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)⁸⁰ na przykład organizuje i prowadzi działalność rozpoznawczą, zapobiegawczą i zwalczającą zagrożenia godzące w bezpieczeństwo państwa oraz jego porządek konstytucyjny⁸¹. Podstawowe zadania obronne wykonywane przez ABW to te, które dotyczą uzyskiwania, analizowania i przetwarzania informacji na temat zagrożeń militarnych i pozamilitarnych oraz przekazywania ich stosownym instytucjom. Istotą działalności agencji są „z jednej strony zadania *tradycyjnego* kontrwywiadu utożsamiane ze sprawdzeniem, czy i w jakim stopniu cudzoziemska obecność instytucjonalna i personalna na terenie RP służy obcym służbom specjalnym do wypełniania zadań, ofensywnym rozpoznawaniem obcych służb specjalnych poprzez prowadzenie gier kontrwywiadowczych oraz rozpoznawania osób i

⁸⁰ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) przejęła zadania Urzędu Ochrony Państwa z wyłączeniem Zarządu Wywiadu – UOP przestał istnieć 28 czerwca 2002 r.

⁸¹ Szerzej na temat ABW zob. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 53-56.

grup powiązanych z tymi służbami. Z drugiej strony (...) blok zadań (...) współcześnie odnoszących do działalności służb bezpieczeństwa i ochrony porządku konstytucyjnego.”⁸²

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

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

2.3 Zakres kompetencji organów władzy publicznej w kierowaniu obronnością państwa

Wśród wszystkich obowiązujących współcześnie norm regulujących życie społeczne, normy prawne mają szczególny charakter. Prawo stanowi podstawę funkcjonowania organów państwa, daje narzędzia do rządzenia społeczeństwem, reguluje także stosunki między ludźmi i instytucjami, obywatelami a władzą, określa sposoby rozwiązania spraw spornych i konfliktowych. Działanie administracji publicznej na podstawie przepisów prawa – to nie tylko działanie zgodne z przepisami administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego. To również działanie zgodne z przepisami administracyjnego prawa formalnego, tzn. procedury administracyjnej. „Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej

⁸² Tamże, s. 54-55.

Polskiej wprowadziła, zatem „zamknięty” system źródeł prawa, jak i w jego ramach utrwaliła rozróżnienie przepisów o mocy powszechnie obowiązującej i przepisów o charakterze wewnętrznym. Jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej poza przepisami rangi konstytucyjnej wymienia ona: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia (jako jedyne akty wykonawcze o mocy powszechnie obowiązującej, które mogą wydawać, (...) w szczególności Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie kierujący działami administracji rządowej). Jako akty o charakterze wewnętrznym Konstytucja wymienia uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, stwierdzając, że te ostatnie są wydawane tylko na podstawie ustawy.”⁸³ Należy jednak od razu zaznaczyć, że prawo obowiązujące nie zawsze jest w stanie opisać, co jest, czy być powinno np. interesem publicznym, nawet przy użyciu pojęć niedookreślonych, pozostawiając władzom swobodę decyzyjną w określonych sytuacjach faktycznych (uznanie administracyjne).

W państwie prawa organizacja państwa charakteryzuje się wieloma cechami, które wyróżniają ją spośród innych organizacji. Są to:

- przymusowość – np. podmiot nie może decydować o swoim istnieniu poza państwem, ponieważ przynależność do niego jest koniecznością (przymusem); państwo rezerwuje dla siebie prawo przymusu – pozbawienia wolności, użycia broni w obronie prawa⁸⁴;
- powszechność – swym zasięgiem państwo obejmuje wszystkich ludzi znajdujących się na jego terytorium. Oddziaływanie wiąże się z podległością obywateli również innych państw prawu tego państwa, na którego terytorium przebywają;
- suwerenność – ma wymiar zewnętrzny i wewnętrzny. Współczesny jej zakres jest ograniczony międzynarodowymi współzależnościami, np. politycznymi, ekonomicznymi, militarnymi;
- hierarchizm – w wielostopniowej strukturze państwa funkcjonują instytucje i organy powołane do realizacji zadań i posiadające różne kompetencje. Najpowszechniej znany jest podział na organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

⁸³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 2, Warszawa 1999, s. 228.

⁸⁴ Por. H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane zagadnienia ustroju Polski*, Warszawa 2000, s. 55: prawo to uporządkowany zbiór norm postępowania, zabezpieczonych przymusem państwowym.

Z powyższego wywodu wynika, że administracja publiczna działa w precyzyjnie wyznaczonych ramach prawnych i ma charakter sformalizowanej i zhierarchizowanej organizacji, wewnątrznie skoordynowanej i wyspecjalizowanej, a w pracy posługującej się profesjonalnymi urzędnikami. W zależności od poziomu „zarządzania państwem” kadra administracji publicznej posiada kompetencje w różnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, militarnego. Kompetencje te moglibyśmy podzielić (w wielkim uproszczeniu) na kompetencje związane z interesem państwa wewnątrz oraz z interesem państwa na zewnątrz. Funkcja zewnętrzna polega na zapewnieniu bezpieczeństwa, utrzymaniu stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu ochrony interesów państwa (racji stanu)⁸⁵. Można ją klasyfikować różnorodnie. Różne są także kryteria wyróżniania sfer realizacji zamierzonych celów (ekonomicznych, politycznych, militarnych) spełnianych w układzie stosunków zewnętrznych. W układzie stosunków międzynarodowych wyróżnia się trzy rodzaje interesów państwowych:

1. egzystencjalne – wiążą się one między innymi z bezpieczeństwem, przetrwaniem, rozwojem, identyfikacją;
2. koegzystencjalne – wiążą się z suwerennością, autonomicznością, wzajemnością i współpracą;
3. funkcjonalne – korelują między innymi ze sprawnością oraz skutecznością w działaniu.

O skuteczności działania decydują, w znacznej mierze, środki polityki zagranicznej i wewnętrznej. Są one zróżnicowane w zależności od charakteru i rozmiarów, np. zagrożeń dla wartości uznanych za ważne dla przetrwania i rozwoju państwa. Mogą to być przedsięwzięcia podejmowane w ramach wewnętrznych funkcji państwa, takie jak: wzmacnianie siły obronnej państwa (militarnej), umacnianie siły gospodarczej (ekonomicznej), wzmacnianie systemu społeczno-politycznego. Co do środków służących ochronie i umacnianiu bezpieczeństwa narodowego odwołać się można do kategorii tych środków. Są to środki:

- polityczne – obejmujące przede wszystkim sferę stosunków dyplomatycznych, działania negocjacyjne, reprezentacyjne;

⁸⁵ H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane ...*, dz. cyt., s. 31.

- wojskowe – obejmujące siłę militarną (tj. liczebność, rodzaj uzbrojenia, mobilność, zaplecze logistyczne, morale wojska) oraz przygotowanie obronne społeczeństwa, w tym kadr administracji publicznej;
- gospodarcze – stanowiące szczególny środek polityki zagranicznej, gdyż określają pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych. Państwo silne ekonomicznie zyskuje szybko pozycję w świecie;
- naukowo-techniczne – obejmujące działalność naukową, projektorską, wynalazczą, nowatorską.

Występują również środki kulturowe, ideologiczne, ekologiczne. Zakres i dobór środków polityki zależy od potrzeb danego państwa. Tak więc administracja publiczna ma szereg środków i możliwości działania na rzecz interesu publicznego w ramach prawnie ukształtowanego porządku i w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa i dobra narodu.

W systemie kierowania państwem uczestniczą wszystkie organa administracji publicznej. Integralną jego częścią jest system kierowania obronnością państwa. W tym procesie biorą udział naczelne oraz centralne organa władzy i administracji rządowej, wojewódzkie organa administracji rządowej, organa samorządu terytorialnego, kierownicy podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji zobowiązanych do realizacji zadań obronnych państwa, a także organa dowodzenia sił zbrojnych funkcjonujące w strukturach czasu pokoju. Rodzaje i sposób działalności organów administracji publicznej we wskazanych wyżej sprawach zależne są od wagi powierzonych spraw. Charakter zadań jest z reguły konsekwencją stopnia oddziaływania danego rodzaju działalności na bezpieczeństwo powszechne. Te oddziaływania i skutki społeczne mające znaczenie publiczne muszą znaleźć swój wyraz w zadaniach i kompetencjach organów administracji publicznej, reprezentujących interes państwa, w tym interes społeczeństwa. Wyjątkową odpowiedzialnością obciążone są naczelne organy polityczne państwa. Do ich kompetencji należy, po pierwsze, zdiagnozowanie potencjalnych zagrożeń państwa, po drugie, określenie środków zaradczych stosownie do zagrożeń, po trzecie zaś określenie możliwości państwa w realizacji danego działania. W rezultacie - wybór odpowiedniej strategii obronnej, z czym nierozdzielnie wiąże się określenie wielkości potencjału obronnego państwa, utrzymywanie w czasie pokoju, gromadzenie środków i dóbr materialnych, przygotowanie prawa, szkolenie wojska, przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych państwa i całego społeczeństwa do realizacji przedsięwzięć

związanych z obronnością kraju. Jest to zatem kluczowy czynnik warunkujący nasze ogólne bezpieczeństwo.

Wiemy już, że podstawą funkcjonowania współczesnych demokracji jest podział władzy na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organy ustawodawcze, zwane legislatywą, upoważnione są do tworzenia prawa. W Polsce, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały⁸⁶. W Polsce organami wymiaru sprawiedliwości są: Sąd Najwyższy i sądy powszechne (rejonowe, okręgowe, apelacyjne), administracyjne i wojskowe. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom. W obszarze obronności funkcjonują, wspomniane wcześniej, sądy wojskowe, są to sądy szczególne. Orzekają one wyłącznie w sprawach karnych popełnionych przez żołnierzy, a w pewnych przypadkach także przez osoby cywilne, np. w sprawach o szpiegostwo. Należy także dodać, że na straży przestrzegania prawa stoją organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Wśród nich znajdują się: Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz prokuratura, ale to tak na marginesie.

Parlament (Sejm i Senat) stanowi prawo, w tym również prawo dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa. Decyduje on między innymi o wielkości potencjału obronnego państwa. Organami Sejmu są: Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje problemowe. W sprawach obronności państwa, specjalistycznymi organami Parlamentu są Sejmowa i Senacka Komisja Obrony Narodowej.

Ujmując działania Sejmu, w aspekcie czynnościowym, można wyróżnić następujące jego kompetencje:

- ustawodawcze – w formie ustaw tworzone są między innymi ordynacja wyborcza, budżet państwa. W sferze międzynarodowej natomiast Sejm upoważnia prezydenta do ratyfikowania i wypowiedania niektórych umów międzynarodowych;
- kreacyjne – np. uczestniczy w powoływaniu rządu, wybiera i powołuje sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Trybunału Stanu;

⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 10.

- kontrolne – ocena wykonania budżetu państwa, wotum nieufności, prace komisji sejmowych, interpelacje oraz zapytania poselskie;
- decyzyjne - decyduje w imieniu RP o stanie wojny i o zawarciu pokoju.

Mimo że Konstytucja RP w art. 10 ust. 2 i art. 95 stwierdza, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, obie izby w procesie ustawodawczym sprawują różne role. Tylko w odniesieniu do Sejmu wyraźnie Konstytucja mówi – w art. 120 ust. 1 i art. 121 ust. 1 - o uchwaleniu ustaw oraz jemu przypisuje funkcje kontroli nad działalnością rządu RP. Senat zaś uczestniczy w procedurze ustawodawczej i w powoływaniu niektórych organów państwa, natomiast nie posiada uprawnień do kontroli rządu i administracji państwa. Należy także dodać, że parlament bezpośrednio nie uczestniczy w kierowaniu obronnością, gdyż nie posiada on, ani jego komisje, uprawnień wykonawczych.

Zważywszy na to, że wszelkie decyzje dotyczące bezpieczeństwa i obronności kraju powodują skutki między innymi: ekonomiczne, gospodarcze, społeczne i polityczne, ściśle przestrzega się przyjętych procedur legislacyjnych. W rezultacie projekty ustaw dotyczących obronności państwa (mogą wносить jedynie organy posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej), niezależnie od opinii Komisji Sejmowej i Senackiej, zawsze są opiniowane przez Radę Ministrów, ze szczególnym uwypukleniem skutków, jakie w sferach działalności państwa może wywołać opiniowana ustawa. Dopiero po zaopiniowaniu i przedstawieniu parlamentowi skutków, jakie niesie za sobą projekt, przekładana ustawa przechodzi dalsze procedury legislacyjne, które niczym się nie różnią od procedur w stosunku do innych ustaw uchwalanych przez parlament.

Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej wykonywana jest przez prezydenta i Radę Ministrów. Zgodnie z art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., prezydent RP jest najważniejszym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa on nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Rada Ministrów (rząd) zaś działa kolegialnie i posiada własne kompetencje, odrębne od kompetencji głowy państwa i innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W zakres kompetencji Rady Ministrów wchodzi między innymi prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej.

W Polsce urząd prezydenta (głowy państwa) ustanowiony został w 1921 r. przez konstytucję marcową. Istniał w strukturze władz na uchodźstwie i w „małej konstytucji z 19 lutego 1947 r. Prezydent funkcjonował do 1952 r., do czasu uchwalenia konstytucji lipcowej. Urząd prezydenta reaktywowano 7 kwietnia 1989 r.⁸⁷ Prezydent, zgodnie z art. 133 konstytucji, jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych:

- ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat;
- mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych;
- przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Także w dziedzinie bezpieczeństwa Polski prezydent zajmuje wysoką pozycję. Posiada on prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta, podpisuje ustawy. Jest on najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Rzeczypospolitej⁸⁸. W czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej, mianuje szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych na czas określony. Prezydent nadaje także na wniosek ministra obrony narodowej, określone w ustawach, stopnie wojskowe⁸⁹. W sprawach szczególnej wagi może zwołać Radę Gabinetową (Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta RP). Mimo że radzie nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (RM), jednak jej postanowienia mogą wpłynąć na decyzje RM.

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa lub zbrojnej napaści na terytorium RP lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, prezydent, na wniosek Rady Ministrów, może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium RP⁹⁰ oraz zarządzić częściową lub powszechną mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹¹. Na czas wojny, na wniosek premiera, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁹². W razie zagrożenia

⁸⁷ H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane ...*, dz. cyt., s. 94.

⁸⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, art. 134 ust. 1.

⁸⁹ Tamże, art. 134 ust. 5.

⁹⁰ Tamże, art. 229.

⁹¹ Tamże, art. 136.

⁹² Tamże, art. 134. ust. 4.

konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa⁹³.

Organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego⁹⁴, o której składzie i trybie powoływania decyduje osobiście⁹⁵. Zgodnie z konstytucją z 2 kwietnia 1997 r., w sprawach obronności, decydującą rolę odgrywa rząd i on posiada właściwe kompetencje w tej kwestii.

Wracając do pozycji, roli i odpowiedzialności prezydenta RP, należy podkreślić, że prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, tzn., że może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, na mocy uchwały Zgromadzenia Narodowego (za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa). Nie ponosi on zaś odpowiedzialności politycznej oraz nie sprawuje kierownictwa w dziedzinie polityki zagranicznej, a współdziała z premierem i właściwym ministrem. Organem wykonawczym prezydenta RP jest Kancelaria Prezydenta.

Kompetencje prezydenta RP zostały ujęte w Konstytucji dość szeroko. Część z nich wykonuje samodzielnie, a część z innymi naczelnymi organami władzy wykonawczej – Radą Ministrów i jej prezesem⁹⁶. W kompetencjach prezydenta mieści się również powołanie rządu⁹⁷. W Polsce rząd to naczelnny organ władzy wykonawczej, działający kolegalnie. Posiada on własne kompetencje, kreuje i realizuje politykę państwa oraz kieruje administracją podległą rządowi. W skład rządu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów (premier) – reprezentuje on Radę Ministrów (RM), kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki RM i określa

⁹³ Tamże, art. 230. Czas oznaczony jest nie dłuższy niż 90 dni, jego przedłużenie może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

⁹⁴ Tamże, art. 135.

⁹⁵ Prezydent postanowieniem z 20 stycznia 1998 r. powołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego. W skład jej wchodzi: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Prezes NBP, szef BBN.

⁹⁶ S. Korycki, *Problematyka prawnomiędzynarodowa oraz bezpieczeństwa i obronności w Konstytucji RP*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, pod red. L. Łukaszuka, Warszawa 1999, s. 129.

⁹⁷ Prezydent powołuje rząd w ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji rządu. Procedury powołania rządu określa Konstytucja RP w art. 154 i 155.

sposoby jej wykonania. Premier jest koordynatorem a zarazem kontroluje pracę członków rządu, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym (w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach), jednocześnie jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej⁹⁸ i korpusu służby cywilnej;

- ministrowie – kierują oni działami administracji rządowej, odpowiedzialni są między innymi za realizację zadań obronnych przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, w ramach powszechnego obowiązku obrony. Organem pomocniczym ministra jest ministerstwo. W strukturze organizacyjnej ministerstwa, funkcjonują specjalistyczne komórki ds. obronności, tworzą je departamenty lub biura ds. obronnych;
- przewodniczący komisji i komitetów - sprawują funkcje naczelnych organów administracji państwowej.

Rada Ministrów (RM) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami, jednocześnie nadzoruje pracę i koordynuje działalność poszczególnych członków rządu. Prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁹. Do jej obowiązków należy: zapewnienie wykonania ustaw (w tym i z zakresu obronności państwa), zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz porządku publicznego, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. „W ramach Rady Ministrów mogą działać ciała wewnętrzne i pomocnicze. Do niedawna były to stałe komitety RM, w których skład wchodził członkowie rządu. Były one tworzone w drodze rozporządzenia RM, a ich celem było uzgadnianie stanowisk członków rządu, inicjowanie i przygotowanie rozstrzygnięć w określonych dziedzinach polityki RM”.¹⁰⁰ W związku z powyższym w 25 listopada 1997 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów RM¹⁰¹. Powstały wówczas (§ 1. 1. cytowanego rozporządzenia):

⁹⁸ *Konstytucja ...*, dz. cyt., art. 148.

⁹⁹ Tamże, art. 146 ust. 1.

¹⁰⁰ M. Gąska, *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002, s. 38.

¹⁰¹ DzU 1997.143.953 (R) Utworzenie stałych komitetów Rady Ministrów.

- 1) Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów;
- 2) Komitet Społeczny Rady Ministrów;
- 3) Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów;
- 4) Komitet Rady Ministrów do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju.

W sferze obronności państwa kompetentnym ciałem (na mocy powyższego rozporządzenia RM) stał się Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM). Zadaniem jego było w szczególności koordynowanie działania organów administracji państwowej w zakresie obronności państwa. Jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów komitet przygotowywał projekty aktów normatywnych i programów dotyczących obronności państwa. Warto zwrócić przy tym uwagę na to, że wszystkie sprawy rozpatrzone przez KSORM wymagały ostatecznej decyzji Rady Ministrów lub właściwego ministra. Uwidacznia to, choć w największym uproszczeniu i skrócie, proces rozpatrywania spraw związanych z obronnością państwa na tym szczeblu. Począwszy od problemu, po zdiagnozowanie go, przedstawienie propozycji – projektu, po analizę w Radzie Ministrów lub przez właściwego ministra, do podjęcia decyzji. W procesie tym nie pomija się wskazania na realizacyjny charakter Rady Ministrów i wewnętrznego organu, jakim jest KSORM. Organ ten jednak nie mógł samodzielnie podejmować decyzji, ponieważ nie był organem rozstrzygającym, mimo że w jego skład wchodziłi członkowie rządu. W praktyce konstrukcja funkcjonalna komitetu nie do końca spełniła swoją rolę. Chociażby w sferze inicjowania projektów dotyczących obronności oraz analizowania sytuacji w poszczególnych dziedzinach polityki rządu, a także w tworzeniu systemu edukacji urzędników na rzecz obronności państwa.

KSORM przestał funkcjonować pod koniec 2001 r. Zadania opiniodawczo-doradcze w sprawach należących do zakresu działania RM lub premiera przejął, powołany 25 października 2001 r. (Zarządzeniem nr 727 Prezesa Rady Ministrów) Stały Zespół Rady Ministrów (Komitet RM).¹⁰² Zadaniem tego komitetu jest przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów lub prezesowi Rady Ministrów projektów rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii lub udzielanie rekomendacji dokumentom rządowym, które będą przedłożone Radzie Ministrów lub prezesowi Rady Ministrów do rozpatrzenia. Należy przypuszczać, że nowelizacja ta przyczyni się do usprawnienia procesu podejmowania

¹⁰² M.P. 2001.38.623 (Z) Utworzenie Stałego Zespołu Rady Ministrów.

decyzji w zakresie projektów aktów normatywnych i programów dotyczących obronności państwa. Warto zauważyć, że pierwszym, dużym krokiem w kierunku poprawy istniejącej sytuacji prawnej (na marginesie – ogólnikowej i bardzo niejasnej) jest nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony, o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, o urzędzie ministra obrony narodowej, jak i o ochronie informacji niejawnych i o Żandarmerii Wojskowej.

Rada Ministrów, jako naczelny organ państwowy, o czym była już mowa, poprzez ministrów i wojewodów kieruje realizacją zadań obronnych, koordynuje, kontroluje i nadzoruje prace wszystkich organów administracji rządowej. Zgodnie z Konstytucją RP (rozdział VI) oraz Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów¹⁰³, rząd jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Sejm może wyrazić rządowi wotum nieufności. Poszczególni ministrowie zaś ponoszą odpowiedzialność za sprawy wchodzące w zakres ich obowiązków (kompetencji), jak i za zadania powierzone przez premiera.

Szczególną funkcję w systemie kierowania obronnością państwa sprawuje minister obrony narodowej. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej reguluje kompetencje i podległość ministra¹⁰⁴. Zgodnie z art. 1. ustawy minister obrony narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. Art. 2. cytowanej ustawy określa, zakres działania ministra obrony narodowej, a mianowicie:

1. Kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych;
3. Realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa i koordynowanie realizacji wynikających z nich zadań;

¹⁰³ DzU 1996, nr 106, poz. 492.

¹⁰⁴ DzU 1996.10.56 (U) Urząd Ministra Obrony Narodowej.

4. Sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, przedsiębiorców i inne podmioty;
5. Sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
6. Kierowanie administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony;
7. Ogólna koordynacja działań w zakresie ochrony informacji niejawnych w dziedzinie obrony narodowej;
8. Określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego;
9. Kierowanie sprawami kadrowymi sił zbrojnych;
10. Kierowanie wykonywaniem obowiązku służby wojskowej, wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych;
11. Kierowanie sprawami zaspokajania potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych sił zbrojnych;
12. Kierowanie sprawami pracowniczymi w resorcie obrony narodowej;
13. Realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych wynikających z umów międzynarodowych;
14. Zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
15. Tworzenie, ustalanie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą;
16. Utrzymywanie kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi;
17. Kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej;

18. Reprezentowanie Skarbu Państwa w stosunku do mienia znajdującego się w posiadaniu jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, a także wykonywanie określonych w ustawach czynności w stosunku do państwowych jednostek budżetowych i innych form gospodarki pozabudżetowej, działających w resorcie obrony narodowej;
19. Kierowanie działalnością gospodarczą w siłach zbrojnych;
20. Wykonywanie czynności określonych w ustawach w stosunku do szkół wojskowych, wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych, przedsiębiorstw państwowych, dla których jest organem założycielskim, wojskowych zakładów opieki zdrowotnej, agencji i fundacji;
21. Wykonywanie uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych;
22. Współdziałanie z innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;
23. Wykonywanie innych zadań wynikających z ustaw i innych przepisów.

Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością ministerstwa i sił zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, sekretarza lub sekretarza stanu i podsekretarza stanu (art. 3. 1.). szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest najwyższym, pod względem pełnionej funkcji, żołnierzem w czynnej służbie wojskowej (art. 7. 2.). Do zakresu jego działania, zgodnie z art. 8. cytowanej ustawy, należy:

1. Współuczestniczenie w opracowywaniu koncepcji rozwoju sił zbrojnych i planowanie tego rozwoju;
2. Kierowanie kompleksowym planowaniem mobilizacyjnego i strategiczno-operacyjnego rozwinięcia oraz użycia sił zbrojnych;
3. Utrzymywanie w siłach zbrojnych gotowości bojowej i mobilizacyjnej;
4. Kierowanie szkoleniem wojsk, określanie celów, kierunków i zadań tego szkolenia oraz kierowanie programowaniem i planowaniem szkolenia bojowego i taktycznego, a także działalnością sportową w siłach zbrojnych;

5. Kierowanie szkolnictwem wojskowym w ramach pełnomocnictw udzielonych przez ministra obrony narodowej;
6. Kierowanie programowaniem i planowaniem materiałowo-finansowym w siłach zbrojnych;
7. Wykonywanie innych zadań zleconych przez ministra obrony narodowej oraz wynikających z ustaw i innych przepisów.

W systemie kierowania obronnością znajdują się dowództwa rodzajów sił zbrojnych, tj. dowództwo wojsk lądowych, dowództwo marynarki wojennej oraz dowództwo sił powietrznych. Dowództwa te odpowiadają bezpośrednio za gotowość bojową i mobilizacyjną podległych im wojsk

W systemie kierowania obronnością państwa kluczową pozycję ma wojewoda, który jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie kieruje realizacją zadań obronnych na obszarze województwa. Zgodnie z ustawą z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (art. 15), wojewoda wykonuje politykę rządu na obszarze województwa, a w szczególności¹⁰⁵:

1. Kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń prezesa Rady Ministrów;
2. Kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
3. Dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach - koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
4. Zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego,

¹⁰⁵ DzU 2001.80.872 (U) Administracja rządowa w województwie.

- ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach;
5. Reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych;
 6. Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw;
 7. Współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra spraw zagranicznych;
 8. Przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem właściwego ministra projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
 9. Wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów.

Przedstawione powyżej zadania wymagają, w tym miejscu, uzupełnienia dotyczącego obronności państwa. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20)¹⁰⁶ kierowanie sprawami obronności w województwach należy do wojewódzkich komitetów obrony, które kierując sprawami obronności na obszarze województw, rozpatrują jej potrzeby w związku z całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego województwa i z innymi zadaniami państwowymi. Rangę wojewody, w tym zakresie, określa przewodniczenie wojewódzkiemu komitetowi obrony. Jego aparatem pomocniczym jest urząd wojewódzki. W zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom (także zwalczania i usuwania ich skutków) urząd zapewnia i koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa¹⁰⁷. Zauważyć też trzeba, że wojewodzie podlega Wojewódzki Inspektorat

¹⁰⁶ DzU 1992.4.16 (U) Powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰⁷ DzU 1996.123.580 (R) Ramowy statut urzędu wojewódzkiego. Zobacz załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. (poz. 580).

Obrony Cywilnej. W konsekwencji odpowiada on również za zadania związane z obroną cywilną w województwie. Jak można zauważyć, wyrazem szczególnej pozycji wojewody jako władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej są nie tylko jego uprawnienia zwierzchnie wobec całej administracji zespolonej w województwie, ale również uprawnienia kontrolne i koordynacyjne wobec organów rządowej administracji niezespolonej, uprawnienia kontrolne wobec innych jednostek i instytucji państwowych funkcjonujących na terenie województwa, a także uprawnienia kontrolne i nadzorcze wobec wszystkich organów samorządu terytorialnego w województwie.

Łatwo można wydedukować, że wojewoda, posiadając szerokie kompetencje, obciążony jest dużą odpowiedzialnością za stan bezpieczeństwa państwa, w związku z tym dużego znaczenia nabiera szczególne przygotowanie właśnie tych osób do wykonywania zadań obronnych państwa.

W razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych, stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, nie wprowadza się, jak wspomniano wcześniej, zmian w kierowaniu, jedynie zostają uruchomione dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym. Na czas wojny uruchamia się natomiast Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa, które obejmuje stanowiska prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów i wyznaczonych przez niego członków Rady Ministrów. Siłami zbrojnymi zaś, w czasie wojny, dowodzi Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych RP, mianowany (na wniosek prezesa Rady Ministrów) przez prezydenta RP. W warunkach wojennych trudniejsza jest koordynacja w zakresie rozwijania, działania i kierowania siłami zbrojnymi, dlatego też organizowany jest w czasie pokoju i rozwijany w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny Wojenny System Dowodzenia (WSD). Podstawowym zadaniem tego systemu jest zapewnienie, po pierwsze – sprawności wdrażania decyzji władz państwa, po drugie – skutecznego dowodzenia siłami zbrojnymi, a po trzecie – współdziałania z wojskami sojusznicznymi. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na ważność i stopień komplikacji problematyki organizacji WSD. Wynika on przede wszystkim z łączenia na tym szczeblu funkcji politycznych, wojskowych i funkcji o charakterze administracyjnym. Liczyć się więc trzeba z trudnościami w podejmowaniu decyzji. Innym powodem szczególnego skomplikowania tej problematyki jest poziom wiedzy i umiejętności kierowniczej kadry administracji publicznej w zakresie obronności państwa. Od ich wiedzy i umiejętności w tej dziedzinie zależy jakość wykonywanych zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i

wojny. Uważa się, że trzeba tworzyć nowe techniki i instytucje koordynacji przygotowania administracji publicznej do zadań obronnych i działania na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa. Jest to konieczne zwłaszcza wówczas, gdy same ministerstwa są bardzo rozbudowane, posiadają własne ośrodki kształcenia, departamenty lub biura ds. obronnych. Należy przy tym odróżnić wyraźnie sytuację, w której chodzi tylko o powierzenie wykonania zadania, od stanu, w którym kierownicza kadra jest przygotowana i kompetentna do wykonania zadań obronnych państwa. Należy również dodać, że ciągle poszukuje się sprawniejszych niż dotąd mechanizmów w tej dziedzinie. Oznacza to, że niezależnie od realnych potrzeb usprawnienia działania i dokonywania zmian należy ciągle poszukiwać lepszych rozwiązań. Może warto byłoby pójść w kierunku synergizmu, tzn. wzajemnego wzmocnienia działań na rzecz bezpieczeństwa państwa.

2.4 Synergizm w sferze przygotowania kadr do realizacji zadań obronnych państwa

Synergizm rozumie się, jako sytuację, w której poszczególne jednostki, czy grupy, instytucje wzmacniają się. Na czym wzmocnienie to polega? Na pełnej harmonii współdziałania, wspólnego dążenia do zrealizowania jakiegoś globalnego celu. Według J. Huberta „społeczeństwo synergetyczne jest to takie społeczeństwo, którego wszystkie mechanizmy, sposoby i płaszczyzny funkcjonowania lub – mówiąc zwięźlej – cała struktura stosunków międzyludzkich powodują wzajemne wzmocnienie (pozytywne sprzężenie zwrotne) dynamiki życia i działania jego wszystkich członków”.¹⁰⁸ Wiemy, że jednym z kluczowych czynników sukcesu jest spójny charakter podejmowanych wysiłków. Poszczególne elementy muszą w ten sam sposób interpretować doktrynę i procedury. Podejście to jest ściśle zbieżne z doświadczeniami NATO i można je również zaobserwować we współpracy w ramach Partnerstwa dla Pokoju. Na przykład, przy udziale krajów nordyckich, powstał stosunkowo rozbudowany system szkolenia specjalistów mających brać udział w operacjach pokojowych i koordynować związane z tym zadania obronne. System ten stworzono w oparciu o doświadczenia wynikające z prowadzonych operacji pokojowych i synergetykę – *science of cooperative phenomena* – czyli naukę o zjawiskach kooperacji i szeroko rozumianego współdziałania ludzi i instytucji.

¹⁰⁸ J. Hubert, *Społeczeństwo synergetyczne*, Kraków 2000, s. 13.

2.4.1 Niektóre uwarunkowania synergii

Współpraca, uzupełnianie kompetencyjne i zadaniowe, jak łatwo zauważyć, jest podstawą synergetyki, która przekłada się bezpośrednio na sprawne działanie. Pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym, na sprawność w sferze zadań obronnych, w tym właściwą synergię, składa się wiele przesłanek, o których jeszcze będzie mowa w dalszej części pracy. Przesłanki te wypracowała, wciąż je bada i wzbogaca nauka wojskowa, której szczególnym zadaniem jest badanie obszaru bezpieczeństwa państwa, w tym także skuteczności działania w sferze obronności kraju. Skuteczności rozumianej także w sensie synergetycznym, tzn. opierającej się na rozwiązaniach zależnych od rozwoju społecznego, uwzględniającego dynamikę tworzących społeczeństwo jednostek, co może dokonywać się poprzez indywidualny rozwój (także współdziałanie i wspieranie) członków tego społeczeństwa, w omawianym przypadku – kierowniczych kadr administracji publicznej. Jeżeli poszczególne elementy wzmacniają się nawzajem w tym działaniu, mówimy wówczas o synergi, gdy jest odwrotnie, mówimy o synergi ujemnej. Bardzo prostym przykładem takiego procesu, w sensie dodatnim, jest zjawisko w sporcie - współzawodnictwo, zaś w wojsku - obrona, walka, atak. Każde z tych zjawisk wymaga, aby zaistnieć, mniej lub bardziej doskonałego współdziałania i kooperacji. Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że istniejące realizacje synergetyczne są bardzo niedoskonałe. Im większa grupa ludzi, tym trudniej jest o porozumienie synergetyczne. Tym trudniej o synchronizację i harmonię działań. Dodatkowo warunki szkolenia administracji oraz wojska w pewnym stopniu wyznacza ponad pół wieku pokoju. Z punktu widzenia potrzeb przygotowania obronnego i szkolenia bojowego wprowadza to pewne ograniczenia. W czasie działań wojennych np. obowiązuje, odbiegający od zasad przyjętych i ogólnie przestrzeganych w okresie pokoju, zmodyfikowany system wartości¹⁰⁹. Od uczestników działań wojennych wymaga się prezentowania takich postaw, jak bezwzględne wykonywanie zadań i rozkazów, lojalność wobec przełożonych, podwładnych i kolegów, bezkompromisowość w osiąganiu celów, odporność na trudy, wreszcie konieczność zadawania bólu, ran i cierpienia w imię obrony ojczyzny. W rzeczywistej sytuacji wojennej nieodosobnione są przypadki konieczności wyboru takich form działania, które w warunkach pokoju zupełnie nie są brane pod uwagę. Wręcz interpretowane są jako nieludzkie i aspołeczne. Na przykład, jak pisze R. Jurasik, dotyczy to:

¹⁰⁹ Por. M.J. Dyrda, *Morale w nauce wojennej*, Warszawa 1991.

- „stopnia podejmowanego ryzyka, gdzie bezpieczeństwo pojedynczego człowieka w czasie wojny zawsze rozpatrywane jest z punktu widzenia realizacji zadania oraz globalnego ograniczenia strat własnych;
- przekraczania nominalnych kompetencji - w określonych sytuacjach uzasadnionego izolacją informacyjną oraz dynamiką działań;
- konieczności wykonywania specyficznych zadań w sposób dotychczas nie zweryfikowany bądź stanowiący zaprzeczenie obowiązujących przepisów, regulaminów walki czy ogólnych zasad taktyki;
- poświęcania sprzętu bojowego dla ratowania ludzi - przykłady katastrof górniczych czy komunikacyjnych mogą zawierać w sobie podobny ładunek dramatyzmu lub presji czasowej, nie występuje jednak w ich przypadku zasadniczy element destrukcyjny - przeciwdziałanie ze strony innych ludzi - żołnierzy przeciwnika”¹¹⁰

W obliczu takiej sytuacji zaakceptować musimy oczywistą siłę faktów i okoliczności – przynajmniej, jeżeli chcemy przeżyć. Ale przygotowując się do tych ekstremalnych rozwiązań, powinniśmy także dążyć do zbudowania pokoju na pozytywnych wartościach. Można do nich zaliczyć: sprawiedliwość, wolność dokonywania wyborów, bezpieczeństwo, suwerenność. Spróbujmy więc poszukać pozytywnej wartości, zbudować pozytywny uniwersalizm.

Ponieważ jednym z najbardziej istotnych zjawisk jest fakt istnienia, działania i rozwoju, to wartością, która scala w sobie te wszystkie elementy jest bezpieczeństwo. Zauważmy, gdy mówimy o sprawiedliwości, suwerenności, swoich planach na przyszłość, zawsze w tle a nieraz i na pierwszym miejscu, pojawia się słowo – bezpieczeństwo – jako wartość uniwersalna. Dzięki takiej jedności myślenia można stać się bardziej skutecznym, aniżeli byłoby się bez tego wspólnego mianownika.

Psychologowie często twierdzą, że potrzeba bezpieczeństwa jest równie silna jak potrzeby biologiczne. Nietrudno się z tym zgodzić. Przecież jej zaspokojenie przyczynia się do swobody, pewnej wolności, a tym samym do zachowania zdrowia psychicznego. Natomiast jej brak prowadzi do nieprawidłowego ukształtowania się osobowości i w konsekwencji do zaburzeń w funkcjonowaniu człowieka. Ważnym przejawem braku tej

¹¹⁰ Szerzej R. Jurasik, *Niektóre uwarunkowania systemu edukacji obronnej w okresie pokoju*, [w:] *O edukacji obronnej. Studia i Materiały*, pod red. J.S. Kardasa, AON, Warszawa 1997, s. 61.

potrzeby może być ukierunkowanie się człowieka w życiu nie na rozwijanie się, kooperację i współpracę z innymi, lecz na budowanie i wzmacnianie obrony przed zagrożeniem. Według A. Masłowa 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. Kiedy owo społeczeństwo ma wokół uporządkowane i dające się przewidzieć sytuacje, lepiej pracuje i niezawodnie funkcjonuje. Dla teorii związanych z synergetyzmem bardzo ważne są koncepcje Muraya, Horney i Sullivana, w których autorzy potrzebę bezpieczeństwa wiążą między innymi ze świadomością społeczeństwa, kontaktami ludzi oraz współdziałaniem ze środowiskiem społecznym¹¹¹.

2.4.2 Wzmocnienie synergetyczne w działaniu grupowym

Wychodząc z powyższego wywodu uważa się, że w celu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa potrzebujemy woli, mądrości i odwagi. Innymi słowy, potrzebujemy urzędników o świątłych umysłach, wykształconych, rozumiejących potrzeby kraju, ludzi z wizjami i o silnych charakterach, wykazujących potrzebę dalszego rozwoju. Lecz nie możemy założyć, że takie kadry do nas niewiedomo skąd spłyną. Aby tego rodzaju urzędnicy mogli się ukształtować, niezbędne są instytucje przygotowujące ich do przyszłych zadań, instytucje posiadające dobre programy, wykładowców, trenerów i szkoleniowców. I wreszcie trzeba wspomnieć o jeszcze jednej istotnej wartości, jaką jest troska i szacunek o dobro kraju (patriotyzm), bez której całe te wcześniejsze zabiegi są bezużyteczne i nie mają sensu.

Wzmocnienie synergetyczne w każdym działaniu grupowym, bo o takim mówimy w przypadku realizacji zadań obronnych państwa (jak i w przygotowaniu do nich), daje siłę i skuteczność w działaniu. Bez niego nawet najwspanialsze postulaty nie mogą zaistnieć. Jak pisze cytowany wcześniej J. Hubert „miłość bliźniego jest hasłem pięknym, ale nie może oznaczać ona jedynie uśmiechu, ciepłego spojrzenia (...). Musi oznaczać również dążenie do wydobycia z każdej jednostki jej wszystkich kreatywnych możliwości, maksymalnie pełnej realizacji jej wszystkich potencjałów.” Dlatego też uważa się, że przy

¹¹¹ Zob. K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993, s. 76.

realizacji zadań obronnych państwa należałoby również zastanowić się, jak to przedsięwzięcie przygotować, aby jednocześnie generowało silne efekty synergiczne, sprzyjające sprawnemu i efektywnemu działaniu na rzecz bezpieczeństwa państwa.

ROZDZIAŁ 3. ŚWIADOMOŚĆ KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Problem świadomości nurtuje człowieka od zarania dziejów - z prostego powodu. To właśnie istota człowieczeństwa zawarta jest w poczuciu tożsamości, świadomości, bycia i istnienia. Poczucie świadomości jest jednym z najbardziej oczywistych a zarazem tajemniczych przeżyć. Doświadczamy jej bezpośrednio, natomiast niezwykle trudno pogodzić ją z całą resztą naszej wiedzy.

Szczególnie trudnym problemem jest pytanie: jak to się dzieje, że każde zdarzenie wywołuje subiektywne przeżycia jednostki? Pytanie to dotyczy wewnętrznego aspektu myślenia i percepcji, czyli tego, w jaki sposób zewnętrzna rzeczywistość jest odczuwana przez podmiot. Zakłada się istnienie wielu nieświadomych procesów poznawczych.

Należy dodać, że wszelkie stany psychiczne mają charakter intencjonalny (aspektualny), tzn. że są zawsze ku czemuś zwrócone. Nie tylko spodziewamy się, lecz zawsze spodziewamy się czegoś, nie tylko myślimy, lecz zawsze myślimy o czymś, jeśli postrzegamy, to istnieje obiekt spostrzegania. Oznacza to, że świadomość jest wynikiem procesów zachodzących w naszym materialnym świecie, specyficzną ich konfiguracją. Należy także podkreślić, że świadomość kadr administracji jest niezmiernie trudna do zbadania, zarazem jej ważność w podejmowaniu działań dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego jest niezaprzeczalna.

3.1 Świadomość indywidualna, społeczna i narodowa

Świadomość indywidualna łączy się z pojmowaniem przez człowieka otaczającej go rzeczywistości, procesami zachodzącymi w otoczeniu, określeniem jego miejsca w danej sytuacji oraz łączy się nierozdzielnie z wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem.

Przy rozpatrywaniu problemu świadomości wykonania zadań obronnych państwa przez kadry administracji publicznej należy mieć na uwadze fakt, że każdemu zdarzeniu przysługują różne wartości odbioru o charakterze subiektywnym. Subiektywne doświadczenie, np. osobistego czy ogólnego przygotowania obronnego nie przekształca się

w obiektywne doświadczenie. Doznania subiektywne wydają się być wynikiem procesów fizycznych, lecz nie zna się natury tej zależności.

Obecnie dysponuje się dwoma niesprowadzalnymi do wspólnego mianownika sposobami deskrypcji umysłu. Z jednej strony można opisać funkcjonowanie człowieka (umysł) w kategoriach biologicznych i behawioralnych; z drugiej strony opis uczuć, nadziei i pragnień (stanów psychicznych) wymaga odwołania się do kategorii pojęć psychologicznych. Uważa się, że wraz z rozwojem wiedzy zostaną sprecyzowane mechanizmy, leżące u podłoża świadomości indywidualnej. Sądzi się również, że każda jednostka ma na uwadze przede wszystkim własne dobro, jednak aby je maksymalizować musi współpracować, a więc musi być częścią systemu, występuje wówczas efekt grupowego myślenia. Przykładem takiego systemu jest działanie w sytuacjach zagrożenia (np. w czasie wojny, klęski, katastrofy). Choć każdy z zagrożonych podejmuje decyzje indywidualnie, to przecież występują w praktyce przedsięwzięcia obronne świadczące o podejmowaniu tych samych decyzji przez duże grupy ludzi.

W związku z powyższym, jest bardzo możliwe, iż jako świadome jednostki jednocześnie odgrywają one pewną rolę w tworzeniu się świadomości globalnej, chociażby przez nieświadomą wymianę informacji. Nietrudno zgodzić się z opinią Durkhejma, że ludzie czerpią inspirację z tzw. świadomości kolektywnej - zasobu wiedzy i doświadczeń gatunku ludzkiego, częściowo współtworzą ją, a częściowo ona ich.¹¹²

Na podstawie analizy badań z dziedziny psychologii, nauk społecznych i wojskowych można dojść do wniosku, że człowiek porusza się od podejmowania świadomych wyborów do poddania się wyższej sile i realizacji jej celów, nieraz celów globalnych.¹¹³ Siłą wyższą jest przetrwanie państwa, narodu, swoboda i czynienie starań na rzecz bezpieczeństwa. Pomiędzy nimi występuje cały szereg przejęć, po których poruszają się trendy społeczne. W tym kręgu również znajdują się problematyka obronności państwa.

Świadomość społeczna jest odzwierciedleniem poglądów społecznych, kultury, religii, polityki, ideologii, ekonomii. W życiu codziennym na każdym kroku doświadczamy, iż świadomość społeczeństwa odznacza się różnymi, często zaskakującymi

¹¹² Por. E. Durkheim, *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1968.

¹¹³ Por. także; Z. Pietrasinski, *Rozwój człowieka dorosłego*, Warszawa 1990; W. Dobrołowicz, *Psychodydaktyka kreatywności*, Warszawa 1995; T. Jemioło, *O wspólne europejskie bezpieczeństwo*, Warszawa 1992.

właściwościami. W ogólnym rozumieniu świadomość społeczeństwa to nie tylko opinie naukowe, ekspertyzy fachowców, racjonalne przekonania osłabiające lub wzmacniające dane działania, ale są to również wszelkiego rodzaju stereotypy, mity funkcjonujące w społeczeństwie. Wpływają one na stan świadomości narodowej społeczeństwa, świadomości, która jest zarówno płaszczyzną więzi międzyludzkiej, jak również i ich podziału. Zauważyć też trzeba inną jeszcze ogólniejszą prawidłowość, a mianowicie odgrywa ona w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym, kulturalnym i militarnym ważną rolę.

Obecnie przed przystąpieniem do systematycznego omówienia poszczególnych kwestii merytorycznych konieczne jest sformułowanie takiej definicji świadomości narodowej, która będzie podstawą dalszego wywodu. Jest to następująca definicja:

Przez świadomość narodową rozumie się zespół poglądów, przekonań wspólnych dla jednostek i grup społecznych tworzących naród, to ogół idei narodowych wyznaczonych przez byt państwa i jego narodu. Świadomość narodowa obejmuje opinie, poglądy i postawy ludzi, właściwości psychiczne dużych zbiorowości, utarte (utrwalone latami i zobiektywizowane) formy życia społeczeństwa. Stanowi zasadniczy element więzi narodowej. Wiąże się z przynależnością do określonej grupy (narodu), z etyką grupy, z obroną dobra wspólnego, m.in. wywiązywaniem się z powierzonych zadań obronnych, wykonywaniem świadczeń na rzecz obronności państwa.

Definicja ta ma charakter dość szeroki, czyli wyraża zespół procesów odbioru informacji oraz sterowania zachowaniem się człowieka, jak i utożsamia rzeczywistość z treścią wyobrażeń o państwie, poglądów i teorii. Nie jest to, co wynika z literatury przedmiotu, jedyne możliwe ujęcie tematu. Funkcjonalne określenie po prostu przydatne jest do rozpatrywania kwestii przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, gdzie istotne znaczenie (przy działalności na rzecz bezpieczeństwa) ma świadomość narodowa, w tym opinie, poglądy i postawy urzędników wobec ich przygotowania z zakresu obrony państwa (narodu). Tak więc z punktu widzenia świadomości narodowej można wyodrębnić następujące jej składniki:

1. wiedzę o państwie i narodzie, jako podstawowy składnik świadomości, w której mieszczą się wszelkiego rodzaju opisy rzeczywistości, fakty, poglądy i opinie, procesy i zjawiska;

2. oceny odwołujące się do wartości narodowych;
3. przekonania i postawy dotyczące spraw związanych z bezpieczeństwem narodowym.

W obrębie świadomości narodowej zachodzi proces, w którym, jak wspomniano wcześniej, mieszczą się: wiedza, ocena, przekonania i postawy. Proces ten rozpoczyna się od zdobywania wiedzy i nabywania umiejętności. Gdy już posiadamy wiedzę i umiejętności, dokonujemy ocen tego, co nas otacza – państwa, jego organów i społeczeństwa uczestniczącego w zachodzącym procesie (porównując wszystko do znanych ideałów i modeli). Mając już wyrobioną ocenę rzeczywistości, dochodzimy do przekonań i postaw wobec tych spraw, których dotyczyła zdobyta wiedza. Postaw tak ważnych w sferze wykonywania zadań obronnych państwa.

Mówi się (i postuluje) coraz częściej o determinującej roli czynnika ludzkiego w sferze obronności państwa, o wykształceniu społeczeństwa umiejącego skutecznie eliminować zagrożenia, a w ostateczności, gdy nastąpią, dającego sobie z nimi radę. Byłoby idealnie, gdyby każdy obywatel, mając określoną wiedzę i umiejętności z zakresu obronności państwa, solidaryzował się z wyborem najwłaściwszych w jego przekonaniu rozwiązań i kierunków działania władzy oraz jej organów, nadając sprawom bezpieczeństwa narodowego wysoką rangę w hierarchii wartości. Rangę tę odzwierciedlałoby dobrowolne i zaangażowane uczestnictwo w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa.¹¹⁴ Aby działanie takie mogło zaistnieć, należałoby wcześniej przygotować kierowniczą kadre administracji publicznej do działania w sferze bezpieczeństwa państwa tak, aby identyfikowali się z obronnością, która mieści się w nadrzędnych interesach państwa, określanym mianem racji stanu.

Warto także zaznaczyć, że każdy urzędnik państwowy, a w szczególności kierownicza kadra administracji publicznej ponosi odpowiedzialność za rezultaty zarządzania sprawami życia zbiorowego. Mimo że jest to odpowiedzialność częściowa, zakreślona kompetencją (właściwością) organu, jednostki te (osoby odpowiedzialne) powinny mieć świadomość nałożonych na nie obowiązków.

¹¹⁴ Zob. J. Sztumski, *Jak kształtować opinie, postawy i zachowania żołnierzy?*, Warszawa 1994, s. 4 i następn.

3.2 Społeczne zainteresowanie rezultatami zarządzania sprawami publicznymi

Każda organizacja, również jednostki administracji publicznej, znajduje się we właściwej dla siebie fazie rozwoju, aby określić stan tego rozwoju i propozycje ulepszeń niezbędna jest stała diagnostyka. W praktyce nierzadko zdarza się, że kierownicza kadra administracji publicznej nie ma informacji o aktualnym stanie organizacji i możliwych zagrożeniach, między innymi o opiniach mieszkańców na temat działalności tejże instytucji. Dlatego też, niezmiernie istotne stało się wprowadzanie programów monitorujących ten problem, wnioski z badań pomagały w usprawnieniu sfer działalności danych administracji, również tych, które obejmują bezpieczeństwo państwa. Na przykład w ramach programu Local Government Policy Partnership (LGPP) finansowanego przez brytyjskie Ministerstwo do spraw Rozwoju Międzynarodowego i Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute w Budapeszcie opracowano raport dotyczący opinii mieszkańców na temat samorządu terytorialnego i reformy samorządowej w Europie Środkowej i Wschodniej.¹¹⁵ Badania przeprowadzono również w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji. W ramach programu LGPP prowadzono badania polityk lokalnych, a co za tym idzie odpowiedzialności samorządów za usługi edukacyjne i zarządcze, roli samorządów w gospodarce mieszkaniowej, wpływu wielkości jednostek samorządowych na funkcjonowanie demokracji lokalnej oraz efektywności dostarczania usług lokalnych, związanych także z bezpieczeństwem lokalnym. Efektem studiów o charakterze porównawczym było opracowanie obszernego materiału diagnostycznego.¹¹⁶ Materiał ten wskazuje na rosnący wpływ instytucji biurokratycznych w państwie, na wielość narzędzi i sposobów posługiwania się nimi, docierania do społeczności lokalnych i wywierania na nie wpływu.

¹¹⁵ Badania przeprowadzono w latach 2000-2001. W Polsce, kierownikiem tego projektu był Paweł Swianiewicz.

¹¹⁶ Zob. P. Swianiewicz, *Życzliwa Obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001.

3.2.1 Program Local Democracy Innovation

Do podobnych konkluzji można dojść analizując materiał z międzynarodowego programu badawczego „Local Democracy Innovation” przeprowadzonego w Polsce (także w ramach programu LGPP – 1997 r.). Jednym z narzędzi badawczych, jakimi się posłużono, była ankieta skierowana do grupy ponad 500 burmistrzów i wójtów. Posługując się ankietą zbadano w jaki sposób przedstawiciele władz lokalnych postrzegają społeczne zainteresowanie ich działalnością. Opinie urzędników wynika, że największe zainteresowanie sprawami samorządu lokalnego wykazują mieszkańcy gmin do 5 tysięcy mieszkańców, czyli gmin małych. Przy pięciostopniowej skali oceny (od *w ogóle nie zainteresowani* do *bardzo zainteresowani*) znaczna większość, bo ponad 40% badanych wybrała odpowiedź *zainteresowani*, zaś 18% nie była zainteresowana sprawami administracji publicznej. W większych instytucjach (gminach) wskaźnik ten był jeszcze gorszy, szczególnie w gminach liczących 20-50 tysięcy mieszkańców, odpowiedzi negatywnych było znacznie więcej niż pozytywnych. Przypomnijmy sobie, jak postąpili mieszkańcy wielu gmin w wyborach lokalnych? Mimo, że obywatele na mocy ustaw zostali wyposażeni w kompetencje wyboru władz, ich zaangażowanie w ten proces było nieduże.¹¹⁷ Ponadto chęci uczestnictwa w życiu publicznym, angażowania się w sprawy swojego województwa, miasta czy gminy, wykazują nieliczni obywatele. Jedynie jednostki widzą sens działania i poprawy obecnej sytuacji. Taka postawa może prowadzić do zahamowania procesów demokratyzacji lokalnej. To marginalne traktowanie spraw publicznych można przypuszczać, że wpłynie na zachowania i odbiór zadań związanych z bezpieczeństwem państwa (w podejściu globalnym). W rozumieniu osobowym (gdy dotyczy zagrożenia jego i najbliższych mu osób) sytuacja radykalnie się zmienia. Gdy czujemy się zagrożeni wówczas działamy i czynnie uczestniczymy w przygotowaniach, tylko wtedy już nie jesteśmy w stanie zapobiec wielu tragediom (skutkom naszej beczynności).

¹¹⁷ Frekwencja w wyborach samorządowych w 1990 r. oraz w 1994 i 1998 r. wyniosła średnio dla całego kraju: w 1990 r. 42%, w 1994 r. 32% i w 1998 r. 46%. Na podstawie wskaźnika udziału mieszkańców w wyborach, można wnioskować, że znaczna część mieszkańców uważa działalność samorządów za stosunkowo mało ważną.

3.2.2 Wpływ decyzji samorządu na życie obywatela

Według badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadzonych w marcu 1994 roku, na 100 obywateli tylko co trzeci uważał, że decyzje samorządu mają istotny wpływ na ich życie, a co szósty nie przypisywał działaniom samorządu żadnego znaczenia. Podobnie jak w badaniach prowadzonych w ramach programu LGPP najważniejszym czynnikiem różnicującym pogląd jest wielkość gminy (im mniejsza gmina, tym waga działalności władz lokalnych jest większa). Natomiast zależność między wpływem centralnych instytucji politycznych na życie obywateli jest odwrotna. „Zainteresowanie sprawami polityki w skali całego kraju jest tym większe, im większa gmina, z której pochodzi respondent.”¹¹⁸

Znacznie większe zainteresowanie społeczeństwa z małych gmin rezultatami zarządzania sprawami publicznymi można tłumaczyć faktem, iż polityka samorządowa dotyka znacznej części ich codziennych spraw. Swianiewicz podkreśla, że w mniejszych gminach spotyka się też częściej zjawisko ofiarności mieszkańców oraz większe zaangażowanie własnego czasu, pracy i pieniędzy na rzecz wspólnego dobra. Uważa się, że stopień i sposób poinformowania ludności o działalności administracji publicznej zwiększa zainteresowanie mieszkańców sprawami samorządu.

W sondażu przeprowadzonym przez OBOP (1996 r.), połowa badanych przyznała, że władze lokalne dostatecznie (i raczej dostatecznie) informują o swoich poczynaniach, podczas gdy druga połowa nie zgodziła się z tą tezą. Znacznie gorsze oceny wynikają z sondażu przeprowadzonego przez program LGPP (2000 r.), według niego tylko 3% ankietowanych przyznało, że w ciągu ostatniego roku dowiedzieli się więcej o działalności samorządu i sprawach samorządu, 39% raczej się z tym zgodziło, natomiast 13% zdecydowanie nie przyznało się do posiadania większej wiedzy o sprawach własnej gminy. Powyższe wyniki nie napawają optymizmem, dlatego też sądzi się, że warte inwestycji są obszary komunikacji między władzą a obywatelem oraz monitoring spraw publicznych i występujących tam zagrożeń. Jednym z nich jest brak znajomości przez urzędników, średniego i wyższego szczebla, zadań obronnych państwa, a co za tym idzie procedur i ich wykonania. Ponadto w ramach programu LGPP zasięgnięto opinii mieszkańców, którzy mieli okazję ocenić znajomości ich własnych potrzeb i preferencji przez władze lokalne. W

¹¹⁸ P. Swianiewicz, *Życzliwa Obojętność. Władze lokalne ...*, dz. cyt., s. 10.

tym wypadku wskazania są znacznie lepsze, gdyż 47% obywateli uznało, że władze znają ich potrzeby (również związane z bezpieczeństwem), a tylko 31% nie zgodziło się z tym stwierdzeniem. Mimo wszystko zainteresowanie mieszkańców rezultatami zarządzania sprawami publicznymi jest niewielkie, wiedza na ten temat jest skromna, a odczuwany wpływ na podejmowane przez władze lokalne decyzje jest ograniczony. Wydawałoby się, że powinno być odwrotnie, gdyż sprawy publiczne i działania administracji bezpośrednio przekładają się na obywatela, to on ponosi ciężar podatków i decyzji urzędników. Często społeczeństwo uważa, że ich wpływ na podejmowanie ważnych decyzji w swojej gminie jest niewielki¹¹⁹.

Analizę omawianego problemu dokonała E. Łojko na podstawie szczegółowych badań przeprowadzonych w latach 1987 – 1999. Z danych wynika, że tylko 7,5% badanych osób można było zaliczyć do grupy obywateli charakteryzujących się poczuciem podmiotowości w sprawach lokalnych. Oznacza to, że mieszkańcy społeczności lokalnej będący podmiotem jednostek samorządu, bardzo nisko określają zarówno swoją pozycję w samorządzie terytorialnym, jak też możliwości wpływu na decyzje publiczne podejmowane przez władze samorządowe. Aż ponad połowa badanych respondentów nie dostrzegła żadnego wskaźnika świadczącego o poczuciu upodmiotowienia społeczności lokalnych. Z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez autorkę wynika, że cechą większości Polaków jest poczucie bezradności jednostek wobec spraw publicznych na szczeblu lokalnym. Sądzi się, że prostym sposobem na poprawienie tej sytuacji jest bezpośredni i czynny kontakt władz ze społeczeństwem, polegający na uświadomieniu obywatelom potrzeby angażowania się w sprawy publiczne i świadczeń na rzecz państwa (w tym obronnych). Tam, gdzie władze wsłuchują się w ich opinie obywatele wykazują aktywność w sprawach publicznych i większe zaangażowanie w sprawy bezpieczeństwa narodowego. Dlatego też warto popularyzować pogląd o uruchamianiu programów edukacyjnych dla lokalnej ludności. Celem ich byłoby informowanie, inspirowanie, tym samym uczenie demokracji, a co za tym idzie praw i obowiązków spoczywających na obywatelu.

¹¹⁹ W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą. Rada i jej zarząd we współpracy samorządowej*, Warszawa – Zielona Góra 1999, s. 45.

3.2.3 Bariery partycypacji społecznej

Należy dodać, że skuteczność wysiłków i programów władz samorządowych tworzonych w celu zwiększenia partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji publicznych uzależniona jest w dużym stopniu od umiejętności wyeliminowania barier partycypacji. „Przeszkody mogą być różne i trudno jest mówić o barierach uniwersalnych. Powstawanie i funkcjonowanie barier w codziennym życiu społeczeństw wynika zarówno z uwarunkowań historycznych i kulturowych, jak i z aktualnych stosunków politycznych i ekonomicznych. Bariery są w bardzo dużym stopniu związane również z warunkami lokalnymi: stosunkami pomiędzy ludnością a liderami lokalnymi, ze stylem zarządzania uprawianym przez władze samorządowe, z istnieniem lub brakiem inicjatyw lokalnych, jak również z dostępem do środków finansowych i zaplecza technicznego.”¹²⁰

Uważa się, że prawidłowa komunikacja między władzą lokalną a obywatelami jest bardzo istotna dla efektywnego zarządzania jednostkami samorządowymi i realizowania zadań (w tym obronnych państwa). Aby zmniejszać dystans dzielący władze i mieszkańców, aby sprawnie funkcjonować i móc unikać sytuacji konfliktowych, władze powinny odpowiednio wcześniej poznać nastroje i opinie społeczności. Mimo to raczej rzadko decydują się one na zapytanie mieszkańców o ważne dla gminy sprawy. Jeszcze rzadziej, w celu zasięgnięcia opinii obywateli ankietyują lub organizują badania. Warto więc, na każdym szczeblu korzystać z metod badania opinii, a co za tym idzie wyciągać wnioski z tych badań, nawet mimo ich niedoskonałości.

Mając powyższe stwierdzenie na względzie, w dalszej części pracy, zdecydowano się na zaprezentowanie opinii kierowniczych kadr administracji publicznej na temat bezpieczeństwa państwa (szczególnie obronności). Przy czym, ma się świadomość, że opinie mają podstawowe dwie wartości. Pierwsza, to wartość deklaracji, druga to wartość rzeczywistości. Ta pierwsza jest głoszona i oficjalnie się do niej nawiązuje. Ta druga jest rdzeniem, na którym opiera się działanie w danej sytuacji. Oba rodzaje wartości mogą być w większym lub mniejszym zakresie zbieżne. „Normy i wartości rzeczywistości postrzegane wymagają bardziej wyrafinowanych metod diagnostycznych. Użyteczne mogą być testy psychologiczne, gdzie respondent niczego nie musi nazywać wprost i jakby mimowolnie zdradza swoje ukryte motywacje. Można też obserwować życie społeczne, rzeczywiste

¹²⁰ Tamże, s. 44.

zachowanie ludzi czy symptomy obowiązujących faktycznie norm i wartości (...). Rozszyfrowanie tych informacji jest niekiedy sprawą bardzo trudną i łatwo o pomyłkę.”¹²¹ W niniejszej pracy deklaracje urzędników traktuje się również jako materiał pomocny w fazowym podejściu do procesu zarządzania rozwojem, gdzie podkreśla się ważność ciągłego doskonalenia organizacji i jej pracowników.

3.3 Bezpieczeństwo państwa w świadomości kadr administracji publicznej

Bezpośrednie układy życia jednostek lub grup, ich aspekty rozwojowe i wychowawcze, których człowiek doświadcza w różnych okresach swojej egzystencji, są nader interesujące i wymagają pogłębionych analiz, tak jak i świadomość społeczeństwa czynienia wszystkiego na rzecz bezpieczeństwa swojego kraju. W tej konwencji ujmowane są między innymi zagadnienia aktywizacji społeczności lokalnej, planowego przygotowania kadr administracji i całego społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Ważne jest również rozumienie przez obywateli istoty, jak i potrzeby organizowania środowisk wychowawczych, propagowania zagadnień dotyczących ochrony i obrony przed zagrożeniami.

W powyższym kontekście zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego jest, obok umacniania demokracji, tworzenia sprawnej gospodarki i warunków rozwoju - podstawowym zadaniem, które powinno być realizowane przez administrację rządową i samorządową wszystkich szczebli. Oznacza to konieczność działań chroniących bezpieczeństwo państwa nie tylko na szczeblu władz państwowych, ale także samorządowych i w obrębie całego społeczeństwa.

W związku z powyższym system obronny RP powinien być tworzony na bazie uświadomionego i odpowiednio przygotowanego społeczeństwa, wyrażającego wolę do zdeterminowanego odparcia agresji przeciwnika. Zasadnicze filary systemu obronnego Polski zaprezentowano na **rysunku 7**, gdzie psychologiczne i obronne przygotowanie społeczeństwa stanowi fundament całego systemu bezpieczeństwa państwa.

¹²¹ M. Koster, *Zarządzanie personelem*, Warszawa 2000, s. 13.



Zródło: K. Nozko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994.

Rysunek 7. Zasadnicze filary systemu obronnego RP

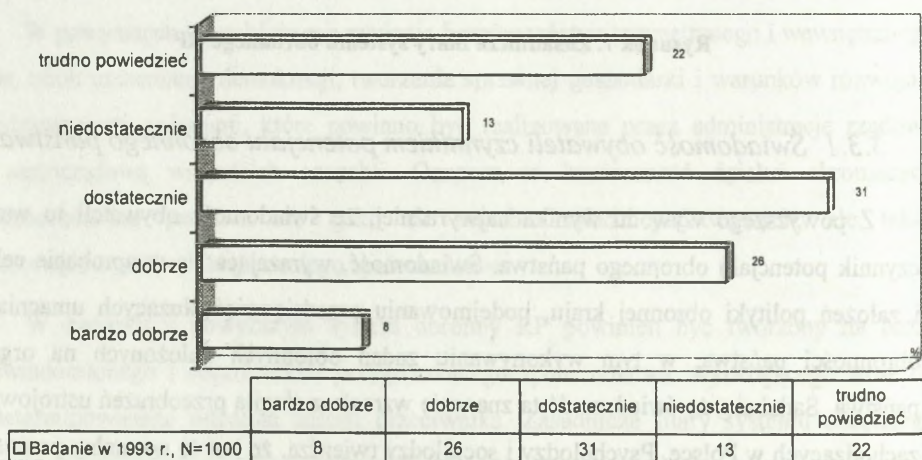
3.3.1 Świadomość obywateli czynnikiem potencjału obronnego państwa

Z powyższego wywodu wynika najwyraźniej, że świadomość obywateli to ważny czynnik potencjału obronnego państwa. Świadomość, wyrażająca się w aprobacie celów i założeń polityki obronnej kraju, podejmowaniu przedsięwzięć służących umacnianiu obronności państwa, w tym wykonywaniu zadań obronnych nałożonych na organy państwa. Sądzi się, że świadomość ta znacznie wzrosła z chwilą przeobrażeń ustrojowych zachodzących w Polsce. Psycholodzy i socjologowie twierdzą, że jest to normalny proces, w którym zachodzące zmiany są silnymi czynnikami oddziałującymi na postawy społeczeństwa, w tym także kierowniczych kadr administracji publicznej, których zaangażowanie w ten proces jest szczególne. Radykalne poszerzenie podmiotowości gospodarczej i politycznej jednostki po 1998 r., a także całego społeczeństwa, sprzyjało kształtowaniu się nowych wzorów organizowania przestrzeni publicznej. Modernizacja ustrojowa przyniosła więc Polakom nieznaną dotąd wyzwania i doświadczenia.

Rozpatrując kwestie przygotowania do zadań obronnych kierowniczych kadr administracji publicznej, warto dokonać próby odpowiedzi na pytanie, jakie są poglądy kadry na obecne bezpieczeństwo państwa (w aspekcie obronności). Znając odpowiedź, będzie można wskazać pewne motywy do określonego rodzaju aktywności urzędników i wstępnie określić czynności usprawniające lub nawet naprawcze. Podstawą do prezentacji opinii urzędników na temat wybranych ogólnych problemów bezpieczeństwa militarnego Polski były odpowiedzi na pytania zadane w kwestionariuszu ankiety oraz materiał badawczy uzyskany w wywiadach otwartych, niestandardyzowanych.¹²²

3.3.2 Próba oceny stanu bezpieczeństwa Polski w opinii badanych

Ogólne nastawienie badanych do poruszanej problematyki ukazały opinie na temat oceny stanu bezpieczeństwa Polski. Zacząć należałoby od stwierdzenia, że dla wielu bezpieczeństwo państwa jawi się jako kategoria spoza obywatelskich powinności. Osoby znające problematykę bezpieczeństwa – umiejący ją zdefiniować, wykazywali większe zainteresowania tą sferą działalności. Rozkład ocen – opinii dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa kraju, rozkładał się nierównomiernie (zob. rys. 8).



Rysunek 8. Ocena stanu bezpieczeństwa kraju

¹²² Do analizy wzięto badania przeprowadzone wśród kierowniczych kadr administracji publicznej: 1) w 1997 i 1998 r., gdzie N=40; 2) w 1999 r., gdzie N=44; 3) w 2000 i 2001 r., gdzie N=122; 4) w 2001 i 2002 r., gdzie N=104.

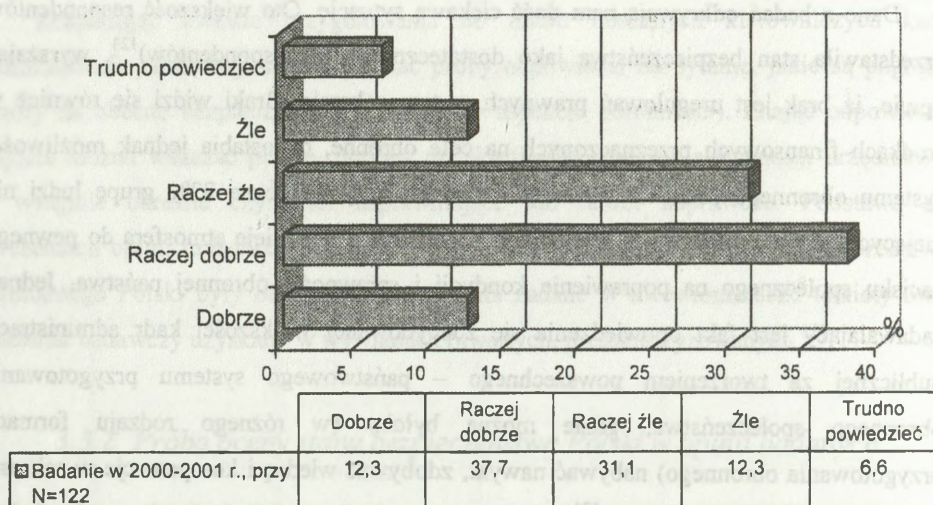
Dane z badań odkrywają nam dość ciekawą sytuację. Oto większość respondentów przedstawiła stan bezpieczeństwa jako dostateczny (31% respondentów)¹²³, wyrażając opinie, iż brak jest uregulowań prawnych w tym zakresie. Braki widzi się również w środkach finansowych przeznaczonych na cele obronne, co osłabia jednak możliwości systemu obronnego państwa. Taka opinia, zważywszy na liczną 22% grupę ludzi nie mających zdania na ten temat, nie skłania do wniosku, że istnieje atmosfera do pewnego nacisku społecznego na poprawienie kondycji i sprawności obronnej państwa. Jednak zadawalający jest fakt opowiedzenia się zdecydowanej większości kadr administracji publicznej za tworzeniem powszechnego – państwowego systemu przygotowania obronnego społeczeństwa, gdzie można byłoby (w różnego rodzaju formach przygotowania obronnego) nabywać nawyki, zdobywać wiedzę i kompetencje w zakresie wykonywania zadań obronnych.¹²⁴ Podążając tym tropem myślowym, mając na względzie kilkuletni okres zmian w państwie, szukano dalej odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie, jakie są poglądy kierowniczej kadry administracji publicznej na obecne bezpieczeństwo państwa? Grupę 122 urzędników państwowych poproszono o opinie na ten temat.¹²⁵ Dokonaną ocenę ujęto w kategoriach dobrze, raczej dobrze, raczej źle, źle i trudno powiedzieć. Wyniki zaprezentowano na **rysunku 9**.

Już nawet z pobieżnych analiz wyników badań ankiet i wywiadów wynika, że opinie kadr administracji uległy zmianie. Połowa respondentów pozytywnie oceniła bezpieczeństwo naszego kraju, a przeszło 43% wypowiedziało się na ten temat w kategoriach negatywnych (*źle i raczej źle*). W stosunku do analizowanych badań z 1993 r., gdzie zdecydowana większość respondentów oceniła stan bezpieczeństwa tylko dostatecznie, oceny z 2000-2001 r. są wyższe. Te ogólne opinie, jak wskazują badania korelacyjne, nie zależą od stażu pracy na stanowisku urzędniczym czy też miejsca zamieszkania. W grupach kadr administracji pracującej kilka, kilkanaście czy też powyżej dwudziestu lat oraz mieszkającej na wsiach, w małych lub dużych ośrodkach miejskich, opinie są podobne.

¹²³ Badanie w 1993 r. przeprowadzone zostało przez WAI „Press service” z Poznania na grupie 1000 respondentów.

¹²⁴ Badania w latach: 1997-1998 (N=40), 2000-2001 (N=122) wśród kierowniczej kadry administracji publicznej (75% wskazań).

¹²⁵ Badania 2000-2001, N=122.



Rysunek 9. Ogólna ocena bezpieczeństwa Polski (N= 122, dane w %)

Świadomość patriotyczno-obronna kierowniczych kadr administracji publicznej jest wartością o znacznym poziomie zróżnicowania, co pociąga za sobą siłę oddziaływania i zdolności wpływania na motywy działań innych. Nie wymaga potwierdzenia fakt, że warunkiem bezpieczeństwa i zdolności obronnych państwa jest wysoki poziom patriotyzmu, kultury politycznej, jedności w sprawach działań na rzecz obrony kraju, a co za tym idzie chęci zdobywania umiejętności obronnych – przydatnych nie tylko w czasie zagrożeń, kryzysu czy wojny, ale i w czasie pokoju. Przykładem niech będą chociażby działania administracji publicznej – samorządowej, a nawet i rządowej – w czasie powodzi, które nawiedziły kilkakrotnie Polskę. Brak wiedzy, umiejętności w dziedzinie obrony i ochrony, często dawał wyraz w nieskoordynowanych działaniach, podejmowanych decyzjach. Przypuszczać można, że do takiego stanu doszło w wyniku małej świadomości urzędników państwowych w sferze bezpieczeństwa państwa, nieczynienia nic, by temu zapobiec. Oczywiście wina nie tylko leży po jednej stronie (kadr administracji publicznej), ale także po stronie instytucji, oferowanych programów przygotowujących urzędników do zadań obronnych.

Oto niektóre przykłady niewydolności administracji w tej sferze, które wzięto z organizowanych akcji powodziowych w Polsce (1997 r.). Braki kompetencyjne i decyzyjne były niezmiernie widoczne. Analizując wycinki prasowe i relacje telewizyjne

z tamtego okresu, znajdujemy ocenę umiejętności kierujących akcją urzędników administracji publicznej. W części tekstów mówi się o specyficznych właściwościach organizacji całego systemu ochrony przed zagrożeniami, które sprzyjają różnego rodzaju zachowaniom, np.: „*W Siechnicach (woj. wrocławskie) mieszkańcy postanowili przekopać groblę przez drogę A4 z Oławy do Wrocławia (...) Przeszkodziła w tym policja (...) Przeciw interweniującym policjantom użyto 2 kilofów, 2 szpadli i młota (...)*”¹²⁶. W niektórych artykułach właśnie system czyni się odpowiedzialnym za takie negatywne zachowania, uwikłanych w nim ludzi. „*W błahych sprawach, jak np. transport worków z piaskiem potrzebna była zgoda ministra. To, co teraz obserwujemy, jest pospolitym ruszeniem, a nie sprawnie działającym organizmem państwowym (...)*”¹²⁷; „*Powódź wykazała dobitnie kompromitację centralnego zarządzania państwem.*”¹²⁸ Kolejny przykład: „*(...) w najbardziej krytycznym momencie uciekli stamtąd policjanci i żołnierze (...) Najdotkliwszy był jednak brak fachowców potrafiących pokierować ochotnikami i pokazać im, jak należy budować tamy, dokąd kierować strumienie wody i jak likwidować przecieki.*”¹²⁹ Powyższe sprawozdania odbiera się jak teksty z filmów sensacyjnych, lecz one takimi nie są. Wszystkie te zdarzenia odbywały się w rzeczywistości. Klęska powodzi bezlitośnie obnażyła wszystkie wady naszego państwa. Według redaktorów pisma „Wprost” „*Nie ulega wątpliwości, iż mamy zbyt dużo państwa w gospodarce, kulturze, mediach i przede wszystkim w gminie. W sytuacji kryzysowej, gdy państwo jest naprawdę potrzebne, okazuje się, że istnieje ono wyłącznie w głowach biurokratów jako abstrakcyjna idea. Nie zapewnia natomiast obywatelom elementarnego bezpieczeństwa, nie potrafi przygotować strategii i sprawnie jej realizować, wreszcie - nie udaje mu się zmobilizować wystarczających środków zaradczych.*”¹³⁰ W sześćdziesięciu siedmiu (na 98) artykułach, winą za istniejącą klęskę ludzi, organizacji a poniekąd państwa, autorzy obarczają decydentów, którzy nie byli w stanie stworzyć właściwego systemu ochrony i przygotowania społeczeństwa na wypadek zagrożeń. Społeczeństwo traktowało tę kategorię osób jako sprawców powstania i utrzymywania nieogarniętego bałaganu i niekompetencji. Oto kilka tego typu wypowiedzi: „*Pojawia się pytanie o samodzielność*

¹²⁶ E. Złotkowska, P. Ozadowicz, *Mniej wody, więcej pracy*, „Trybuna” 1997, nr 171, s. 2.

¹²⁷ P. Krzyżanowski, *Między rządem a samorządem*, „Życie Warszawy” 1997, nr 181, s. 2.

¹²⁸ L. Kuniewska, *Skuteczny samorząd*, „Życie Warszawy” 1997, nr 178, s. 2.

¹²⁹ A. Kulik, B. Leśniewski, M. Łuczak, *Powódź niekompetencji*, „Wprost” 1997, nr 30, s. 21.

¹³⁰ Tamże, s. 21.

i skuteczność działań władz lokalnych (...), o rolę obrony cywilnej, (...) o to, na co przydały się liczne przecież szkolenia wysokich urzędników państwowych w sztabach kryzysowych Stanów Zjednoczonych i Europy."¹³¹ Podobne stwierdzenia znajdujemy na łamach Gazety Wyborczej w artykule pt. „Opozycja krytykuje premiera”: „(...) Zdaniem UW powódź pokazała, że rząd, policja i wojsko są zupełnie nie przygotowane do niesienia pomocy w razie klęski żywiołowej.”¹³² Liczne są również artykuły, w których przedstawia się problem klęski poprzez społeczeństwo, jego zachowania i reakcje. Przyczyn tak ogromnych skutków powodzi obywatele upatrują w braku perspektywicznego myślenia władz, braku środków zaradczych, decyzyjnych i niewystarczającej edukacji (przygotowania) urzędników z zakresu bezpieczeństwa państwa.

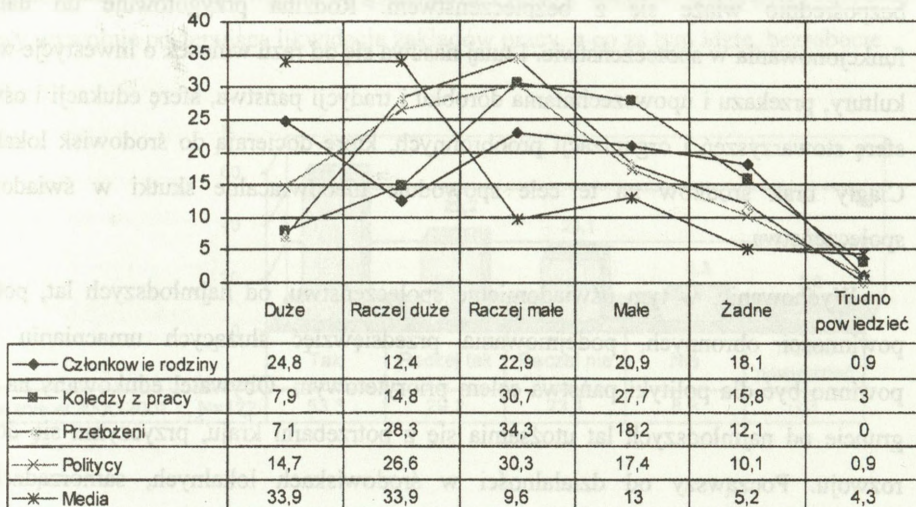
Podane przykłady dotyczą jedynie sytuacji powodzi, a pomyślimy, co by się działo w wypadku konfliktu? Jak działałaby administracja publiczna w takiej sytuacji, czy w ogóle jest przygotowana do jakiegokolwiek reakcji, do zadań obronnych, których wykonanie stanowi o naszym bycie, jako narodu i państwa? Z takimi właśnie pytaniami spotkać się można na wielu konferencjach i naradach, organizowanych w kraju i za granicą. Ciągłe jednak pytania te nie znajdują wyczerpujących odpowiedzi, aczkolwiek pewne rozwiązania postawionego problemu niesie za sobą systematyczne przygotowanie w zakresie obronności państwa kierowniczych kadr, a następnie niższego szczebla urzędników administracji publicznej, jednocześnie zaś przygotowanie, w systemie ogólnokrajowej edukacji, innych obywateli państwa do działań w opisywanych sytuacjach.

3.3.3 Rola instytucji publicznych i innych podmiotów w kształtowaniu opinii o bezpieczeństwie państwa, w tym obronności

Wracając do świadomości kadr administracji i umiejscowienia w niej bezpieczeństwa państwa, to poproszono urzędników o określenie wpływu środowiska i instytucji na ich postawy wobec bezpieczeństwa kraju. Wyniki zaprezentowano na **rysunku 10**.

¹³¹ J. Paradowska, *W powodzi pytań*, „Polityka” 1997, nr 29, s. 13.

¹³² WÓLK, *Opozycja krytykuje premiera*, „Gazeta Wyborcza” 1997, nr 160, s. 8.



Rysunek 10. Znaczenie poszczególnych instytucji i środowisk w ukształtowaniu się opinii respondentów na temat bezpieczeństwa Polski (Badania 2000-2001 r., N = 122; dane w %)

Można było przypuszczać, że największy wpływ na opinie respondentów na temat bezpieczeństwa Polski wywierają środki masowego przekazu. Prawie 68% respondentów wskazało, że posiadają one *duże* i *raczej duże* znaczenie w procesie kształtowania się ich poglądów dotyczących tej tematyki, ale o tym szerzej w dalszej części pracy. Opinie prawie 42 % urzędników są kształtowane pod wpływem polityków, ich poglądów i wypowiedzi. W tym przypadku dopatrzeć się można związku pomiędzy wpływem mediów a politykami. Związek ten polega na tym, że politycy w popularyzacji swoich programów, projektów i opinii stosują narzędzia medialne. Szczególnie wykorzystują do tego celu telewizję, prasę i radio. Coraz częściej zauważa się istnienie informacji w Internecie, gdzie o odpowiedniej godzinie można porozmawiać z danym politykiem (tzw. czat), czy też wejść na jego stronę www. i otrzymać bieżące dane, dotyczące jego osoby, realizowanych programów i stosowanej polityki. Tak więc trudno, w większości przypadków, rozgraniczyć te dwa oddziaływania (mediów – polityków).

Nie budzi wątpliwości fakt, że *rodzina* znalazła się pośród tych instytucji – środowisk, które znacznie wpływają na poglądy urzędników w sferze bezpieczeństwa państwa. W kategoriach *duży* i *raczej duży* zanotowano w tym przypadku 37,2% odpowiedzi. Jak wiemy to rodzina jest głównym i początkowym przekąźnikiem wiedzy o życiu, które

bezpośrednio wiąże się z bezpieczeństwem. Rodzina przygotowuje do dalszego funkcjonowania w społeczeństwie. I tutaj nasuwa się od razu wnioski o inwestycje w sferę kultury, przekazu i upowszechniania dorobku i tradycji państwa, sferę edukacji i oświaty, sferę stowarzyszeń i organizacji proobronnych, które docierają do środowisk lokalnych. Ciągły brak środków na te cele spowoduje nieodwracalne skutki w świadomości społeczeństwa.

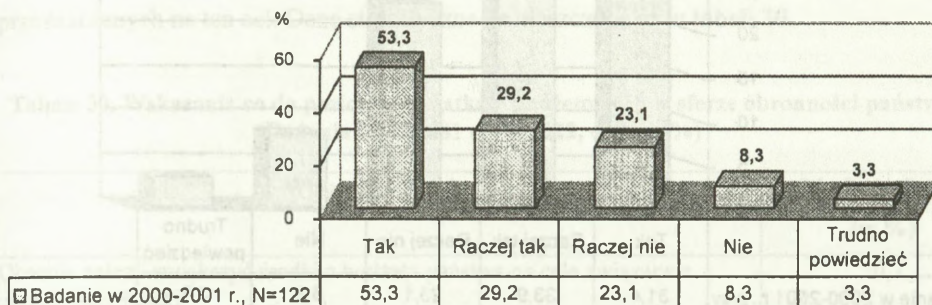
Wychowanie, w tym uświadomienie społeczeństwu, od najmłodszych lat, potrzeby powinności obronnych, podejmowania przedsięwzięć służących umacnianiu kraju, powinno być dla polityki państwa celem priorytetowym. Obywatel edukowany na takim gruncie od najmłodszych lat utożsamia się z potrzebami kraju, przyczynia się do jego rozwoju. Począwszy od działalności w środowiskach lokalnych, samorządach, po działalność w organizacjach i stowarzyszeniach społecznych, do pracy w instytucjach państwa włącznie.

Czynniki wpływające na poglądy respondentów na temat bezpieczeństwa Polski mają więc swe źródła raczej w makro niż mikrostrukturach. Zjawisko takie należy traktować jako pozytywne, gdyż z mikrostruktur tworzą się makrostruktury. Jest to naturalny proces, również w sferze świadomości.

Zakładając, iż niezwykle ważnym czynnikiem rzutującym na postawy kadr administracji publicznej wobec określonej rzeczywistości, jest własna aktywność, chęć i dążność do pogłębiania wiedzy oraz nabywania umiejętności z danej dziedziny, zapytano urzędników: czy interesują się problemami obronności kraju? Wyniki przedstawiono na **rysunku 11**.

Zaskoczeniem jest tak duża liczba urzędników deklarujących zainteresowanie sprawami obronności kraju, gdyż ponad 80% osób (odpowiedzi w kategoriach *tak* i *raczej tak*) wskazało tę odpowiedź. Świadczyć to może o tym, że dla tej grupy zawodowej sprawy obrony kraju nie są obojętne. Zainteresowanie obronnością państwa kształtuje się na podobnym poziomie niezależnie od stażu pracy badanych czy też miejsca ich zamieszkania. Faktu tego nie potwierdzają jednak potoczne obserwacje. Urzędnicy, jak i gros obywateli realistycznie ocenia sytuację w kraju, analizuje układ sił polityczno-militarnych na świecie i wnioskuje, że pomimo potrzeby utrzymywania armii, inwestowania w technikę wojskową, jednym słowem w obszar przygotowania obronnego,

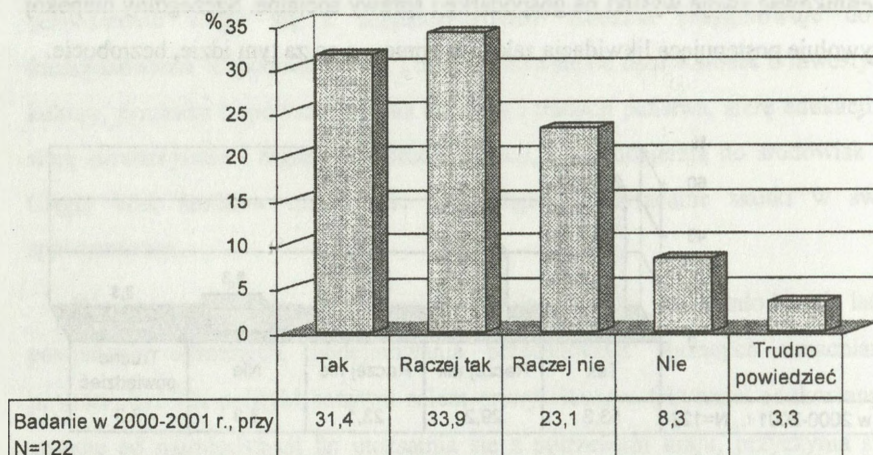
należy ukierunkować swoje wysiłki na gospodarkę i sprawy socjalne. Szczególny niepokój i obawy wywołuje postępująca likwidacja zakładów pracy, a co za tym idzie, bezrobocie.



Rysunek 11. Zainteresowanie respondentów problematyką obronności kraju – na podstawie relacji badanych (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

W związku z powyższym urzędnicy administracji publicznej mają niemały orzech do zgryzienia. Obok niecierpiących zwłoki spraw publicznych, kwestii bezrobocia, zabezpieczeń socjalnych, mają również zadania obronne. Świadomość ich potrzeby wykonania nie zawsze idzie w parze z realizacją, gdyż jak już wiemy pojawia się stwierdzenie (cyt. z wywiadów) „...obecnie nie ma mowy o zagrożeniu militarnym, nie ma więc, aż takiej potrzeby bezwzględnego działania i załatwiania spraw obronnych od zaraz”. Jest to pewien argument, ale czy ma mocne podstawy? Czy inne państwa, np. Niemcy, Francja, Stany Zjednoczone, budowały swój potencjał w ciągu roku, dwóch może pięciu? Nie – potencjał obronny tworzyły i pielęgnowały przez lata i utrzymują go na wysokim poziomie do tej pory. Wiemy przecież, że tworzenie potencjału państwa nie polega na działaniach doraźnych, lecz na wieloletniej pracy – tworzeniu prawa, narzędzi do jego wykonania i przygotowania społeczeństwa oraz organów władzy do ich realizacji.

Mimo tych problemów, większość (ponad 65%) popiera obowiązek służby wojskowej i świadczeń na rzecz obronności państwa, twierdząc, że służba ta przyczynia się do poprawy obronności kraju. Przeciwnego zdania jest ponad 30% respondentów (zob. rys. 12).



Rysunek 12. Obowiązek służby wojskowej, czynnikiem wzmacniającym obronność kraju (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Wartość podanej zmiennej jest statystycznie zależna od stażu pracy urzędnika. Poparcie dla obowiązkowej służby wojskowej rośnie wraz z liczbą lat pracy na tym stanowisku. W grupie do dziesięciu lat wynosi ono 20,51%, 11-20 lat - 23,1%, a w grupie urzędników z najdłuższym stażem pracy - 56,4%. Zauważono istotną statystycznie korelację ze zmienną „wojsko jako instytucja przyczyniająca się aktualnie do zwiększenia bezpieczeństwa Polski” (przy N=97). Ponad 77% respondentów postrzegających obowiązek służby wojskowej w kategoriach czynnika zwiększającego bezpieczeństwo państwa postrzega również w taki sam sposób instytucję wojska. Natomiast więcej niż co piąty respondent pozytywnie odnoszący się do obowiązkowej służby wojskowej negatywnie ocenia wojsko w zakresie wpływu na obronność państwa. Podstawą takiej oceny jest brak wyposażenia wojska w najnowsze środki techniczne i bojowe oraz nie do końca skorelowany system przygotowania obronnego.

Prowadzone badania wskazują, że wśród zwolenników obowiązkowej służby wojskowej jest prawie dwukrotnie więcej respondentów (85,6%) podkreślających konieczność zwiększenia wydatków na przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych, niż wśród pozostałych badanych (N=101). W opiniach tych urzędników podkreśla się potrzebę wsparcia finansowego edukacji młodzieży w zakresie obrony i ochrony (N=101) przed zagrożeniami czasu pokoju i wojny, jak i kadr

administracji mających wpływ na obronność państwa. Kontynuując rozważania, nasuwa się pytanie o celowość zwiększenia środków budżetowych na obronność Polski. Poproszono więc urzędników o opinie na temat poziomu wydatków budżetowych przeznaczanych na ten cel. Dane statystyczne zamieszczone są w tabeli 30.

Tabela 30. Wskazania co do poziomu wydatków budżetowych w sferze obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań (w %)
Obecnie należy zwiększyć środki z budżetu państwa na cele związane z obronnością Polski	70,2
Środki z budżetu państwa przeznaczane na cele związane z obronnością Polski powinny pozostać na tym samym poziomie, co obecnie	20,7
Środki z budżetu państwa przeznaczane na cele związane z obronnością Polski powinny być zmniejszone	1,7
Inne propozycje	7,4
Razem	100

Można, jak się wydaje bez przesady, stwierdzić, że co najmniej 70% badanych wyraża opinie o potrzebie zwiększenia wydatków na obronność. Jest to dość zaskakujące, gdyż w momencie odnoszenia się do potrzeb obronności - wspomnianych wcześniej - urzędnicy twierdzili, że istnieją inne, obecnie ważniejsze potrzeby (wspomniane problemy bezrobocia i socjalne). Mimo wszystko, świadczyć to może, że w świadomości kadr administracji publicznej tkwi potrzeba świadczeń na rzecz obronności kraju i chęci ich wykonania. Spójrzmy teraz, na co urzędnicy administracji publicznej zdecydowaliby się wydać pieniądze. Wyniki prezentowane są w tabeli 31.

Tabela 31. Propozycje zwiększenia wydatków w sferze obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Wyszczególnienie	Treść odpowiedzi				
	Tak	Raczej tak	Raczej nie	Nie	Trudno powiedzieć
Na szkolenie wojska	80,2	15,3	1,8	2,7	0,0
Na infrastrukturę obronną	65,4	21,5	7,5	5,6	0,0

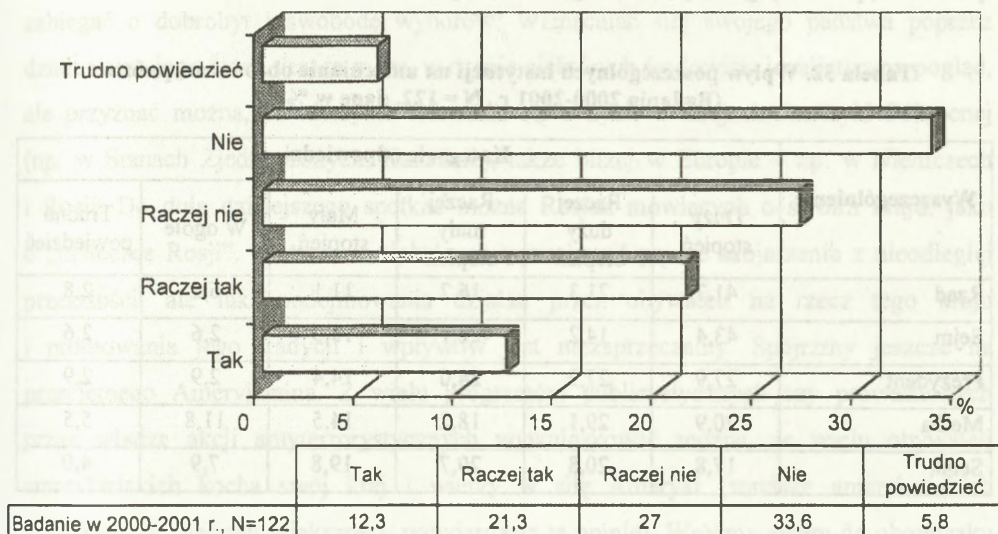
Na kształcenie obronne kadr administracji państwa	24,7	48,4	14,0	12,9	0,0
Na kształcenie obronne młodzieży w szkołach	31,9	40,4	17,0	10,6	0,0
Na stowarzyszenia, organizacje proobronne	17,8	27,8	30,0	14,4	10,0

Z powyższego zestawienia danych wynika, że w świadomości kadr administracji publicznej umocowana jest wartość, jaką jest bezpieczeństwo państwa. Przejawia się ona emanacją potrzeby, np. zwiększenia wydatków na szkolenie wojska. Aż przeszło 97% osób opowiedziało się za taką koniecznością, zaś 87% za dofinansowaniem usprawnienia infrastruktury sił zbrojnych. Edukacja kadr administracji państwowej i samorządowej oraz młodzieży także znalazła swoje poparcie we wniosku badanych o dofinansowanie. Ponad 70% respondentów (w opinii) wyraziło taką wolę.

Należy także podkreślić, że gdyby kadra administracji publicznej miała wystarczające środki finansowe, na pewno przeznaczyłaby je na szkolenie wojska i infrastrukturę obronną. Bez podania wcześniejszego pytania i kafeterii (tj. na szkolenie wojska, na infrastrukturę obronną, na kształcenie obronne kadr administracji państwa, na kształcenie obronne młodzieży w szkołach, na stowarzyszenia, organizacje proobronne) ponad 70% zdecydowanie wskazało, że tam właśnie skierowałiby środki finansowe.

Mając na względzie tradycje wojska, stowarzyszeń i organizacji proobronnych dziwić może dezaprobatą dofinansowania ich działalności (44,4 % badanych). Przybliżona liczba badanych popiera (44,8%), jak i neguje przeznaczanie większej ilości pieniędzy na funkcjonowanie tych instytucji. Czyżby więc urzędnicy mieli złe przykłady ich funkcjonowania w terenie? Nie wydaje się bowiem, aby były one postrzegane przez badanych jako struktury pozbawione problemów finansowych. Szczególnie w dobie oszczędzania i braków budżetowych. Mając już poniekąd pewien zarysowany obraz postrzegania przez kierowniczą kadrę administracji publicznej spraw bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, uzupełnijmy go akceptacją, czy też dezakceptacją potrzeby utrzymywania armii. I oto pojawiają się opinie, można sądzić, że w zdecydowanej

większości negujące tak liczną armię (pytanie dotyczyło utrzymywania prawie dwustutysięcznej armii¹³³). Dane prezentowane są na rys. 13.



Rysunek 13. Potrzeba utrzymywania przez Polskę prawie dwustutysięcznej armii – opinie respondentów (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Zdecydowane opinie przeciwko tak licznej armii wyraziło 33,6%, zaś łącząc dwie kategorie *nie* i *raczej nie*, procent wskazań znacznie rośnie, wynosi wówczas ponad 60%. Zaś przeciwnego zdania jest ponad 30% badanych (łącznie w kategoriach *tak* i *raczej tak*). Jak łatwo zauważyć, duże poparcie dla dofinansowania szkolenia i rozbudowy infrastruktury wojska nie przekłada się na pochwalanie utrzymywania przez Polskę tak rozbudowanych sił zbrojnych. Przekłada się zaś na opinie o tworzeniu małych, ale wyjątkowo szybkich i sprawnych sił zbrojnych. Co się tyczy instytucji mającej najwyższy

¹³³ Pytanie o utrzymywanie prawie dwustutysięcznej armii przygotowano w oparciu o wypowiedzi urzędników o sensowności starych struktur i liczebności wojska. Wówczas (2000 r) armia oscylowała wokół takiej liczby żołnierzy. Obecnie liczebność wojska z każdym rokiem maleje. Na przykład stan osobowy Wojska Polskiego na 31.12.1995 r. wynosił: żołnierzy zawodowych - 86179, żołnierzy zasadniczej służby - 137400, w sumie - 223579 żołnierzy. Już na 31.12.2000 r. żołnierzy zawodowych było 84237, zaś żołnierzy zasadniczej służby - 93444, w sumie - 177681 żołnierzy. Zob. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Warszawa 2001.

wpływ na obronność państwa, należałoby wymienić (w kolejności liczby wskazań - *duży stopień* i *raczej duży stopień*) rząd (63%), sejm (57,6%) i prezydenta (55,8%). Senatowi zaś przydzielono najmniej wskazań, nawet media, przecież nieuczestniczące w rządzeniu państwem, pokonały go w tym rankingu. Dane zaprezentowano w tabeli 32.

Tabela 32. Wpływ poszczególnych instytucji na umacnianie obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

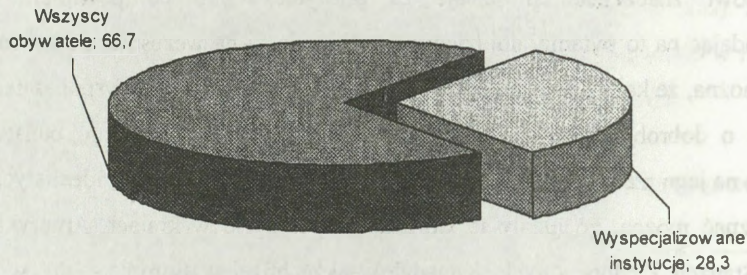
Wyszczególnienie	Kategorie odpowiedzi					
	Duży stopień	Raczej duży stopień	Raczej mały stopień	Mały stopień	W ogóle	Trudno powiedzieć
Rząd	41,7	21,3	16,7	11,1	6,5	2,8
Sejm	43,4	14,2	22,1	15,0	2,6	2,6
Prezydent	27,9	27,9	24,0	14,4	2,9	2,9
Media	20,9	29,1	18,2	14,5	11,8	5,5
Senat	17,8	20,8	29,7	19,8	7,9	4,0

Z zastanowieniem można odebrać fakt, że w świadomości kadr administracji publicznej senat ma tak mały wpływ na sferę umacniania obronności państwa, czego są dowodem najniższe wskazania na tę instytucję. Czyżby urzędnicy uważali, że komisje senackie – problemowe lub branżowe, stałe oraz nadzwyczajne do rozpatrzenia konkretnych spraw nie spełniają do końca swojej roli w sferze obronności państwa? Z Konstytucji RP i bogatej literatury tematu jednak wiemy, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Obie izby są równorzędne, obie uczestniczą w procesie ustawodawczym. Mimo że Senat nie dzieli z Sejmem uprawnień do kontroli rządu i administracji, to jednak uważa się, że ma on znaczącą rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa (np. poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej, uchwalania poprawek, odrzucenia ustawy, powoływanie niektórych organów państwa).

Przejdźmy teraz do obowiązku obrony kraju. Czy powinien on spoczywać na wszystkich obywatelach? Czy może na wydzielonych siłach szybkiego reagowania, przygotowywanych do działań obronnych? Może na wojsku, policji i straży pożarnej, której rola i znaczenie w sferze bezpieczeństwa państwa znacznie wzrosły po serii klęsk żywiołowych? Lub może jedynie na siłach zbrojnych, szkolonych (przygotowywanych) do tego celu? Zastanawiając się nad odpowiedzią, zacznijmy od pewnych ogólnych stwierdzeń. Wiadomo, że każdy rozumny człowiek posiada poglądy i przekonania, ma

swój obraz świata i stosunek do tego, co się w nim dzieje. Ten system poglądów nadaje człowiekowi znaczenia, co uznaje za priorytetowe, o co powinien się starać? Odpowiadając na to pytanie, dojdziemy do odpowiedzi na wcześniej postawione pytania. Sądzić można, że każdy obywatel powinien starać się o to, by żyć i współistnieć w pokoju, zabiegać o dobrobyt i swobodę wyborów. Wzmocnić siłę swojego państwa poprzez działania na jego rzecz. Jest to może, w ocenie niektórych środowisk, idealistyczny pogląd, ale przyznać można, że ideały te wdrażane są w życie w krajach Ameryki Północnej (np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie), także bliżej w Europie – np. w Niemczech i Rosji. Do dnia dzisiejszego spotkać można Rosjan mówiących o swoim kraju, jako o „mateczce Rosji”. Może to u niektórych wywoływać pewne skojarzenia z nieodległej przeszłości, ale fakt podejmowania działań przez obywateli na rzecz tego kraju i promowania jego tradycji i wpływów jest niezaprzeczalny. Spójrzmy jeszcze na przeciętnego Amerykanina. Z wielu programów publicystycznych czy prowadzonych przez władze akcji antyterrorystycznych wywnioskować można, że wielu obywateli amerykańskich kocha swój kraj i wierzy w siłę Ameryki (sondaże amerykańskich ośrodków, w znacznej większości, potwierdzają tą opinię). Wróćmy zatem do obowiązku obrony swojego kraju. Uważa się, mając na względzie doświadczenia historyczne Polski, jak i doświadczenia innych państw, że obowiązek obrony kraju powinien spoczywać na każdym obywatelu, a rozkład zadań – stosowny do odgrywanych ról w społeczeństwie. I tak, kierownicza kadra administracji publicznej odpowiada za działania w tej kwestii. Urzędnicy są przedstawicielami narodu, działają w jego imieniu i za np. zły stan potencjału obronnego powinni ponosić odpowiedzialność.

Nie ulega wątpliwości, że społeczeństwo jest tą przysłowiową siłą motoryczną większości potencjału państwa. Jego morale, aprobata celów i założeń doktryny obronnej państwa, polityki bezpieczeństwa i pokoju oraz podejmowanych przedsięwzięć służących umacnianiu bezpieczeństwa państwa są niezmiernie istotne w zapewnieniu bezpieczeństwa istnienia i rozwoju kraju. Zobaczmy, jak do tych kwestii odnosi się kadra administracji publicznej. Zadano im wspomniane wcześniej pytanie, czy obowiązek obrony kraju powinien spoczywać na wszystkich obywatelach, czy wyłącznie na wyspecjalizowanych do tego celu instytucjach? Za pierwszym wariantem opowiedziało się 66,7% badanych, a za drugim 28,3% (zob. rys. 14). Jak wykazały badania korelacyjne, poglądy na ten temat są zależne od miejsca zamieszkania respondenta i stażu pracy.



Rysunek 14. Wskazanie instytucji, na której powinien ciążyć obowiązek obrony kraju (Badania 2000-2001 r., N = 113, dane w %)

Kadra posiadająca najdłuższy staż pracy w administracji publicznej, znacznie częściej niż ich młodszy koledzy, wyrażała opinię, że obrona kraju jest obowiązkiem wszystkich obywateli. Spośród tak odpowiadających 53,7% należało do grupy respondentów pracujących na stanowisku urzędnika ponad dwadzieścia lat, 23,7% do grupy o stażu 11-20 lat oraz podobna liczba, bo 22,6%, do grupy osób piastujących stanowiska urzędnicze nie dłużej niż dziesięć lat. Ci najmłodszy stażem z kolei najliczniej z pozostałych wyrażali opinię o powierzeniu obowiązków obrony kraju wyłącznie wyspecjalizowanym instytucjom (48,5%). Wśród badanych będących zdania, że sprawy obrony państwa powinny być wyłączną domeną określonych instytucji, ponad 88% to osoby zamieszkujące w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców.

Urzednicy postrzegający obronę państwa jako obowiązek wszystkich obywateli znacznie częściej niż zwolennicy konkurencyjnego rozwiązania uważają, iż Polska powinna zwiększyć wydatki z budżetu na cele związane z obronnością. Widzą także potrzebę dofinansowania przygotowania obronnego kadr administracji państwowej oraz kształcenia obronnego młodzieży na różnych szczeblach edukacji. W rezultacie kadra administracji publicznej prezentuje się jako grupa wyrażająca troskę o bezpieczeństwo kraju. W większości wyraża pozytywne opinie o działalności instytucji władzy na rzecz obronności państwa (jedynie Senat uzyskał mniej pozytywnych wskazań). Chętnie skierowaliby środki finansowe na szkolenie wojska, edukację obronną młodzieży i doksztalcenie kadr administracji, natomiast ograniczyliby, jak twierdzą, rozbudowane siły zbrojne. Mimo iż posiadają zróżnicowane ogólne oceny bezpieczeństwa militarnego

Polski, to jednak w większości widzą potrzebę rozwiązań mających na celu umacnianie obronności naszego kraju. Z powyższego wywodu wynika, że sprawy bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, funkcjonują w świadomości kadr administracji publicznej i wyrażają się w zdecydowanym poparciu usprawniania i unowocześniania tej dziedziny działalności państwa.

3.4 Postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych państwa

Opisane powyżej czynniki determinują działanie kadr administracji w sferze bezpieczeństwa, jednocześnie utwierdzają nas w przekonaniu, że przedmiotem powszechnego doświadczenia jest poczucie dokonywania wyborów, że dostrzegamy panowanie przyczyny i skutku w całej przyrodzie, jak i to, że my jesteśmy jej częścią. Z tą kwestią z kolei wiąże się postawa wobec spraw dotyczących naszego otoczenia i nas osobiście – zadań obronnych państwa. Zakładając, że o postawach wobec bezpieczeństwa państwa można mówić wtedy, gdy mamy do czynienia ze stosunkiem do przedmiotu, to ich genezy należy szukać w procesach formowania w umyśle jednostki kategorii przedmiotu. Można powiedzieć, że podstawowym faktem w teorii postaw jest powstawanie stosunku do przedmiotu, ale punktem wyjścia tego trwałego stosunku jest powstanie kategorii przedmiotu¹³⁴. Tak więc pojęcia takie jak naród, państwo, ojczyzna, bezpieczeństwo nie są obojętne dla nauki i stanowią przedmiot zainteresowań badawczych.

Chcąc opisać postawy pracowników administracji publicznej wobec zadań obronnych państwa należy¹³⁵:

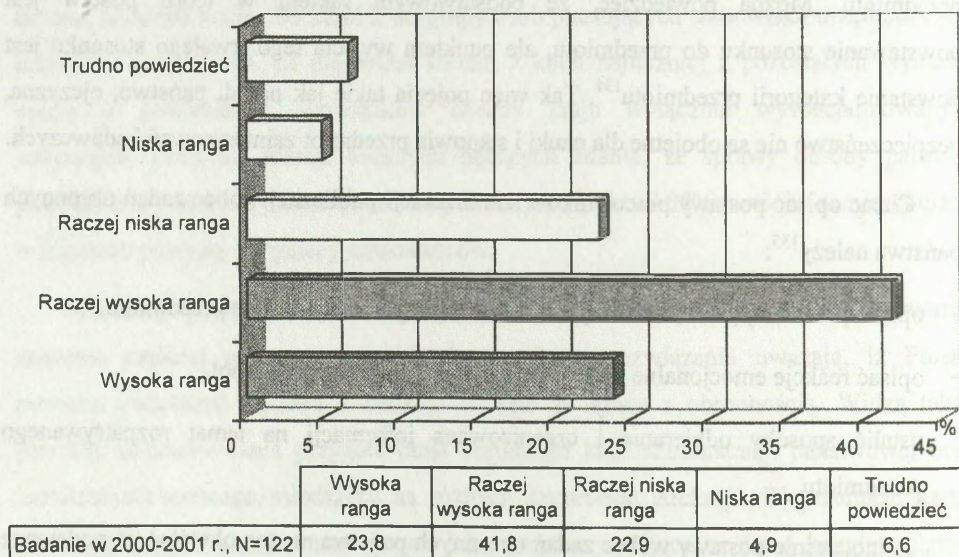
- opisać powtarzające się tendencje w zachowaniu podmiotu wobec przedmiotu,
- opisać reakcje emocjonalne na zmiany stosunku podmiot-przedmiot,
- ustalić sposoby odbierania i organizowania informacji na temat rozpatrywanego przedmiotu.

Jednocześnie postawy wobec zadań obronnych państwa można określać na podstawie analizy systemów poglądów jednostki oraz sposobu postrzegania przez nią ogólnej

¹³⁴ Zob. J. Reykowski, *Postawy a osobowość*, [w:] *Teorie postaw*, praca pod red. S. Nowaka, Warszawa 1979, s. 96.

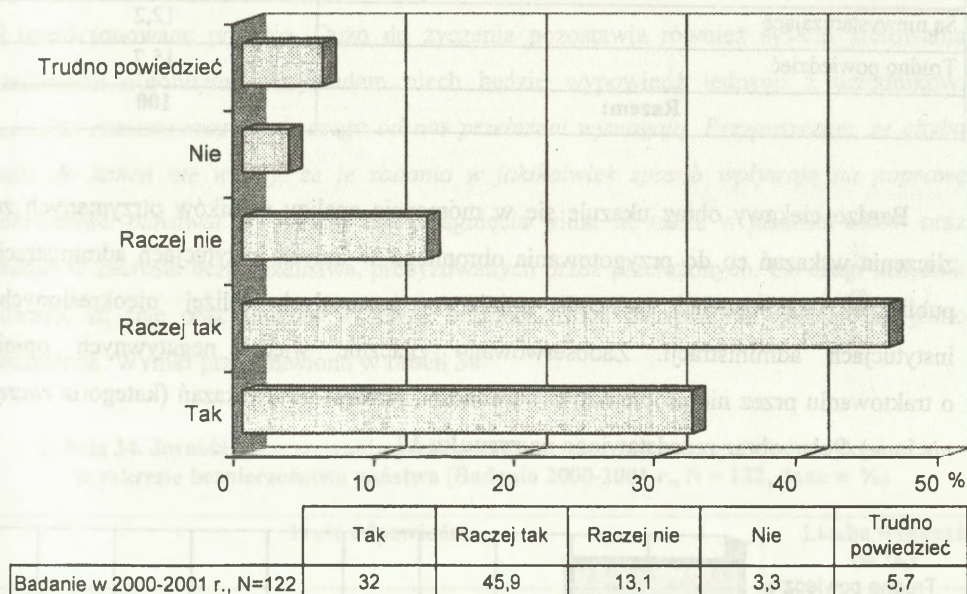
¹³⁵ Tamże, s. 115.

problematyki obronności państwa, czego próby dokonano wcześniej. Należy także wziąć pod uwagę sposób traktowania powyższych zagadnień przez instytucje i urzędników. Stopień, w jakim wywiązują się one z zadań obronnych oraz zaangażowania w ich wykonywanie, wskazuje na rangę i umiejscowienie tych problemów wśród innych będących przedmiotem zainteresowania tych instytucji. Należy także pamiętać o charakterze zadań obronnych. Jest on typowo ideacyjny. Na czym ideacja ta polega? A mianowicie na realizowaniu przedsięwzięć obronnych, które obecnie nie są w praktyce wykorzystane. Na dzień dzisiejszy nie mają realnego znaczenia, są próbą przygotowania się do przyszłych zadań, realizowanych w czasie działań wojennych i różnego rodzaju zagrożeń. Charakter ten może przyczynić się do pewnego odsuwania, a nieraz bagatelizowania spraw obronnych państwa. Często więc można spotkać się z opiniami, że „Polska nie jest w żaden sposób zagrożona i sama nie zagraża nikomu”. Spójrzmy na to, jak badana kadra administracji publicznej odbiera zaangażowanie i sumiennosc wykonywania przez instytucje administracji publicznej zadań obronnych. Czy są one stimulatorem aktywności pracujących w nich urzędników? Opinie o randze problematyki obronnej w instytucji, w której pracują, przedstawiono na rys. 15.



Rysunek 15. Ranga problematyki obronnej w instytucji badanych urzędników (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Zadawalające może być to, że tylko około 5% urzędników zdecydowanie nadało niską rangę problematyce obronności w miejscu ich pracy, zaś mniej zdecydowanie (kategoria *raczej niska ranga*) około 23 %. Przeciwnego zdania było ponad 65% respondentów. Pozytywne wskazania urzędników są wzmacniane przez opinie dotyczące możliwości współpracy z podwładnymi (zob. rys. 16).



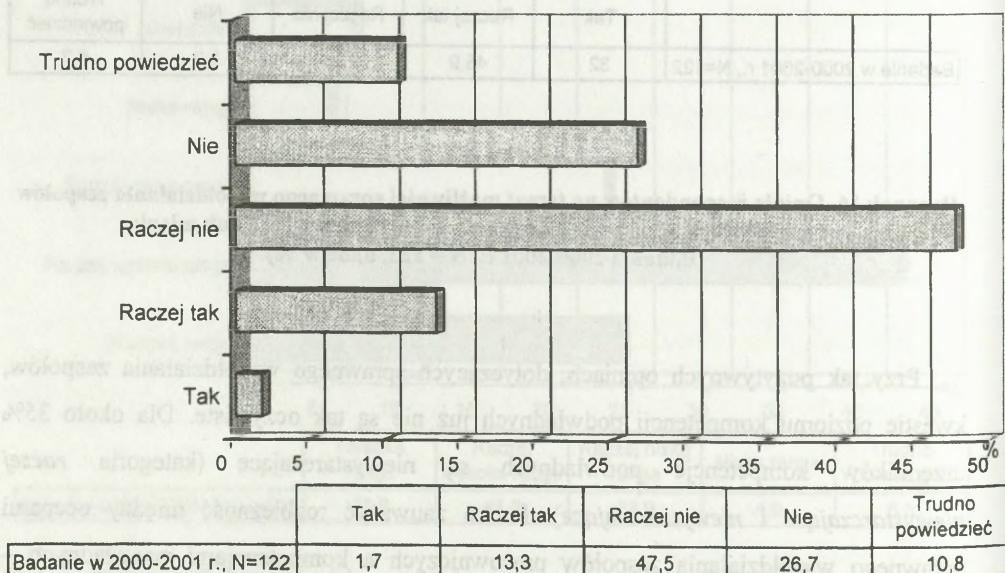
Rysunek 16. Opinie respondentów na temat możliwości sprawnego współdziałania zespołów pracowniczych w zakresie kierowania akcją ratującą życie lub mienie (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Przy tak pozytywnych opiniach, dotyczących sprawnego współdziałania zespołów, kwestie poziomu kompetencji podwładnych już nie są tak oczywiste. Dla około 35% urzędników kompetencje podwładnych są niewystarczające (kategoria *raczej niewystarczające* i *niewystarczające*). Łatwo zauważyć rozbieżność między ocenami sprawnego współdziałania zespołów pracowniczych a kompetencjami podwładnych – członków tych zespołów. Opinie respondentów o kompetencjach podwładnych w zakresie realizacji zadań obronnych w instytucji, w której pracują, zaprezentowano w **tabeli 33**.

Tabela 33. Opinie respondentów o kompetencjach podwładnych w zakresie realizacji zadań obronnych w instytucji, w której pracują (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Treść odpowiedzi	Liczba wskazań (w %)
Są wystarczające	19,1
Są raczej wystarczające	30,4
Są raczej niewystarczające	22,6
Są niewystarczające	12,2
Trudno powiedzieć	15,7
Razem:	100

Bardzo ciekawy obraz ukazuje się w momencie analizy wyników otrzymanych ze zliczenia wskazań co do przygotowania obronnego w innych instytucjach administracji publicznej. Respondenci wyrażali opinie o pozostałych (bliżej nieokreślonych) instytucjach administracji. Zaobserwowano znacznie więcej negatywnych opinii o traktowaniu przez nie problematyki obronności, prawie 75% wskazań (kategoria *raczej nie* i *nie*). Pełen obraz przedstawiono na **rysunku 17**.



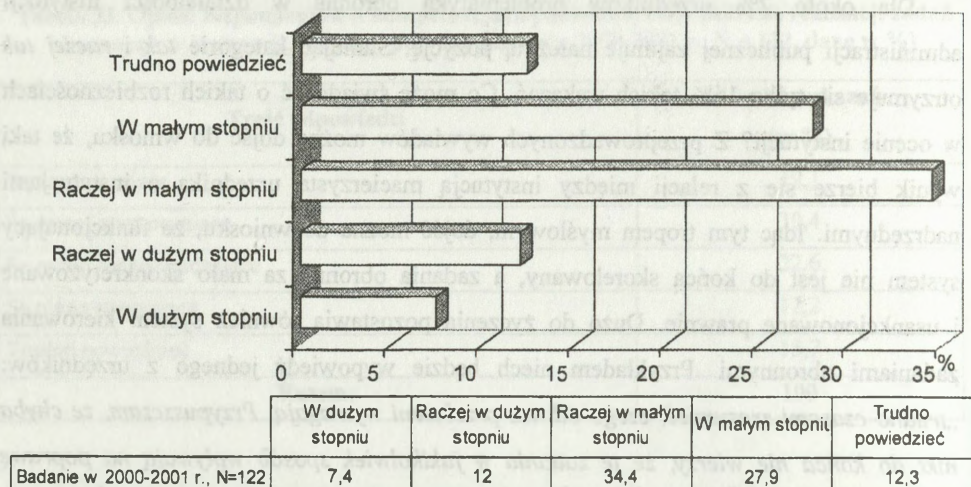
Rysunek 17. Ranga problematyki obronnej w bliżej nieokreślonej instytucji administracji publicznej (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Dla około 2% urzędników problematyka obronna w działalności instytucji administracji publicznej zajmuje należytą pozycję. Sumując kategorie *tak* i *raczej tak* otrzymuje się tylko 15% takich wskazań. Co może świadczyć o takich rozbieżnościach w ocenie instytucji? Z przeprowadzonych wywiadów można dojść do wniosku, że taki wynik bierze się z relacji między instytucją macierzystą urzędnika a instytucjami nadrzędnymi. Idąc tym tropem myślowym, dojść można do wniosku, że funkcjonujący system nie jest do końca skorelowany, a zadania obronne za mało skonkretyzowane i usankcjonowane prawnie. Dużo do życzenia pozostawia również system kierowania zadaniami obronnymi. Przykładem niech będzie wypowiedź jednego z urzędników: „*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(...)*”. Pewne niedociągnięcia widzi się także w jasności celów oraz zadań w zakresie bezpieczeństwa, precyzowanych przez przełożonych. Co drugi urzędnik uważa, że cele oraz zadania w sferze bezpieczeństwa państwa nie zostały mu jasno określone. Wyniki przedstawiono w tabeli 34.

Tabela 34. Jasność sprecyzowania przez przełożonych celów oraz zadań do wykonania w zakresie bezpieczeństwa państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Treść odpowiedzi	Liczba wskazań (w %)
Cele oraz zadania zostały jasno sprecyzowane	18,3
Cele oraz zadania zostały raczej jasno sprecyzowane	24,2
Cele oraz zadania nie zostały jasno sprecyzowane	27,5
Cele oraz zadania raczej nie zostały jasno sprecyzowane	23,3
Trudno powiedzieć	6,7

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że za wszelkie nieprawidłowości obarcza się instytucje nadrzędne i obecne rozwiązania prawne, jak wspomniano wcześniej nie do końca skorelowane i spójne (zob. rys. 18).



Rysunek 18. Opinie respondentów, w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność instytucji, w której pracuje respondent, w zakresie obronności (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %)

Ogólnie rzecz biorąc, głównych przyczyn niepowodzeń upatrują w sferze obronności państwa, w rozwiązaniach prawnych. Tylko co piąty urzędnik pozytywnie wyraża się o obecnych uregulowaniach prawnych działalności obronnej, zaś ponad 60% jest przeciwnego zdania. Należy także podkreślić niezdecydowanie kadry, co do tej kwestii. Ponad 12 % nie miało na ten temat zdania. Negatywna ocena, jak i brak zdania jest z pewnością również jedną z przyczyn opinii wyrażających małą troskę o sprawy bezpieczeństwa przez instytucje nadrzędne. Coraz trudniejsze w tych warunkach jest przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych.

3.5 Postawy urzędników wobec edukacji z zakresu obronności państwa

System kierowania państwem, w tym i sferą obronności kraju, opiera się w większości na strukturze liniowo-sztabowej, tzn. przy każdym decydecie działa jednostka organizacyjna (komórka – sekcja - wydział) wykonująca czynności przygotowawcze i sensu stricte organizacyjne. Nie zwalnia to jednak kierowniczej kadry administracji publicznej od osobistego podejmowania decyzji i konsekwencji z tego wynikających. Aby decyzje te były trafne, muszą być podejmowane świadomie, z przekonaniem o skuteczności takiej decyzji. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga ciągłego doskonalenia

kompetencji kadr administracji publicznej. Aby doskonalenie to było efektywne, urzędnicy powinni mieć motyw, którymi kierować się będą w działaniu na rzecz zdobywania wiedzy z zakresu obronności państwa. Motywacja jest niezbędnym warunkiem skuteczności działania kierowniczych kadr administracji publicznej – kadra posiadająca wysokie kompetencje, ale niskie motywacje do pracy nie osiągnie zawodowego sukcesu.¹³⁶ Jaki jest mechanizm motywacji? Jak definiuje się motywację i motyw? Jakie jest znaczenie motywacji w przygotowaniu kadr administracji publicznej do zadań obronnych? W rozdziale niniejszym problemy te, jako istotne, zostały także poruszone. W wielkim uproszczeniu celowy charakter ludzkiej działalności jest uwarunkowany przez określone mechanizmy: odruchowo-instynktowne, naśladownicze i sugestywne oraz nabyte – występujące w formie pragnień, zamiarów, chęci, intencji i życzeń. Określają one, przez co jakiegokolwiek działanie jest kontrolowane. W przypadku działań odruchowo-instynktownych zachowanie się kontrolują wrodzone mechanizmy, aktywowane przez określone bodźce (wrodzone lub nabyte). W drugim z kolei działaniu, gdy mamy do czynienia z mechanizmem naśladowniczym, zachowanie wywoływane jest przez polecenie, namowę, sugestię, rozkaz, przykład. W tym wypadku głównym zadaniem jednostki jest odtworzenie danego programu zgodnie z podanym wzorcem działania. W obu wypadkach wykonawca jest bierny w działaniu, gdyż kierowany jest przez: w pierwszym przypadku siłę biologiczną, w drugim społeczną. Dopiero, jak twierdzi J. Reykowski: „trzecia z form regulacji – motywacja nadaje zachowaniu się cechę dowolności; działania, które uruchamiane są przez motyw, odczuwane bywają jako *pochodzące od siebie*, jako własne, a nie jako narzucone”¹³⁷. Według W. Jakubowskiego¹³⁸ przez motywy rozumiane są wszelkie czynniki pobudzające człowieka do działania, podtrzymujące to działanie, wskazujące mu pewien kierunek dokonywanych czynności – oczywiście, jeżeli wcześniej działanie to zostało wzbudzone. Motyw jest niezmiernie ważny w sferze obronności, a szczególnie w wykonywaniu przez kadrę administracji publicznej zadań obronnych państwa.

¹³⁶ Szerzej J. Sztumski, *Socjologia pracy*, Katowice 1999.

¹³⁷ J. Reykowski, *Z zagadnień psychologii motywacji*, Warszawa 1970, s. 24-25.

¹³⁸ W. Jakubowski, *Spoleczna natura człowieka*, Warszawa 1999, s. 41.

3.5.1 Ważność motywów w sferze obronności państwa

Działanie jest ciągiem czynności oddziałujących na rzeczywistość – działanie w sferze obronności jest namacalnym tego przykładem. Motyw pobudza do działania – działamy, więc wpływamy na stan przygotowań obronnych, programów i planów działania.

Ogólnie mówiąc, czynności i działania nie od razu mają charakter planowy i ukierunkowany, podlegają one doskonaleniu i rozwojowi strukturalnemu i funkcjonalnemu. Ich wewnętrzna organizacja rozwija się wraz z doświadczeniem urzędnika na zajmowanym stanowisku. Zdaniem M. Tyszkowej, podstawowe tendencje rozwojowe obejmują: porządkowanie, różnicowanie oraz pojawianie się nowych aktywności; rozwój czynności i działań; kształtowanie się mechanizmów regulacyjnych, między innymi: motywacji, samooceny oraz ideałów życiowych.¹³⁹

T. Kocowski pisze, iż w rozważaniach należy „odróżniać proces motywacyjny, organizujący i kontrolujący aktualną aktywność, ze względu na potrzeby lub zadania człowieka, od dyspozycji motywacyjnych, oznaczających osobistą skłonność do występowania określonych rodzajów motywacji”¹⁴⁰.

Nowy Leksykon PWN motyw definiuje jako „świadomie przeżywana przez człowieka intencja (zamiar) wykonania lub zaniechania jakiegoś działania; składowa czynu moralnego skłaniająca człowieka do postępowania zgodnie z obowiązującymi normami; synonim motywacji”¹⁴¹. Motywacja zaś to „proces regulacji psychicznych nadający energię zachowaniu i ukierunkowujący je na osiągnięcie jakiegoś celu; także względnie trwała tendencja (dążenie) do podejmowania czynności ukierunkowanych na określony cel; może mieć charakter świadomy lub nieświadomy”¹⁴².

W niniejszej pracy pojęcie motywu będzie się stosować w znaczeniu psychologicznym. Najogólniej za motyw można uznać czynniki pobudzające, popychające do działania, które wyznaczają sposób zachowania się człowieka w różnych sytuacjach. Staramy się np. określić motyw: nie wykonania polecenia; braku aspiracji; niechęci do wykonywania zadań obronnych; uczenia się; obrony wartości; rozwoju kompetencji

¹³⁹ M. Przetacznik-Gierowska, M. Tyszkowa, *Psychologia rozwoju człowieka*, t. 1, Warszawa 1996, s. 155.

¹⁴⁰ T. Kocowski, *Motywacje*, [w:] *Encyklopedia pedagogiki*, pod red. W. Pomykały, Warszawa 1997, s. 384.

¹⁴¹ *Nowy Leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 1113.

¹⁴² Tamże.

kierowniczych; świadczenia usług na rzecz bezpieczeństwa państwa. Pojęcie motywacji dotyczy natomiast warunków pewnego zespołu faktów występujących w zachowaniu się. W tym właśnie znaczeniu bada się motywację (do działań pozytywnych i negatywnych): postępowanie w nauce, realizacji zadań i obowiązków obronnych, dążenia do osiągnięcia stanowisk decyzyjnych, bycia liderem.

Uważa się, iż istnieją dwa podstawowe warunki powstawania procesu motywacyjnego. Pierwszy dotyczy określonego wyniku działań, który przez podmiot musi być uznany za ważny i użyteczny. Drugi dotyczy przeświadczenia o tym, że wykonanie zadania jest realne do osiągnięcia.

Wpływ motywów (pragnień, obaw, niechęci) na wykonanie danego działania wiąże się z podstawowymi wielkościami, a mianowicie z kierunkiem i natężeniem. Kierunkowe cechy determinują kierunek danych działań oraz wpływają selekcyjnie na proces poznawczy człowieka. Natomiast rozpatrując problem w aspekcie natężenia, należy powiedzieć, że determinuje ono energię, jaką podmiot poświęca na zrealizowanie danego zadania.

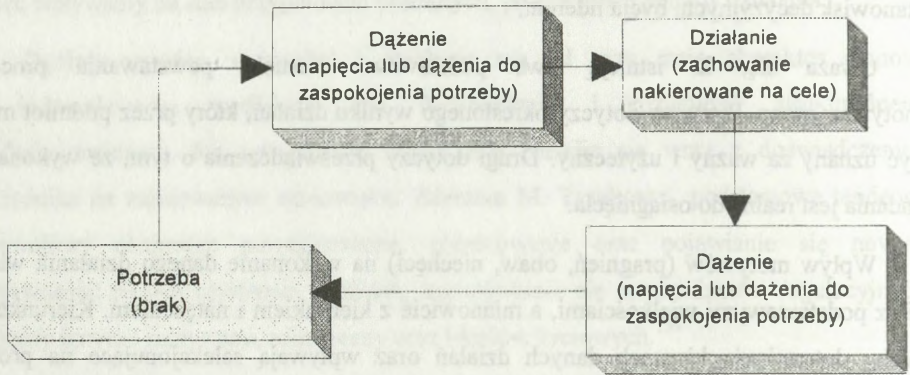
Powołując się na powyżej przedstawione przykłady definicyjne, ogólnie można przyjąć, iż motywację rozumie się jako ogół procesów zachodzących w systemie nerwowym, które przejawiają się aktywnością (tendencją lub przeciwtendencją), wywołują i pobudzają ją. Sygnałem zwrotnym jest stopień satysfakcji z zaspokojenia założonych potrzeb. Warto dodać, że uświadomione elementy procesów motywacyjnych zazwyczaj zawierają w sobie: pragnienie, dążenie, motyw i postępowanie.

Uwzględniając niezbędne w tym miejscu uproszczenia, dokonano trójpodziału problemu pod kątem wpływu motywów na:

- ukierunkowanie działania kadr administracji publicznej na sferę obronności państwa;
- energię i sprawność w działaniu kadr na rzecz obronności;
- procesy poznawcze.

W rozważaniach dotyczących motywacji kadr administracji publicznej należy także zasygnalizować o istnieniu modeli motywacji. N. Kabaj wyróżnia dwa, które z punktu widzenia naszych rozważań (zarządzania, kierowania i przygotowania do zadań obronnych) są bardzo istotne. Pierwszy oparty jest na hierarchii potrzeb (zob. rys. 19). U jego podstaw znajdują się możliwości zaspokojenia potrzeb. Badacze psychologii,

ekonomii, kierowania i zarządzania piszą¹⁴³, że jakiegokolwiek działania (np. ekonomiczne) mieści w sobie zaspokojenie potrzeb; gdyby one nie istniały, nie byłoby żadnego działania (np. ekonomicznego).



Źródło: W. Jakubowski, *Spoleczna natura człowieka*, Warszawa 1999, s. 42.

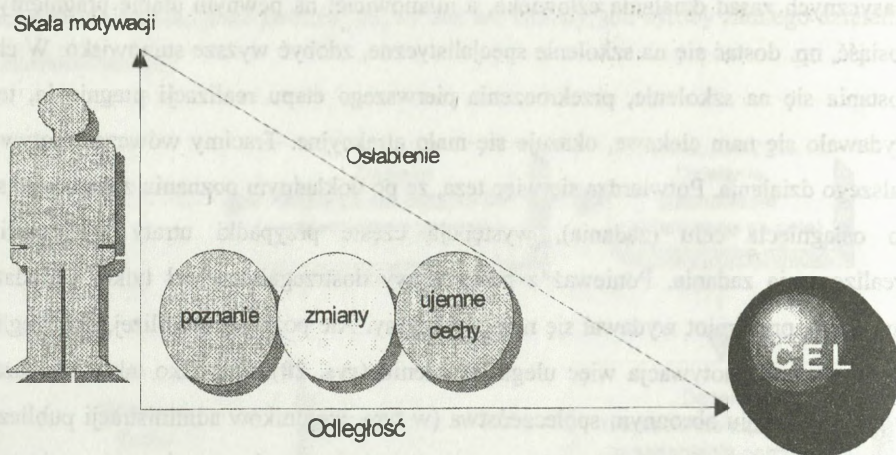
Rysunek 19. Model motywacji według teorii potrzeb

Drugi model motywacyjny oparty jest na hierarchii wartości, podstawą procesu jest tu poznanie wartości, które cenią najwyżej. Model ten zakłada, że wartości, które człowiek ceni, mobilizują go do wydajnej pracy, służenia jakimś celom, np. nabywania wiedzy i kompetencji z zakresu obronności państwa. Tak więc motywy stanowią czynną stronę świadomości urzędników administracji publicznej, ponieważ za ich pośrednictwem świadomość, kierując się rozumem, uczuciami reguluje postępowanie człowieka – ukierunkowuje jego działania. Motyw także selekcjonuje czynności (co i jak będę robił) i dokonuje selekcji wśród znanych wartości (co mi się podoba, co przyjmę). Selekcyjna funkcja pragnień polega na wyborze jednej z istniejących możliwości. Na przykład – urzędnik ma do wyboru trzy ankiety, spośród których najwygodniejsza do wypełnienia jest pierwsza; wtedy wszystkie oferowane mu warunki i możliwości inne niż pierwsza są przez niego odrzucane – wybiera zawsze wariant pierwszy. W miarę zbliżania się do przedmiotu selekcyjny wymiar zwiększa się. Przedmiot poznajemy dokładnie i dążymy do tego, by go

¹⁴³ T. Kocowski, *Potrzeby człowieka. Koncepcja systemowa*, Wrocław 1978; J. Kozielski, *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1997; J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1997; W. Jakubowski, *Spoleczna natura ...*, dz. cyt.

zrealizować – osiąść. Trzeba jednak zaznaczyć, że zdarzają się odstępstwa od klasycznych zasad działania człowieka, a mianowicie: na pewnym etapie pragniemy coś osiąść, np. dostać się na szkolenie specjalistyczne, zdobyć wyższe stanowisko. W chwili dostania się na szkolenie, przekroczenia pierwszego etapu realizacji pragnienia, to, co wydawało się nam ciekawe, okazuje się mało atrakcyjne. Tracimy wówczas motywację do dalszego działania. Potwierdza się więc teza, że po dokładnym poznaniu założonego sobie do osiągnięcia celu (zadania), występują częste przypadki utraty motywacji do zrealizowania zadania. Ponieważ z perspektywy dostrzegaliśmy cel tylko w dodatnich aspektach, przedmiot wydawał się nam atrakcyjny. Ale poznając go bliżej, dostrzegliśmy cechy ujemne, motywacja więc ulega osłabieniu (rys. 20). Zjawisko takie zauważa się w przygotowaniu obronnym społeczeństwa (w tym urzędników administracji publicznej). Sądzi się, że tego rodzaju zjawisko występuje wówczas, gdy: po pierwsze - nie znamy dokładnie przedmiotu naszych zainteresowań, po drugie – zmienia się on w trakcie dążenia do jego osiągnięcia i wreszcie po trzecie – posiada dodatnie i ujemne cechy, z czego ujemne powodują osłabienie naszej motywacji do osiągnięcia założonego sobie celu.

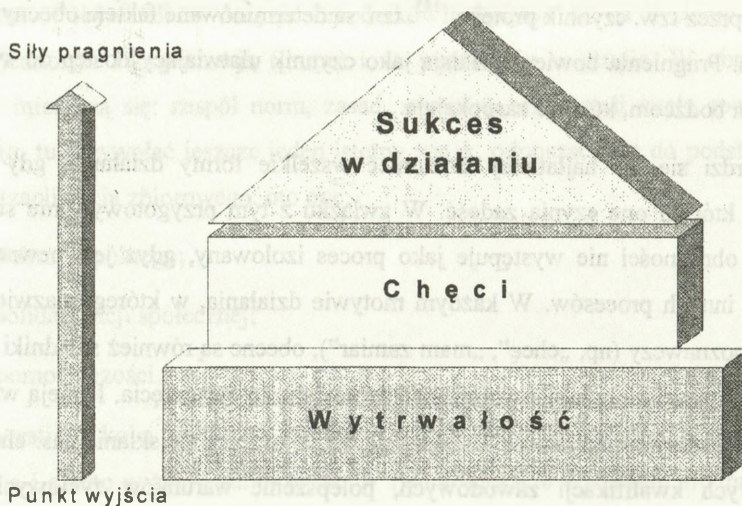
W rozważaniach bardzo istotnym elementem jest przewidywanie konsekwencji. Stanowi ono czynnik korygujący nasze motywacje. Idąc za przykładem: kadra administracji publicznej ma do wykonania zadania obronne, musi dokonać wyboru, czy zrealizować je wszystkie, czy też tylko jedno. Mimo zmęczenia, odczuwania wzrastającej niechęci do wykonywanej czynności (po zrealizowaniu jednego czy dwóch zadań), nie wykonuje tylko jednego zadania, ale stara się wykonać wszystkie. Tak działając, dostrzega konsekwencje (np. negatywna ocena przełożonych, zdjęcie ze stanowiska) w chwili, gdy wszystkich zadań nie wykona. Jak zauważyliśmy, w naszym postępowaniu istotne jest przewidywanie konsekwencji, które z jednej strony uruchamia nasze motywacje do zrealizowania zamierzenia, przeciwnie niż dyktują nam pragnienia aktualne (zaprzeszczenie działania, całkowita rezygnacja), z drugiej zaś jest specyficzną siłą motywacyjną, kontrolującą doraźne pragnienia.



Rysunek 20. Utrata motywacji do osiągnięcia celu (realizacji zadania)

Nadto, istotnym motywem, który pobudza do działania i wysiłku, jest pragnienie osiągnięcia sukcesu, np. zrobienia kariery zawodowej. Oczywiście każda jednostka społeczna posiada pewną indywidualną klasyfikację sukcesu. Dla jednej grupy sukcesem jest zdobycie pozytywnych ocen z kontroli jego urzędu, dla kolejnych - być najlepszym w grupie ocenianych urzędników. Sukces swój inni odnoszą do współpracowników. Można byłoby problem rozpatrywać w wielu kategoriach sukcesu. Jednak zasada porównawcza jest podobna. Siłę pragnienia osiągnięcia sukcesu (rys. 21), według J. Reykowskiego¹⁴⁴, determinują zazwyczaj cechy działania, takie jak: skala i poziom osiągniętych rezultatów, chęć pokonywania trudnych zadań oraz wytrwałość w dążeniu do osiągnięcia celu.

¹⁴⁴ J. Reykowski, *Z zagadnień psychologii ...*, dz. cyt., s. 33-34.



Rysunek 21. Siła pragnienia osiągnięcia sukcesu (nabycia kompetencji kierowniczych)

Wraz ze wzrostem intensywności pragnień wzrasta skala i szybkość podejmowanych działań oraz odporność na zmęczenie.

3.5.2 Postawy kadry administracji wobec procesów poznawczych

Obecnie rozpatruje się aspekt przygotowania administracji publicznej do zadań obronnych i wpływ motywów na procesy poznawcze, gdyż zdobywanie wiedzy i nabywanie umiejętności ma zawsze jakieś umotywowanie. W naszym przypadku można sądzić, że odzwierciedlają się one w świadomości obok zamierzeń i celów. Motywy przygotowywania się do zadań obronnych państwa stapiają się z motywami innych procesów i funkcji. Niemniej motywy stanowią czynnik selekcyjny. Decydują, które informacje dostaną się do świadomości.

Silne bodźce mogą dostarczać urzędnikowi ważnych informacji; łatwiej dostają się te, które są już znane, tak dzieje się np. na Wyższych Kursach Obronnych z materiałem o zagrożeniach, który wcześniej został nam wyjaśniony lub posiada pewne charakterystyczne cechy (wyróżniające go od innych). Oczywiście są jeszcze bodźce, które

docierają przez tzw. czynnik protekcji¹⁴⁵, tzn. są determinowane faktem obecnych pragnień człowieka. Pragnienia bowiem działają jako czynnik ułatwiający dostęp do świadomości wszystkim bodźcom, które je zaspokajają.

Twierdzi się, że najłatwiej zrozumieć wszelkie formy działania, gdy odkryjemy potrzeby, którym one czynią zadość. W związku z tym przygotowywanie się do zadań w sferze obronności nie występuje jako proces izolowany, gdyż jest pewnego rodzaju aspektem innych procesów. W każdym motywie działania, w którego nazwie mieści się składnik poznawczy (np. „chcę”, „mam zamiar”), obecne są również składniki uczuciowe, bo bez nich bezsilne byłoby wyobrażenie sobie celu do osiągnięcia. Istnieją więc motywy uczuciowe i motywy umysłowe¹⁴⁶. Sądzi się, że do uczenia się skłania nas: chęć zdobycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych, polepszenie warunków życiowych, potrzeba wyższego stanowiska, chęć przewodzenia innym, nabycia kompetencji kierowniczych, ambicje, a niekiedy ciekawość. Czasem w grę wchodzi jeden motyw, jasno sprecyzowany, jednak najczęściej występuje ich kilka. Nie zawsze jednak samemu respondentowi łatwo określić jeden z nich. Na przykład w badaniach prowadzonych w 1999 r.¹⁴⁷ głównym motywem uczestnictwa kierowniczej kadry administracji publicznej w kształceniu obronnym, dla 48% badanych (gdzie N=44), była potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o obronności. W części tych wypowiedzi akcentowany jest element powinności, normy obowiązującej wszystkich piastujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej. Dla 39% respondentów motywem uczestnictwa w tej formie kształcenia obronnego były wymagania obecnego stanowiska pracy, zaś 13% badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi. Podobne tendencje zaobserwowano w kolejnych latach (badania 2000-2001, gdzie N=122), o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

Racjonalizacja przygotowania obronnego kadry administracji bywa daleko posunięta, rzadkością jest, gdy ktoś zdobywa nowe kwalifikacje lub doskonali się tylko ze względu na jeden ściśle sprecyzowany motyw. Założyć można, że pracownicy administracji publicznej motywy do przygotowania się w sferze obronności czerpią z ogólnych, własnych poglądów na bezpieczeństwo, jak i ze środowiska, w którym funkcjonują. Zagadnienie to także dotyka kwestii odpowiedzialności moralnej za podejmowane decyzje

¹⁴⁵ Tamże, s. 43.

¹⁴⁶ Zob. J. Pieter, *Psychologia uczenia się*, Warszawa 1961, s. 83.

¹⁴⁷ Szerzej J. S. Kardas, *Wyższe kursy obronne. Analiza. Ocena. Perspektywy*, Warszawa 2000.

(bezpieczeństwo obywateli = decyzje urzędników), wpływa to na systemy regulacji stosunków jednostki z organizacją (grupą) i na współzycie w grupie. W obrębie tego zagadnienia mieszczą się: zespół norm, zasad, wartości, organizacji życia społecznego. Dlatego warto tu przywołać jeszcze jeden istotny wątek, odnoszący się do podstawowych zasad organizacji życia zbiorowego, oto one:

1. zasada dobra wspólnego;
2. zasada solidaryzacji społecznej;
3. zasada pomocniczości.

Z tą kwestią z kolei wiążą się poglądy. Poglądy, którymi kierujemy się w życiu prywatnym, a i często w życiu publicznym. W tym kontekście wydawało się interesujące zdobycie odpowiedzi na pytania:

Czy urzędnicy postrzegają przestrzeń społeczną wokół siebie jako uporządkowaną i ukierunkowaną na osiąganie celów związanych z bezpieczeństwem (a ściślej obronnością państwa), czy raczej jako źle zorganizowaną i niespójną oraz jak oceniają swoje miejsce i funkcjonowanie w tej przestrzeni?

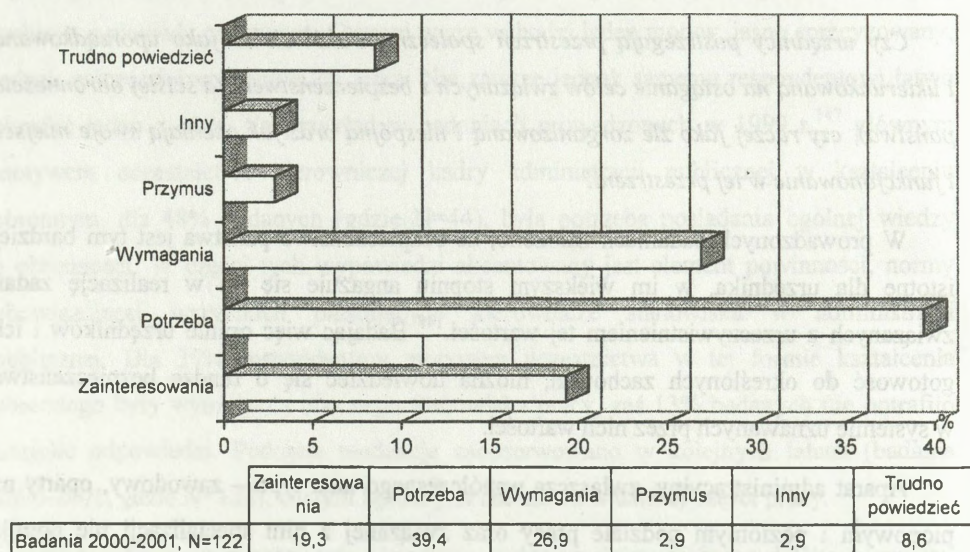
W prowadzonych badaniach założono, że bezpieczeństwo państwa jest tym bardziej istotne dla urzędnika, w im większym stopniu angażuje się on w realizację zadań związanych z urzeczywistnieniem tej wartości.¹⁴⁸ Badając więc opinie urzędników i ich gotowość do określonych zachowań, można dowiedzieć się o randze bezpieczeństwa w systemie uznawanych przez nich wartości.

Aparat administracyjny, zwłaszcza współczesnego nam typu – zawodowy, oparty na pionowym i poziomym podziale pracy oraz związanej z nim specjalizacji nie pomija zagadnień dokształcania zawodowego. Mam tu na myśli kwestie edukacji z zakresu obronności państwa, której podstawowym zadaniem jest przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

¹⁴⁸ Badania 2000-2001, gdzie N= 122.

Edukacja ta, często nazywana edukacją obronną czy dla bezpieczeństwa¹⁴⁹, może znacząco oddziaływać na świat wartości kadr administracji publicznej, jak również kształtować określony charakter struktury rzeczywistości, w której działają. W ten sposób spełnia ona funkcję głównego modelatora wartości, jaką jest bezpieczeństwo państwa.

Jak wspomniano wcześniej, bardzo istotnym motywem współczesnych ludzi jest pragnienie osiągnięcia sukcesu. Motyw ten pobudza człowieka do wytężonej pracy i wysiłku. Jednak i inne motywy kierują ludźmi działającymi na rzecz bezpieczeństwa państwa, a mianowicie potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o obronności kraju, wymagania obecnego stanowiska pracy, jak i zainteresowania problemami obronności. Rozkład odpowiedzi uzyskanych w trakcie wspomnianych w pracy badań (2000-2001) przedstawiono na rys. 22.



Rysunek 22. Motyw uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu w zakresie obronności państwa, gdzie N=104 (dane w %)

¹⁴⁹ Zob. *Edukacja dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 1994; Stępień R., *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998; *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP. Raport końcowy*, pod kier. naukowym R. Stępnia, AON, Warszawa 1998; J.S. Kardas, *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa [w:] Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, pod kier. naukowym W. Kitlera, cz. II, AON, Warszawa 2000; J.S. Kardas, *Wyższe kursy obronne. Analiza-ocena-perspektywy*, Warszawa 2000; *Bezpieczeństwo państwa jako wartość w postawach kadr administracji publicznej RP*, pod kier. naukowym J. S. Kardasa, AON, Warszawa 2001

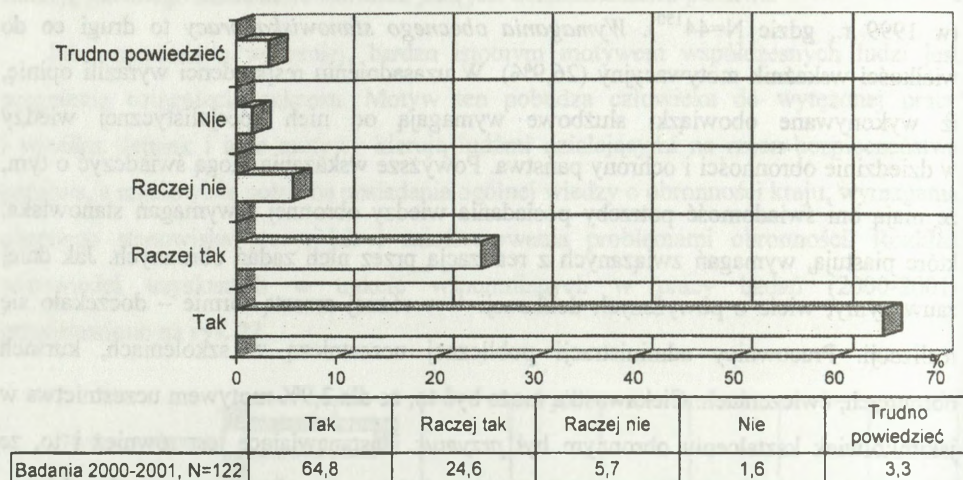
Jak z podanego rysunku wynika, najważniejszym motywem uczestnictwa urzędników w kształceniu z zakresu obronności była *potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o obronności kraju*, taką opinię wyraziło 39,4% respondentów. Jednak wykonany jedną skalą pomiar nie jest dokładny, mimo to wynik ten jest zbliżony z wcześniej przeprowadzonymi badaniami (w 1999 r., gdzie N=44¹⁵⁰). *Wymagania obecnego stanowiska pracy* to drugi co do wielkości wskaźnik motywacyjny (26,9%). W uzasadnieniu respondenci wyrazili opinię, iż wykonywane obowiązki służbowe wymagają od nich specjalistycznej wiedzy w dziedzinie obronności i ochrony państwa. Powyższe wskazania mogą świadczyć o tym, że mają oni świadomość potrzeby posiadania wiedzy obronnej i wymagań stanowiska, które piastują, wymagań związanych z realizacją przez nich zadań obronnych. Jak dalej zauważymy, wiele z powyższych deklaracji – w różnej zresztą formie – doczekało się realizacji. Pracownicy administracji publicznej uczestniczą w szkoleniach, kursach obronnych, ćwiczeniach. Ciekawostką może być to, że dla 2,9% motywem uczestnictwa w jakimkolwiek kształceniu obronnym był *przymus*. Zastanawiające jest również i to, że 8,6% badanych nie udzieliło żadnej odpowiedzi na postawione pytanie. Można przypuszczać, że respondenci ci, np. nie uczestniczyli w żadnym kształceniu z tego zakresu.

Przy pytaniu o motywy uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu z zakresu obronności państwa istotne wydawało się zapytanie respondentów, czy *warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa?* Wyniki prezentowane są na rys. 23.

Jak łatwo zauważyć, wśród zaproponowanych respondentom odpowiedzi, najwyższą wartość bo, 64,8%, ma odpowiedź, iż *warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa*. Opinie na ten temat są zależne w sposób statystycznie istotny od zmiennej *stopień przydatności problematyki obronnej na zajmowanym stanowisku służbowym*. Badani urzędnicy wyrażający opinie, iż *warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności*, w 69,5% odpowiedzi (w kategoriach *w dużym stopniu* i *raczej w dużym stopniu*) uważają, że przydatna jest ona na zajmowanym stanowisku służbowym, zaś w 30,5% wypowiedzi jest ona mało przydatna (w kategoriach *raczej w małym stopniu* i *w małym stopniu*). Mimo ostatniej, krytycznej opinii wyrażają oni akces edukacji z zakresu obronności twierdząc, iż mimo wszystko warto zdobywać wiedzę i nabywać umiejętności w tej dziedzinie, aby

¹⁵⁰ Por. J. S. Kardas, *Wyższe kursy obronne ...*, dz. cyt.

mieć pewną świadomość zmian zachodzących w systemie bezpieczeństwa państwa, w tym obronności.

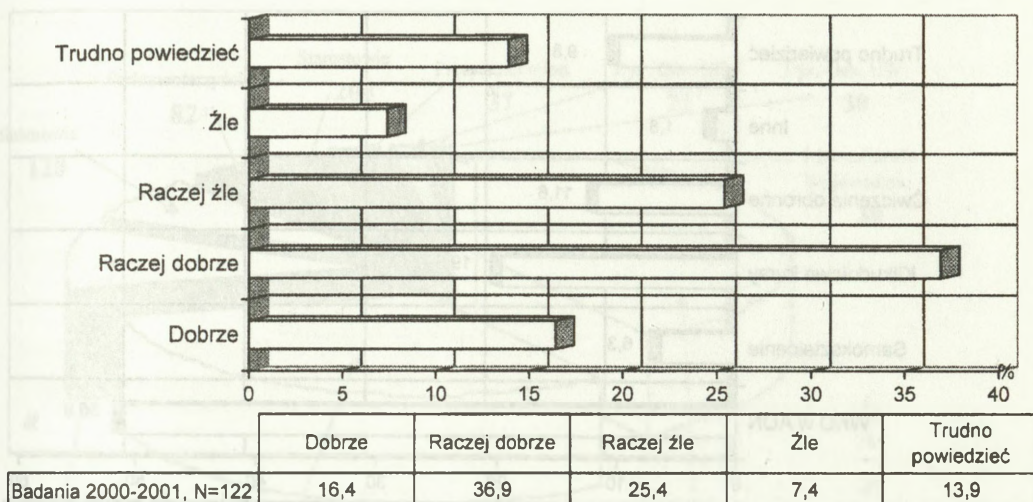


Rysunek 23. Opinie respondentów na temat: Czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa, gdzie N=122 (dane w %)

Opinie respondentów, z kategorii osób, które sądzą, że *warto zdobywać tego typu wiedzę i przygotowywać się do zadań obronnych państwa*, są zależne w sposób statystycznie istotny ze skutecznością działania w zakresie realizacji powierzonych im zadań obronnych. W wyżej wymienionej grupie 92% badanych uważa, że posiadając fachową wiedzę skuteczniej działaliby w zakresie realizacji zadań obronnych wynikających z powierzonych im funkcji.

Wśród badanych będących zdania, iż warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa, prawie 46% to osoby mające powyżej 20 lat pracy na stanowisku w administracji publicznej. Spośród tak odpowiadających 25,7% należało do grupy o stażu pracy od 11 do 20 lat oraz podobna liczba, bo 28,4% piastowała stanowisko nie dłużej niż 10 lat. Przedstawione wskaźniki świadczą o tym, iż urzędnicy z dłuższym stażem pracy większą wagę przywiązują do stopnia przydatności wiedzy z dziedziny obronności na zajmowanym przez nich stanowisku służbowym. Dążą do tego, aby wiedza ta mogła być przez nich wykorzystywana w praktyce, w kierowaniu i zarządzaniu w sytuacjach nadzwyczajnych.

W większości kadra administracji publicznej dobrze oceniła własne przygotowanie do wykonywania zadań obronnych. Rozkład opinii zaprezentowany jest na rys. 24.



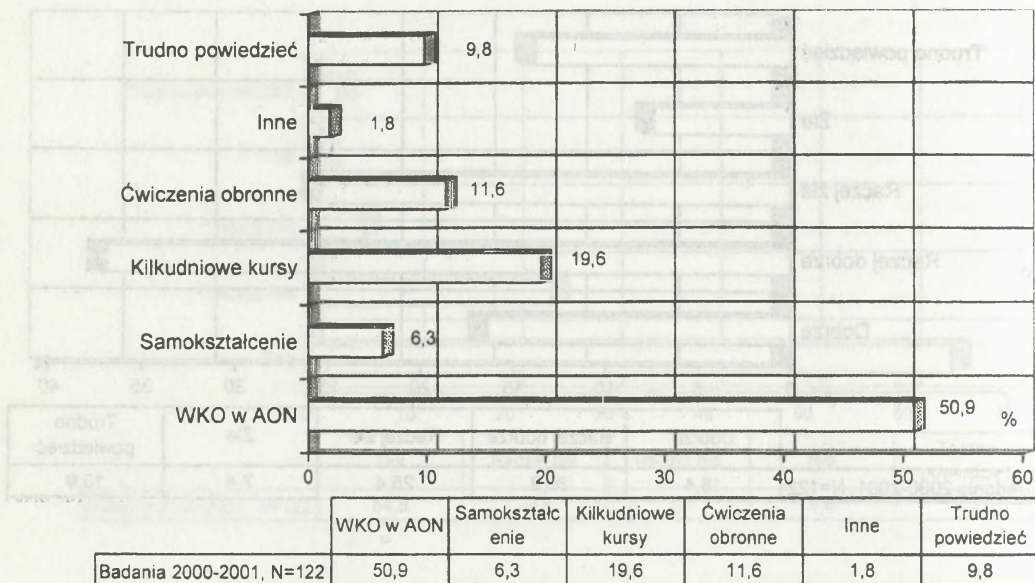
Rysunek 24. Opinie respondentów dotyczące własnego przygotowania do wykonywania zadań obronnych, gdzie N=122 (dane w %)

Z danych prezentowanych powyżej wyłania się obraz urzędników postrzegających przestrzeń społeczną jako w miarę uporządkowaną, ukierunkowaną na osiągnięcie celów związanych z obronnością państwa, urzędników dobrze przygotowanych i umotywowanych. W związku z tym przypuszczać można, że i dobrze funkcjonujących w tej przestrzeni. Obraz ten napawa optymizmem, lecz nie jest wolny od wad. Podstawowe wynikają z tego, że ludzie zazwyczaj wysoko oceniają swoją działalność i umiejętności, stąd też dokonana samoocena własnych kompetencji nie może być wskaźnikiem w pełni trafny. Można więc mówić tylko o przybliżonym szacunku tej zmiennej.

Problematyka ta ciągle wymaga dalszych badań z użyciem specjalistycznych narzędzi, np. testów wiedzy i umiejętności.

Jeśli chodzi o preferencje respondentów, dotyczące form doskonalenia wiedzy i umiejętności z zakresu problemów obronności państwa, to ponad połowa badanych

wybrała Wyższy Kurs Obrony prowadzony w Akademii Obrony Narodowej¹⁵¹ (zob. rys. 25).

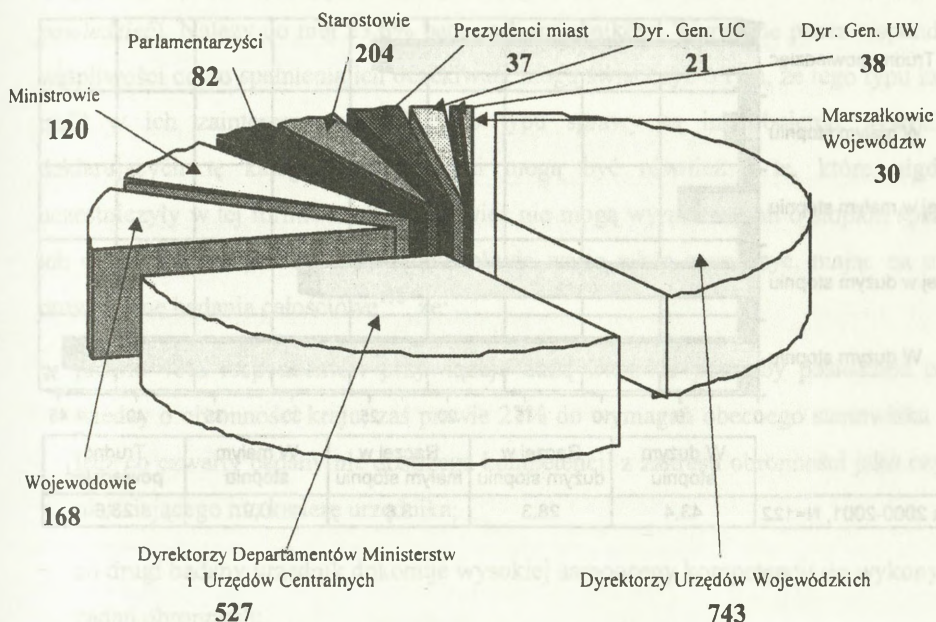


Rysunek 25. Preferencje respondentów dotyczące form doskonalenia wiedzy i umiejętności z zakresu problemów obronności państwa, gdzie N=112 (dane w %)

Tak wysoka ilość wskazań może być spowodowana tym, że wśród respondentów były osoby, które miały kontakt z tą formą kształcenia, jak i osoby wiedzące dość wiele o jej funkcjonowaniu. Pewnym wskaźnikiem może być liczba absolwentów Wyższego Kursu Obronnego; od 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r. kurs ten ukończyło aż 1970 pracowników administracji rządowej i samorządowej, zajmujących kierownicze

¹⁵¹ Na mocy Uchwały Nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku oraz na podstawie (art. 5 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1) Ustawy z 31 marca 1965 roku o wyższym szkolnictwie wojskowym zorganizowano Wyższy Kurs Obrony (WKO) dla kierowniczej kadry administracji publicznej. Wprowadzenie kursu, począwszy od roku akademickiego 1994/1995, w Akademii Obrony Narodowej zarządził minister obrony narodowej (Zarządzenie Nr 113 Ministra Obrony Narodowej z 7 grudnia 1994 r.). Zajęcia na WKO organizuje się 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.

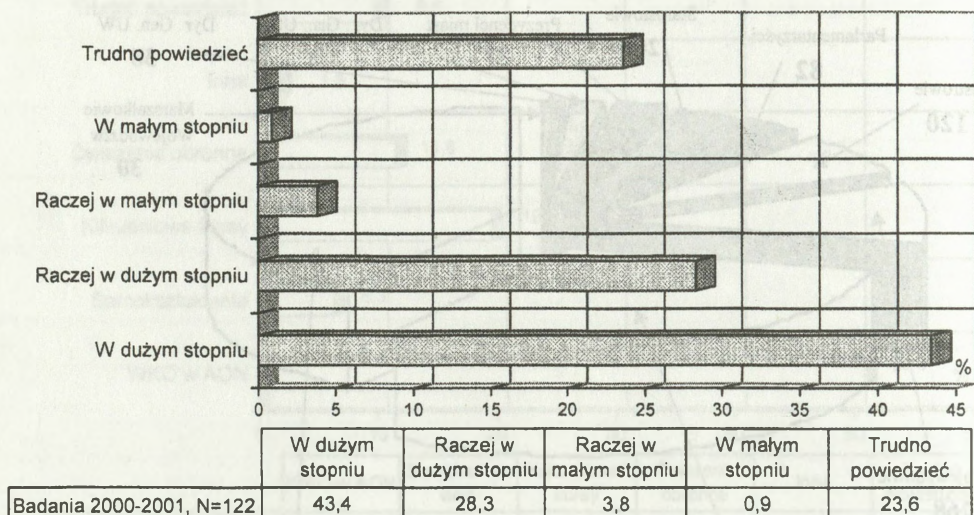
stanowiska w administracji publicznej RP. Liczbę absolwentów w poszczególnych grupach stanowisk zaprezentowano na rys. 26.



Rysunek 26. Liczba absolwentów Wyższych Kursów Obronnych organizowanych dla kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r. (1970 absolwentów)

Mniejszym zainteresowaniem respondentów cieszyły się systematyczne, kilkudniowe kursy problemowe – 19,6% wskazań, które w skali preferencji uplasowały się na drugim miejscu. Sądzić można, że różne formy kształcenia i szkolenia kadr administracji publicznej w zakresie obronności będą cieszyły się większym zainteresowaniem wówczas, gdy będą postrzegane w kategorii autentycznych potrzeb instytucji i osób w nich pracujących (np. wojewodów, dyrektorów, parlamentarzystów, marszałków województw, starostów, prezydentów miast). Jeśli tego nie będzie, można wnioskować, że pracownicy ci nie będą twórczo podchodzili do „narzuconych” im zadań obronnych, a tym bardziej do podnoszenia swoich kwalifikacji w tym zakresie.

W związku z tym, że ponad połowa badanych (50,9%) preferowała Wyższy Kurs Obronny, spróbowano określić, w jakim stopniu kurs ten spełnił ich oczekiwania. Wyniki opinii przedstawiono na rys. 27.



Rysunek 27. Stopień spełnienia oczekiwań respondentów wobec Wyższych Kursów Obronnych prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej, gdzie N=106 (dane w %)

Z prezentowanych danych wynika, że pracownicy administracji publicznej pozytywnie oceniają tę formę zdobywania wiedzy obronnej. W zdecydowanej większości wskazań respondenci twierdzili, że prowadzone w Akademii Obrony Narodowej kursy spełniły ich oczekiwania *w dużym i raczej w dużym stopniu* (71,7% wskazań). Zastanawiano się, *co powoduje tak wysoką ocenę tych kursów?* Na powyższe pytanie częściowo znaleziono odpowiedź w czasie prowadzonych wywiadów. Urzędnicy podkreślali w nich, iż w trakcie wykładów i ćwiczeń mają możliwość wymiany poglądów dotyczących praktycznej realizacji zadań obronnych. Zdają sobie sprawę z tego, że ma to istotny wpływ na optymalizację współdziałania struktur administracji publicznej w tej kwestii. W wywiadach otwartych, obok pozytywnych opinii, pojawiały się także i takie, które dotyczyły zmian programowych, a mianowicie większego skorelowania teorii z praktyką działania urzędników administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych oraz operacjonalizacji zadań w tej sferze działalności.

Konstrukcja prezentowanych w niniejszym rozdziale danych statystycznych opiera się na dwóch dominujących wskazaniach. Pierwsze wskazanie, opisane powyżej, drugie zaś to wskazanie *trudno powiedzieć*. W grupie tego wskazania są urzędnicy, którzy nie określili, w jakim stopniu tego typu kurs spełnił ich oczekiwania (wybrali kategorię *trudno powiedzieć*). Należy do niej 23,6% badanych urzędników. Wyrażone przez respondentów wątpliwości co do spełnienia ich oczekiwań, mogą świadczyć o tym, że tego typu kurs nie trafił w ich zainteresowania lub tego typu sprawy są im obojętne. Wśród osób deklarujących tę kategorię odpowiedzi mogą być również i te, które nigdy nie uczestniczyły w tej formie kształcenia, więc nie mogą wyrazić opinii o stopniu spełnienia ich oczekiwań w tym zakresie. Niewątpliwie warto także zaznaczyć, mając na uwadze prowadzone badania całościowe¹⁵², że:

- prawie 40% respondentów przywiązuje dużą wagę do potrzeby posiadania ogólnej wiedzy o obronności kraju, zaś prawie 27% do wymagań obecnego stanowiska pracy, lecz co czwarty badany nie dostrzega kompetencji z zakresu obronności jako czynnika ułatwiającego mu karierę urzędnika;
- co drugi badany urzędnik dokonuje wysokiej samooceny kompetencji do wykonywania zadań obronnych;
- ponad 60% ankietowanych nisko ocenia akty prawne normujące obowiązki w zakresie realizacji zadań obronnych;
- ponad połowa respondentów przywiązuje dużą wagę do doskonalenia zawodowego swoich współpracowników z zakresu obronności, liczba ta rośnie wraz ze stażem na stanowisku urzędnika.

Należy także dodać, że ponad 80% respondentów postrzega instytucje profesjonalnie zajmujące się kształceniem z zakresu obronności państwa, jako formę organizacyjną, umożliwiającą najskuteczniejsze przygotowanie kadry administracji publicznej do zadań obronnych, zdobywanie wiedzy obronnej i nabywanie umiejętności w tym zakresie. Sądzi się, że wynikiem tego są preferencje kadry administracji publicznej, dotyczące zdobywania wiedzy i doskonalenia umiejętności na Wyższym Kursie Obronnym w Akademii Obrony Narodowej (50,9% wskazań).

¹⁵² *Bezpieczeństwo państwa jako wartość ...*, dz. cyt.

Na podstawie uzyskanych wyników pracownicy administracji publicznej uczestniczący w badaniach prezentują się jako grupa wyrażająca troskę o bezpieczeństwo kraju, choć nie wszyscy interesują się na bieżąco tą problematyką. Postrzegają przestrzeń społeczną wokół siebie jako w miarę uporządkowaną, aczkolwiek nie zawsze spójną. Mimo iż mają zróżnicowane oceny bezpieczeństwa Polski, to jednak w większości widzą podobne rozwiązania mające na celu umacnianie obronności naszego państwa. Należy także powiedzieć, że dużą wagę przywiązują oni do stopnia przydatności wiedzy obronnej na zajmowanym przez nich stanowisku pracy. Można zauważyć, że w życiu zbiorowym liczy się stan spraw publicznych (porządku publicznego i bezpieczeństwa), jako całość, za które władza terytorialna (rządowa czy samorządowa) ponosi odpowiedzialność ogólną. Dlatego też sugeruje się, po pierwsze, aby przygotowanie obronne urzędników nastawione było programowo na praktykę działania, uwzględniającą wszelkiego rodzaju sytuacje krytyczne, wpływające także na inne niż obronność sfery życia. Po drugie, aby w prowadzonych ćwiczeniach częściej wykorzystywać „przypadki krytyczne” (case's studes), gry decyzyjne i analizy konkretnych sytuacji występujących w obszarze obronności państwa, nawiązując do działalności gospodarczej i społecznej kraju – z analizą wpływu na te sfery życia państwa.

3.6 Przygotowanie kadr administracji publicznej do podejmowania decyzji w sferze obronności państwa

Zwracano już uwagę na stopień komplikacji problematyki kompetencji organów administracji publicznej, norm prawnych regulujących zadania obronne oraz świadomości urzędników co do przygotowań w sferze bezpieczeństwa państwa, a ściślej obronności. Innym powodem szczególnego skomplikowania problematyki jest podejmowanie racjonalnych decyzji w momencie, gdy prawo nie do końca rozwiązuje niektóre kwestie, np. świadczeń na rzecz obronności i prowadzonych szkoleń. Istotą decyzji jest wypowiedź upoważnionego organu administracji rozstrzygająca konkretną sprawę. Czym się wyraża racjonalne działanie? Tym, że jest ono celowe. Racjonalna decyzja to taka, w której procesie zaistniał właściwy dobór środków i metod działania przyczyniających się do osiągnięcia celu.

3.6.1 Niektóre czynniki wpływające na decyzję

Na wstępie warto także dodać, że każde działanie związane jest z dokonywaniem wyborów. I tu znów wracamy do świadomości, a mianowicie świadomy wybór i realizacja wybranej alternatywy są celem procesu decyzyjnego. Rodzaje decyzji oraz techniki decyzyjne przedstawiono w tabeli 35.

Tabela 35. Rodzaje i techniki decyzji

Rodzaje decyzji	Techniki decyzyjne	
	Tradycyjne	Nowoczesne
<p>Nieprogramowane:</p> <p>Jednorazowe słabo ustrukturyzowane, nowe decyzje.</p> <p>Rozstrzygane za pomocą ogólnych procesów rozwiązywania problemów.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Osąd, intuicja, twórczość. 2. Reguły robocze. 3. Dobór i szkolenie kierowników. 	<p>Technika heurystycznego rozwiązywania problemów stosowanych do:</p> <ul style="list-style-type: none"> - szkolenia podejmujących decyzje; - konstruowania heurystycznych programów komputerowych.
<p>Programowane:</p> <p>Rutynowe, powtarzalne decyzje.</p> <p>Organizacja opracowuje określone procesy ich rozwiązywania.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwyczaj. 2. Rutyna biurowa: standardowe procedury. 3. Struktura organizacyjna: Wspólne oczekiwania. System celów niższego rzędu. Dokładnie zdefiniowane kanały informacyjne. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badania operacyjne: Analiza matematyczna. Modele. Symulacja komputerowa. 2. Przetwarzanie danych.

Źródło: H.A. Simon, *The Science of Management Decision*, wyd. zmienione, Englewood Cliffs, N.J. 1977, s. 48.

Znacznie upraszczając problem, proces podejmowania decyzji mieści w sobie trzy zasadnicze moduły. Pierwszy dotyczy rozpoznania zadania, zdefiniowania właściwości, potrzeby i możliwości jego realizacji. Drugi z kolei wyszukania alternatyw, sprawdzenia ich i możliwości wdrożenia. Trzeci zaś i ostatni mieści w sobie wprowadzenie wybranego wariantu do praktyki. Według poglądów H.A. Simona większość decyzji mieści się w kategorii niezaprogramowanych lub zaprogramowanych. „Decyzje zaprogramowane to takie, które mają kompletną, jasną strukturę lub powracają z pewną częstotliwością. Natomiast decyzje niezaprogramowane mają względnie mało wyrazistą strukturę i podejmowane są znacznie rzadziej. Decyzje mogą być podejmowane w różnych warunkach. Decydenci czasami doskonale rozumieją warunki, w jakich decyzja jest

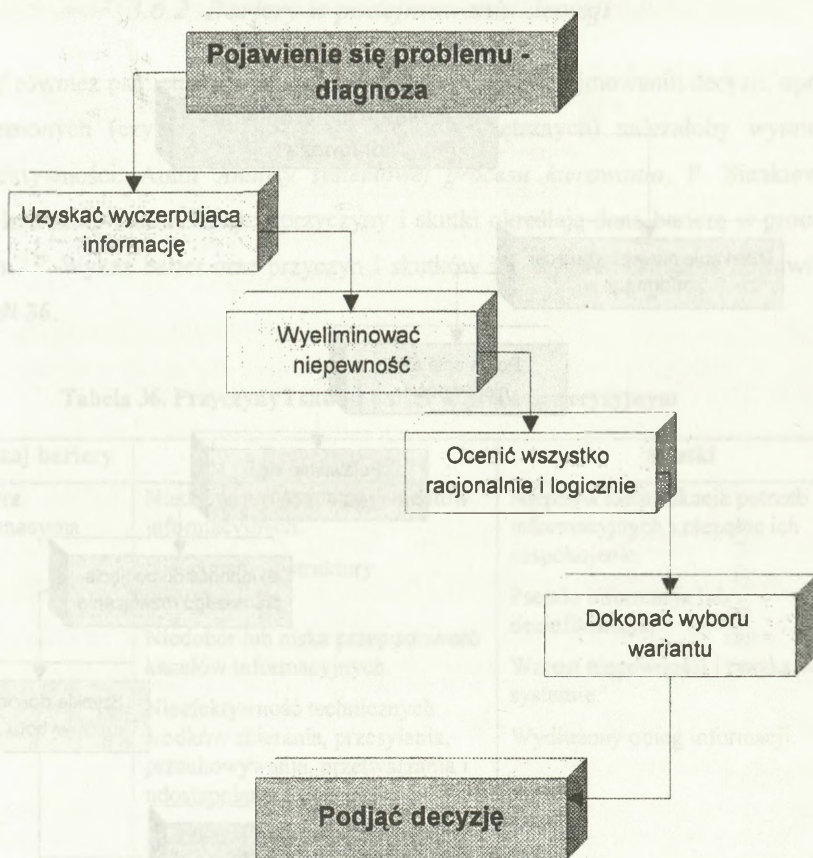
podejmowana, niekiedy jednak ich rozpoznanie jest co najmniej fragmentaryczne. Ogólnie rzecz biorąc, warunki podejmowania decyzji mogą się odznaczać pewnością, ryzykiem lub niepewnością¹⁵³. Także, każdy typ decyzji wymaga pewnego minimum sprawności fizycznej i psychicznej. Proste decyzje mogą być podejmowane nawet w ekstremalnych warunkach, decyzje bardziej skomplikowane wymagają zwykle dla decydenta optymalnych warunków zewnętrznych i wewnętrznych. Pewną regułą jest, może banalne, ale prawdziwe, minimum wygody. Zauważmy, że większość decyzji podejmowanych jest w gabinetach. Nawet w czasie wojny decyzje podejmowane były w sztabach. Dlatego też w tym momencie warto nawiązać do organizowanych dla kierowniczej kadry administracji publicznej stanowisk kierowania obronnością państwa, o czym była mowa wcześniej.

Do czynników wewnętrznych, wpływających na decyzję zalicza się wszelkie predyspozycje wyboru, wynikające z faktu dysponowania przez decydenta doświadczeniem, umiejętnościami i pamięcią. „Jak sugeruje tzw. *psychoanaliza głębi*, zabarwienia i związki emocjonalne są nieraz głęboko ukryte i z ich istnienia decydent bardzo często nie zdaje sobie sprawy.”¹⁵⁴ Fakt istnienia emocji, sympatii czy antypatii nie ogranicza wolności decyzji. Wyboru dokonuje się, mając na względzie algorytm wartości i korzyści w wyniku podjęcia decyzji.

Na decyzję mają wpływ także czynniki zewnętrzne, do których zalicza się stres. Człowiek zestresowany nie jest w stanie podejmować racjonalnych decyzji. Człowiek, któremu zimno lub który jest głodny na ogół wybierze decyzję, która zapewni mu w pierwszeństwie zrealizowanie powyższych potrzeb. Jednym słowem, jego wybór jest determinowany przez czynnik zewnętrzny. O wyszczególnionych czynnikach należy pamiętać przy podejmowaniu decyzji ważnych np. dla obronności. Nieraz nie zastanawiamy się nad tak błahymi sprawami, ale istotność zadań powinna nas zmuszać do takich przemyśleń. Klasyczny model podejmowania decyzji przedstawiono na **rysunku 28**.

¹⁵³ Szerzej C. Janowski, *Proces edukacji pracowników administracji w minimalizowaniu barier efektywności procesu decyzyjnego*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej*, pod red. J.S. Kardasa, AON, Warszawa 1999, s. 76.

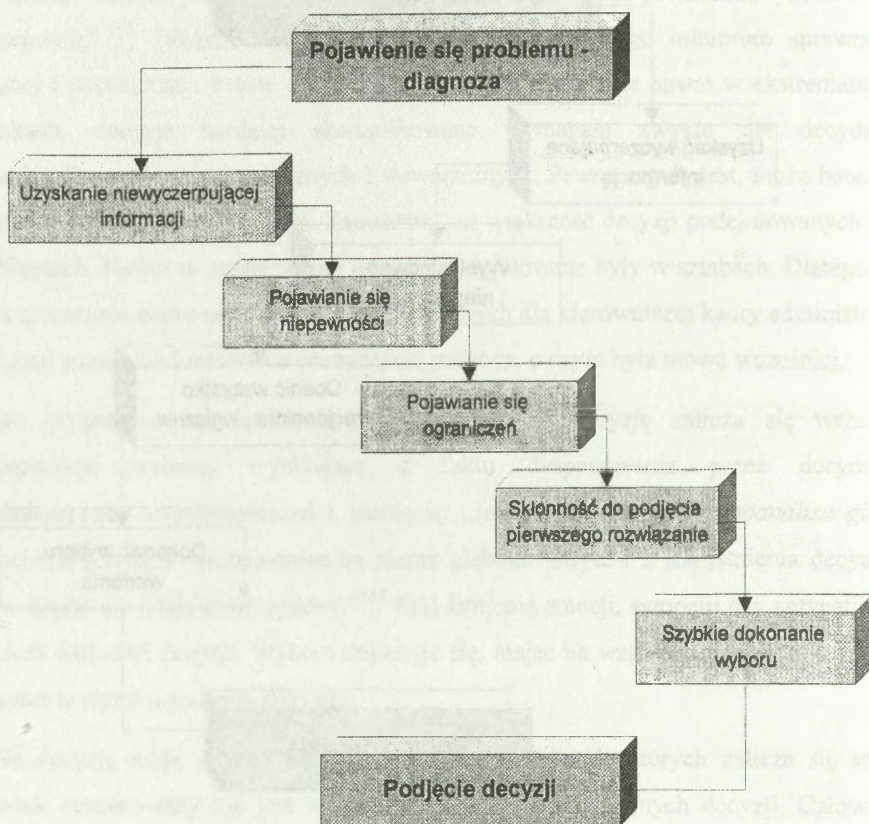
¹⁵⁴ J. Hubert, *Spółczesność synergetyczne*, Kraków 2000, s. 177.



Rysunek 28. Model podejmowania decyzji – wariant klasyczny

Znany autor publikacji na temat zarządzania, kierowania zasobami H.A. Simon¹⁵⁵ uważa, że wielu przedstawicieli kierowniczych kadr zarządczych podejmuje decyzje nie dysponując wystarczającą wiedzą i umiejętnościami. Prezentuje on tzw. model administracyjny podejmowania decyzji. Model ten jest przeciwieństwem tego, co należy robić w momencie decydowania. Jego uproszczony wzór przedstawiono na **rysunku 29**. W praktyce jest on szkodliwy i nie zaleca się jego stosowania. Jednak z badań prowadzonych przez H.A. Simona wynika, że w praktyce zawodowej nadal jest stosowany.

¹⁵⁵ Zob. H. A. Simon, dz. cyt.



Rysunek 29. Podejmowanie decyzji wg modelu administracyjnego

Ograniczona racjonalność sugeruje, że podejmujący decyzję są ograniczeni swymi wartościami i nieświadomymi odruchami, umiejętnościami i obyczajami. Ograniczeni są również przez niekompletną informację i wiedzę. Dlatego też w miarę możliwości należy eliminować te niedociągnięcia. Zanim stwierdzimy, że trzeba podjąć decyzję, muszą być spełnione trzy podstawowe warunki. Pierwszy z nich to alternatywy, co najmniej dwa rozwiązania, w innym razie nie ma podstaw do dokonania wyboru. Drugi zaś dotyczy istotności i rangi powodów, które wymuszają od nas podjęcie decyzji. Zaś ostatni, trzeci warunek to występujące różnice w każdym z rozwiązań, tzn. w efektywności zaspokojenia potrzeby, która wywołała cały ten proces.

3.6.2 Bariery w podejmowaniu decyzji

Należy również pamiętać o występujących barierach w podejmowaniu decyzji, oprócz już wymienionych (czynników zewnętrznych i wewnętrznych) należałoby wymienić bariery efektywności. Autor *Analizy systemowej procesu kierowania*, P. Sienkiewicz wyszczególnia zbiór barier, których przyczyny i skutki określają daną barierę w procesie decyzyjnym.¹⁵⁶ Wykaz barier oraz przyczyn i skutków ich występowania, przedstawiony jest w tabeli 36.

Tabela 36. Przyczyny i skutki barier w procesie decyzyjnym

Lp.	Rodzaj bariery	Przyczyny	Skutki
1.	Bariera informacyjna	Niedobór lub nadmiar elementów informacyjnych. Niesprawność struktury informacyjnej. Niedobór lub niska przepustowość kanałów informacyjnych. Niefektywność technicznych środków zbierania, przesyłania, przechowywania, przetwarzania i udostępniania informacji. Niefektywność metod (procedur, algorytmów) przetwarzania informacji.	Niepełna identyfikacja potrzeb informacyjnych i niepełne ich zaspokojenie. Pseudo informacja lub dezinformacja. Wzrost niepewności i ryzyka w systemie. Wydłużony obieg informacji.
2.	Bariera decyzji	Niedobór (nadmiar) elementów decyzyjnych i swobody decyzyjnej w systemie. Niesprawność struktury decyzyjnej. Niefektywność metod podejmowania decyzji. Niewłaściwy rozkład potencjału decyzyjnego. Niedostateczne kwalifikacje kadry.	Opóźnione decyzje. Woluntaryzm, asekuranctwo lub ryzykanctwo. Nadmierna szczegółowość (lub ogólnikowość) decyzji. Tworzenie iluzji organizacyjnych i opieranie na nich decyzji. Magia planowania i wiara we wszechmoc centrum. Decydowanie jako przywilej.

¹⁵⁶ Bariera efektywności w systemie działania (...) to zespół czynników, względnie stałych, ugruntowanych na podstawie tradycji, doświadczeń, nawyków, niekiedy ustaleń doktrynalnych, które w sposób trwały uniemożliwiają efektywne działanie systemu lub wzrost jego efektywności. Por. P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa procesu kierowania (bariery efektywności)*, „SZW” 1983, Zeszyt 8.

3.	Bariera realizacji	Niedobór (nadmiar) elementów wykonawczych. niesprawność struktury roboczej. Niefektywność środków technicznych. Niedobór środków materiałowych. Konserwatyzm technologiczny. Zanik lub obniżenie motywacji. Niska dyscyplina pracy.	Niewykonywanie zadań. Niska rytmiczność procesów. Nadmierna energochłonność (koszty) działania. Spadek dyscypliny pracy, konflikty.
----	--------------------	---	--

Źródło: P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa procesu kierowania (bariery efektywności)*, „SZW” 1983, Zeszyt 8.

Generalizując – czynniki powodujące powstawanie barier można skupić wokół zagadnień związanych z podstawami decyzji, sposobami ich podejmowania, ze zdobywaniem informacji oraz strukturą i parametrami decyzji. Nie można także zapomnieć o barierach psychicznych, które również utrudniają podejmowanie racjonalnych decyzji. Powstają one w wyniku przeżyć i doświadczeń życiowych jednostki. Identyfikacja tych i innych barier powinna nastąpić w momencie doboru osób na stanowiska w administracji publicznej.

Spróbujmy zatem opisać kolejne etapy, które należy przejść w procesie podejmowania racjonalnych decyzji. Każdy urzędnik administracji publicznej powinien je znać. Po pierwsze, należy zawsze określić sytuację i występujące ograniczenia. Po drugie, analizujemy ją i doszukujemy się przyczyn. Wreszcie po trzecie, znajdujemy rozwiązanie i wcielamy dokonany wybór w życie. Można byłoby posłużyć się także schematem podejmowania decyzji, zawierającym osiem etapów postępowania. A. Leigh, autor *Doskonałego podejmowania decyzji*¹⁵⁷ opisuje, że etapy te zostały przetestowane na kilkuset osobach. Okazało się, że w większości poprawiły się ich umiejętności podejmowania decyzji. Etap pierwszy obejmuje definiowanie sytuacji, drugi – określenie celów decyzji, trzeci – diagnozowanie sytuacji, w tym analiza przyczyn i czwarty – szukanie alternatyw. Piąty etap mieści w sobie ocenę otrzymanych alternatyw, szósty – wybór najlepszego rozwiązania lub sposobu postępowania, siódmy zaś wdrożenie rozwiązania, a ósmy monitorowanie i kontrolę.

¹⁵⁷ A. Leigh, *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Poznań 1999, s. 25-32.

ROZDZIAŁ 4. SYSTEM PRZYGOTOWYWANIA KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Polska jest demokratycznym państwem prawa, to wskazanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie rzutuje na aparat zawodowej, procesjonalnie przygotowanej do zadań państwowych administracji.

W Polsce kadry urzędników przygotowuje się przede wszystkim w uniwersytetach i uczelniach wyższych na wydziałach prawa i administracji, ekonomii, zarządzania i gospodarki przestrzennej. Oprócz wymienionych uczelni funkcjonują różnego rodzaju instytuty, ośrodki szkoleniowe urzędów wojewódzkich i resortów oraz pracownie, które organizują liczne kursy, szkolenia, studia podyplomowe przygotowujące kadrę dla wszystkich szczebli administracji publicznej i prywatnej. Na przykład: Instytut Doskonalenia Kadr Kierowniczych Administracji Państwowej, przekształcony w 1976 r. na Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, a następnie na Instytut Administracji i Zarządzania. Wymieniony instytut przygotowywał kadrę do zadań państwowych, popularyzował wiedzę o administrowaniu państwem. Program był bardzo rozbudowany i ambitny, stworzono bardzo dobre warunki do uczenia się, zapraszano ekspertów z wielu dziedzin, kładziono nacisk na wiedzę i umiejętności przydatne urzędnikom w przyszłej pracy.

Doskonalenie kadry kierowniczej było połączone z działalnością wspomagającą krajowy system doskonalenia kadr kierowniczych, obejmujący działalność Centrum Podyplomowego Kształcenia Administracji Publicznej oraz różnych terenowych ośrodków szkolenia urzędników. Mimo tak zakrojonej działalności Instytut Administracji i Zarządzania uległ likwidacji (1990 r.), a w jego miejsce powołano do działania Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Ustawa z 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej nadała szkole rangę państwowej jednostki organizacyjnej, posiadającej osobowość prawną, a nadzór nad jej działalnością powierzyła prezesowi Rady Ministrów. Kształcenie ma charakter stacjonarny i trwa nie dłużej niż dwa lata. Program zakłada przygotowanie kadry administracji publicznej kompetentnej, sprawnej, odpowiedzialnej i apolitycznej. Szczególny nacisk kładzie się na zagadnienia: prawa publicznego i administracji,

zarządzania, ekonomii, stosunków międzynarodowych oraz na języki obce, obronność państwa, programy publiczne, pisanie aktów prawnych i umiejętności z zakresu komunikacji interpersonalnej. Program systematycznie jest weryfikowany, aktualizacji dokonuje się mając na względzie aktualne potrzeby państwa. Rekrutacja studentów odbywa się spośród absolwentów szkół wyższych. Wybrani kandydaci muszą się wykazać umiejętnościami logicznej analizy problemów, dobrą komunikacją interpersonalną i znajomością bieżących zagadnień funkcjonowania państwa oraz zobowiązać się do co najmniej pięcioletniej pracy w administracji publicznej.

W całym systemie przygotowania kadr administracji publicznej takie wyższe uczelnie, jak: L'Ecole Nationale d'Administration (ENA) we Francji, Hochschule für Verwaltungs-Wissenschaften (Spira) w Speyer - Niemcy, Civil Service College (CSC) w Wielkiej Brytanii, John F. Kennedy School of Government na Uniwersytecie Harvarda czy Nowojorski Instytut Administracji Publicznej, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Polsce odgrywają znaczącą rolę – przygotowują przyszłych urzędników do zarządzania instytucjami. Jednak zdecydowana większość urzędników administracji publicznej, zajmujących kierownicze stanowiska, nie jest absolwentami tego typu uczelni, ale posiada wykształcenie wyższe z zakresu administracji, prawa lub zarządzania.¹⁵⁸ Kierunki studiów ukończonych przez kadry administracji implikują określony system przygotowania ich z zakresu zadań obronnych państwa.

Przeprowadzone badania wykazały, że w większości urzędnicy kończący uczelnie wyższe nie byli dobrze przygotowywani z zakresu obronności państwa. W związku z powyższym ważne stało się przygotowanie przyszłych i obecnych kierowniczych kadr administracji do zadań obronnych państwa na różnych formach edukacji. Począwszy od podstawowego szkolenia obronnego, które realizowane jest na podstawie programów kształcenia na poszczególnych poziomach systemu edukacji powszechnej, po szkolenie uzupełniające, do szkolenia doskonalącego.

Szkolenie podstawowe, jak z samej nazwy wynika, ma dać jego uczestnikom, stosownie do kierunku i specjalizacji kształcenia, podstawę do zajmowania stanowisk związanych z wykonywaniem podstawowych zadań obronnych. Szkolenie uzupełniające, to szkolenie realizowane w formie wykładów, seminariów, pokazów oraz, a może przede

¹⁵⁸ Wniosek wysunięty na podstawie badań kierowniczej kadry administracji publicznej, gdzie N=270, badania przeprowadzone w latach 1999-2002.

wszystkim, Wyższych Kursów Obronnych. Ta forma szkolenia odbywa się na podstawie corocznie sporządzanych planów szkolenia obronnego i ma na celu poszerzenie zakresu wiadomości i umiejętności na zajmowanych stanowiskach. Szkolenie doskonalące zaś ma na celu doskonalenie umiejętności w zakresie wykonania zadań obronnych, zwłaszcza w kierowaniu ogniwami i komórkami odpowiedzialnymi za realizację zadań obronnych państwa. Realizowane jest ono w formie sojuszniczych i międzynarodowych przedsięwzięć szkoleniowych, strategicznych gier obronnych, krajowych gier i ćwiczeń strategiczno-obronnych, resortowych gier i ćwiczeń ogólnobronnych oraz wojewódzkich gier i ćwiczeń ogólnobronnych. Podmiotami szkolenia obronnego jest kadra kierownicza administracji rządowej i samorządu terytorialnego, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z wykonywaniem zadań obronnych oraz siły zbrojne. Podmioty te realizują, określoną programami i planami, tematykę szkoleniową. (O czym szerzej w dalszej części pracy).

Powyższe strukturalne i rzeczowe uwarunkowania dają prosty system przygotowania kadry do zadań obronnych państwa - system, czyli zbiór elementów oraz zespół relacji między tymi elementami, umożliwiających uzyskiwanie założonych wyników. Elementy te wchodzi z sobą w relacje, nawzajem się uzupełniają i wzmacniają.¹⁵⁹ Na marginesie warto nadmienić, że w całości system daje określoną jakość przygotowania kierowniczej kadry administracji do zadań obronnych państwa, uzależnioną od jego elementów (procesów, zjawisk), powiązań i zakłóceń.

W analizie tego systemu także uwzględnia się relacje między składowymi, mające odpowiednie cechy systemowe. Na pierwszym miejscu należałoby wymienić jednorodność, czyli to, że wszystkie elementy systemu przygotowania obronnego kadry działają na rzecz osiągnięcia celów, nie będąc w żaden sposób w sprzeczności z nimi. Na drugim uporządkowanie, które objawia się podporządkowaniem składowych systemu pewnym obowiązującym regułom. W wypadu przygotowania kierowniczej kadry administracji publicznej do zadań obronnych są to: założone cele przygotowania obronnego, treści programowe, metody i środki dydaktyczne oraz wychowanie. To ostatnie implikuje szczególnie rozwój emocjonalny, podtrzymywanie i kształtowanie zainteresowania, pobudzanie wrażliwości i odpowiedzialności za sprawy ważne dla państwa, rozumienie świadczeń na rzecz obronności, jednocześnie wyrabia umiejętność

¹⁵⁹ Zob. P. Leorenzen, *Einführung in die operative Logik und Mathematik*, Berlin 1955.

racjonalnego współzycia i współpracy z innymi, wdraża do samodzielnego podejmowania decyzji, krytycznego myślenia i działania.¹⁶⁰

Wśród cech systemowych przygotowania obronnego kadr administracji na trzecim miejscu jako pewne dopełnienie, wymienia się minimalność, zgodnie z którą wyeliminowanie jakiegokolwiek składnika wpływa negatywnie na funkcjonowanie systemu jako całości. Jednocześnie na jego prawidłowe działanie wpływ mają funkcje sterownicze, kontrolne, efektywne i regeneracyjne.¹⁶¹ Sterownicze, wykonywane przez organa zarządzające systemem przygotowania obronnego, tj. prezes Rady Ministrów – jako koordynatora szkolenia na poziomie krajowym (przedsięwzięcia szczebla sojuszniczego i międzynarodowego, krajowe gry strategiczne, krajowe gry i ćwiczenia strategiczno-obronne oraz Wyższe Kursy Obronne); ministra obrony narodowej – jako organizatora i wykonawcy przedsięwzięć przygotowania obronnego na szczeblu krajowym, zgodnie z zarządzeniami prezesa Rady Ministrów; ministrów – jako organizatorów szkolenia uzupełniającego i doskonalącego w ministerstwach, a także podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych; wojewodów zaś – jako organizatorów szkolenia uzupełniającego i doskonalącego na obszarze województwa. Jednocześnie organa te spełniają funkcje kontrolne.

W poszczególnych jednostkach organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem obronnym kadry administracji ważną rolę odgrywają funkcje efektywne i regeneracyjne. Efektywna, wykonywana jest przez osoby nauczające – przygotowujące do zadań obronnych (wykładowców, ekspertów i praktyków) – i uczestników przygotowania obronnego (kierowniczą kadrę administracji publicznej). Funkcja ta ma na celu rozwój osobowy kadry w zakresie obrony państwa, zaś funkcja regeneracyjna sprzyja procesom samodoskonalenia systemu. Zasilana jest ona (pod względem m.in.: informacji ogólnej

¹⁶⁰ Wymienione implikacje są zgodne z ideałem „wychowania dla przyszłości”, jakim jest osobowość m.in.: wszechstronnie rozwinięta, zaangażowana i aktywna pod względem poznawczym, społeczno-moralnym i zawodowym. Por. *Edukacja narodowym priorytetem*, raport Komitetu Ekspertów ds. Edukacji Narodowej, Warszawa-Kraków 1989, s. 168; również raporty MENiS (2000-2002 r.) traktują podobnie ww. problematykę. Należy mieć świadomość, że jeśli celem jest wielostronnie rozwinięty człowiek – uczestnik życia publicznego, to z tego wynikają ważne zobowiązania, również dla doboru treści programów obronnych. Uważa się, że ona powinna być tak dobierana, aby stwarzała możliwości oddziaływania uczestników edukacji na różne dziedziny rzeczywistości – poprzez zdobycie wiedzy i nabycie umiejętności, a ukształtowanie patriotyzmu czynnego powinno być fundamentalną wartością tej edukacji.

¹⁶¹ Zob. W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyki...*, dz. cyt.; W. Okoń, *Model opisowy funkcjonowania i samoregulacji systemu szkolnictwa*, Kalisz 1977, s. 6.

i szczegółowej, kadrowym, planistycznym, strategicznym i prognostycznym) głównie przez instytucje państwowe i jednostki prowadzące badania naukowe oraz siły zbrojne.

4.1 Rola szkół wyższych w podstawowym przygotowaniu przyszłych kadr administracji do zadań obronnych państwa

Jak wspomniano wcześniej bardzo istotnym etapem w systemie przygotowania obronnego kadr administracji jest przygotowanie obronne w szkołach ponadgimnazjalnych i na studiach. Na marginesie warto nadmienić, że w kilkunastu państwach przodujących w rozwoju ekonomicznym i cywilizacyjnym wyraźnie wzrosło znaczenie nauki jako wartości indywidualnej i społecznej, w tym przysposobienia obronnego.

Udokumentowano między innymi wpływ nauki na jakość życia, na aspiracje i chęć podwyższania swoich kwalifikacji, również z zakresu obronności (szczególnie zauważalne w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Wielkiej Brytanii). Chociaż nie dokonano jeszcze rewolucyjnych przemian w systemie edukacji obronnej, szybko rozwijają się tam poszukiwania naukowe i praktyczne, związane psychospołecznymi aspektami edukacji oraz jej wyników i wpływu na atrakcyjność zawodową obywatela. W administracji jest to szczególnie istotne, chociażby ze względu na to, że dobrze przygotowane kadry administracji publicznej (posiadające wiedzę i umiejętności) szybciej dostrzegają problemy istotne i umieją sobie z nimi poradzić. To one mają znaczący wpływ na jakość usług w państwie i to one dbają o bezpieczeństwo i spójność działań w realizacji zadań obronnych państwa.

W obecnym systemie edukacji dostrzeżono, że jednym z podstawowych warunków istnienia i rozwoju społeczeństwa jest zapewnienie mu bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej powszechnym i efektywnym sposobem przygotowania obywateli na wypadek wystąpienia zagrożeń jest ich kształcenie. Młody człowiek powinien wejść w życie jako osoba nie tylko przygotowana do wypełniania obowiązków zawodowych, ale również do radzenia sobie w sytuacjach ekstremalnych (pożar, wypadek drogowy, awaria cysterny z materiałami niebezpiecznymi, zatrucie środkami toksycznymi, atak terrorystyczny), osoba znająca problematykę bezpieczeństwa narodowego i potrzeb w tym zakresie (m.in. wartości bezpieczeństwa i świadczeń na rzecz obrony państwa). Ponadto świadoma swoich praw i obowiązków.

Mając powyższe na względzie, obszarem zagospodarowywanym tego typu wiedzą stała się edukacja obronna. Tradycyjnie postrzegana była, głównie przez dorosłych, jako zapewnienie możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym (zewnętrznym). Obecnie chodzi o kształcenie zdolności radzenia sobie obywateli także z zagrożeniami pozamilitarnymi, mającymi wpływ na poziom bezpieczeństwa zarówno społeczeństwa jak i jednostek ludzkich.

Na marginesie warto nadmienić, że opisane powyżej czynniki determinują poszerzenie pojęcia tejże edukacji. Uważa się, że w systemie szkolnym zastosować można szersze pojęcie, jakim jest edukacja dla bezpieczeństwa, bowiem traktuje ona komplementarnie przysposobienie z wychowaniem obronnym, patriotycznym i obywatelskim, tym bardziej, że to ważne zadanie trudno zakwalifikować w całości do wyodrębnionych zajęć edukacyjnych na każdym etapie kształcenia. Nadto, istotnym jest traktowanie bezpieczeństwa jako obszaru wychowania nieustającego. I tutaj znaczącą rolę ma rodzina, szkoła, środowisko, politycy, pracodawcy i media. Rodzina od małego powinna obywatela uczyć zachowań proobronnych, szkoła kultywować je i uzbrajać uczniów (studentów) w narzędzia do radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń, zaś środowisko umacniać swoich członków w przekonaniu o słuszności podejmowanych działań. Politycy i pracodawcy powinni ukierunkowywać działania dla bezpieczeństwa i umacniać społeczeństwo w przekonaniu o wartości czynionych świadczeń. Natomiast media są przysłowiowym centrum wiedzy, które gromadzi informację, analizuje ją i upowszechnia, nieraz podając gotowe rozwiązania. Znacznie upraszczając problem, proces ten dawałby namacalne efekty w postaci pozytywnych obywatelskich postaw, wiedzy, a co za tym idzie wykorzystywania umiejętności.

Można, jak się wydaje bez przesady, stwierdzić, że realizowana w szkołach edukacja powinna być widziana w szerszym kontekście. Człowiek uczy się nie tylko w szkole. Wiele innych obszarów życia społecznego wywołuje bardzo silne skutki edukacyjne¹⁶². Szkoła wywołuje jeszcze jedną „rewolucję” w tworzeniu wizji świata i człowieka, mianowicie wprowadza ucznia w świat książek. Nie wszyscy uczniowie stają się czytelnikami traktującymi książki, jako przewodniki w świecie idei, siły obrazów i

¹⁶² J. Strzemieczny, *Edukacja obywatelska w szkołach podstawowych i średnich - programy Centrum Edukacji Obywatelskiej*, [w:] *Kształcenie obywatelskie w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s.49-63.

aspektów życia modyfikujące wiele elementów wizji¹⁶³. Edukowany pozostaje w bezpośredniej styczności z rzeczywistością słów, poprzez które autor dociera do czytelnika. Upowszechniając wiedzę z zakresu zadań obronnych państwa i szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, należałoby pamiętać o realizowaniu tego zadania, poprzez różnego rodzaju publikacje książkowe czy prasowe, szerzej docierając z nimi do młodzieży.

Młodzież w każdym społeczeństwie jest grupą, która w przyszłości będzie odgrywała istotną rolę w kształtowaniu stosunków społecznych, będzie zajmowała stanowiska w różnych instytucjach państwa, niewykluczone że w administracji publicznej, tym samym wpływała na jakość wykonywanych zadań. Wiadomo także, że wartości i sposoby myślenia przyswojone w trakcie socjalizacji w okresie młodości mogą być trwałe i wpływać na zachowanie ludzi w ich w pełni dorosłym życiu¹⁶⁴. Peccei pisał: *młodzi mogą być prawdziwymi nosicielami idei nowej cywilizacji*¹⁶⁵. Młodzież, jego zdaniem, posiada znacznie większą zdolność porozumiewania się ponad wszystkimi granicami rasowymi, kulturowymi, społecznymi, ponad różnicami płci. Z powyższego wyszczególnienia wynika, że posiadanie populacji wykształconej, dysponującej wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami selekcji informacji jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia dobrobytu społecznego i ekonomicznego. Stąd też inwestowanie w system edukacji dla bezpieczeństwa na jej wszystkich szczeblach oraz popieranie ludzkiej wiedzy i umiejętności musi być priorytetowym elementem polityki państwa. Inwestowanie w kapitał ludzki (innymi słowy zasoby osobowe państwa) powinno znaleźć swoje miejsce w perspektywicznej polityce edukacyjnej państwa. Dlaczego perspektywicznej? Dlatego, że edukacja musi być ściśle powiązana z rozwojem Polski w perspektywie, co najmniej dziesięciolecia, a umiejscowienie w niej elementów bezpieczeństwa narodowego powinno znaleźć swoje miejsce.

¹⁶³ J. Szczepański, *Wizje naszego życia*, Warszawa 1995, s. 37.

¹⁶⁴ J. Garlicki, *Spoleczeństwo przyszłości. Reformy systemowe i perspektywy kraju w świadomości młodego pokolenia Polaków*, Warszawa 1995, s. 14.

¹⁶⁵ A. Peccei, *Przyszłość jest w naszych rękach*, Warszawa 1987, s. 195.

W związku z postępem naukowo-technicznym, można założyć, że do roku 2010 wystąpią określone trendy rozwojowe związane z bezpieczeństwem państwa, takie jak:

- postęp w transmisji informacji i możliwościach symulacji procesów technologicznych;
- doskonalenie i szerokie udostępnienie technik multimedialnych w procesie komunikacji międzyludzkiej i w dziedzinie edukacji obronnej;
- modernizacja modeli kształcenia i zarządzania w sferze przygotowań obronnych państwa;
- wielowymiarowe upowszechnianie zagadnień związanych z przeciwdziałaniem terroryzmowi, obroną narodową, współdziałaniem narodów, strategią państwa i ochroną obywateli.

Przypuszczać można, że postęp w tych dziedzinach spowoduje także bardzo korzystne zmiany w przygotowaniu kadr administracji do zadań obronnych państwa, jak i w przenoszeniu zdobyczy nauki na wszystkie poziomy edukacyjne.

Dzisiaj, kiedy szkołę uznaje się, obok rodziny, za podstawowe środowisko wychowania młodego pokolenia Polaków, coraz częściej uważa się, iż chodzi w niej przede wszystkim o ukształtowanie osobowości aktywnej, czynnie zaangażowanej w życie społeczne, otwartej intelektualnie, ustawicznie doskonalącej swój umysł i swoje otoczenie¹⁶⁶. Tak brzmi nowatorski postulat, a w praktyce edukacyjnej, w większości przypadków, mamy do czynienia z realizowaniem starej zasady w myśl której uczeń powinien opanować wiedzę ujętą w programach nauczania. Ponieważ programy są przeładowane, to na ogół brakuje czasu na propagowanie filozofii dobra, wspólnoty i służby. Już w 1994 roku autorzy materiału na debatę sejmową pisali, „Potrzeba życia wartościowego jest naturalną skłonnością młodych ludzi. Jeśli szkoła nie stworzy form życia i sposobów wdrażania do realizowania tych naturalnych skłonności młodzieży, to trafią do niej alternatywne formy życia, także kontestacja i ucieczka w patriotyzm grup prywatnych. Myśl pedagogiczna musi zostać przeorientowana z uprawiania pedagogiki wychowania adaptacyjnego na budowie więzi międzyludzkich”¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Zob. *Główne kierunki doskonalenia systemu edukacji w Polsce. Materiały na debatę sejmową*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 1994, s. 5.

¹⁶⁷ Tamże, s. 7.

4.1.1 Rola i znaczenie przygotowania obronnego młodzieży ponadgimnazjalnej

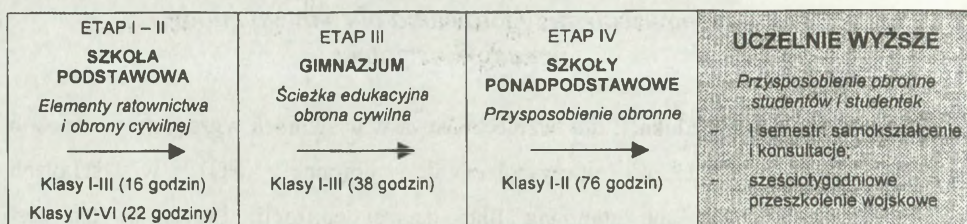
Rozpatrując kwestie edukacji dla bezpieczeństwa w uczelniach wyższych, nie sposób pominąć treści przedmiotu przysposobienie obronne (PO) w szkołach ponadgimnazjalnych, bo one stanowią filar dalszej edukacji. Przedmiot ten jest realizowany po jednej godzinie tygodniowo przez 2 lata (zgodnie z podstawami programowymi MENiS). Realizacja programu przedmiotu ma za zadanie przygotować młodzież do samoobrony w warunkach zagrożeń czasu pokoju i wojny.

Przeprowadzone badania wykazały, że podstawy programowe przysposobienia obronnego dla liceum ogólnokształcącego i profilowanego, technikum oraz zasadniczej szkoły zawodowej na podbudowie gimnazjum są identyczne, co do celów i zadań szkoły, treści oraz sformułowanych osiągnięć. Podstawy mają precyzyjnie sformułowane cele edukacyjne, oto one: wyposażenie uczniów w wiedzę i umiejętności niezbędne do racjonalnych i skutecznych zachowań w przypadku wystąpienia zagrożeń indywidualnych i zbiorowych, ponadto przygotowanie do aktywnego uczestnictwa w przedsięwzięciach o charakterze obronnym.

Z powyższą kwestią wiąże się zadania szkoły ukierunkowane na wspieranie uczniów w pogłębianiu wiedzy i doskonaleniu umiejętności z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa, pomoc w wyrabianiu racjonalnych zachowań w sytuacjach szczególnych oraz przygotowanie do uczestnictwa w przedsięwzięciach obronnych, organizowanych przez organy administracji publicznej oraz organizacje społeczne. Nadto, istotnym zadaniem szkoły jest praktyczne przygotowanie uczniów do podejmowania samodzielnych działań w sytuacjach kryzysowych, rozwijania ich umiejętności organizatorskich oraz kształtowanie świadomości obronnej.

Podstawowe treści nauczania przedmiotu przysposobienie obronne dla szkół ponadgimnazjalnych zostały w podstawach programowych podzielone na 14 tematów w niezmiennym wymiarze 76 godzin dydaktycznych.¹⁶⁸ Porównanie liczby godzin z zakresu edukacji obronnej w czterech etapach zaprezentowano na kontinuum czasowym.

¹⁶⁸ Podstawowe treści nauczania przedmiotu przysposobienie obronne zostały w poprzednich podstawach programowych podzielone na 6 tematów.



W porównaniu z poprzednimi podstawami programowymi, treści wzbogacone są o osiem nowych tematów, zaś pozostałe (sześć) zostały znacznie zmodyfikowane, uważa się, że dopasowane do realiów i współczesnych zagrożeń. Wprowadzono następujące tematy:

1. System obronności Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach którego zaleca się realizację zagadnień dotyczących podsystemów obronności państwa oraz powinności obronnych lokalnych władz, instytucji i obywateli.
2. Rodzaje Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ich charakterystyka i przeznaczenie.
3. Struktura i zadania Obrony Terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Psychologiczne skutki sytuacji kryzysowych i sposoby radzenia sobie z nimi, w ramach którego zaleca się realizację zagadnień dotyczących stresu i jego wpływu na zachowanie ludzi, paniki i sposobów jej przeciwdziałania, równocześnie postępowania w sytuacjach kryzysowych.
5. Rola jednostki w kształtowaniu bezpieczeństwa własnego i społecznego, w ramach tematu powinny znaleźć się zagadnienia dotyczące sytuacji kryminogennych i umiejętności ich unikania, zjawiska patologiczne oraz prospołeczne zachowania w kształtowaniu bezpieczeństwa własnego i innych.
6. Służba wojskowa, a w niej zagadnienia związane z charakterem służby i jej prawnymi uregulowaniami, uzbrojeniem i wyposażeniem żołnierza oraz żołnierskim zachowaniem.
7. Podstawy planowania i organizowania działań, w tym: sporządzanie planu, stawianie zadań do wykonania, następnie opracowanie i przedstawienie meldunku sytuacyjnego.

8. Strzelectwo sportowe lub zamiennie bieg na orientację.¹⁶⁹

Kolejnych sześć tematów, jak wspomniano wcześniej, jest wynikiem modyfikacji uprzednich podstaw programowych PO. Nową jakość nabrały tematy:

1. Obrona cywilna, której składową są zagadnienia z dwóch tematów uprzednich podstaw programowych, tj. podstawowe zadania obrony cywilnej w systemie obronnym RP oraz ochrona ludności w ramach powszechnej samoobrony. W ramach tematu powinny znaleźć się zagadnienia dotyczące: celu, zadań i organizacji obrony cywilnej, ochrony ludności, zwierząt, żywności i dóbr materialnych w ramach powszechnej samoobrony. Szczególny nacisk kładzie się na sposoby alarmowania ludności, zachowanie się podczas ewakuacji oraz identyfikowanie znaków i barw bezpieczeństwa.
2. Wybrane problemy międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczące ochrony ludności i dóbr kultury.¹⁷⁰
3. Zagrożenia czasu pokoju, ich źródła, przeciwdziałanie ich powstawaniu oraz zasady postępowania w przypadku ich wystąpienia i po ich ustąpieniu.¹⁷¹ W ramach tematu powinny znaleźć się zagadnienia zagrożeń: biologicznych, chemicznych, radiacyjnych, powodziowych i zatopień pożarowych (w tym posługiwanie się podręcznym sprzętem przeciwpożarowym) oraz ekologicznych (szczególnie lokalnych).
4. Zagrożenia czasu wojny, a w nich zagadnienia: form i rodzajów walki zbrojnej, podstawowych środków rażenia współczesnych sił zbrojnych oraz obrona przed środkami walki.
5. Pierwsza pomoc w nagłych wypadkach, w tym: ocena sytuacji w miejscu wypadku i jego zabezpieczenie, ocena stanu poszkodowanego i kontrola jego funkcji życiowych, udzielenie pierwszej pomocy w przypadku oparzeń, złamań i zwichnięć, krwotoków,

¹⁶⁹ Wprowadzono możliwość wyboru problematyki (strzelectwo sportowe lub bieg na orientację) ze względu na rozporządzenia ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące obostrzeń w przechowywaniu broni oraz uzyskiwaniu przez nauczycieli uprawnień do prowadzenia zajęć ze strzelectwa. Obostrzenia, brak sprzętu, zaplecza i uprawnień nauczycieli do prowadzenia strzelań wymusił taki zapis.

¹⁷⁰ W nowych podstawach programowych PO temat ten nie został rozwinięty na zagadnienia.

¹⁷¹ W nowych podstawach programowych temat zagrożenia czasu pokoju i wojny został rozdzielony na dwa tematy: 1) zagrożenia czasu pokoju, 2) zagrożenia czasu wojny.

duszenia się ciałem obcym, utraty przytomności, utraty oddechu, zatrzymania krążenia, wstrząsu pourazowego.¹⁷²

6. Terenoznawstwo, w ramach tematu powinny znaleźć się zagadnienia dotyczące: zasad orientowania się w terenie, posługiwania się mapą, marszu na azymut oraz sporządzania szkiców.¹⁷³

Analizując powyższe dane i biorąc pod uwagę m.in. wyniki badań przeprowadzonych w 2003 roku (ukierunkowane na kształcenie obronne w szkolnictwie gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym)¹⁷⁴ można dojść do wniosku, że mimo wprowadzonych nowych zagadnień, skuteczność ich realizacji budzi wiele wątpliwości. Zauważalny jest u uczniów brak wiedzy gimnazjalnej, szczególnie treści wynikających ze ścieżki obrona cywilna i edukacja prozdrowotna.

Przyczyn upatruje się w małej liczbie profesjonalistów z dziedziny edukacji obronnej, braku bieżącego dostępu do literatury problemu i specjalistów z dziedziny obrony cywilnej, straży pożarnej i policji. Także, brak właściwej organizacji i koordynacji powoduje dużo problemów. Ponadto znacznym utrudnieniem w pracy nauczycieli jest mała liczba materiałów i pomocy dydaktycznych, wynikiem czego jest mała atrakcyjność tych zajęć. Również wiele wątpliwości budzi nadzór ze strony dyrektorów szkół. Nadto, często w literaturze przedmiotu znajdujemy hipotezy, iż współczesny system kształcenia obronnego raczej nie zapewnia systematycznej i skoordynowanej realizacji zadań edukacyjnych w zakresie kształtowania świadomości obronnej młodzieży. Owszem, można się z tym zgodzić, jednak należy pamiętać o systematycznie prowadzonych pracach w celu poprawy tej sytuacji, często wymagających ścisłej korelacji ministerstw: Edukacji Narodowej i Sportu, Obrony Narodowej oraz Zdrowia. Prace te przynoszą coraz większe korzyści, w postaci np.: aktualnych programów, podręczników i poradników dla

¹⁷² W poprzednich podstawach było: ratownictwo i pomoc medyczna. Obecnie znacznie znowelizowano ten temat. Ze względu na realizowane w gimnazjum podstawy programowe ścieżek edukacyjnych: obrona cywilna i edukacja prozdrowotna (w tym pięć tematów związanych z pierwszą pomocą w nagłych wypadkach), problematykę zawężono do podanych zagadnień. W szkołach ponadgimnazjalnych wiedzę tą należy pogłębić, a posiadane umiejętności utrwalić.

¹⁷³ W porównaniu z poprzednimi podstawami, wprowadzono dwa dodatkowe zagadnienia do realizacji.

¹⁷⁴ Badania przeprowadzone przez U. Zimińską w ramach przygotowania rozprawy doktorskiej. Zob. U. Zimińska, *Stan i perspektywy rozwoju kształcenia obronnego w szkolnictwie ponadpodstawowym*, pod kier. nauk. R. Stępnia, AON, Warszawa 2003 (rozprawa doktorska), s. 96 i dalsze.

nauczycieli do wszystkich typów szkół.¹⁷⁵ Z tą kwestią wiążą się dobre przykłady nauczania przysposobienia obronnego. Wielu uczniów szkół ponadgimnazjalnych wykazuje sprawności w tej dziedzinie, m.in.: rozróżniają podsystemy obronności kraju, znają powinności obronne organów władzy i obywateli, znają zasady postępowania w przypadku występowania różnego rodzaju zagrożeń, także umieją udzielać pierwszej pomocy poszkodowanym i posługiwać się podręcznym sprzętem gaśniczym. Gros z nich angażuje się w działalność organizacji i stowarzyszeń społecznych, uczestniczy w działalności kulturalno-oświatowej, zdobywa nagrody w konkursach sprawnościowych, promuje zachowania proobronne.

Sądzi się, że dobre przykłady są wynikiem podwyższania przez nauczycieli swoich kwalifikacji (szczególnie w ostatnich dwóch latach proces ten się nasilił) i przekazywania wiedzy uczniom w sposób profesjonalny, nie zawężając jej do treści podstawowych.

Nie ulega wątpliwości, że nauczyciele specjalistyczne wykształcenie zdobywają na studiach podyplomowych z edukacji obronnej oraz magisterskich i podyplomowych z bezpieczeństwa narodowego, realizowanych przez Akademię Obrony Narodowej, także na studiach w Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Akademii Pedagogicznej w Bydgoszczy oraz Akademii Podlaskiej w Siedlcach.

Od jakości programów i starań nauczycieli zależy przyszły stosunek obywateli do spraw związanych z bezpieczeństwem państwa. Opisane powyżej czynniki determinują działania na kolejnym szczeblu edukacyjnym. To, co uczniowie do tej pory zdobyli stanowi podstawę do dalszego kształcenia. Jeżeli podstawa jest krucha wówczas dalsze kształcenie młodzieży wymaga od nauczycieli o wiele większego wysiłku, tym samym dostosowania programu i sposobów przekazu treści do stanu wiedzy i umiejętności ucznia.

¹⁷⁵ Np. nauczyciele gimnazjów mają możliwość skorzystania z programu nauczania ścieżki edukacyjnej „Obrona Cywilna w klasach I-III”, autorstwa: G. Adamczyka, B. Breitkopt, Z. Worwy lub programu nauczania „Elementy ratownictwa i obrony cywilnej”, autorstwa: T. Siudy, M. Stebelskiego, K. Zaczka – Zaczyńskiego, wprowadzonych do realizacji rozporządzeniem MENiS. Programy te zakładają spójność celów nauczania ścieżki edukacyjnej „Obrona Cywilna” z realizacją zadań ogólnych szkoły ścieżki edukacyjnej „wychowanie prozdrowotne” i pracą wychowawczą szkoły, zawartych w podstawie programowej. Oczywiście propozycji jest znacznie więcej. Ponadto oferta książkowa dla uczniów i nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych jest bardzo duża, ujmuje w sposób klarowny praktycznie wszystkie aspekty przysposobienia obronnego uczniów i sposobów postępowania nauczycieli na tym etapie kształcenia.

4.1.2 Niektóre uwarunkowania przeszkolenia wojskowego studentów

Przejdźmy teraz do kwestii utrwalania i doskonalenia wiedzy i umiejętności z przysposobienia obronnego w uczelniach wyższych. Czy student ma możliwość podwyższenia kwalifikacji w tej dziedzinie? Załóżmy, że wiąże swoją karierę zawodową z administracją publiczną, chciałby być urzędnikiem, a w przyszłości kierować państwową instytucją.

Ogólnie rzecz biorąc, student ma możliwość dalszego rozwoju. Znowelizowana ustawa o powszechnym obowiązku obrony (DzU. Nr 166, poz. 1363 z dnia 13 września 2002 r.) daje możliwość odbycia przeszkolenia wojskowego przez studentki i studentów szkół wyższych w czasie trwania studiów.

Nowy system pozwala wybrać jedną z dwóch dróg odbycia przeszkolenia wojskowego. Pierwsza z nich odbywa się w trakcie studiów i jest dwuetapowa. Pierwszy etap obejmuje zaliczenie przysposobienia obronnego w uczelni, drugi – odbycie przeszkolenia wojskowego w jednostce wojskowej. Alternatywną drogą jest odbycie przeszkolenia wojskowego po studiach (na nowych, dogodniejszych niż dotychczas, zasadach) w jednostce wojskowej.

Nie ulega wątpliwości, że proponowane rozwiązania są dość nowoczesne i jak wynika z wypowiedzi studentów bardzo atrakcyjne.

Przeszkolenie wojskowe w czasie studiów odbywa się w dwóch oddzielnych etapach i jest rozpoczynane na życzenie (wniosek¹⁷⁶) studenta.

Pierwszy etap tego przeszkolenia polega na odbyciu przysposobienia obronnego w trakcie studiów, realizowanego w formie samokształcenia i konsultacji (w trakcie jednego semestru). Treści nauczania przysposobienia obronnego obejmują wiedzę obronną i problematykę bezpieczeństwa państwa. Etap ten kończy się egzaminem testowym (w tym poprawkowy oraz komisyjny) i wpisem do indeksu.¹⁷⁷ Na marginesie warto nadmienić, że niezdanie egzaminu nie ma wpływu na zaliczenie semestru (roku studiów).

¹⁷⁶ Do przysposobienia obronnego mogą przystąpić na swój wniosek studenci i studentki drugiego roku studiów wyższych zawodowych w pierwszym semestrze lub jednolitych studiów magisterskich w drugim semestrze. Studenci składają wnioski do dnia 31 października.

¹⁷⁷ Egzaminy dla studentów i studentek studiów wyższych zawodowych powinny być przeprowadzone do 31 marca, a dla studentów i studentek jednolitych studiów magisterskich lub równorzędnych do 30 września.

Drugi etap realizowany jest w formie przeszkolenia wojskowego, kończy się egzaminem.¹⁷⁸ Polega on na 6 tygodniowej służbie w jednostce wojskowej - w trakcie letniej przerwy wakacyjnej po drugim roku studiów. Studenci po odbyciu przeszkolenia wojskowego i pozytywnym zdaniu egzaminu końcowego mianowani są na stopień kaprała podchorążego. Studenci po odbyciu przeszkolenia wojskowego, którzy nie zdali egzaminu końcowego kończą szkolenie wojskowe w stopniu szeregowego podchorążego. Powołani na przeszkolenie wojskowe zostają przeniesieni do rezerwy bezpośrednio po jego zakończeniu. Niepowołani, którzy zdali egzamin z tego przedmiotu zostają przeniesieni do rezerwy z chwilą zakończenia studiów.

Jak wspomniano wcześniej, drugą drogą jest odbycie przeszkolenia wojskowego po studiach w jednostce wojskowej (na nowych, dogodniejszych niż dotychczas, zasadach).

Absolwenci szkół wyższych, którzy nie skorzystają z możliwości przeszkolenia wojskowego w czasie studiów, po ich ukończeniu mogą być powołani, nie później niż w ciągu osiemnastu miesięcy, do odbycia przeszkolenia wojskowego (w wymiarze trzech miesięcy). Nadto, nowością tego rozwiązania w stosunku do aktualnie obowiązującego systemu, jest skrócenie o trzy miesiące czasu trwania przeszkolenia wojskowego oraz skrócenie o osiemnaście miesięcy okresu, w którym możliwe jest powołanie absolwenta do służby wojskowej.

W rozważaniach nad przygotowaniem obronnym kadr administracji publicznej bierze się pod uwagę etapy przygotowania obronnego. Zarówno edukacja w gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej jak i na studiach, odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu świadomości i umiejętności obronnych przyszłych kadr administracji publicznej. Od ich przygotowania (w rodzinie, szkole) oraz właściwego zarządzania zasobami osobowymi zależy efektywność wykonywania zadań obronnych państwa. Taka idea przewija się przy proponowaniu jakichkolwiek kierunków zmian, modyfikacji lub alternatyw powyższego przygotowania.

Można, jak się wydaje bez przesady, stwierdzić, że podstawą przygotowania obronnego jest kształtowanie umiejętności praktycznych, ważnych dla bezpieczeństwa narodowego oraz powinność formowania postaw obywatelskich. Program przysposobienia obronnego studentów i studentek spełnia te wymagania. Głównym jego celem jest

¹⁷⁸ Po uzyskaniu oceny pozytywnej studenci mogą wystąpić z wnioskiem o skierowanie na przeszkolenie wojskowe.

doprowadzenie do opanowania przez studentów i studentki podstawowej wiedzy o bezpieczeństwie narodowym, m.in.: o organizacji obrony narodowej, zadaniach państwa (w tym sił zbrojnych), a także przygotowanie ich do spełnienia powinności obronnych.

Na marginesie należy dodać, że program jest dość rozbudowany. Mieści w sobie takie zagadnienia, jak: tradycje kształcenia obronnego w Polsce, obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski, konstytucyjne i ustawowe cele, zadania i obowiązki w sferze bezpieczeństwa i obrony narodowej, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, NATO, założenia strategii bezpieczeństwa narodowego, stany nadzwyczajne i gotowość obronna państwa, założenia strategii obrony narodowej, organizacja wojskowa Polski, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Istotnym elementem programowym jest struktura organizacyjna sił zbrojnych, struktura organizacyjna rodzajów wojsk, służba wojskowa, podstawowe pojęcia i zasady walki zbrojnej, współpraca cywilno-wojskowa, cywilna organizacja obrony narodowej oraz misje i jej zadania. Kolejnym ważnym elementem programu są zagrożenia, a za tym idzie: ochrona ludności, ratownictwo, bezpieczeństwo i porządek publiczny, wsparcie cywilne sił zbrojnych, organizacje pozarządowe w obronie narodowej, ochrona i obrona granicy państwowej, ważnych obiektów i instytucji oraz zarządzanie kryzysowe w sytuacjach klęsk żywiołowych.

Powyżej przedstawione treści wymagają od studentów i studentek dużego zaangażowania w procesie samokształcenia. Zakres wiedzy objętej egzaminem z przysposobienia obronnego jest celowy i dobrze ukierunkowany. Po pierwsze, student powinien znać m.in.: pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego, konstytucyjne i ustawowe ujęcie obowiązków obrony ojczyzny, charakter i zakres zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, także ogólną organizację wojskową Polski, organizację obrony cywilnej i formy wypełniania obowiązków obronnych przez obywateli. Po drugie, powinien posiadać ogólną wiedzę o: założeniach strategii bezpieczeństwa i strategii obronności, strukturze systemu obronnego oraz rodzajach, formach i sposobach walki zbrojnej. Ponadto potrafić określić: zagrożenia nadzwyczajne życia ludzkiego, mienia i środowiska, organy i instytucje organizujące ochronę i ratowanie ludności oraz sposoby postępowania w sytuacjach zagrożeń. Po trzecie, student powinien wykazać się ogólną znajomością zasad planowania i organizowania działań w administracji publicznej i przedsiębiorstwach, w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (w tym znać podstawowe zadania obronne państwa).

Generalnie program przysposobienia obronnego studentów powinien pozwolić na realizację zadań szczegółowych wchodzących w skład poszczególnych tematów oraz ułatwić realizowanie zadań ogólnych uczelni.

Poruszymy jeszcze kwestię planów nauczania uczelni wyższych. Czy w nich znajdują się tematy dotyczące bezpieczeństwa narodowego (wyłączając z analizy przysposobienie obronne studentów i studentek)? Ogólnie rzecz biorąc, w programach uczelni wyższych znikomy procent obejmuje zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa państwa, w tym obronności. Teza powyższa dotyczy studiów na kierunkach: administracja, prawo, gospodarka przestrzenna, zdrowie publiczne, inżynieria środowiska, socjologia, politologia.

Zazwyczaj zagadnienia te mieszczą się w przedmiotach o charakterze międzynarodowym lub szczerkowo w samorządach i wspólnotach lokalnych, gdzie treści te wiążą się z zadaniami publicznymi. Na kierunkach: prawo i administracja są elementy prawa konfliktów zbrojnych, natomiast mało znajdujemy odniesień do zadań obronnych państwa i w tym zakresie prawnych uregulowań. Również niewiele dowiadujemy się o systemie obronnym państwa, nie mówiąc o świadczeniach obronnych. Ci, którzy nie skorzystali z możliwości odbycia przysposobienia obronnego na studiach, a potem przeszkolenia wojskowego, nie są praktycznie przygotowani w tej dziedzinie.

Mimo aktualności problematyki bezpieczeństwa państwa, szczególnie w dobie zagrożeń terrorystycznych, taki stan rzeczy nie napawa optymizmem. Wiemy przecież, że przygotowania obronne państwa nie polegają tylko na usprawnianiu sił zbrojnych, specjalnych jednostek, infrastruktury, sprzętu, ale na zasobach osobowych i ich przygotowaniu (również kierowniczych kadr administracji publicznej). Aby to uczynić niezbędne jest nadążanie za wymaganiami życia i sytuacją globalną, inwestowanie w wiedzę, dopasowywanie programów edukacyjnych, podejmowanie przez uczelnie systematycznych badań problemów bezpieczeństwa narodowego i w praktyce wykorzystywanie wniosków.

Należy podkreślić, że powyższą sferę (studiów wyższych II stopnia) zagospodarowują działające w Akademii Obrony Narodowej Zaoczne Uzupełniające Magisterskie Studia Bezpieczeństwa Narodowego (ZUMS BN). Podbudowę tych studiów stanowi wysoko wykwalifikowana kadra nauczycieli akademickich o specjalistycznym przygotowaniu, m.in. z dziedziny bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, strategii, ekonomiki

bezpieczeństwa, logistyki i zarządzania zasobami osobowymi. Nadto, w ramach planu naukowego, prowadzone są badania z zakresu m.in.: bezpieczeństwa militarnego, społecznego, ekonomicznego, kulturowego, prawa pokoju i bezpieczeństwa, filozofii bezpieczeństwa i etyki, obrony cywilnej i terytorialnej oraz współpracy cywilno-wojskowej.

Program tych dwuletnich studiów, oprócz przedmiotów kształcenia ogólnego i kierunkowego zawiera przedmioty specjalistyczne, dotyczące sensu stricto bezpieczeństwa narodowego, oraz typowo praktyczne – gry decyzyjne, np. Tajfun. W tego typu grach sytuację rzeczywistą odwzorowuje swoisty model symulacyjny, natomiast procesy informacyjno-decyzyjne przebiegają analogicznie, jak w systemie rzeczywistym. Ogólnie rzecz biorąc, integralnym elementem gry jest podmiot decyzyjny – decydent, traktowany jako aktywny element modelu. Gry są wykorzystywane do doskonalenia i projektowania systemów zarządzania oraz jako narzędzie dydaktyczne służące doskonaleniu umiejętności ćwiczących. Właściwie przeprowadzone gry mogą wykazać niedostatki planu i ryzyko porażki w sytuacji rzeczywistej.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że zadaniem uczestników gry (studentów ZUMS BN) jest zdobywać jak najwięcej wiedzy z dziedziny, którą się zajmują i wykorzystać w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia, czy sytuacji kryzysowej. W trakcie gry następuje przekazywanie warsztatu tworzenia oczekiwanych rozwiązań. Daje to uczestnikom możliwość poznania reguł, na których podstawie uzyskuje się pożądaný efekt, równocześnie nauczenie się samodzielnego tworzenia analogicznych rozwiązań. Opinie studentów potwierdzają skuteczność prowadzonych gier i ćwiczeń.

Warto nadmienić, że w grach wykorzystuje się teorię nowoczesnych metod zarządzania przygotowującą organizację do podejmowania otwartej postawy wobec nowych wyzwań i zmian. Na uznanie zasługuje fakt, iż kadra dydaktyczna w trakcie zajęć traktuje wiedzę i informacje jako zasób, który należy modyfikować i rozpowszechniać, ale to tak na marginesie.

4.1.3 Przyczyny niepowodzeń przygotowania obronnego studentów i propozycje zmian

Jak wykazały przeprowadzone badania, rola uczelni wyższych w przygotowaniu przyszłych kadr administracji do zadań obronnych państwa jest bardzo duża. Chociażby ze względu na przygotowanie praktyczne już dorosłego obywatela, który w przyszłej pracy zawodowej może wykonywać obowiązki związane ze sferą obronności. Mimo, że nowe uregulowania przygotowania obronnego w uczelniach wyższych dają poczucie stabilności i spójności programowej, to pozostałe elementy systemu kształcenia obronnego raczej nie zapewniają realizacji celów edukacyjnych z zakresu obronności państwa.

Głównych przyczyn niepowodzeń upatruje się w:

- braku spójności programów przygotowania obronnego społeczeństwa, począwszy od szkoły podstawowej do studiów włącznie, następnie podyplomowych;
- pozostawieniu w gimnazjum ścieżki edukacyjnej, a nie przedmiotu z przysposobienia obronnego;
- mało realnych do realizacji treści programu przysposobienia obronnego studentów i studentek, z których wynika, że w krótkim czasie należy poznać (samokształcąc się i uczęszczając na kilkanaście konsultacji) bardzo dużą partię materiału, nie mówiąc o nabyciu umiejętności (bez zajęć praktycznych);
- małej znajomości przez środowiska pedagogiczne i administracji publicznej zadań obronnych państwa, z tym związanych powinności i procedur działania;
- niedostatku środków finansowych poświęconych na edukację dla bezpieczeństwa;
- braku jasno precyzujących i zbieżnych aktów, regulujących problematykę społeczno-ekonomiczną i edukacji obronnej społeczeństwa;
- braku właściwego nadzoru nad problematyką obronności w resorcie edukacji oraz dystansowaniu się cywilnego środowiska naukowego od spraw związanych z obroną państwa, pozostawiając je jedynie „wojskowym”.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że dotychczasowe przygotowanie młodzieży i dorosłych do zadań obronnych państwa wymaga zmian. Koniecznym jest, m.in.:

- przygotowanie programów przysposobienia obronnego (konsultowanych międzyresortowo i skorelowanych) z myślą o dalszym podwyższaniu kwalifikacji młodzieży i dorosłych;
- wprowadzenie przedmiotu przysposobienie obronne do gimnazjum, z rozbudowanymi zajęciami praktycznymi oraz grami dydaktycznymi, co stanowiłoby dobrą podstawę do dalszej edukacji obronnej (szkoła ponadgimnazjalna dalej studia);
- dbanie o rozwój kadry dydaktycznej w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego ich umiejętności dydaktycznych, co za tym idzie, dofinansowanie ich edukacji;
- urealnienie programu przysposobienia obronnego studentów i studentek, wzbogacenie go o treści praktyczne, włącznie z prezentacją procedur postępowania w sytuacjach zagrożeń i realizacji zadań obronnych państwa;
- celowe i systematyczne promowanie problematyki obronnej w mediach, także wzbogacenie działalności Departamentu Wychowania i Promocji Obronności MON o nowe sposoby marketingowe;
- zmiana sposobu finansowania przedsięwzięć związanych z kształceniem obronnym oraz stworzenie bazy materiałowo-dydaktycznej;
- skonstruowanie logicznych i jasnych kryteriów weryfikowania zdobytej wiedzy i nabytych umiejętności obronnych. Ważne jest uczestnictwo młodzieży i dorosłych w procesie oceniania poprzez samoocenę i współtworzeniu sposobów sprawdzania wiedzy i umiejętności stosowanych w przygotowaniu obronnym.

Nadto, istotnym elementem systemu przygotowania obronnego kadr administracji publicznej jest na każdym etapie ich edukacji, uświadamianie potrzeby świadczeń obronnych na rzecz państwa. Z tą kwestią wiąże się nadanie wyższej rangi sprawom wychowania patriotyczno-obronnego młodzieży oraz prowadzeniu badań w zakresie efektywnych sposobów przekazywania wiedzy obronnej oraz postępowania w sytuacjach zagrożeń czasu pokoju i wojny, jednocześnie wskazując na szerszą perspektywę społeczną.

Przystępując do analizy powyższych danych należy mieć świadomość tego, że czynnikiem decydującym o sukcesie jest otwartość na zmiany i elastyczność rozumiana jednak nie tylko jako zdolność dostosowywania się do zmieniającego się otoczenia, lecz jako innowacyjność oraz zdolność do niekonwencjonalnych działań.

Miano lidera zmian może zdobyć tylko taka organizacja, która wykazuje chęci i zdolności do modernizowania obecnych rozwiązań, lecz także do wprowadzania całkowicie odmiennych sposobów funkcjonowania w przyszłości.¹⁷⁹ Można, jak się wydaje bez przesady, stwierdzić, że w warunkach dynamicznych zmian utrzymanie odpowiedniej jakości kadr wymaga ciągłego rozwoju, a więc nabywania przez pracowników nowych kompetencji (w tym z zakresu zadań obronnych państwa). Takie działanie powoduje potrzebę przekształcania instytucji w organizacje inteligentne, posiadające umiejętność krytycznego myślenia, to znaczy uczące się, nazywane także organizacjami opartymi na wiedzy.

4.2 Przygotowanie pracowników administracji przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP)

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) działa na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej i jest związana z systemem administracji Państwa.¹⁸⁰ Szkoła przygotowuje kadry dla służby publicznej. Przede wszystkim kształci kandydatów na stanowiska wyższych urzędników administracji publicznej, opracowuje programy oraz organizuje szkolenia dla administracji publicznej, w szczególności przewidzianych dla służby cywilnej. Ponadto KSAP współpracuje z administracją publiczną, ze szkołami wyższymi oraz innymi instytucjami, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi. Formuła Krajowej Szkoły nawiązuje do najlepszych wzorców światowych. Układem odniesienia przy jej tworzeniu była słynna francuska Ecole Nationale d'Administration (ENA) mająca wyjątkowe zasługi w przygotowywaniu kadr dla administracji państwowej w powojennej Francji.

¹⁷⁹ Zob. P. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 74.

¹⁸⁰ DzU Nr 63, poz. 266 i Nr 104, poz. 450, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 oraz z 1999 r. Nr 49, poz. 483.

4.2.1 *Struktura i organizacja kształcenia w KSAP*

Organami szkoły są dyrektor i rada szkoły. Dyrektor kieruje szkołą, do jego podstawowych kompetencji należy: wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy, określanie w regulaminie organizacyjnym szczegółowej struktury organizacyjnej szkoły, sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad pionami i komórkami organizacyjnymi, gospodarowanie mieniem oraz prowadzenie kontroli wewnętrznej. Ponadto organizowanie naboru kandydatów i zapewnienie realizacji procesów dydaktycznych oraz ustalanie regulaminu kształcenia i innych, dotyczących funkcjonowania szkoły.

Z zastanowieniem można odebrać fakt, że rada szkoły, jako organ wnioskujący, doradczy i opiniujący jest organizmem bardzo aktywnym.¹⁸¹ Rzadkością jest, tak duże zaangażowanie członków w działalność i tworzenie strategii KSAP. Do statutowych kompetencji rady należy: określanie organizacji i trybu jej działania, wyrażanie opinii w sprawach: kierunków działania, ogólnych zasad rekrutacji, procesu dydaktycznego, funkcjonowania i wyników działalności szkoły oraz zatrudniania absolwentów.

W szkole także działa, powołana przez dyrektora, Komisja Programowo-Dydaktyczna, do której należy: ocena pracy słuchaczy, koordynowanie i aktualizacja programów zajęć i szkoleń oraz inicjowanie i upowszechnianie nowych metod i form pracy dydaktycznej. Komisja, w swoim podejściu do kształcenia kadry administracji komisja (w założeniach i treściach programów kształcenia i szkoleń), w znacznym stopniu uwzględnia doświadczenia uznanych instytucji anglosaskiego obszaru językowego: Institute of Public Administration (Nowy Jork), Lyndon B. Johnson School of Public Affairs (Austin), Civil Service College (Londyn), Canadian Centre for Management Development (Ottawa), Centre for Civil Service Training (Dublin). Podejście to polega m.in. na: zbieżności wiedzy z praktyką, wyciągania wniosków z doświadczeń i nadszania za postępem cywilizacyjnych w zakresie zarządzania zasobami osobowymi, wiedzą i komunikacją.

Stosownie do rozwijanej działalności, organizacja szkoły dostosowana jest do aplikacyjnego programu kształcenia i może ulegać zmianom. W jej strukturze występują tworzone i znoszone przez dyrektora pionami, ośrodki, działy, sekcje i biura, w ramach których mogą działać inne komórki organizacyjne.

¹⁸¹ Rada KSAP liczy nie więcej niż 25 członków.

KSAP prowadzi działalność dydaktyczną w formie: kształcenia słuchaczy, które trwa od 18 do 24 miesięcy, szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji. Należy także dodać, że program kształcenia ewaluuje, jest otwarty, podlega zmianom i uzupełnieniom, odpowiednio do potrzeb służby publicznej.

Istotną rolę w programie odgrywa, warsztat komputerowy, zajęcia sportowe oraz nauka języków obcych. Każdy słuchacz ma możliwość intensywnej nauki dwóch języków obcych, przy czym język angielski traktowany jest jako obowiązkowy (do wyboru pozostaje język francuski lub niemiecki). Należy także podkreślić, że szkoła opracowuje programy szkoleniowe nie tylko dla własnej działalności dydaktycznej, ale często na potrzeby służby cywilnej i urzędów administracji publicznej.

Rodzaje zajęć dydaktycznych zarówno w toku kształcenia, jak i w działalności szkoleniowej oraz metody ich prowadzenia (m. in. treningi, konwersatoria, seminaria problemowe, warsztaty, badania terenowe), są dostosowywane przede wszystkim do aplikacyjnego charakteru kształcenia i szkoleń. Standardowo, program kształcenia obejmuje: zestaw przedmiotów i zajęć obowiązkowych dla wszystkich słuchaczy (zestaw podstawowy), staże administracyjne, a dla słuchaczy spełniających warunki określone w regulaminie kształcenia - także zagraniczne staże administracyjne. Bardzo ciekawym i efektywnym sposobem przekazywania wiedzy są zajęcia służące analizie i poszerzeniu znajomości problematyki, związanej z działaniem polskiej i zagranicznej służby cywilnej oraz zajęcia fakultatywne¹⁸². Z tą kwestią wiążą się metody indywidualnych przypadków. Zbieranie wiedzy o instytucjach, obywatelach i potrzebach państwa, następnie analiza sytuacji, tzw. studium przypadku (case study), stało się jednym z efektywnych metod nauczania. Metoda ta znajduje coraz to szerszy krąg zwolenników. Często jest wykorzystywana w planowaniu działań na rzecz obronności i uczeniu sposobów postępowania w sytuacjach występowania zagrożenia, w różnego rodzaju grach decyzyjnych („kryzysowych”). Praca z danym przypadkiem (case work) to, co wyznacza jej praktyczną i zadaniową treść, stanowi istotę tej metody.

Refleksja nad indywidualizmem przypadków prowadzi do wniosku, że każde działanie uwikłane jest w splot uwarunkowań i okoliczności, których źródła znajdują się w otoczeniu jednostki, czy danego zdania. Dlatego też w działaniach szkoleniowych nie

¹⁸² Zajęcia fakultatywne polegają przede wszystkim na udziale słuchaczy w konferencjach, odczytach, spotkaniach z krajowymi i zagranicznymi osobistościami życia publicznego.

poprzestaje się na studiach indywidualnego przypadku. Traktuje się je jako krok w działaniu naprawiania rzeczywistości i stanowi etap rozpoznania. Poznanie danego przypadku zawsze prowadzi do innych czynników (grupowych) i warunków środowiskowych, w którym przypadek występuje.

Opisane powyżej czynniki determinują działania KSAP w kierunku wykorzystywania do pracy najnowszych i sprawdzonych sposobów przygotowania przyszłych kadr administracji. Program kształcenia, choć szeroko wykorzystuje doświadczenia najbardziej zaawansowanych państw zachodnich, jest oryginalnym dorobkiem kadry szkoły. Naddo, ma charakter interdyscyplinarny. Zagadnienia analizowane są z różnych punktów widzenia przez specjalistów reprezentujących rozmaite dyscypliny i umiejętności. Także, program ten zakłada dużą aktywność ze strony słuchaczy i oczekuje od nich samodzielności w podejmowaniu problemów, rozwiązywaniu przypadków oraz studiowaniu literatury i dokumentów.

4.2.2 Program przygotowania pracowników administracji publicznej do działalności państwowej

Znaczną część, wśród metod nauczania, zajmują treningi i seminaria problemowe oraz warsztaty badawcze, w trakcie których analizowane są i rozwiązywane konkretne problemy społeczne, prawne, ekonomiczne, bezpieczeństwa państwa (w tym aspekty militarne), wynikające z bieżących i przyszłych potrzeb administracji kraju. Program mieści następujące bloki tematycznych: prawo publiczne i administracja, ekonomia, finanse publiczne, stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna Polski, problematyka Unii Europejskiej, stosowane nauki społeczne oraz zagadnienia ogólne.

Przejdźmy do pierwszego bloku tematycznego – prawo publiczne i administracja. Mieści on treści dotyczące prawa i legislacji, administracji w państwie oraz strukturalnych i rzeczowych uwarunkowań jej działalności. Celem nauczania (w tym bloku tematycznym) jest ogólna informacja o prawie administracyjnym (cel wstępny) oraz wyrobienie u słuchaczy umiejętności poznawania, interpretowania i stosowania prawa w praktyce zawodowej (cel zasadniczy). Duży nacisk kładzie się na zagadnienia prawa konstytucyjnego RP, prawa pracy oraz urzędniczego prawa karnego. Jeżeli chcielibyśmy w prosty sposób nazwać umiejętności nabyte w wyniku tej edukacji, to nazwalibyśmy je umiejętnościami administracyjnymi.

Kolejny blok obejmuje przedmioty ekonomiczne, gdzie głównym celem zajęć jest zdobycie umiejętności posługiwania się podstawowym zestawem narzędzi, pozwalających właściwie odczytywać treść i konsekwencje zjawisk występujących we współczesnej gospodarce rynkowej, w tym szczególnie w gospodarce polskiej. Zajęcia odbywają się głównie metodą konwersatoryjną; w coraz większym stopniu wykorzystywana jest w nich też metoda analizy przypadków (case studies). Finanse publiczne to kolejny blok tematyczny, obejmuje on zagadnienia zarządzania finansami publicznymi, biorąc pod uwagę członkostwo Polski w Unii Europejskiej i z tym związane wymagania. Wykładowcy u słuchaczy starają się wyrobić umiejętności dyscypliny finansowej oraz właściwego, oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Program bloku stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna Polski obejmuje problematykę współpracy międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem prawa międzynarodowego i warsztatu dyplomatycznego. Także, jest on związany z zagadnieniami Unii Europejskiej i procesami dostosowawczymi do wspólnoty. Blok ten w minimalnym zakresie ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego i w tym aspekcie relacji międzypaństwowych. Natomiast, nie ma mowy o problematyce zadań obronnych państwa w kontekście międzynarodowym. Jednym słowem, w programie, w sposób powierzchowny, potraktowano tą problematykę, nie mówiąc o powinnościach urzędników i obywateli oraz relacjach cywilno-wojskowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.¹⁸³

W kolejnym bloku tematycznym, stosowane nauki społeczne, mimo założonego celu, jakim jest rozumienie zjawisk społecznych zachodzących w społeczeństwie i państwie, zjawisko bezpieczeństwa także traktowane jest marginalnie. Jedynie porusza się problemy społeczeństwa z perspektywy socjologii, polityki, współczesnych idei, etyki zawodowej urzędnika i wnioskowania statystycznego. Dopiero w ostatnim bloku – w przysłowiowym worku – obok wybranych problemów najnowszej historii, zamówień publicznych i migracji, znajduje się problematyka bezpieczeństwa państwa, w tym obronności (tylko wybrane zagadnienia).

¹⁸³ Analiza dotyczy lat 2002-2003.

Nie ulega wątpliwości, że przy takiej konstrukcji tematycznej, przyszły urzędnik administracji nie jest w stanie poznać procedur przygotowania obronnego państwa, roli instytucji i administracji w tym zakresie.

Czy zadania obronne mogą być już znane słuchaczom KSAP, czy poznali je podczas wcześniejszych etapów edukacji? Wydaje się to mało prawdopodobne. Można więc przypuszczać, że urzędnik na tym etapie nie jest przygotowany do zadań obronnych państwa. Jedyne, optymistycznie ujmując, może on mieć podstawy z przysposobienia obronnego zdobyte w szkole ponadgimnazjalnej i na studiach tylko, że tam, także o zadaniach obronnych państwa jest niewiele.

Osobną grupę przedmiotów stanowią: techniki twórczego myślenia i pracy umysłowej, organizacja i zarządzanie, techniki i strategie negocjacji, optymalizacja decyzji oraz kierowanie.

Nadto, istotnym składnikiem programu są staże zawodowe w urzędach administracji publicznej w kraju i za granicą. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej kieruje na staże zawodowe w zależności od osiągnięć słuchacza w toku kształcenia. Celem zawodowych staży administracyjnych jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności słuchaczy na potencjalnym stanowisku pracy. Mając bezpośredni kontakt z instytucją, mają możliwość poznania struktur i mechanizmów działania administracji, sposobów podejmowania decyzji i obowiązujących w niej procedur. Poza tym, słuchacze uczestniczą w organizowanych przez szkołę i instytucje centralne konferencjach, sympozjach i spotkaniach z polskimi i zagranicznymi politykami, dyplomatami, sędziami, naukowcami oraz ekonomistami, ludźmi mającymi wpływ na kształtowanie rzeczywistości społeczno-gospodarczej kraju.

4.2.3 Szkolenia dla wyższych i średnich kadr administracji rządowej i samorządowej w kontekście obronności państwa

Chcąc całościowo spojrzeć na problem edukacji kadr administracji w KSAP nie można pominąć organizowanych cyklicznych szkoleń dla wyższych i średnich kadr administracji rządowej i samorządowej. Kalendarz szkoleń organizowanych przez szkołę, od września do grudnia 2003 r., obejmuje wiele zagadnień, ale w żadnym z nich nie ma poruszanej problematyki zadań obronnych państwa. Na kilkadziesiąt planowanych w tym

czasie szkoleń, żadne nie ujmują tych zagadnień.¹⁸⁴ W dobie terroryzmu i konfliktów międzynarodowych, nie napawa to optymizmem. Na marginesie warto nadmienić, że KSAP także organizuje studia – około 150 godzin dydaktycznych (5 miesięcy) – w zakresie działalności urzędników w środowisku międzynarodowym oraz integracji europejskiej. W programie znajdujemy przedmiot polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Jednak szczegółowo analizując sylabus nie odnajduje się, chociażby aspektu, zadań obronnych państwa i roli urzędników w tym zakresie. Świadczyć to może o małym zainteresowaniu urzędników problematyką obronności państwa, co przekłada się na ujmowanie tych zagadnień w programach edukacyjnych.

Pewnym rozwiązaniem problemu, byłoby wprowadzenie do systemu szkoleń w KSAP, przedmiotu „zadania obronne państwa – procedury, kontrola i monitorowanie procesu wykonania”. Dobrze opracowany sylabus dawałby możliwość zdobycia przez słuchaczy wiedzy i umiejętności w tym specjalistycznym zagadnieniu. Podstawową formą byłaby forma interaktywna (dyskusja i warsztat), przedmiotem pracy – materiały opracowane na podstawie przykładów z administracji publicznej polskiej i krajów natowskich.

Notabene, zagadnienia wchodzące w skład tego przedmiotu powinny być opracowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, a skonsultowane z resortami spraw wewnętrznych i administracji oraz edukacji narodowej i sportu. Ponadto materiały uwzględniać powinny ścisłą współpracę tych ministerstw w zakresie działalności cywilno-wojskowej na rzecz przygotowania kadry do zadań obronnych państwa.

Istotnym warunkiem skutecznego poznawania powyższych treści jest stosowanie nowoczesnych technologii kształcenia, opierających się na aktywnych metodach pracy (uzupełnianych elementami pogłębionej). Pozwalają one na samodzielne wyciąganie wniosków oraz wybór przez słuchaczy sposobów postępowania i krytyczną analizę danych. Zatem, w przygotowaniu obronnych kadr administracji, korzystne jest ograniczanie metod teoretycznych na korzyść praktycznego działania, ukierunkowanego na motywowanie słuchaczy do jak najlepszego wykonywania zadań obronnych państwa

¹⁸⁴ Zazwyczaj szkolenia prowadzone są w czasie 2-3 dni. Dotyczą one, m.in.: organizacji i zarządzania, administracji rządowej i samorządowej, zamówień publicznych, służby cywilnej, Unii Europejskiej, komunikacji oraz informatyki i języków obcych.

i zdobywania kompetencji w tym zakresie. Można stwierdzić, że najbardziej aktywizującymi metodami są, m.in.:

- metoda przypadków (case study), polegająca na rozpatrzeniu przez grupę słuchaczy opisu zdarzenia militarnego (przypadku) i rozwiązaniu jakichś trudności, celem wyjaśnienia tego przypadku. Case study obejmuje ustalenie w toku dyskusji problemu głównego i szczegółowych, następnie warunków, jakie mają umożliwić rozwiązanie problemu. Ponadto dochodzi do konfrontacji rozwiązań. Wówczas wykładowca wskazuje różnice i błędy w rozumowaniu słuchaczy, na zakończenie wspólnie wypracowywana jest decyzja (rozwiązanie);
- metoda sytuacyjna, polegająca na wprowadzeniu słuchaczy w jakąś złożoną sytuację kryzysową, gdzie można dostrzec dodatnie i ujemne wartości jakiegoś rozwiązania. Zadaniem uczestników szkolenia tą metodą jest zrozumieć sytuację, wyciągnąć wnioski, podjąć decyzję, następnie przewidzieć skutki tej decyzji;
- metoda gier symulacyjnych, polegająca na odtwarzaniu złożonych sytuacji problemowych i podejmowaniu decyzji (z metody tej często korzystają wykładowcy i eksperci Wyższych Kursów Obronnych, prowadzonych dla kierowniczej kadry administracji publicznej w Akademii Obrony Narodowej).

4.3 Przygotowanie obronne kierowniczych kadr administracji na studiach podyplomowych, Wyższych Kursach Obronnych oraz w resortach i województwach

Rozpatrując problematykę przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, nie sposób pominąć urzędów i związków instytucjonalnych funkcjonujących w obecnym systemie państwa. Zacząć należałoby od wyjaśnienia pojęcia instytucja. Co kryje się pod tym terminem? J. Sirjamaki opisywał instytucję *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.*¹⁸⁵ P. Rybicki zaś podszedł do instytucji czynnościowo, a mianowicie ujmuje ją jako: *zakres ciągłego działania, które jest wykonywane przez jednostkę bądź przez zespół ludzi i które ma*

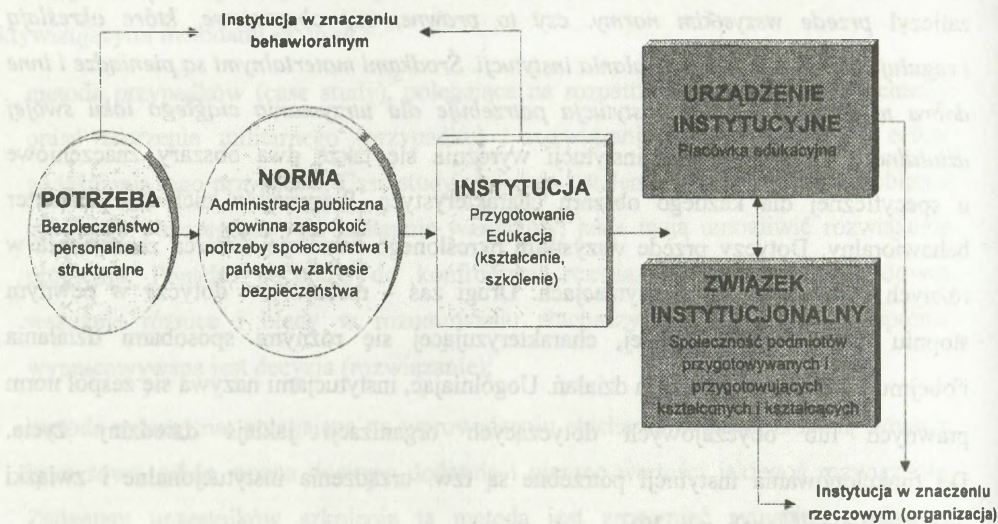
¹⁸⁵ R. Schulz, *Szkola - instytucja - rozwój*, Toruń 1992, s. 12.

zapewnione niematerialne i materialne środki realizacji. Do środków niematerialnych zaliczył 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 działalności¹⁸⁶. W obszarze instytucji wyróżnia się także dwa obszary znaczeniowe o specyficznej dla każdego obszaru charakterystyce. Pierwszy z nich ma charakter behawioralny. Dotyczy przede wszystkim określonego wcześniej wzorca zachowania w różnych powtarzających się sytuacjach. Drugi zaś – rzeczowy – dotyczy w pewnym stopniu organizacji społecznej, charakteryzującej się różnymi sposobami działania i obejmującej uczestników tych działań. Uogólniając, instytucjami nazywa się zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia. Do funkcjonowania instytucji potrzebne są tzw. urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne¹⁸⁷ (zob. rys. 30).

Urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne tworzą instytucję w znaczeniu rzeczowym. Urządzeniem jest placówka, ośrodek, pewien prawny określony normami organizm, zaś związek instytucjonalny tworzy np. słuchacz i wykładowca. Współuczestniczą w procesie instytucjonalizacji, tzn. nadawania, w naszym przypadku przygotowaniu obronnemu (szkoleniu, kształceniu, wychowywaniu), charakteru instytucji, co łączy się nierozdzielnie z nabieraniem przez powyższe przygotowanie cech instytucji.

¹⁸⁶ Tamże.

¹⁸⁷ *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).



Rysunek 30. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie przygotowania obronnego kadr administracji publicznej)¹⁸⁸

Urządzenia i związki instytucjonalne są istotnymi elementami procesu mogącego skutecznie utrwać określone normy społeczne i wzorce zachowań – procesu zwanego instytucjonalizacją. W tym stanie rzeczy celowe staje się przedstawienie:

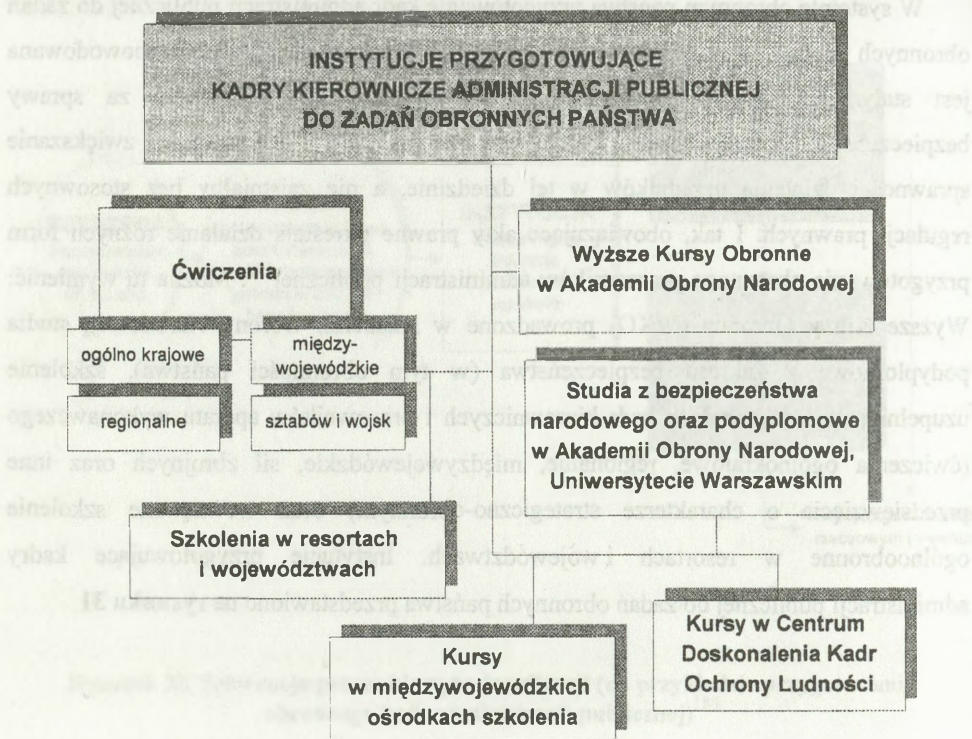
- po pierwsze, urządzenia instytucjonalnego, tzn. złożonego, sformalizowanego układu pozycji i ról społecznych, zabezpieczonego sankcją prawną (ustawami, uchwałami, rozporządzeniami), mającego określone środki materialne i rzeczowe, służące do zachowań instytucjonalnych. Przez to pojęcie rozumie się: akademie, szkoły, centra, ośrodki szkolenia;
- po drugie, związków instytucjonalnych, tzn. zespołu osób zajmujących określone pozycje i pełniących określone role w urządzeniu instytucjonalnym, tj. nauczycieli i uczniów (studentów, słuchaczy).

¹⁸⁸ Por. K. Z. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii ...*, dz. cyt., s. 19-54.

W systemie obronnym państwa przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych spełnia szczególną rolę. Konieczność stałego ich doskonalenia spowodowana jest stałym zwiększaniem się zakresu ich odpowiedzialności, także za sprawy bezpieczeństwa narodowego.¹⁸⁹ Proces ten ma na celu systematyczne zwiększanie sprawności działania urzędników w tej dziedzinie, a nie zaistniałby bez stosownych regulacji prawnych. I tak, obowiązujące akty prawne określają działanie różnych form przygotowania obronnego pracowników administracji publicznej¹⁹⁰. Można tu wymienić: Wyższe Kursy Obronne (WKO) prowadzone w Akademii Obrony Narodowej, studia poddyplomowe z zakresu bezpieczeństwa (w tym obronności państwa), szkolenie uzupełniające i doskonalące kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego (ćwiczenia ogólnokrajowe, regionalne, międzywojewódzkie, sił zbrojnych oraz inne przedsięwzięcia o charakterze strategiczno-obronnym) oraz wewnętrzne szkolenie ogólnobronne w resortach i województwach. Instytucje przygotowujące kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa przedstawiono na **rysunku 31**.

¹⁸⁹ Por. J. Kunikowski, *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*. „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5, s.84-91; E. Kabala, *Szkolenie w systemie obronnym państwa*. „Przysposobienie Obronne - Obrona Cywilna w Szkole” 1994, nr 3, s. 147.

¹⁹⁰ Szerzej K. Korzecki, E. Kabala, J. Trusz, *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994, s. 10-11.



Rysunek 31. Instytucje przygotowujące kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły Polsce zmiany w sferze kultury, polityki i systemów wartości (szczególnie tego, jak rozumiany jest interes publiczny) w sferze gospodarki, obronności, a także techniki, technologii pracy i służby. Lata te wykazały także nieznaczne zainteresowanie problematyką przygotowania do zadań obronnych państwa. Można przypuszczać, że odbiór ten doprowadził do znacznego ograniczenia systematyczności i liczby prowadzonych form. Sądzi się, że wpływ na to miały, między innymi, uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i pewien kryzys świadomościowy społeczeństwa. Także brak aktualnych regulacji prawnych (przystosowanych do współczesności) dał początek pewnym ograniczeniom w tym zakresie działania.

W zaistniałej sytuacji przygotowanie kadr do zadań obronnych państwa sprowadzało się tylko do udziału w wybranych ćwiczeniach sił zbrojnych szczebla centralnego, okręgowego, taktycznego oraz wewnętrznego szkolenia obronnego w resortach

i województwach¹⁹¹. 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*¹⁹² a potem *Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012*¹⁹³. Pewnym rozwiązaniem było również tworzenie podstaw systemu przygotowania urzędników państwowych do zadań obronnych.

4.3.1 *Studium Bezpieczeństwa Narodowego w Uniwersytecie Warszawskim*

Od początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczęto prace nad stworzeniem takich uwarunkowań prawnych, aby kadra administracji publicznej mogła korzystać z różnych form przygotowania obronnego – doksztalać się z dziedziny obronności państwa. Wynikiem tych prac było, poza uruchomieniem Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej, studiów podyplomowych oraz kursów w Centrum Doskonalenia Kadr i Ochrony Ludności, uruchomienie Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) w Uniwersytecie Warszawskim. Warto w tym miejscu nadmienić, że w ramach studium działa dyplomowe oraz Podyplomowe Studium Bezpieczeństwa Narodowego. Wymienione studia ukierunkowane są na specjalistyczne przygotowanie absolwentów na potrzeby instytucji centralnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, cywilną kontrolę nad armią i jej reformę.

¹⁹¹ K. Korzecki, S. Szyposzyński, *Kierowanie systemem edukacji obronnej i kształceniem kadr kierowniczych administracji publicznej*, [w:] *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1996, s. 82 i następn.

¹⁹² *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 kraju i wzrostowi jego pozycji w Europie. Dokument przyjęty został przez Komitet Obrony Kraju w dniu 02.11.1992 r.

¹⁹³ „Program...” przyjęty został przez Rząd RP w październiku 1998 roku.

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.

Program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego, uwzględniający zasadnicze bloki tematyczne, przedstawiono w tabeli 37.

Tabela 37. Program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego

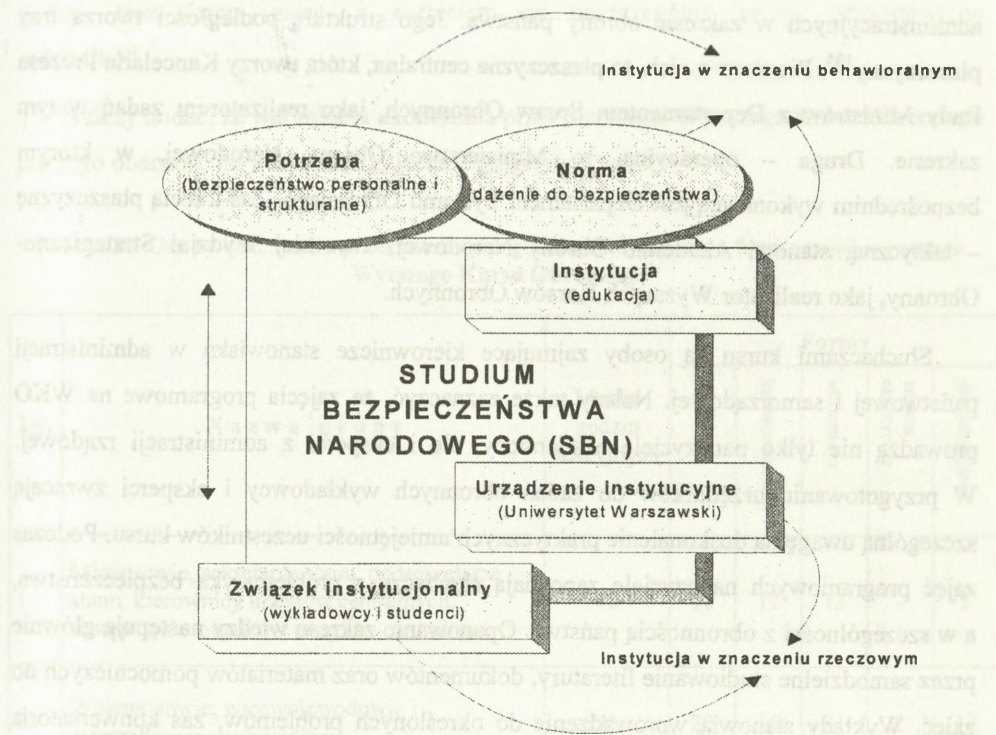
Lp.	Blok tematyczny	Zagadnienia	Liczba godzin
1.	Pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych i prawo konfliktów zbrojnych	<ul style="list-style-type: none"> - Pojęcie i podział sporów międzynarodowych - Środki pokojowego załatwiania sporów - Sądy międzynarodowe - Zakaz użycia siły - Prawo wojenne -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

		- Problematyka bezpieczeństwa we współczesnych debatach teoretyków stosunków międzynarodowych	
4.	Historia porozumień rozbrojeniowych	- Okres międzywojenny i działalność Ligi Narodów - Porozumienia o redukcji broni konwencjonalnej - Porozumienia o ograniczeniu broni nuklearnej - Prawne i technologiczne aspekty kontroli zbrojeń - Środki budowy zaufania	20
5.	Organizacja i funkcjonowanie systemu obronnego RP	- Cywilne organy władzy państwowej a system bezpieczeństwa narodowego RP - Elementy systemu obronnego państwa (cywilne i wojskowe) - Siły zbrojne jako element systemu obronnego państwa: organizacja, system kierowania, rodzaje - Instytucje bezpieczeństwa narodowego	30
6.	Instytucje bezpieczeństwa narodowego i systemy obronne wybranych państw	- USA - Rosja - Niemcy - Francja - Szwecja i Szwajcaria	32
7.	Ekonomiczne i technologiczne aspekty bezpieczeństwa	- Technologia wojskowa i prace badawczo-rozwojowe o charakterze wojskowym - Budżet wojskowy - Ekonomika obrony - Międzynarodowa kooperacja i standaryzacja sił zbrojnych - Międzynarodowy handel bronią	32
8.	Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa	- Liga Narodów, System bezpieczeństwa ONZ - KBWE - NATO, Unia Zachodnioeuropejska - Międzynarodowe programy współpracy - Sojusze bilateralne i regionalne	24
9.	Polityka bezpieczeństwa narodowego Polski	- Zmiany w środowisku międzynarodowym Polski w okresie postzimnowojennym - Zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego RP - Integracja Polski z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa	20
10.	Informacje i zarządzanie w sektorze bezpieczeństwa narodowego	- Naukowa informacja wojskowa – organizacja i funkcjonowanie - System bibliotek wojskowych - Środki informatyki - Planowanie w sektorze bezpieczeństwa - Proces przygotowania i podejmowania decyzji, przedmiotowy zakres kompetencji do podejmowania decyzji przez instytucje bezpieczeństwa narodowego	22
Razem godzin			240

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

Sam przegląd poruszanej na zajęciach problematyki daje urzędnikom argument przemawiający za zdecydowaniem się na podwyższanie swoich kwalifikacji w tej dziedzinie. Poza tym zajęcia w studium prowadzą polscy i zagraniczni nauczyciele akademicy, wybitni specjaliści w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, politycy i dyplomaci, m.in. z Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Niemiec, Kanady, Holandii, a także eksperci z kwatery głównej NATO. Jak łatwo zauważyć, daje to gwarancję otrzymania dużej „dawki” teoretycznej, praktycznej i specjalistycznej wiedzy.

Na marginesie warto nadmienić, że studium współpracuje i organizuje przedsięwzięcia w zakresie bezpieczeństwa m.in. z: Naval Postgraduate School w Monterey (USA), Center for Strategic and International Studies – CSIS (USA), Centre for Defence Studies, University of London, King’s College (Wielka Brytania) oraz z instytucjami naukowymi państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Ukrainy i Rosji. Pomijając w rozważaniach ocenę prowadzonych studiów, należy stwierdzić, że nie mają one systemowego połączenia z prowadzonym obecnie przygotowaniem kadr administracji publicznej do zadań obronnych. Pomimo powyższego stwierdzenia, mając na względzie sekwencję procesu instytucjonalizacji, Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN), jako forma przygotowania kadr administracji w sferze bezpieczeństwa, spełnia pięć zawartych w niej elementów (zob. rys. 32). Pierwszy – istnieje potrzeba bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego członków społeczeństwa, instytucji. Drugi – norma, tzn. dążenie człowieka do bezpieczeństwa, zapobiegania sytuacjom stwarzającym zagrożenia, umiejętność działania w sytuacjach zagrożenia i kryzysu. Trzeci – instytucja, którą tworzy edukacja (kształcenie i szkolenie). Czwarty – urządzenie instytucyjne, jakim jest Uniwersytet Warszawski oraz ostatni piąty – związek instytucjonalny, czyli społeczność podmiotów kształconych i kształcących.



Rysunek 32. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie SBN)

4.3.2 Wyższe Kursy Obronne w przygotowaniu kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa

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, trwałe system czynności, regulowany przez określone normy¹⁹⁴. Przyczyną powstania Wyższych Kursów Obronnych było właśnie takowe działanie – ważne, acz nie uporządkowane i nieusankcjonowane prawnie. W związku z powyższym od roku akademickiego 1994/1995 w Akademii Obrony Narodowej rozpoczęto szkolenie kadr administracji publicznej na Wyższych Kursach Obronnych

¹⁹⁴ Zob. R. Schulz, *Szkola- instytucja...*, dz.cyt., s. 13.

(WKO). Kurs ten usytuowany został w ogólnopaństwowym systemie przygotowania kadr administracyjnych w zakresie obrony państwa. Jego strukturę podległości tworzą trzy płaszczyzny¹⁹⁵. Pierwsza z nich, to płaszczyzna centralna, którą tworzy 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 przygotowaniu urzędników do zadań obronnych 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 ustaleniu ich przez Radę Programową Wyższych Kursów Obronnych.

Należy powiedzieć, że przygotowanie 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.

¹⁹⁵ K. Teresiak, *Struktura podległościowa wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej*, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2000 (maszynopis).

W czasie jednego zjazdu przeprowadzanych jest 7-8 godzin lekcyjnych¹⁹⁶. Liczbę godzin oraz formy zajęć, z rozbiciem na poszczególne grupy, przedstawiono w tabeli 38.

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

Tabela 38. Grupy oraz liczba przeznaczonych godzin lekcyjnych na formy zajęć 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.

¹⁹⁶ *Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.

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 Kraju¹⁹⁷ z 29 czerwca 1985 roku w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego¹⁹⁸;
- Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 roku w sprawie szkolenia kadr kierowniczych administracji publicznej¹⁹⁹.

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 Obronny dla kierowniczej kadry administracji publicznej²⁰⁰. Zajęcia organizowane są dla: ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, kierowników urzędów centralnych, dyrektorów generalnych, wyznaczonych dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych) ministerstw i urzędów centralnych, wojewodów, wicewojewodów oraz wyznaczonych dyrektorów (kierowników) wydziałów (komórek organizacyjnych) wchodzących w skład urzędów wojewódzkich. Do udziału zaprasza się również prezydentów miast wojewódzkich. Przyjmowanie zgłoszeń i kierowanie osób na WKO, zgodnie z § 4 cytowanej uchwały nr 72, koordynuje minister - szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Uchwała daje „narzędzia prawne” i byt instytucjonalny do egzekwowania od różnych instytucji państwowych realizowania zadań związanych z kształceniem obronnym pracowników administracji publicznej w Polsce. Należy nadmienić, że opisywana forma kształcenia kadr cieszy się dużym zainteresowaniem, świadczyć o tym może np. stan

¹⁹⁷ Obecna konstytucja nie przewiduje takiego organu, jak Komitet Obrony Kraju (KOK), jednak niektóre uchwały KOK-u funkcjonują w systemie prawnym państwa.

¹⁹⁸ Dz. Urz. KOK Nr 4, poz. 28, 1985 r.

¹⁹⁹ Monitor Polski Nr 56, poz. 482, 1994 r.

²⁰⁰ Poczynając 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.

absolwentów Wyższych Kursów Obronnych (kurs ukończyło 1970 osób z kierowniczej kadry administracji publicznej²⁰¹).

W procesie formalizacji instytucji WKO ważne było ustanowienie koordynatora planowanego przedsięwzięcia edukacyjnego. Koordynatorem funkcjonowania całego procesu przygotowania kadr na WKO została Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Obronnych (KPRM-DSO). W związku z funkcją koordynatora, KPRM-DSO²⁰² odpowiada za stworzenie warunków formalnoprawnych pozwalających na prowadzenie skutecznych form realizujących program WKO, który ustalony jest przez ministra obrony narodowej i uzgodniony z ministrem – szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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. W myśl tego 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 realizowane²⁰³. Zaś 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.

²⁰¹ Zob. K. Teresiak, *Wykaz ilościowy absolwentów Wyższych Kursów Obronnych kierowniczej kadry administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r.*, AON, Warszawa 2003, maszynopis.

²⁰² Kancelaria Prezesa Rady Ministrów-Departament Spraw Obronnych (KPRM-DSO) odpowiada również za nabór uczestników na Wyższe Kursy Obronne w AON.

²⁰³ Zob. *Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych, lata 1995-2002* (maszynopis w AON).

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 decyzję 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 te obejmują: po pierwsze - szczegółowe przedstawienie przebiegu kształcenia na WKO, po drugie - uczestnictwo kierowniczej kadry administracji w organizowanych zajęciach, po trzecie - realizację zadań programowych i po czwarte - kosztorys oraz ocenę i ewentualne propozycje usprawnień.

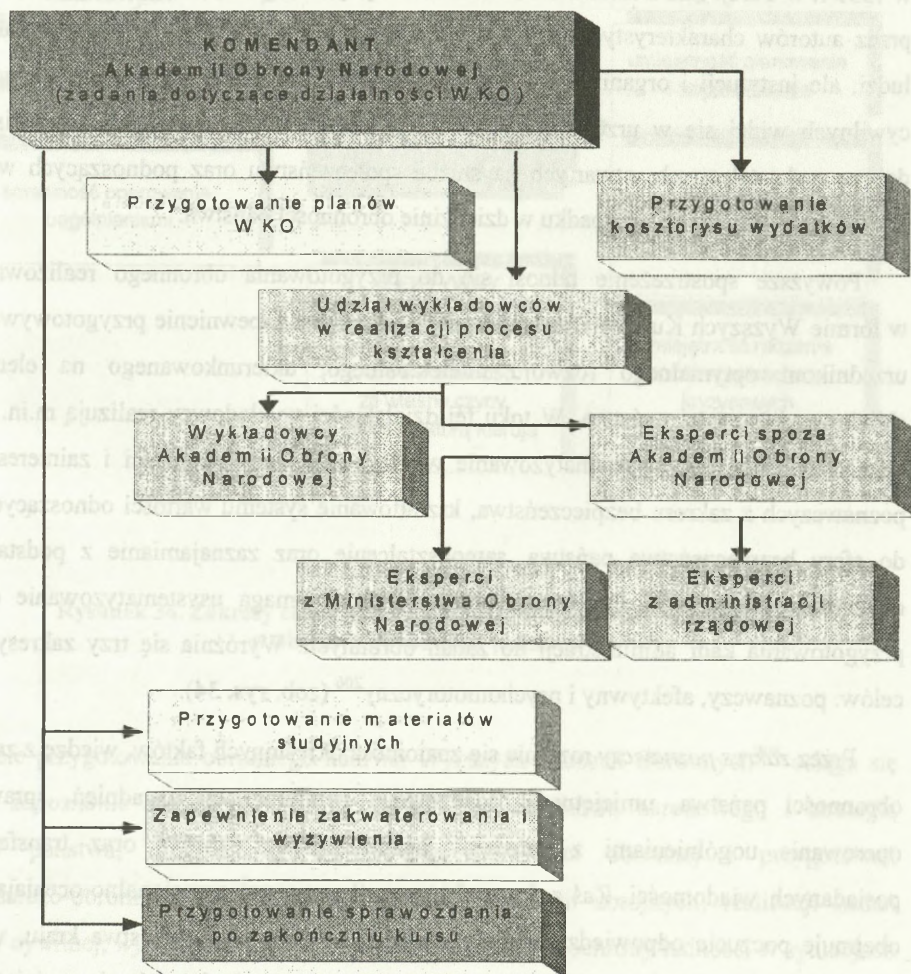
Decyzja powyższa nałożyła także na komendanta Akademii Obrony Narodowej zadania (zob. rys. 33). Najważniejsze z nich to:

- przygotowanie kosztorysu wydatków i planów szkolenia;
- zapewnienie udziału wykładowców, także spoza akademii, w realizacji procesu kształcenia²⁰⁴;
- przygotowanie materiałów studyjnych dotyczących bezpieczeństwa (obronności) państwa;
- przedstawianie, po zakończeniu każdego WKO, informacji o jego przebiegu.

Co się zaś tyczy dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego, to jest on głównym dysponentem środków finansowych na pokrycie kosztów prowadzenia kursów oraz koordynuje (wspólnie z kwesturą AON) wydatki związane z uruchomieniem i prowadzeniem WKO.

²⁰⁴ Wśród instytucji realizujących program kształcenia na WKO są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Urząd Służby Cywilnej.

Podane uregulowania prawne dały podstawę do prowadzenia w Akademii Obrony Narodowej Wyższych Kursów Obronnych, a tym samym możliwość niezbędnego przygotowania obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej do zadań obronnych państwa.



Rysunek 33. Zadania komendanta Akademii Obrony Narodowej dotyczące działalności Wyższych Kursów Obronnych

(wg Zarządzenia Nr 113/MON ministra obrony narodowej z 7 grudnia 1994 r.)

Nie wymaga bliższego uzasadnienia pogląd, 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 przygotowania obronnego realizowanego w formie Wyższych Kursów Obronnych. Jego celem jest zapewnienie przygotowywanym urzędnikom optymalnego rozwoju intelektualnego, ukierunkowanego na elementy składowe obronności państwa. W toku tej działalności wykładowcy realizują m.in. takie cele kształcenia, jak: usystematyzowanie wiedzy, rozwijanie zdolności i zainteresowań poznawczych z zakresu bezpieczeństwa, kształtowanie systemu wartości odnoszących się do sfery bezpieczeństwa państwa, samokształcenie oraz zaznajamianie z podstawami działalności państwa²⁰⁵. Odrębnego potraktowania wymaga usystematyzowanie celów przygotowania kadr administracji do zadań obronnych. Wyróżnia się trzy zakresy tych celów: poznawczy, afektywny i psychomotoryczny²⁰⁶ (zob. rys. 34).

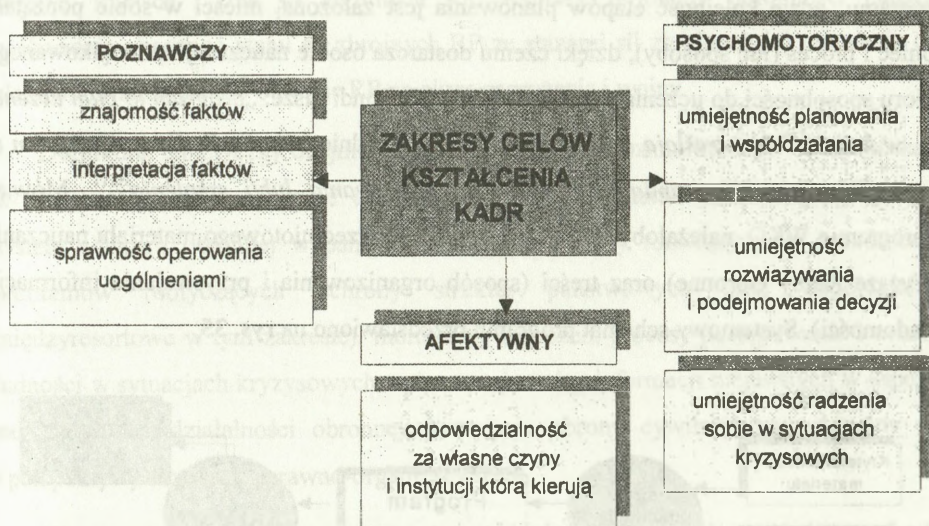
Przez *zakres poznawczy* rozumie się znajomość określonych faktów, wiedzę z zakresu obronności państwa, umiejętności dostrzegania i interpretacji zagadnień, sprawność operowania uogólnieniami z dziedziny bezpieczeństwa państwa oraz transfer już posiadanych wiadomości. Za *zakres afektywny* (komponent emocjonalno-oceniający²⁰⁷) obejmuje poczucie odpowiedzialności własnej za sprawy bezpieczeństwa kraju, w tym instytucji, którymi kierują. W *zakres psychomotoryczny* wchodzi nabycie umiejętności: radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych, wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny;

²⁰⁵ Zob. *Program wyższych kursów obronnych* ..., dz. cyt.

²⁰⁶ Zob. B.S. Bloom, *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*, New York 1956.

²⁰⁷ 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.

współdziałania z organami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych, planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

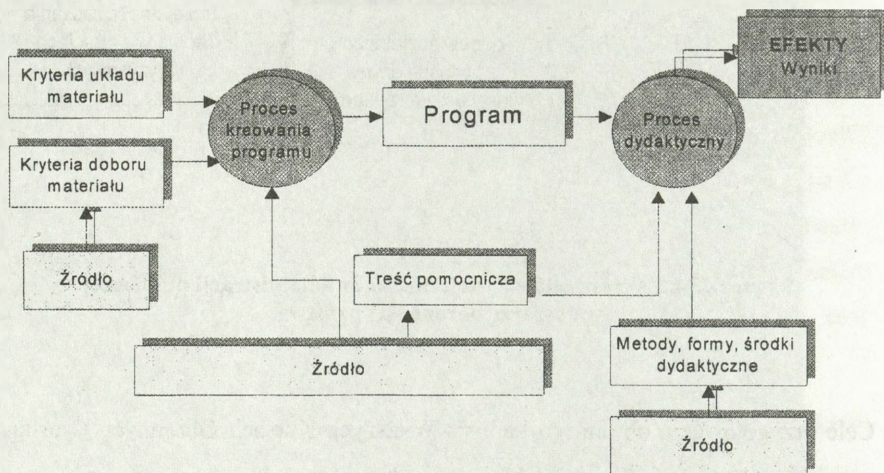


Rysunek 34. Zakresy celów kształcenia kadr administracji publicznej w obszarze obronności państwa

Cele przygotowania obronnego kadr na Wyższych Kursach Obronnych²⁰⁸ osiąga się przez: *zapoznanie słuchaczy* z problematyką bezpieczeństwa narodowego i strategią obrony państwa; *doskonalenie w zakresie:* gotowości obronnej i przygotowań gospodarczo-obronnych państwa, zaspokajania potrzeb sił zbrojnych, realizacji zadań obrony cywilnej; *wyrabianie nawyków* działania w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń; *kształtowanie umiejętności* współdziałania organów i jednostek organizacyjnych z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych podczas planowania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, wynikających z zagrożeń czasu pokoju i wojny. W tym sensie przedstawione powyżej cele korelują z celami polityki obronnej Polski.

²⁰⁸ Zob. Program wyższych kursów obronnych ..., dz. cyt.

Przejdźmy teraz do założeń programowych przygotowania kadry kierowniczej administracji publicznej w Akademii Obrony Narodowej. Według A. C. Ornsteina i F. P. Hunkinsa program to plan działań, czyli dokument wskazujący strategię osiągnięcia założonych celów albo rezultatów.²⁰⁹ 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”²¹⁰. Zgodnie z myślą D. Pratt: „program to uporządkowany zbiór zamiarów formalnego edukowania lub/i szkolenia”²¹¹. Mówiąc o programie WKO, należałoby mówić o kategoriach przedmiotowego materiału nauczania (Wyższe Kursy Obronne) oraz treści (sposób organizowania i przyswajania informacji, wiadomości). Systemowy schemat programu przedstawiono na rys. 35.



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

Rysunek 35. Systemowy schemat programu

²⁰⁹ A. C. Ornstein, F.P. Hunkins, *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998, s. 30.

²¹⁰ J. Wiles, J.C. Bondi, *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989, s. 131.

²¹¹ D. Pratt, *Curriculum: Desing and development*, New York-Macmiillan 1980, s. 4.

Konstrukcja programu WKO składa się z trzech bloków tematycznych. Pierwszy dotyczy elementów militarnych, drugi zaś pozamilitarnych, a trzeci 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 oraz planowanie strategiczno-obronne RP na okres zagrożenia i wojny.

Drugi blok tematyczny obejmuje zagadnienia układu pozamilitarnego²¹². 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 prawno-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 państwa (w tym obronności).

Z powyższego zestawienia danych wynika, że głównym celem kształcenia na Wyższych Kursach Obronnych jest rozwijanie wiedzy kadr cywilnych z zakresu bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, przez:

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

²¹² Układ pozamilitarny tworzą ogniwa: ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności, stowarzyszenia i organizacje paramilitarne. Zob. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność*., dz. cyt., s. 79-84.

4. Kształtowanie nawyków działań, dotyczących ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

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

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

- strzelanie z broni bojowej i małokalibrowej;
- pokaz uzbrojenia i strzelanie z pistoletu VIST – 94 w Wojskowym Instytucie Technicznym Uzbrojenia w Zielonce;
- zwiedzanie Zamku Królewskiego, Muzeum Wojska Polskiego (Zachęty, Muzeum Narodowego);
- wyjazd do Wyższej Szkoły Humanistycznej, zwiedzanie Domu Polonii w Pułtuskach oraz spotkanie z przedstawicielami samorządu terytorialnego i administracji rządowej województwa mazowieckiego dla grup wojewodów i wicewojewodów oraz marszałków (wiceprzewodniczących zarządów) województw;
- obejrzenie wybranej sztuki w teatrze lub wysłuchanie koncertu w filharmonii.

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

PROGRAM KSZTAŁCENIA NA WKO²¹³

(z wyszczególnieniem tylko tematów zajęć oraz odpowiedzialnych i prowadzących)

Odpowiedzialny Prowadzący	Temat
1. Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej; ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu, kierownicy urzędów centralnych, zastępcy kierowników urzędów centralnych – równorzędni	
MON - AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON - WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno – Obronnego w działalności dydaktyczno – naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON - WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON - WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Zagrożenia bezpieczeństwa RP
WSI	Zagrożenia polityczno – militarne RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
MON - AON	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON - WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
KPRM-DSO	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON - DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON - DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON - DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON - DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON - DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno – militarnego i wojny
MON - AON	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON - WSO	Zadania, skład i struktura Sił Zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
AON - WSO	Zdania wynikające z obowiązku państwa – gospodarza (HNS). Współpraca cywilno – wojskowa
AON - WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
MSP - DSO	Realizacja zadań gospodarczo - obronnych przez przedsiębiorstwa
KGPSP - MSWiA	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie.
AON - WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON - AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno – militarnego (gra decyzyjna)
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON - AON	Podsumowanie i zakończenie kursu
2. Wojewodowie, wicewojewodowie; marszałkowie (wiceprzewodniczący zarządów) województw	
MON - AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.

²¹³ Całościowy program kształcenia znaleźć można w: *Program Wyższych Kursów Obronnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

AON - WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno – Obronnego w działalności dydaktyczno – naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON - WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON - WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Polityczno – militarne zagrożenie bezpieczeństwa RP
WSI	Zagrożenia polityczno – militarne RP
KPRM – DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
MON - AON	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON - WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
KPRM-DSO	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON - DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON - DPO	Systemy obronności RP – podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON - DPO	Przygotowania obronne RP – formy, warunki i zasady
MON - DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON - DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno – militarnego i wojny
MON - AON	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON - WSO	Zadania, skład i struktura Sił Zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON - SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa
AON - WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa – gospodarza (HNS). Współpraca cywilno – wojskowa
AON - WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
MSWiA - BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA-BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny
MSWiA-KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe – zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON - WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP - DSO	Realizacja zadań gospodarczo - obronnych przez przedsiębiorstwa
MGPIPS-DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo – obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA - KGSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA – DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON – Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS - BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK - BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ - DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu
MŚ - DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki, i likwidacji skutków
AON - WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON – WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON – WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON - AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno - militarnego
AON – WSO	Wybrane problemy obronności państwa

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

4. Dyrektorzy (zastępcy) wydziałów i komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich i marszałkowskich; komendanci (zastępcy) komend wojewódzkich policji, straży pożarnej oraz oddziałów straży granicznej; kierownicy (zastępcy) oddziałów spraw obronnych wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich - równorzędni	
MON - AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON - WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno - Obronnego w działalności dydaktyczno - naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON - WSO	Geostrategiczne położenie RP
MSZ - DPB	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
ABW	Zagrożenia bezpieczeństwa RP
WSI	Polityczno - militarne zagrożenie bezpieczeństwa RP
KPRM - DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
AON - WSO	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON - WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
KPRM-DSO	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
MON - DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON - DPO	Systemy obronności RP - podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON - DPO	Przygotowania obronne RP - formy, warunki i zasady
MON - DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON - DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno - militarnego i wojny
AON - WWL	Światowe trendy transformacji siły militarnej w aspekcie bezpieczeństwa państwa i koalicji
AON - WSO	Zadania, skład i struktura Sił Zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON - SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa
AON - WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa - gospodarza (HNS). Współpraca cywilno - wojskowa
AON - WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
ABW	Ochrona informacji niejawnych
MSWiA - BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA-BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny
MSWiA-KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe - zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON - WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP - DSO	Realizacja zadań gospodarczo - obronnych przez przedsiębiorstwa
MG - DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo - obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA - KGPSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA - DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON - WSO MON - DPO	System kierowania obronnością państwa. Miejsce i rola administracji w województwie
AON - Instytut Humanistyczny	Psychospołeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa
MENiS - BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK - BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ - DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu

MŚ - DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki, i likwidacji skutków
AON - WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON - WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON - WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON - AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno - militarnego
AON - WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON - AON	Podsumowanie i zakończenie kursu
5. Starostowie i wicestarostowie	
MON - AON	Otwarcie kursu. Zapoznanie z celami kształcenia. Tradycje i współczesny obraz Akademii Obrony Narodowej.
AON - WSO	Rola i zadania Wydziału Strategiczno - Obronnego w działalności dydaktyczno - naukowej Akademii Obrony Narodowej. Zapoznanie z programem kształcenia na kursie.
AON - WSO	Geostrategiczne położenie RP
AON - WSO	Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa RP
WSI	Zagrożenia polityczno - militarne RP
KPRM - DSO	Kompetencje i zadania organów władzy i administracji z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa
AON - WSO	Strategiczne aspekty bezpieczeństwa euroatlantyckiego
AON - WSO	Sojusznicze problemy obronności państwa członka NATO
MON - DPO	Bezpieczeństwo narodowe RP w kontekście przyjętych strategii
MON - DPO	Systemy obronności RP - podstawowe elementy i zadania oraz kierunki jego rozwoju
MON - DPO	Przygotowania obronne RP - formy, warunki i zasady
MON - DPO	Ogólne zasady programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie
MON - DPO	Planowanie operacyjne, funkcjonowanie administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach kryzysu polityczno - militarnego i wojny
KPRM-DOSO	Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w państwie
AON - WSO	Zadania, skład i struktura Sił Zbrojnych RP, stan obecny i prognozy rozwoju
MON - SGWP	Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa
AON - WSO	Zadania wynikające z obowiązku państwa - gospodarza (HNS). Współpraca cywilno - wojskowa
AON - WSO	Obrona terytorialna w systemie obrony narodowej
ABW	Ochrona informacji niejawnych
MSWiA - BSO	Zadania obronne realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych
MSWiA - BSO	Wybrane aspekty szczególnej ochrony obiektów oraz organizacja funkcjonowania administracji publicznej w województwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny
MSWiA - KGP	Policyjne sytuacje kryzysowe - zadania Policji, organizacja działań i współdziałanie
AON - WSO	Zasady finansowania zadań obronnych
MSP - DSO	Realizacja zadań gospodarczo - obronnych przez przedsiębiorstwa
MG - DPSO	Problematyka przygotowań gospodarczo - obronnych w tym mobilizacja gospodarki
MSWiA - KGSP	Koncepcja ochrony ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Rola Obrony Cywilnej w tym zakresie
MSWiA - DBP	Reagowanie w razie klęsk żywiołowych
AON - WSO MON - DPO	System kierowania obronnością państwa. Miejsce i rola administracji w województwie
AON - Instytut Nauk Humanist.	Psycho społeczne problemy przygotowania kadr administracji publicznej dla obronności i bezpieczeństwa państwa

MENiS - BSO	Edukacja dla bezpieczeństwa w zreformowanej oświacie
MK - BSO	Ochrona dóbr kultury w czasie kryzysu i wojny
MZ - DSO	Ogólne zasady przygotowania i funkcjonowania ochrony zdrowia na czas kryzysu
MŚ - DSO	Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania organów administracji publicznej z zakresu profilaktyki i likwidacji skutków
AON - WSO	Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej z organami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny
AON - WSO	Organizacje pozarządowe w obronności
AON - WSO	Instruktaż do gry decyzyjnej
MON - AON	Reagowanie w sytuacji kryzysu polityczno - militarnego
AON - WSO	Wybrane problemy obronności państwa
MON - AON	Podsumowanie i zakończenie kursu

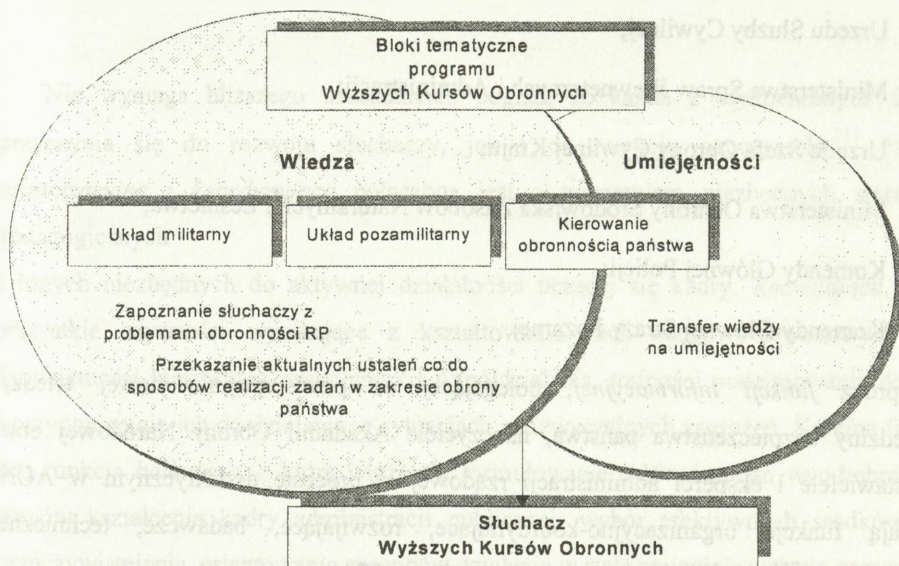
INSTYTUCJE REALIZUJĄCE PROGRAM

Nazwa instytucji	Stosowany skrót
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Spraw Obronnych	KPRM - DSO
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Biuro Spraw Obronnych	MSWiA – BSO
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Bezpieczeństwa Powszechnego	MSWiA - DBP
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	MSWiA – KGPPS
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Komenda Główna Policji	MSWiA - KGP
Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Departament Polityki Bezpieczeństwa	MSZ – DPB
Ministerstwo Skarbu Państwa – Departament Spraw Obronnych	MSP – DSO
Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – Departament Przemysłowego Systemu Obronnego	MGPiPS – DPPO
Ministerstwo Kultury – Biuro Spraw Obronnych	MK – BSO
Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu – Biuro Spraw Obronnych	MENiS – BSO
Ministerstwo Zdrowia – Departament Spraw Obronnych	MZ – DSO
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	ABW
Wojskowe Służby Informacyjne	WSI
Ministerstwo Środowiska - Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – Zespół Monitoringu	MŚ – GIOS-ZM
Ministerstwo Obrony Narodowej – Departament Polityki Obronnej	MON – DPO
Ministerstwo Obrony Narodowej – Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP	MON – DSO SZRP
Ministerstwo Obrony Narodowej – Sztab Generalny Wojska Polskiego	MON – SG WP
Ministerstwo Obrony Narodowej – Akademia Obrony Narodowej	MON - AON

Nieodłącznym elementem procesu formalizacji programu kształcenia na Wyższych Kursach Obronnych jest jego weryfikacja i uzgodnienia prowadzone 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 i Sportu, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Agencję

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Urząd Służby Cywilnej, Ministerstwo Obrony Narodowej. Stąd też można założyć, iż jest to program rzeczywiście odzwierciedlający potrzeby uczestników kursu. Jednak pożądanym jest, ze względów dydaktycznych, aby słuchacze również uważali, iż tematyka programu odpowiada 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 ich 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) przedstawiono na rysunku 36.



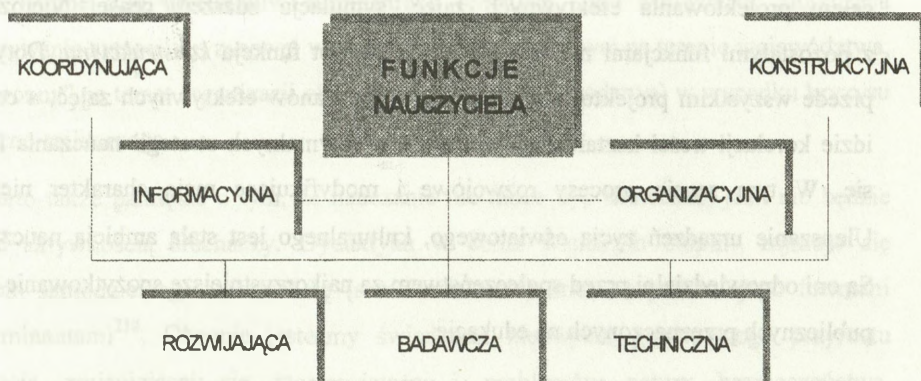
Rysunek 36. Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa realizowane na Wyższych Kursach Obronnych

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

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

Oprócz *funkcji informacyjnej*, polegającej na przekazywaniu nowej wiedzy z dziedziny bezpieczeństwa państwa, nauczyciele Akademii Obrony Narodowej oraz przedstawiciele i eksperci administracji rządowej w procesie dydaktycznym w AON spełniają funkcje organizacyjno-koordynujące, rozwijające, badawcze, techniczne i konstrukcyjne²¹⁴. Funkcje te zaprezentowano na rys. 37.

²¹⁴ Szerzej na temat projektowania dydaktycznego, 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.



Rysunek 37. Funkcje nauczyciela w procesie dydaktycznym

Nie wymaga bliższego uzasadnienia pogląd, że każda z wymienionych funkcji przyczynia się do rozwoju słuchaczy, jak i do rozwoju nauczyciela.²¹⁵ Funkcja *organizacyjna i koordynująca* połączona jest z tworzeniem niezbędnych warunków pedagogicznych

i innych niezbędnych do aktywnej działalności uczącej się kadry. *Rozwijająca*, wiąże wszystkie 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. Kolejną funkcją jest funkcja *badawcza*, z którą wiąże się formułowanie celów i zadań wyodrębnionych etapów kształcenia kadry administracji publicznej, wybór efektywnych środków jego urzeczywistnienia, orientowanie sposobów działania w stale zmieniających się warunkach.

Funkcja *techniczna*, jak sama nazwa wskazuje, nierozzerwalnie wiąże się z rozwojem cywilizacji, a co za tym idzie techniką. Obejmuje ona systematyczne uzupełnianie wiedzy z zakresu bezpieczeństwa państwa, globalizacji, problemów obronności państw i regionów, wykorzystując do tego celu narzędzia i wiedzę techniczną. Nie jest już nowością tworzenie

²¹⁵ Szerzej na temat edukacji, rozwoju nauczycieli pisze: H. Kwiatkowska, *Edukacja nauczycieli: konteksty, kategorie, praktyki*, Warszawa 1997; T. Lewowicki, *Osobowość a aspiracje*, Warszawa 1991.

programów powiązanych z cyberprzestrzenią, tzn. stosowanie technik komputerowych celem projektowania efektywnych zajęć, symulacja zdarzeń, case. Nerozerwalnie z pozostałymi funkcjami nauczyciela związana jest funkcja *konstrukcyjna*. Dotyczy ona przede wszystkim projektowania i opracowania planów efektywnych zajęć, a co za tym idzie korelacji treści kształcenia oraz wyboru optymalnych strategii nauczania i uczenia się. W tym sensie procesy rozwojowe i modyfikujące mają charakter nieustający. Ulepszanie urządzeń życia oświatowego, kulturalnego jest stałą ambicją nauczycieli.²¹⁶ Są oni odpowiedzialni przed społeczeństwem za najkorzystniejsze spożytkowanie środków publicznych przeznaczonych na edukację.

W tym miejscu należy wyróżnić kilka zadań nauczyciela w ujęciu kompetencji zawodowych i pozazawodowych. Oto one:

- nauczanie i organizowanie procesu uczenia się, odnajdywanie sposobów efektywnego „dotarcia” do słuchacza;
- wykonywanie funkcji wychowawczej i inspirowanie do samowychowania;
- diagnozowanie stosunków w grupie;
- kształtowanie planów edukacyjnych;
- działalność nowatorska, inicjowanie różnych form nauki oraz działalność badawcza.

Wart upowszechnienia jest pogląd²¹⁷, 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).

²¹⁶ Zob. T. Lewowicki, *Przemiany oświaty*, Warszawa 1997, s. 31 i następne.

²¹⁷ Por. H. Błazejewski i Z. Wiatrowski, *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1; *Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej, A. Kotusiewicza, Warszawa-Łódź 1992; Z. Kwieciński, *Edukacja wobec wyzwań demokracji*, II Ogólnopolski Zjazd Pedagogiczny, Toruń 1995.

Na przykład w ostatnich kilku latach z dobrym skutkiem prowadzone są gry decyzyjne o dość istotnej dla urzędników administracji tematyce: „gra ratownicza” dotycząca rozwiązywania sytuacji kryzysowej wynikłej z klęski żywiołowej na terenie województwa, „gra obronna” na temat organizacji obrony narodowej (województwa) w wypadku 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 determinantami²¹⁸. Obecnie jesteśmy świadkami niezwykle gwałtownego przyrostu informacji, zmieniającej się rzeczywistości i problemów natury bezpieczeństwa, w odniesieniu do tego samokształcenie nabiera jeszcze większego znaczenia. Niektórzy dydaktycy są nawet zdania, że podstawowym obowiązkiem współczesnej szkoły jest nauczyć uczniów tego, jak powinni sami uczyć się skutecznie²¹⁹. Ta umiejętność stanowi niezbędny warunek przystosowania się współczesnych kadr administracji do stale zmieniających się form życia, pracy i powstających zagrożeń.

Istota samokształcenia sprowadza się do umiejętności gromadzenia własnych i cudzych doświadczeń oraz ujmowania ich w nowe struktury w zależności od kształtującej się sytuacji oraz stopnia jej rozpoznania. Forma ta polega na pogłębianiu wiadomości teoretycznych przez samodzielne studiowanie wybranych opracowań, poszczególnych problemów, objętych programem szkolenia, literatury specjalistycznej i czasopism fachowych, jak i przez systematyczne przygotowanie się do zajęć. Umiejętność ta jest niezmiernie potrzebna słuchaczom WKO, chociażby z tego powodu, że kurs ten trwa dość krótko. Wiedza przekazywana na zajęciach nie jest w stanie zaspokoić potrzeb poznawczych uczestników. Uruchamia ona jedynie pewien proces myślenia i działania w sferze bezpieczeństwa, w tym obronności państwa. Umiejętności nabyte przez kadrę administracji publicznej w trakcie edukacji nie wyczerpują ich możliwości w tej sferze działania.

²¹⁸ Zob. J. Maciejewski, *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998, s. 55 i następne.

²¹⁹ 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...*, dz. cyt., s. 153-166; Cz. Kupisiewicz, *Podstawy dydaktyki ogólnej...*, dz. cyt., s. 55-56.

4.3.3 Cele i zadania Podyplomowego Zaocznego Studium Bezpieczeństwa Narodowego (PZS BN) w Akademii Obrony Narodowej

Dokonujące się dziś, a nawet stale przyspieszające zmiany sprawiają, że swojej edukacji nie powinno się ograniczać jedynie do studiów drugiego stopnia. Sądzi się, że powinna być ona procesem nieprzerwanym. Człowiek uczy się przez całe życie, zdobywa wiedzę i nabywa nowe umiejętności – wykorzystuje je w pracy i życiu codziennym. Uważa się, że systematyczna edukacja jest koniecznością, jedyną szansą aktualizacji i nadążania za postępem cywilizacyjnym, budowaniem swojego miejsca w dobie globalizacji, w świecie pełnym zagrożeń.

Pewną propozycją dla kadry administracji publicznej może być edukacja na Podyplomowym Zaocznym Studium Bezpieczeństwa Narodowego (PZS BN) w Wydziale Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej. Głównym celem kształcenia słuchaczy jest zdobywanie i ugruntowanie wiedzy z zakresu: bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, strategii, ekonomiki bezpieczeństwa oraz prawnych aspektów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Zajęcia odbywają się w formie wykładów problemowych, ćwiczeń, seminariów i dyskusji.

Studia trwają dwa semestry i obejmują 216 godzin zajęć dydaktycznych, z egzaminem końcowym – 226 godzin.²²⁰ W toku studiów ważne miejsce zajmuje samokształcenie. Na marginesie warto nadmienić, że „współczesna dydaktyka traktuje samokształcenie jako wyższy etap kształcenia”²²¹. Na temat pracy samokształceniowej napisano wiele książek, wskazując na liczne techniki pracy. Wśród najważniejszych, należałoby wymienić: studiowanie literatury i praktycznych przypadków, słuchanie i dyskutowanie, czerpanie wiedzy z mediów i innych źródeł, pisemne opracowywanie zagadnień. Równocześnie, w trakcie kształcenia na PZS BN, kładzie się nacisk na znaczenie selekcji i syntezy informacji w procesie samokształcenia.

Badania programu studiów wskazują na zależności teorii z praktyką. Związek między jedną a drugą w nauczaniu, w tym wypadku, jest oczywisty. Teoria daje słuchaczom poznanie rzeczywistości bezpieczeństwa narodowego i pokazuje kontekst

²²⁰ W. Pokruszyński, *Program Podyplomowego Zaocznego Studium Bezpieczeństwa Narodowego*, AON, Warszawa 2003, s. 5.

²²¹ W. Okoń, *Wprowadzenie do dydaktyk...*, dz. cyt., s. 159.

międzynarodowy, praktyka uczy oddziaływania nań skutecznego, gdyż opartego na poznaniu zasad i jego właściwości.

Jak wspomniano wcześniej, program składa się z czterech bloków. Pierwszy, pod nazwą bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, ujęto go w 98 godzinach dydaktycznych. Znajdują się w nim, między innymi, następujące zagadnienia:

- Istota bezpieczeństwa narodowego i teorii bezpieczeństwa międzynarodowego;
- Bezpieczeństwo w europejskiej myśli filozoficznej i społecznej;
- Narodowe i sojusznicze aspekty bezpieczeństwa, w tym obronności RP;
- Miejsce Polski w europejskim systemie bezpieczeństwa;
- Problemy bezpieczeństwa globalnego, regionalnego i narodowego;
- Sytuacje kryzysowe w otoczeniu Polski i ich wpływ na jej bezpieczeństwo;
- Terroryzm międzynarodowy;
- Stosunki transatlantyckie;
- System bezpieczeństwa publicznego;
- Stan i kierunki rozwoju edukacji obronnej społeczeństwa RP.

Drugi blok tematyczny – strategia (88 godzin dydaktycznych) – podejmuje problematykę:

- Wprowadzenia studiów strategicznych, bezpieczeństwa, w tym obronności i wojskowości;
- Podstaw teoretycznych strategii;
- Podstaw zarządzania strategicznego bezpieczeństwem, w tym obronnością i siłami zbrojnymi;
- Strategii bezpieczeństwa, obronności i wojskowości.

Ekonomika bezpieczeństwa (24 godziny dydaktyczne), to kolejny blok studium podyplomowego. Szczególną uwagę w nim poświęcono na:

- Wykorzystanie syntetycznych miar potęgi w strategii bezpieczeństwa;
- Politykę gospodarczo-obronną oraz dynamikę rozwoju gospodarczego;
- Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa i przemysł zbrojeniowy;

- Współpracę gospodarczo-obronną w sojuszu NATO;
- Wydatki wojskowe w Polsce oraz koszty funkcjonowania systemu obronnego państwa;
- Programowanie i planowanie gospodarczo-obronne RP.

Ostatni, czwarty blok tematyczny – podstawy prawne bezpieczeństwa - mieści w sobie tylko 6 godzin zajęć. Ujmuje on zagadnienia legislacyjno-prawne systemu obronnego państwa (SOP), międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych i jego stosowanie oraz proces dostosowania systemu prawnego RP do wymogów NATO.

Rozpatrując problem pod względem podziału godzin dydaktycznych na formy prowadzenia zajęć, należy powiedzieć, że znaczną część (194 godziny) zajmują wykłady, natomiast dyskusje – 16 godzin, a seminaria 6. Kolokwia i egzaminy stanowią 10 godzin dydaktycznych. Taki rozkład zajęć daje możliwość przekazania wiedzy i wyrobienia u słuchaczy umiejętności, niezbędnych do działalności w sferze bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności państwa. Pozwala na weryfikację zdobytej wcześniej wiedzy i doskonalenie już nabytej.

Warunkiem ukończenia studiów jest zaliczenie bloków tematycznych, wyszczególnionych wcześniej, przedstawienie pisemnej pracy studyjnej oraz zdanie egzaminu końcowego.

W konsekwencji studiów, absolwenta PZS BN cechują wiedza i umiejętności z zakresu realiów funkcjonowania państwa, w nim głównie: systemu bezpieczeństwa narodowego oraz implikacji międzynarodowych, planowania, polityki i gospodarki obronnej państwa, powstawania oraz opracowywania i wdrażania strategii, umiejętności współdziałania i dostosowywania posiadanej wiedzy do zmieniającej się rzeczywistości w obliczu rosnącej złożoności świata (terroryzmu, wojen nawet globalizmu).

Uważa się, że absolwent powinien trafnie rozpoznawać stan istniejących oraz prawdopodobnych tendencji przyszłościowych, umieć wykorzystywać prognozy dla wyboru rozwiązań optymalnych w danych warunkach i rozstrzygnięcia sytuacji konfliktogennych.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że na podstawie zdobytej wiedzy i umiejętności oraz gotowości do jej rozszerzania absolwent tych studiów, powinien posiadać:

- odpowiednio wysokie kompetencje merytoryczne w zakresie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości pełnienia określonych funkcji w administracji publicznej;
- zdolność do samodzielnego myślenia, np. w ocenie określonych zjawisk, procesów i mechanizmów występujących w systemie obronności państwa;
- umotywowaną zdolność: analizowania, oceny i opiniowania różnego typu planów i programów z dziedziny bezpieczeństwa narodowego;
- zdolność decydowania i podejmowania racjonalnych wyborów w sytuacji zagrożenia;
- zdolność posługiwania się dokumentami normatywnymi oraz informacją niejawną.

Mając powyższy „fundament wiedzy” i ukształtowane zdolności, absolwent PZS BN powinien być dobrze przygotowany do pełnienia funkcji lub stanowisk w instytucjach administracji rządowej i samorządowej (np. jako: urzędnik w biurze zajmującym się problematyką obronności, specjalista d/s współdziałania administracji z wojskiem, czy doradca (konsultant) w urzędzie (agencji, biurze) d/s bezpieczeństwa narodowego).

4.3.4 Przygotowanie obronne kadr administracji w resortach i województwach

Spójrzmy teraz na przygotowanie kadr administracji publicznej w resortach i województwach. Przygotowanie to organizowane 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 przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych państwa (zob. **tabela 39**). W czasie badań w 1998 r. poddano pod ocenę wewnętrzne szkolenie ogólnoobronne organizowane w województwie. Uzyskano wówczas średnią ocen prawie 4 (zob. **tabela 40**).

Tabela 39. Ocena wewnętrznego szkolenia ogólnoobronno organizowanego w województwie (Badania 1998 r., N = 40; dane w %)

Lp.	Wewnętrzne szkolenie ogólnoobronno organizowane w województwie	Ocena organizowanego szkolenia (% respondentów deklarujących ocenę)				
		bardzo dobrze	dobrze	dostateczni e	niedostatec znie	trudno powiedzieć
1	Ogólnoobronne 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 40. Średnia ocena wewnętrznego szkolenia ogólnoobronno organizowanego w województwie (Badania 1998 r., N = 40; dane w %)

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

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

Obecnie jednak, mimo że ocena ta nie uległa zasadniczej zmianie, widzi się potrzebę udoskonalenia wymienionych form. Chodzi między innymi o elementy współpracy wojska ze środowiskiem cywilnym, służbami i instytucjami państwa; jasne unormowania prawne; uregulowania w sferze świadczeń na rzecz bezpieczeństwa oraz o systemowe podejście do przygotowania urzędników do zadań obronnych państwa. Badania prowadzone w latach 2001 i 2002 wykazały, że dotychczasowe formy przygotowania kadr administracji spełniają swoje zadania. Wiedza i nabywane umiejętności są urzędnikom pomocne w wykonywaniu przez nich zadań służbowych. Wyniki przedstawione są w tabeli 41.

Tabela 41. Określenie przydatności przygotowania z zakresu obronności państwa w wypełnianiu obowiązków służbowych (Badania 2001-2002 r., N = 104; dane w %)

Problem	Ocena (% respondentów deklarujących ocenę)					
	zdecydowanie tak	tak	raczej tak	raczej nie	nie	zdecydowanie nie
Przydatność przygotowania obronnego w wypełnianiu obowiązków służbowych	13,6	34,9	24,3	15,5	9,7	1,9

Tak pozytywne opinie mogą napawać optymizmem i przekonywać co do tego, że kadra administracji publicznej w zdecydowanej większości (72,8%) zauważa potrzebę przygotowania się z tego zakresu. Urzędnicy uzasadniają swoją opinię tym, że zdobyta wiedza pomaga im w podejmowaniu decyzji dotyczących sfery bezpieczeństwa jak i innych nie mniej ważnych dziedzin życia. Pomaga np. w realizacji podstawowego zadania powierzonego do wykonania władzom województwa, a mianowicie przygotowania i utrzymania na odpowiednim poziomie własnego potencjału (obronnego) oraz sprawnego rozwinięcia i skutecznego jego wykorzystania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa Polski i w czasie wojny.

Mówiąc o przygotowaniu kadr (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 i umiejętności). Wśród zasadniczych czynników geograficzno-ekonomicznych można byłoby wymienić:

- 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 zaś na pierwszy plan wysuwa się rola województwa pod względem operacyjnym, charakter i liczba obiektów militarnych, walory obronne terenu. Nie mniej ważne znaczenie ma usytuowanie 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, w tym ukazuje również obszary tematyczne przygotowania do zadań obronnych pracowników administracji publicznej.

Rozpatrując istotę przygotowania tych kadr, 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.²²²

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

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

²²² 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.

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 przygotowawczych. 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 ogólnobronne 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 organem²²³.

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

²²³ Szerzej E. Kabala, *Organizacja szkolenia ogólnobronnego w województwie i gminie*. „Wiedza Obronna” 1996, nr 1/176, s. 70-71.

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. Sądzi się, że przygotowanie to należałoby rozpocząć od zajęć zbiorowych (jako pierwszego poziomu), które powinny być prowadzone w zorganizowanych małych grupach szkoleniowych. Zajęcia te byłyby wówczas celowe i stanowiły część pewnego podsystemu edukacyjnego, dawałyby podstawę do dalszego przygotowania 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 ogólnoobronne. Miałyby one za zadanie po pierwsze – sprawdzenie i doskonalenie umiejętności wykonywania zadań obronnych w związku z pełnioną funkcją. Po drugie – usprawnienie pracy zespołowej poszczególnych komórek organizacyjnych na rzecz bezpieczeństwa i tym samym podwyższanie gotowości obronnej państwa.

Warto w tym miejscu dodać, że trening, gra, ćwiczenie różnią się między sobą nie tylko celami szkoleniowymi, ale także różnice występują pod względem organizacyjno-metodycznym. Trening obronny²²⁴ polega na wielokrotnym, indywidualnym lub zespołowym działaniu, poprzez wykonywanie (powtarzanie), ustalonych uprzednio, czynności, a jego celem jest doskonalenie umiejętności rozwiązywania zadań obronnych

²²⁴ 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).

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

Pewnym dopełnieniem drugiego poziomu byłoby ćwiczenie ogólnobronne, polegające na doskonaleniu umiejętności i weryfikowaniu przyjętych rozwiązań w zakresie obronności. W ćwiczeniu, oprócz kadry kierowniczej biorą udział jednostki przewidziane do militaryzacji oraz siły obrony cywilnej. Należy mieć świadomość, że zastosowanie tych jednostek i sił pozwalałoby na dodatkowe doskonalenie powołanych do działania jednostek oraz nabywanie przez pracowników administracji publicznej ważnych, potrzebnych 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 wątplenia można przyjąć, że obejmują one większość zadań obronnych realizowanych w województwie (w okresie pokoju, podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny) i dotyczą wszystkich dziedzin obronności państwa.

Dokonując analiz z punktu teorii ewolucjonistycznej podkreślić można, że w społeczeństwie zachodzi ciągły proces dyferencjacji i specjalizacji instytucji, również w aspekcie przygotowania kadr do zadań obronnych 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 przygotowania urzędników (lub jego formalnie zorganizowana część) jest w tym sensie, przykładem instytucji.

Możemy więc spojrzeć na przygotowanie to 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 przygotowania 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 obrony 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 przygotowania kadr administracji publicznej w zakresie obronności państwa; jednocześnie inicjowanie procesu powstawania nowych form tego przygotowania. Procesu stanowiącego swego rodzaju siłę motoryczną ciągłego doskonalenia urzędników w dziedzinie obronności państwa.

4.3.5 Możliwości szkolenia podstawowego osób, którym powierzono zadania związane z obronnością państwa

„Tak długo, jak robisz to, co robisz, tak długo będziesz dostawał to, co dostajesz” – to mądre powiedzenie. W świetle przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji, można zmodyfikować to powiedzenie: „będziesz miał to, co masz tak długo, jak długo przeciwnik nie udoskonali swojej taktyki”. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie kraje, mimo, że uprawiają politykę pokoju, doskonalały swoje kadry i możliwości obronne kraju.

Niestety, jak wspomniano wcześniej, większość polskich urzędników nie jest w stanie efektywnie realizować nałożonych na nich zadań obronnych, uważa się, że ze względu na brak doświadczenia i niezbędnej wiedzy. Nadto, szkolenie jest jedynym sposobem, żeby dotrzymać kroku współczesnym metodom walki i przygotować się do obrony przed zagrożeniami czasu pokoju i wojny (do wykonania zadań obronnych państwa). Na

marginiesie warto nadmienić, że wysokie kwalifikacje kadry to główne narzędzie w skutecznej walce z zagrożeniami i jak się wydaje jedyne, którym dysponujemy. Aby osiągnąć sukces, w tej dziedzinie, nie ma nic ważniejszego, jak umiejętność ciągłego doskonalenia kwalifikacji obronnych administracji.

W rozważaniach bardzo istotnym elementem jest jakość i organizacja tych szkoleń. Podjęto wiele działań, aby ułatwić pokonywanie przeszkód organizacyjnych i funkcjonalnych w tym zakresie. Z badań wynika, że działania mające na celu uporządkowanie organizacji i funkcjonowania struktur obronnych w państwie, wymagają wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego.²²⁵ W rozporządzeniu tym należałoby ująć kwestie tworzenia i prowadzenia szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników administracji publicznej, stworzenie formalno-prawnych warunków do pozyskiwania niezbędnej wiedzy obronnej oraz doskonalenia umiejętności w zakresie obronności. Sądzi się, że takie rozporządzenie pozwoli na ujednoczenie problematyki kierowania sprawami obronności w państwie.

Przejdźmy teraz do możliwości organizowania szkolenia podstawowego. Dla przypomnienia, celem jego jest przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań związanych z obronnością państwa, do realizacji tych zadań. Ponadto kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych, realizujących zadania związane z obronnością państwa, z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych RP i wojsk sojusznicznych. Szczególną uwagę zwraca się na przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania w czasie podwyższenia jego gotowości obronnej i wojny oraz, jak wspomniano wcześniej, kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu.

Możliwości szkolenia w tym zakresie są dość duże, natomiast nie do końca są wykorzystywane. Widzi się je w takich obszarach, jak:

- zasoby osobowe, tj. specjalistyczna (pod względem obronności) kadra zatrudniona w resortach, województwach i w instytucjach edukacyjnych, profesjonalnie przygotowana osób z zakresu zadań obronnych państwa;

²²⁵ Zaawansowane prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego już trwają (2003 r.). Rozporządzenie ma określić: organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające szkoleniu, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia oraz właściwości organów realizujących szkolenie.

- zaplecze dydaktyczne, przygotowane do prowadzenia zajęć teoretycznych i treningów (uczelnie wojskowe i cywilne oraz ośrodki szkolenia);
- konsultacje eksperckie w zakresie zadań obronnych państwa ze Sztabu Generalnego WP i pozostałych instytucji Ministerstwa Obrony Narodowej;
- doskonalenie kadry dydaktycznej i eksperckiej na różnych formach edukacji w kraju i zagranicą.

Zgodnie z programem, szkolenie podstawowe kadr administracji publicznej mieści w sobie takie zagadnienia, jak: międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa, procesy integracyjne z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa, system obronności, przygotowania obronne oraz zasady funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia i wojny. Szczególnie ukierunkowane jest na nabycie umiejętności wykonywania zadań związanych z obronnością państwa. Forma szkolenia podstawowego polega na prowadzeniu zajęć teoretycznych i treningów w ramach resortu, województwa, samorządzie, powiecie lub gminie. Odpowiedzialnym za jego organizację jest:

- właściwy minister – w odniesieniu do szkolenia organizowanego w ramach kierowanego przez niego działu administracji rządowej;
- wojewoda – w odniesieniu do szkolenia organizowanego w województwie;
- marszałek województwa, starosta, wójt lub burmistrz (prezydent miasta) – w odniesieniu do szkolenia administracji samorządowej, odpowiednio w województwie samorządowym, powiecie lub gminie.

Do obowiązków organizatora szkolenia należy m.in.: opracowanie planów i programów szkolenia, kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu, zapewnienie warunków do realizacji procesu szkolenia oraz prowadzenie dokumentacji.

Zajęcia teoretyczne i treningi (szkolenie podstawowe) planowane i realizowane są w cyklu rocznym, co daje możliwości skorelowania działań edukacyjnych i materiałowo-finansowych. Na marginesie warto nadmienić, że zgodnie z informacją o projekcie budżetu MON na 2004 r. wydatki na przedsięwzięcia związane z utrzymaniem i doskonaleniem podsystemu kierowania obronnością, w tym przygotowanie stanowisk kierowania, łączność, szkolenie obronne kadr kierowniczych administracji publicznej, a także

utrzymanie i doskonalenie ogniów pozamilitarnych, wydają się wystarczające, sięgają bowiem 42.668 tys. zł, co daje o 4,1% wyższą kwotę niż w 2003 roku (41.000 tys. zł).²²⁶

Prowadzone badania, ujawniły pewien symptom, objawiający się chęcią podwyższania swoich kwalifikacji obronnych poprzez pryzmat atrakcyjności szkolenia oraz potrzeby posiadania kwalifikacji w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że w każdym szkoleniu istotna jest jego efektywność. Czy wiemy jak powinno wyglądać efektywne szkolenie? Uważa się, że nie jest ono jednorazowym wydarzeniem, jest procesem, który musi charakteryzować się ciągłością. Rozpoczyna się na długo przed wejściem uczestników na salę szkoleniową, a nie kończy się, gdy uczestnicy opuszczają tą salę. Szkolenie możemy uznać za zakończone dopiero wtedy, kiedy widzimy założone efekty w pracy. Ponadto szkolenie to pewna inwestycja, która zwraca się w czasie. W wypadku podstawowego szkolenia obronnego inwestycja ta zwraca się wówczas, gdy występują zagrożenia i należy podjąć działania.

Należy dodać, że ważnym aspektem jest zadowolenie uczestników z prowadzonego szkolenia obronnego. Zwiększa ono szansę, że kadra przyswoi sobie przekazywane treści. Na czynnik przyswojenia ma jednak wpływ wiele innych aspektów: postawa szkolonego, dotychczasowe doświadczenie z przebytych szkoleń, poziom kultury organizacyjnej, aktualna sytuacja w instytucji i wiele innych. Cóż więc jest najważniejsze? Uważa się, że oprócz zadowolenia ze szkolenia, to przede wszystkim zastosowanie poznanej wiedzy w praktyce, na stanowisku pracy i określenie efektów. Notabene, kwestia implementacji wiedzy w życie nie jest łatwa i wymaga zupełnie innego podejścia do procesu szkolenia. W czasie działalności zawodowej, każdy z urzędników wypracował w sobie wiele nawyków dotyczących m.in.: sposobów komunikowania się, korzystania z metod interpretacji przepisów prawnych, reagowania na zagrożenia i stres. W trakcie szkolenia prowadzący ma za zadanie spowodować, aby te nawyki służyły sprawnemu wykonywaniu zadań obronnych państwa. Może tego dokonać prowadząc treningi oraz zajęcia teoretyczne poparte przykładami i procedurami działania w danej sytuacji.

W szkoleniu podstawowym, jak i doskonalącym, szczególną rolę pełnią prowadzący zajęcia, którzy z założenia stanowią wyselekcjonowaną grupę reprezentującą wyższy stopień wiedzy obronnej. Poza tym, w całym procesie ważną rolę odgrywa przełożony

²²⁶ Informacja o projekcie budżetu MON na rok 2004, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2003.

urzędnika (często zapomina się o jego znaczeniu). Nie ulega wątpliwości, że bezpośredni przełożony spędza najwięcej czasu z uczestnikami szkolenia i to on może ich przygotować i umotywować do tego procesu.

Należy podkreślić, że szkolenie wyrabia u kadry nowe nawyki. Oczywiście wypracowanie nawyku nie jest sprawą prostą. To wymaga czasu i ćwiczenia. Dlatego też bardzo istotnym czynnikiem jest ilość materiału przekazywanego podczas jednego szkolenia. Z praktyki wynika, iż największą skuteczność osiąga się podczas jednodniowych spotkań rozdzielonych miesięczną przerwą. Uważa się, że czas pomiędzy kolejnymi spotkaniami powinien zostać wykorzystany na zweryfikowanie wiedzy i sprawdzanie poznanych technik w codziennym życiu zawodowym (ich przydatności i skuteczności). I tutaj wraca się do roli przełożonego, która staje się nieoceniona w stymulowaniu pracowników właśnie na tym etapie.

Kolejne szkolenie rozpoczynać się powinno od podzielenia się obserwacjami uczestników z wykorzystania poznanych technik i krótkiego podsumowania poprzedniego szkolenia. W ten sposób uczestnicząca kadra zdobywa wiadomości i umiejętności z zakresu obronności państwa trzema drogami. Pierwsza, uczestnicząc w zajęciach teoretycznych i treningach prowadzonych bezpośrednio przez wykładowcę. Druga, realizując swoje zadania w teorii i praktyce oraz trzecia, obserwując rozwiązania innych oraz uczestnicząc w ich analizie i ocenie.

Efektywność tych zajęć nie może obejść się bez wyrobienia u słuchaczy umiejętności dobrej komunikacji między nimi i prowadzącym szkolenie. Wszyscy muszą być otwarci na dyskusowanie, przedstawianie swoich wątpliwości a także rozwiązań, planów pracy, doświadczeń i problemów nadto, konstruktywną krytykę.

Ważnym ogniwem procesu szkolenia jest kontrola i ocena wyników szkolenia. Sprawdza się poprawność, zakres opanowanej wiedzy, stopień nabycia umiejętności oraz poziom rozumienia procesów i zjawisk. Kontrola i ocena jest tym wszechstronniejsza, im więcej sposobów sprawdzania wiedzy i umiejętności stosuje się w trakcie szkolenia. Ocena także należy do przełożonego, który dokona jej, po zakończonym szkoleniu, sprawdzając efektywność pracownika na jego stanowisku pracy.

4.4 Podstawowe warunki organizowania i prowadzenia szkoleń służby cywilnej – implikacje dla obronności

Rozpatrując problem działania służby cywilnej w Polsce (SC) i sposobów jej szkolenia, nie sposób pominąć kwestii pojęciowych. Służba cywilna to termin używany na określenie sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych w organach i instytucjach państwowych. Jednocześnie służba cywilna to organizacja wyposażona w specjalistyczne narzędzia do kierowania.

Kto stanowi korpus służby cywilnej, kim jest członek korpusu, pracownik czy urzędnik służby cywilnej? Generalnie można powiedzieć, że korpus służby cywilnej stanowią pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w kilku tysiącach urzędów administracji rządowej w Polsce, tj. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i w urzędach im podległych (m.in. w izbach i urzędach skarbowych, urzędach morskich, archiwach państwowych), urzędach wojewódzkich, wojewódzkich i powiatowych inspektoratach (np. inspekcji weterynaryjnej, ochrony środowiska) i w wielu innych.

Pracownikiem służby cywilnej może zostać każda osoba, która posiada polskie obywatelstwo, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie oraz posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej i cieszy się nieposzlakowaną opinią. Taka osoba zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę, zaś urzędnik służby cywilnej to osoba zatrudniona na podstawie mianowania, oczywiście zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej.

Co się tyczy członków korpusu służby cywilnej, są nimi pracownicy i urzędnicy służby cywilnej. Warto dodać, że kandydatów do zatrudnienia w służbie cywilnej wyłania się w drodze naboru na wolne stanowiska pracy, organizowanego przez dyrektora generalnego urzędu. Ma on obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej (w kierowanym przez siebie urzędzie) przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu i ogłoszenie w Biuletynie Służby Cywilnej. Ogłoszenia powinny zawierać m.in.: wymagania konieczne do jego zajmowania, zakres wykonywanych na nim zadań oraz termin i miejsce składania określonych dokumentów.

Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie jest sprawdzianem teoretycznego i praktycznego przygotowania kandydata do wypełniania zadań urzędnika służby cywilnej.

Struktura służby cywilnej spełnia trzy podstawowe wymogi: zapewnia realizację celów, jest wystarczająco trwała, aby umożliwić nieprzerwane jej funkcjonowanie i ułatwia przystosowanie służby do zmieniających się warunków zewnętrznych.

4.4.1 *Idea służby cywilnej w Polsce*

W Polsce do idei służby cywilnej już nawiązywano w dwudziestoleciu międzywojennym, podczas prac nad uregulowaniem statusu prawnego urzędników. Efektem tych prac była ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Zgodnie z nią, służbie nadano charakter publicznoprawny. Ponadto cechą charakterystyczną rozporządzeń było objęcie przepisami o służbie cywilnej nie tylko pracowników administracji rządowej, ale także urzędników Kancelarii Cywilnej Prezydenta oraz urzędników Sejmu i Senatu. Zgodnie z ustawą urzędnik był zobowiązany „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle praw i przepisów, wypełniać obowiązki gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać (...) o dobro sprawy publicznej”(art. 21). Jednocześnie, dość szczegółowo były uregulowane sprawy dotyczące: zachowania tajemnicy służbowej, nie przejmowania korzyści związanych z wykonywanymi obowiązkami, a także niepodejmowania dodatkowej pracy poza administracją z równoczesną stabilnością zatrudnienia.

Po drugiej wojnie światowej, wraz z nastaniem ideologii socjalistycznej odstąpiono od idei służby cywilnej. Po ponad czterdziestoletniej przerwie powrócono jednak do wcześniejszych koncepcji (na przełomie 1989 r.). Po kilku latach prac redakcyjnych, konsultacjach i całym procesie legislacyjnym ustanowiono służbę cywilną w Polsce.

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (art. 1) o służbie cywilnej stanowi, iż w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Misją jej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania i zarządzania państwem, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów. Wychodząc z powyższego wywodu uważa się, że sprawność taką mogą zapewnić odpowiednie kadry, tj. kompetentni urzędnicy, profesjonaliści rzetelnie i bezstronnie wykonujący swoje obowiązki.

W Polsce służba cywilna nie jest jeszcze dostatecznie ukształtowana. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w państwach, gdzie system służby cywilnej działa sprawnie, tworzony był on przez wiele lat. Pozytywnym trendem jest to, iż zachodzące w Polsce przemiany w zakresie służby cywilnej zbliżają ją do standardów Unii Europejskiej.

Urząd Służby Cywilnej działa na podstawie statutu nadanego przez prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 28 września 1999 roku. Urzędem kieruje szef Służby Cywilnej przy pomocy swojego zastępcy, dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektorów departamentów (komórek równorzędnych). W skład urzędu wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- Sekretariat Szefa Służby Cywilnej
- Biuro Dyrektora Generalnego Urzędu
- Departament Rekrutacji i Selekcji w Służbie Cywilnej
- Departament Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej
- Departament Szkolenia i Rozwoju Służby Cywilnej

Należy dodać, że urząd zapewnia także techniczną i kancelaryjno-biurową obsługę prac Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej (WKDSC). Rada Służby Cywilnej i komisja dyscyplinarna to organy mające umocowanie w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Rada Służby Cywilnej (RSC) jest organem opiniodawczo-doradczym prezesa Rady Ministrów, składa się z szesnastu członków powoływanych przez prezesa Rady Ministrów. Ponadto prezes Rady Ministrów powołuje na 6 lat piętnastu członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Obsługę komisji zapewnia Urząd Służby Cywilnej.

Służba cywilna obejmuje swym zasięgiem osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej. Chodzi o osoby pracujące w: kancelarii premiera, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędów centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich. Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb inspekcji i straży.

Nadmienić należy, że w 1999 r. w Polsce istniało ponad 900 urzędów podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej oraz ponad 1440 urzędów zespolonych wojewódzkich służb, inspekcji i straży. Jest to duży organizm

instytucjonalny, wymagający od swoich urzędników spójności w działaniu, sprawności i profesjonalizmu.

Ustawowy katalog powinności członka korpusu służby cywilnej w Polsce ma charakter otwarty i zawiera m.in.: przestrzeganie konstytucji i innych przepisów prawnych, chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela, dochowywanie tajemnicy służbowej, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych im zadań. Ponadto obowiązkiem członków korpusu służby cywilnej jest uczestniczenie w szkoleniach służby cywilnej. Na marginesie ujmując, szczególne znaczenie w służbie cywilnej ma znajomość języków obcych i ich doskonalenie, co znajduje swój wyraz w wymogach przy postępowaniu kwalifikacyjnym.

4.4.2 *Strukturalne i rzeczowe uwarunkowania szkolenia służby cywilnej*

Szkolenia są dostępne dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej i obejmują rozległą tematykę z wielu dziedzin, m.in. administracji, prawa, organizacji i zarządzania, przestrzegania zasad bezpieczeństwa i tajemnicy państwowej. Mogą być organizowane i prowadzone we wszelkich pozaszkolnych formach dydaktycznych, w szczególności jako: konferencje, seminaria, kursy i zajęcia warsztatowe oraz samokształcenie kierowane.²²⁷

Tryb organizowania szkolenia polega na: rozpoznaniu i analizie potrzeb szkoleniowych służby cywilnej, urzędów oraz członków korpusu, szczegółowym określeniu celów oraz tematyki i listy uczestników szkolenia. Po drugie, zatwierdzeniu programu i harmonogramu szkolenia. Również niezbędne jest uruchomienie procedury zamówienia publicznego w celu wybrania podmiotu dającego rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia. Ostatnim etapem organizacyjnym jest dokonanie oceny szkolenia w celu racjonalizacji polityki szkoleniowej.

Znacznie upraszczając problem, prowadzenie szkolenia polega na realizowaniu programu szkolenia, zapewnieniu warunków niezbędnych do prawidłowej edukacji oraz prowadzeniu dokumentacji szkolenia. Należy nadmienić, że szkolenia w służbie cywilnej są prowadzone przez: Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP), podmioty

²²⁷ Szczegółowy tryb oraz warunki organizacji i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej określa rozporządzenie Rady Ministrów z 22 marca 2000 r. (DzU 2000.22.280)

wyspecjalizowane w prowadzeniu szkoleń, których organami założycielskimi są organy administracji rządowej i podmioty spełniające kryteria określone w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2000 r. Podmioty te powinny m.in. posiadać co najmniej roczne doświadczenie w prowadzeniu szkoleń, program szkolenia i bazę materiałowo-techniczną oraz dysponować pracownikami lub współpracownikami dającymi rękojmię należytej realizacji programu szkolenia, w szczególności posiadającymi odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

Omawiane szkolenie można podzielić na: centralne, powszechne, indywidualne i specjalistyczne. Także, w ramach szkolenia mieści się studium zarządzania strategicznego.

Generalnie można stwierdzić, że szkolenia centralne służą przekazywaniu wiedzy i rozwijaniu umiejętności określonych w priorytetach szkoleniowych wobec członków korpusu służby cywilnej, tj. zajmujących stanowiska wyższe, średniego szczebla zarządzania oraz koordynujące i samodzielne. Szkolenia te mają więc na celu m.in.: wyrobienie umiejętności współdziałania w grupie, koordynację pracy w urzędzie i całej administracji oraz upowszechnianie standardów pracy tej tak ważnej grupy zawodowej. Są one planowane, organizowane i nadzorowane przez szefa służby cywilnej i mają charakter jednolity.

Obecny program szkolenia centralnego obejmuje: przygotowanie urzędników do partnerstwa europejskiego (w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej), tworzenie etosu służby cywilnej jako warunku społecznego zaufania do państwa, ponadto ma na celu wdrożenie jednolitych standardów zarządzania kadrami w administracji rządowej.

Kolejne są szkolenia powszechne, w tym wypadku osobą odpowiedzialną za planowanie, organizowanie i nadzorowanie jest dyrektor generalny urzędu. Szkolenia te służą przede wszystkim ogólnemu rozwojowi wiedzy i umiejętności członków korpusu służby cywilnej, niezbędnych do prawidłowego wykonywania przez nich zadań w służbie cywilnej. Adresatami szkoleń powszechnych są w szczególności członkowie korpusu służby cywilnej zajmujący stanowiska koordynujące i samodzielne, specjalistyczne oraz wspomagające. W programach mieszczą tematykę powszechnie występującą w urzędach, m.in.: informatykę, języki obce, prawo administracyjne i zamówienia publiczne. Znaczny nacisk nastawiony jest na zagadnienia dotyczące integracji europejskiej, standardy skutecznej i sprawnej pracy administracji, właściwych kontaktów z obywatelem oraz ochronę informacji niejawnych i danych osobowych.

Bardzo duże znaczenie dla rozwoju zawodowego urzędnika ma szkolenie w ramach indywidualnego programu. W tym wypadku, szkolenie planuje, organizuje i nadzoruje dyrektor generalnego urzędu, ale w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie urzędnikiem służby cywilnej. Dyrektor ustala, odrębnie dla każdego urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w kierowanym przez niego urzędzie, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do kierowania urzędnika na szkolenia, biorąc pod uwagę w szczególności:

- ocenę pracy urzędnika, dokonaną przez bezpośredniego przełożonego;
- perspektywy wykonywania pracy zawodowej przez urzędnika;
- potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia oraz potrzeby i możliwości urzędnika, ustalane w wyniku przeprowadzonych z nim uzgodnień.

W ocenie uczestników szkolenia, ta forma zdobywa uznanie, gdyż może być realizowana przez udział w szkoleniach centralnych, powszechnych lub specjalistycznych, których programy są zgodne z indywidualnym programem rozwoju zawodowego, a rozwój jest ukierunkowany na zdobycie wiedzy i nabycie konkretnych umiejętności.

Spójrzmy teraz na szkolenia specjalistyczne. Skierowane są one w szczególności do członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska specjalistyczne i służą pogłębianiu oraz uaktualnianiu ich wiedzy i umiejętności w dziedzinie związanej z zadaniami urzędu. Także są one planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu.

Z myślą o podwyższaniu kwalifikacji dyrektorów generalnych urzędów, wprowadzono w system szkoleń studium zarządzania strategicznego. W tym wypadku, podstawowymi celami kształcenia są:

- pogłębianie wiedzy na temat zasad funkcjonowania służby cywilnej, porządku prawnego i jego planowanych zmian, sytuacji społecznej kraju oraz funkcjonowania organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych;
- poszerzenie wiedzy i doskonalenie umiejętności przydatnych w pełnieniu obowiązków dyrektora generalnego urzędu oraz wymiana doświadczeń zawodowych.

Program studium obejmuje tematykę, dotyczącą m.in.: funkcjonowania służby cywilnej, procedur prawodawczych, prawa pracy i prawa administracyjnego. W procesie szkolenia, duży nacisk kładzie się na organizację i zarządzanie, w tym finansami

publicznymi, kontrolę i nadzór, zarządzanie zasobami osobowymi oraz na problematykę międzynarodową, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego i czynników na nie wpływających.

Należy dodać, że program studium zarządzania strategicznego jest realizowany w cyklu rocznym, od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku kalendarzowego. Do uzyskania zaliczenia jest wymagany udział w co najmniej 60% zajęć, przewidzianych w cyklu programowym.

Generalnie należy stwierdzić, że szkoleniom służby cywilnej nadaje się wysoką rangę. Świadczy o tym, chociażby traktowanie ich na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych. Jednocześnie członek korpusu służby cywilnej nie ponosi opłat z tytułu uczestnictwa w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej. Koszty szkoleń są pokrywane ze środków:

- wyodrębnionych w budżetach poszczególnych urzędów dla finansowania szkoleń powszechnych, szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika służby cywilnej oraz szkoleń specjalistycznych,
- rezerwy budżetowej, przeznaczonej na szkolenia członków korpusu służby cywilnej dla finansowania szkoleń centralnych oraz studium zarządzania strategicznego.

Równocześnie prowadzone są oceny szkoleń i na tej podstawie wyciągane wnioski, które służą usprawnianiu powyższego procesu. W tym miejscu należy powiedzieć, że ocena efektywności szkolenia może być dokonana na podstawie analizy po pierwsze, wyników dodatkowego sprawdzianu poziomu wiedzy lub umiejętności uczestników szkolenia przeprowadzonego przez organizatora szkolenia, po drugie, wyników sprawdzianów i egzaminów pisemnych. Wreszcie po trzecie, oceny efektywności szkolenia (przeprowadzanej przez bezpośrednich przełożonych uczestników szkolenia) dotyczącej zmian w sposobie wykonywania przez nich pracy w zakresie wymagającym posługiwania się wiedzą lub umiejętnościami, których nabycie (lub doskonalenie) było celem szkolenia. Ponadto systematycznie organizowane są badania w ramach projektów strategii działalności służby cywilnej. Wnioski z badań służą usprawnianiu funkcjonowania poszczególnych działów i komórek organizacyjnych urzędów.

4.4.3 Niektóre uwarunkowania rozwoju służby cywilnej w kontekście obronności państwa

W ostatnich kilku latach, w ramach projektu strategii informacyjno-promocyjnej służby cywilnej, przygotowanego przez Urząd Służby Cywilnej (USC), było sprawdzenie wiedzy i opinii na temat służby cywilnej, a także wstępna ocena materiałów przygotowanych do Kampanii Informacyjno-Promocyjnej i stworzenie przesłanek do ewaluacji programów działania.²²⁸ W badaniach udział wzięli przedstawiciele: społeczeństwa, klientów administracji, korpusu służby cywilnej oraz Biur Karier i innych organizacji zajmujących się promocją zawodową studentów.

Warto również wspomnieć, że program badań obejmował cztery szczegółowe projekty, z których trzy zrealizowane były metodami badań jakościowych a jedną metodą sondażu na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności.²²⁹ Analizując wyniki badań można dojść do wniosku, że praktycznie zaledwie co czwarty Polak słyszał kiedykolwiek o urzędnikach służby cywilnej, nie mówiąc już o podejmowanych działaniach Urzędu Służby Cywilnej w kierunku poprawy działalności instytucji w państwie i wykonywania przez nie zadań (w tym i obronnych). W prosty sposób dowodzi to braku wiedzy społeczeństwa o ustroju państwa i małym zainteresowaniu jego sprawami. Słabą i błędną wiedzę obywateli także potwierdzają przedstawiciele korpusu SC. Jaka jest przyczyna takiego stanu rzeczy? Zapewne niedoinformowanie społeczeństwa o działalności służby cywilnej, o jej strukturze i zadaniach, zwłaszcza przez media, z drugiej strony, brak chęci obywateli do zdobywania wiedzy na ten temat, a urzędników do nabywania dodatkowych kompetencji. Dlatego też, prowadzenie wielozakresowych

²²⁸ Działalność badawcza była realizowana w ramach projektu PHARE'99 – „Wzmocnienie administracji i zasobów ludzkich w celu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”.

²²⁹ Zob. J. Czapiński, Służba cywilna w opinii publicznej: jak o niej informować i jak ją promować. Podsumowanie wyników badań jakościowych i ilościowych, Urząd Służby Cywilnej, październik 2001. Program badań obejmował cztery szczegółowe projekty, z których trzy zrealizowane były metodami badań jakościowych a jedną metodą sondażu na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności. Projekt I – badanie jakościowe przeprowadzone w grupach respondentów reprezentujących ogół społeczeństwa polskiego oraz klientów administracji rządowej (zatrudniającej korpus służby cywilnej). Projekt II – badanie jakościowe, przeprowadzone w grupach złożonych z członków korpusu służby cywilnej, świadomych przynależności do służby cywilnej. Projekt III – badanie jakościowe, przeprowadzone wśród przedstawicieli Biur Karier i Organizacji zajmujących się promocją zawodową studentów i absolwentów wyższych uczelni. Projekt IV - badanie sondażowe na reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski.

kampanii informacyjnych może stanowić jeden z istotnych elementów ogólnej edukacji obywatelskiej, krok do uzdrowienia sytuacji w tej sferze.

Ponadto należy pamiętać, że organizacja taka jak służba cywilna, powstała po to, aby osiągać wybrane, specyficzne cele. Można powiedzieć, że są one racją istnienia każdej organizacji. Dobrze skonstruowany układ celów, ukierunkowany na odnowę i wynikający z niej rozwój pozwala organizacji przetrwać, ale to tak na marginesie.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że poglądy o wadze i roli administracji oraz traktowanie państwowej służby cywilnej jako zawodu łączącego się z określonymi wymaganiami, nabierają coraz większego znaczenia. Również, wiadomym jest, że obecny poziom rekrutacji nie jest wystarczający do tego, aby w najbliższej przyszłości utworzyć w pełni niezależny korpus służby cywilnej, jakkolwiek w ostatnich latach, nastąpiło nieznaczne przyspieszenie rekrutacji. W 2001 r. liczba urzędników służby cywilnej wzrosła o 276, z czego 218 osób zdało egzamin konkursowy, a 58 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP) osiągając w sumie 830 osób, czyli 0,8% pracowników administracji centralnej. W 2002 r. KSAP wyszkolił kolejnych 65 absolwentów, mogących rozpocząć niezależną zawodową karierę urzędników służby cywilnej. W tym wypadku, sposób przygotowania urzędników do zadań państwowych jest efektywny i daje szansę rozwoju. Po pierwsze, wykazuje symptomy jednorodności, po drugie, systematyczności i po trzecie, daje pożądane rezultaty, pod względem jakościowym i ilościowym.

Dużego znaczenia w jakości usług urzędników nabiera prowadzony przez urząd od 2000 r. program szkoleniowy w przedmiocie etyki w administracji. Wprowadzenie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej oraz uruchomienie zarówno Centrum Informacyjnego Służby Cywilnej jak i Centrum Oceny Rekrutacyjnej w Urzędzie Służby Cywilnej, poprawiło sytuację w zakresie doboru, fluktuacji, szkolenia i promocji kadr.

Należy także dodać, że w odniesieniu do szkoleń, mając przykład Ministerstwa Sprawiedliwości, planowane są szkolenia wstępne i ustawiczne na poziomie centralnym oraz regionalnym. Na przełomie 2002-2003 r., na poziomie okręgowym, działało 36 centrów szkoleniowych (23 dla sędziów i 13 dla prokuratorów). Mając na względzie liczbę oraz obciążenia, jakie te 36 centrów stanowi dla budżetu, trudno jest zapewnić jednolitą jakość i treść przechodzonych przez sędziów szkoleń. Można, jak się wydaje bez przesady,

stwierdzić, że jednym z elementów, który wymaga niezwłocznej interwencji jest utworzenie jednolitego krajowego programu szkoleń dla sędziów. Drugim takim elementem powinno być utworzenie krajowego centrum szkoleniowego.

Z powyższego wyszczególnienia wynika, że system wymaga zmian, zarówno pod względem strukturalnym, jak i jakości, treści programów (zbieżnych z potrzebami), form oraz metod przygotowania profesjonalnej kadry.

Proponowane szkolenia, z zakresów takich jak: prawo wspólnoty europejskiej, finansowanie i bankowość, międzynarodowa pomoc prawna, powinno być poszerzone o aspekty bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Uważa się, że problematyka ta powinna znaleźć swoje miejsce w całościowym systemie szkoleń urzędników, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym. W programach szkoleń, problematykę bezpieczeństwa (w tym zadań obronnych państwa) ujmuje się sporadycznie lub bardzo powierzchownie, co nie daje zamierzonych rezultatów. Wówczas mamy do czynienia z niezajomością przez urzędników zadań państwa w dziedzinie obronności, jak i procedur - sposobów postępowania w sytuacjach wystąpienia zagrożeń czasu pokoju i wojny, o czym wcześniej była mowa. Mimo, że treści tej edukacji nie stanowią „pierwszej potrzeby” służby cywilnej, jednak wymagają gruntownego przemyślenia. Nie można problematyki obronności spychać na obrzeża programowe i często zapominać o niej.

W związku z powyższym, proponowanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do systemu szkoleń służby cywilnej modułu w treści którego znajdowałyby się sposoby rozpoznawania zagrożeń i umiejętności radzenia sobie z nimi (szczególnie poznanie zadań obronnych i procedur postępowania). Systematyczna realizacja tych treści z wykorzystaniem metod nowoczesnego nauczania może pozytywnie wpłynąć na zwiększenie efektywności działania urzędników w sferze obronności państwa. Rozszerzenie programu szkoleń służby cywilnej byłoby również korzystne dla podwyższania jakości życia społeczeństwa i zwiększenia zaufania do kompetencji urzędników. Ponadto zbliży nas do standardów rozwiniętych państw zachodnich, gdzie urzędnik administracji publicznej (obojętnie, na jakim szczeblu) przygotowany jest do działań z zakresu szeroko rozumianej obronności i ochrony państwa.

4.5 Znaczenie środków masowego przekazu w przygotowaniu kadr administracji publicznej do zadań obronnych

Problematyka komunikacji w administracji publicznej mieści w sobie: komunikację z otoczeniem, wewnętrzny przepływ informacji, gromadzenie danych, przetwarzanie, archiwizowanie i wreszcie udostępnianie informacji społeczeństwu. Według B. Ociepki tego typu akty komunikacji odbywają się w sferze publicznej. „Jest to obszar debaty publicznej między obywatelem a władzą, ale także obszar, w którym formuje się opinia publiczna. Komunikacja w tym przypadku odbywa się na poziomie interpersonalnym, komunikacji instytucjonalnej oraz masowej, zapośredniczonej przez media”.²³⁰ Należy przy tym dodać, że wszystkie szczeble administracji publicznej powinny, o czym będzie jeszcze mowa, współpracować z mediami i jednocześnie monitorować nadawane i publikowane przez nie przekazy. Kadra administracji powinna także pamiętać o tym, że najważniejszym i ostatecznym odbiorcą informacji wychodzących z administracji publicznej, a zarazem źródłem informacji jest obywatel a nie środki masowego przekazu. Informacja w znacznym stopniu wpływa na jego poglądy i niejednokrotnie widzenie świata. Stąd też wynika powiedzenie, że czwartą władzę w państwie współczesnym odgrywają środki masowego przekazu (mass media). Szczególnego uwypuklenia wymaga fakt, że mass media przyczyniają się do demokratyzacji życia w państwie. Można zgodzić się z opinią K.A. Wojtaszczyka, że „demokracja nie może obyć się bez środków komunikowania. Są one źródłem informacji, kreują postacie polityków, wpływają na wyniki wyborów, kontrolują działalność władz państwowych”.²³¹

4.5.1 Charakterystyka środków komunikowania masowego

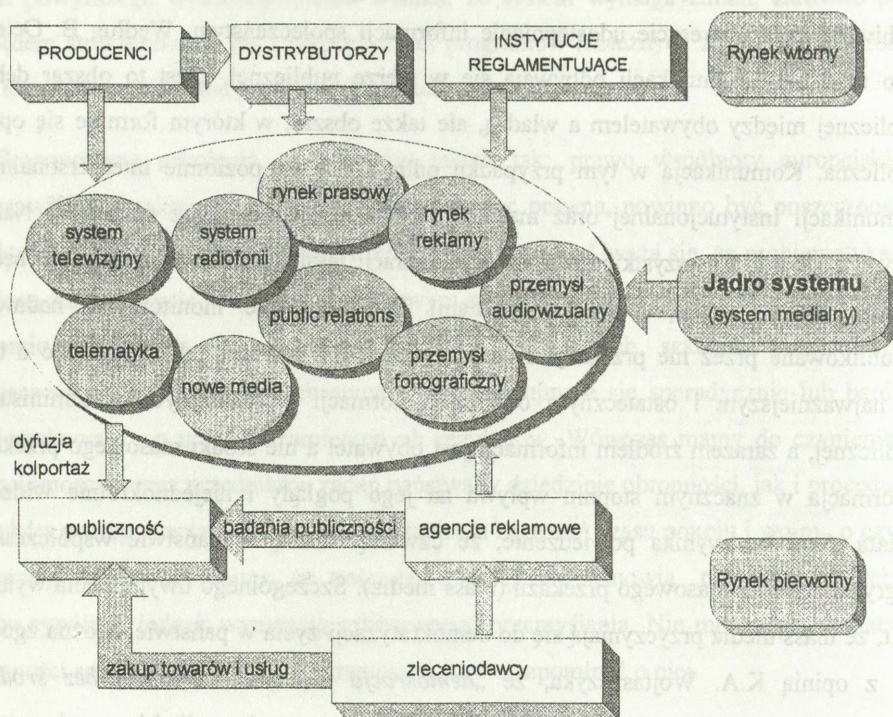
Różnorodność i zakres działania mediów zmienia się wraz z postępowaniem cywilizacji, a tym samym postępowaniem technicznym i ekonomicznym.²³² Obecnie jako najbardziej aktywne mass media wyróżnia się: telewizję, prasę, radio, Internet oraz media

²³⁰ B. Ociepka, *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wrocław 1999, s. 147.

²³¹ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wyd. 3, Warszawa 1999, s. 125.

²³² E. Orzechowski, *Wokół zarządzania kulturą, edukacją, mediami: pytań sporo, odpowiedzi mało*, Kraków 1999. Autor, w kontekście zmian, opisuje różnorodne uwarunkowania zarządzania w sferze kultury, edukacji i mediów. Wskazuje na rosnący wpływ nowoczesnych metod zarządzania na współczesne społeczeństwo. Ponadto autor, obszary edukacji oraz kultury i mediów traktuje jako pole do efektywnego działania.

elektroniczne i telematykę²³³. Są one ze sobą ściśle powiązane - zakresem działań i relacjami zachodzącymi między nimi, wspólnie tworzą tzw. system medialny, który stanowi jądro systemu masowego komunikowania (rys. 38).



Rysunek 38. System komunikowania masowego

Nie wymaga bliższego uzasadnienia pogląd, że prasa, radio i telewizja w poważny sposób wpływają na społeczne postrzeganie instytucji publicznych zajmujących się obronnością państwa (tabela 42).

²³³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994, s. 505. Autor telematykę definiuje jako: połączenie technologii obliczeniowej z technologią komunikacyjną (z łącznością), technologia informacyjna, komputer i komunikowanie.

Tabela 42. Znaczenie poszczególnych instytucji i środowisk w ukształtowaniu się opinii respondentów na temat bezpieczeństwa Polski (N = 122; dane w %)

Wyszczególnienie	Treść odpowiedzi					
	Duże	Raczej duże	Raczej małe	Małe	Żadne	Trudno powiedzieć
Media	33,9	33,9	9,6	13,0	5,2	4,3
Członkowie rodziny	24,8	12,4	22,9	20,9	18,1	0,9
Koledzy z pracy	7,9	14,8	30,7	27,7	15,8	3,0
Przełożeni	7,1	28,3	34,3	18,2	12,1	0,0
Politycy	14,7	26,6	30,3	17,4	10,1	0,9

Zgodnie z przypuszczeniami największy wpływ na opinie respondentów na temat bezpieczeństwa Polski wywierają środki masowego przekazu. Prawie 68% poddanych badaniu wskazało, że posiadają one *duże* i *raczej duże* znaczenie w procesie kształtowania się ich poglądów dotyczących tej tematyki. Ponad 41% badanych oceniło w tych kategoriach oddziaływanie polityków. Należy dostrzegać ścisły związek między tymi dwiema zmiennymi. Wpływ polityków dokonuje się bowiem najczęściej za pośrednictwem mediów. Tak naprawdę trudno więc w większości przypadków rozgraniczyć te dwa oddziaływania. O wiele rzadziej, jako instytucję wywierającą znaczący wpływ na ocenę stanu bezpieczeństwa Polski, wskazywali respondenci rodzinę. W kategoriach *duży* i *raczej duży* zanotowano, w tym przypadku, 37,2% odpowiedzi. Podobne zdanie wyrażono o wpływach przełożonych (35,4% odpowiedzi w kategoriach *duży* i *raczej duży*). W dużo mniejszym zakresie oceniano natomiast oddziaływania kolegów z pracy (22,7% odpowiedzi w kategoriach *duży* i *raczej duży*).

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 obronności, przede wszystkim w oparciu o informacje pochodzące ze sfer politycznych, zamieszczane w zróżnicowanych i niezależnych obecnie mass mediach 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 homogennych mikrostruktur.

Mając na względzie tak szeroki zakres działania mediów na społeczeństwo, na różne środowiska opiniotwórcze, decyzyjne, wielkim nietaktem byłoby niepodjęcie problemu funkcji środków masowego przekazu w państwie demokratycznym. Funkcji, które bezpośrednio przyczyniają się do podejmowania lub rezygnacji z działania w sferze obronności państwa. Można uznać, że pierwszą jest funkcja rozrywkowa. Fakt pierwszeństwa tej funkcji potwierdzają autorzy wielu pozycji o charakterze naukowym i popularnonaukowym, nie tylko w Polsce, ale i za granicą.²³⁴ Cechą np. telewizji rozrywkowej jest „wciągać i bawić”. W tym celu emituje ona filmy, muzykę, konkursy i reportaże o charakterze typowo rozrywkowym. W różnych programach roi się od scen przemocy, gwałtu, morderstw i okrucieństwa. Ta tendencja występuje w wielu filmach. Już w początkowej fazie rozwoju telewizji w Stanach Zjednoczonych Ameryki, amerykańscy uczeni stwierdzili, że w ciągu tygodnia telewizja pokazywała: 77 morderców, 22 włóczęgów, 53 sceny strzelania, 30 walk z bronią palną, 59 walk na pięści, 7 porwań dzieci, 3 sceny biczowania, 2 walki na noże, 2 przypadki trucia, 2 bombardowania, 3 sceny mordowania zatrutym oszczepem, 1 pobicie łopatą po głowie, 1 zabicie przez pociąg; ponadto różne sceny przemocy i okrucieństwa. Zaś zestawienie roczne programów, np. dla dzieci, nadawanych przez cztery stacje, wykazało, że występowały w nich tysiące morderców, kryminalistów i gwałcicieli²³⁵. Już sam powyższy przekaz daje obraz, w którym nie ma miejsca dla bezpieczeństwa, przeciwdziałania zagrożeniom. Wystarczy przyrzeć się polskiej telewizji, w ostatnim czasie, aby zobaczyć ile scen przemocy i okrucieństwa występuje w czasie jednej doby, nie sposób zliczyć wszystkich scen, tak jest ich wiele.

Przekaz telewizyjny, jak twierdzi P. Kossowski²³⁶, w swej istocie oczywiście nie może być odbiciem rzeczywistości – absolutna wierność i obiektywizm są niemożliwe do uzyskania. Dlatego też występuje w nim zarówno rzeczywistość, jak i fikcja. Jednak wielu ludzi, oglądając program, nie jest w stanie czasami postawić granicy między tymi dwoma stanami.

²³⁴ Zob. P. Kossowski, *Dziecko i reklama telewizyjna*, Warszawa 1999, s. 144 i następane; Hass and Packer, *Preparation and Use of Audio-Visual Aids*, Prentice-Hall, Inc. New York 1955, s. 260.

²³⁵ Wg Hass and Packer, *Preparation and Use of Audio-Visual Aids*, Prentice-Hall, Inc. New York 1955, s. 260.

²³⁶ P. Kossowski, *Dziecko i reklama...*, dz. cyt., s. 47.

Współczesna kultura, jak twierdzi Z. Rybczyński, ma niewątpliwie audiowizualny charakter, jest mozaikowa i niejednolita, nie można jej opisać w kategoriach rozdzielonych segmentów²³⁷. W mediach o charakterze komercyjnym aż 80% stanowi rozrywka, a 20% informacje i publicystyka. Jak widać, „telewizja rozrywkowa” zajmuje znaczące miejsce w kreowaniu oblicza współczesnej kultury. Mimo niewątpliwie wysokiej pozycji rozrywki, nie zapomniano jednak o jej oświatowej roli, tworzeniu i wypełnianiu szeroko pojmowanej edukacyjnej przestrzeni współczesnego człowieka. Pierwsza niekomercyjna stacja oświatowa powstała w roku 1950 w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Była ona kierowana i finansowana przez Iowa State College. Stacja nadawała kurs telewizyjny w zakresie programu nauczania tej uczelni, była pierwszą telewizyjną instytucją nauczającą. Nauczanie poprzez odbiór programów edukacyjnych rozwijało i rozwija się do tej pory. Programy zaś dotyczą wielu sfer życia społeczeństwa, przekazy – od podstawowych treści wiedzy do zaawansowanych technologii.

Telewizja stosowana jest również w przemyśle, komunikacji, medycynie i innych dziedzinach działalności człowieka, nosi ona nazwę telewizji użytkowej. Możliwość jej stosowania rozszerza się coraz bardziej. Także w sferze bezpieczeństwa państwa jej możliwości wykorzystania zwiększają się z roku na rok. Przegląd literatury oraz analiza prowadzonych wcześniej badań wykazały, że telewizja może pełnić, oprócz funkcji rozrywkowej, także funkcje poznawczą i wychowawczą. Z czego to wynika? Sądzi że z zaspakajania przez nią ważnych potrzeb, np.:

- uspołecznienia, czyli przygotowania się do życia i działania w środowisku, współdziałania w różnych sytuacjach;
- odkrywania świata, systematycznego poznawania jego problemów;
- zapełnienia wolnego czasu, a także ucieczki przed nudą.

²³⁷ Z. Rybczyński, *Komputer bierze wszystko*, „Gazeta Wyborcza” z 28 grudnia 1995.

4.5.2 Rola telewizji w życiu publicznym

Telewizja, tak jak żaden inny środek audiowizualny, otwiera widzowi szeroko okno na świat. Dzięki niej człowiek przezwycięża odległości, może oglądać różne wydarzenia, śledzić je, a nawet poprzez łącze internetowe wyrażać swoją opinię i komentować je. Dzięki takiemu działaniu nabiera ona charakteru poznawczego. Dzięki programom wiedza przeciętnego obywatela o życiu, o świecie, polityce, instytucjach działających w sferze bezpieczeństwa oraz ludziach i ich problemach jest ciągle uzupełniana. Jak pisze B. Korzeniowski, funkcja poznawcza telewizji polega na przekazywaniu wiadomości konkretnych, rzeczowych, wyrabianiu podstawowych pojęć, sądów i twierdzeń²³⁸. Uogólniając, poznawcza rola telewizji tkwi przede wszystkim w treści merytorycznej nadawanych programów. Uważa się, że uczyć powinna zachowań prospołecznych, komunikacji interpersonalnej, inspirować do działania na rzecz bezpieczeństwa ogółu ludzi i państwa, rozwijać zainteresowania problemami obronnymi. Ponadto telewizja stwarzając powinna pretekst do dyskusji nad treścią programów, ma więc także rolę integracyjną.

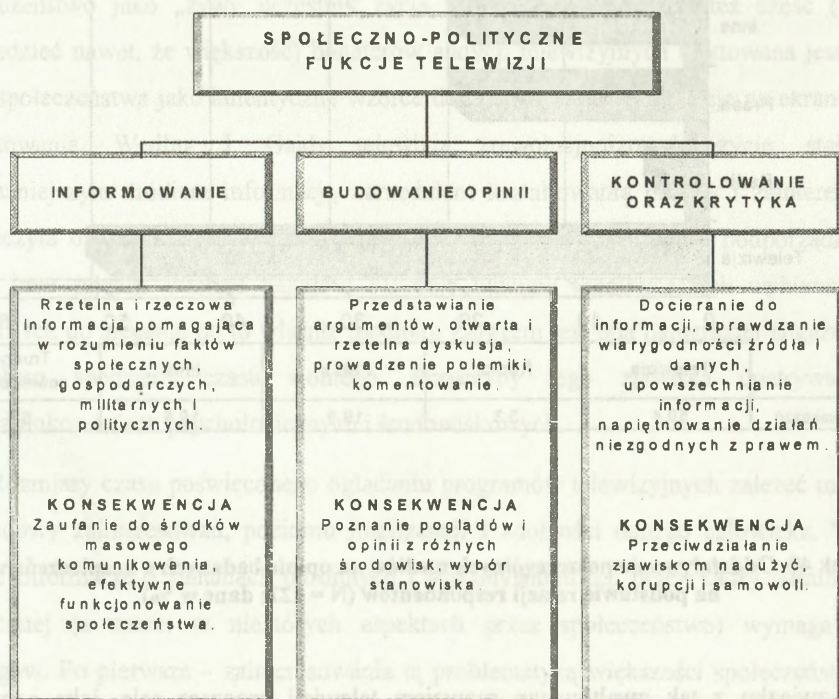
Autorzy programów starają się również przekazać społeczeństwu treści o charakterze wychowawczym, sprzyjające kształtowaniu pozytywnych postaw i norm społecznych. Można pokusić się o stwierdzenie, że telewizja odpowiednio programowana i właściwie przyswajana przez odbiorcę może być skuteczną pomocą w rozwiązywaniu wielu problemów wychowawczych²³⁹. Niezwykła sugestywność obrazu telewizyjnego – oddziaływanie obrazem, informacjami, sytuacjami, muzyką, kolorami i grą aktorów – jest bardzo skutecznym środkiem oddziaływania wychowawczego na widza. Programy telewizyjne są przekąźnikami pewnych wartości społeczno-moralnych i patriotycznych. Przez zachowania na ekranie bohaterów filmów i reportaży prezentuje się różne postawy moralne. Mamy więc przykłady wzorcowego działania np. ratowanie ludzi, pomoc międzysąsiedzka, ale i negatywnego także. Na przykład oglądane przez młodzież sceny przemocy wywołują określone zmiany w ich osobowości, ponieważ sprzyjają agresywnym zachowaniom, stymulują agresywne fantazje, często powodują zobojętnienie na krzywdę i cierpienie innych ludzi, a także wywołują nowe formy zachowań agresywnych, wymyślonych na podstawie oglądanych scen agresji i przemocy. Przy takiej

²³⁸ B. Korzeniowski, *Telewizja dydaktyczna w nauczaniu początkowym*, Warszawa 1982, s. 36.

²³⁹ Szerzej na temat odbioru programów TV i roli wychowawczej telewizji: H. Depta, *Film i wychowanie*, Warszawa 1975, s. 52 i następne.

opinii nasuwa się pytanie: *Czy telewizja istotnie wychowuje, czy też może demoralizuje obywateli?* Ogromna większość społeczeństwa na łamach prasy czy telewizji twierdzi, że jednak telewizja wychowuje. Podzielam pogląd J. Izdebskiej i H. Depty, iż wpływ wychowawczy telewizji zależy od programów, co i jak pokazują, jak interpretują rzeczywistość i czy kierowane są do tego właśnie widza.²⁴⁰ Z powyższego wynika teza, iż telewizja sama w sobie nie może w pełni sprostać roli wychowawczej, sądzi się, że powinna ona być pewnym dopełnieniem działań różnych instytucji w państwie i w pełni monitorowana.

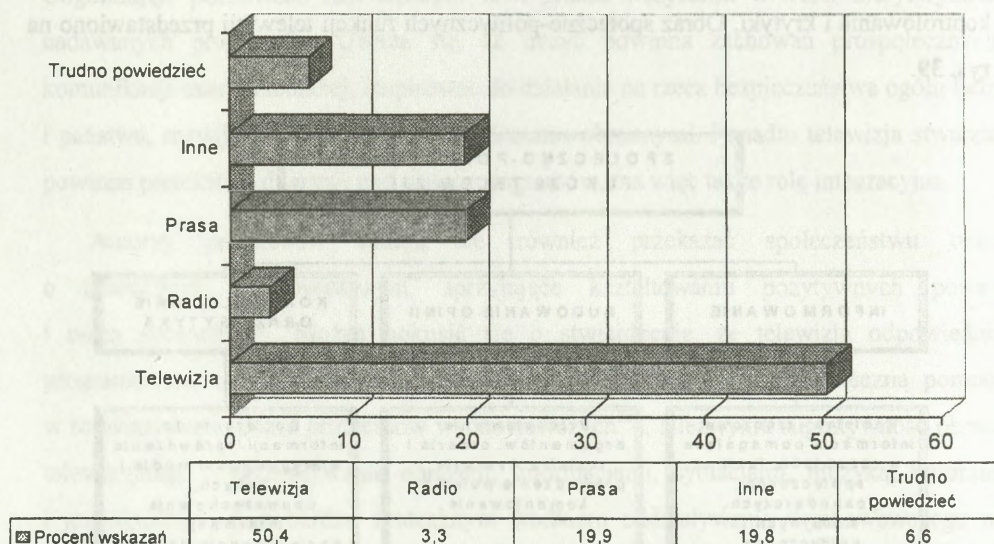
Bardzo istotną funkcją telewizji jest tzw. funkcja społeczno-polityczna. *Czego właściwie ona dotyczy?* Przede wszystkim informowania, budowania opinii oraz kontrolowania i krytyki. Obraz społeczno-politycznych funkcji telewizji przedstawiono na rys. 39.



Rysunek 39. Społeczno-polityczne funkcje telewizji

²⁴⁰ H. Depta, *Film i wychowanie*, Warszawa 1975; J. Izdebska, *Rodzina – dziecko – telewizja*, Białystok 1996.

Spójrzmy teraz na problem z perspektywy wcześniej wspomnianej obronności państwa. Głównym dostarczycielem wiedzy o obronności państwa była telewizja, która stała się najważniejszym źródłem informacji, kształtującym świadomość obronną społeczeństwa, stosunek do armii i zadań obronnych państwa (rys. 40). Odnotować można zbieżność poglądów globalnych co do wpływu telewizji na obywatela z wpływem jej na wiedzę, dotyczącą obronności państwa. Łatwo można zauważyć, że stała się ona medium globalnym i wszechstronnym. Mam tu na myśli szeroki zasięg, dużą dostępność oraz siłę i efektywność jej oddziaływania.



Rysunek 40. Oddziaływanie poszczególnych mediów na opinie badanych o bezpieczeństwie – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %)

W związku z tak gwałtownym rozwojem telewizji znaczącą rolę, jaką odgrywa w życiu obywatela i wysokim miejscem, jakie zajmuje w życiu rodziny, wysuwają się wobec pedagogów, politologów i wojskowych dwa zasadnicze problemy do rozwiązania. Pierwszy z nich to problem skali wpływu telewizji na obywatela. Drugi zaś - zakresu i możliwości wykorzystania jej w wychowaniu, nauczaniu, a tym samym w przygotowaniu obywateli (w tym kadr administracji) do działań w razie zagrożenia. Tak, aby nie

przejmował, wspominanych wcześniej, złych wzorców do naśladowania, np. obojętności, bagatelizowania spraw dotyczących bezpieczeństwa państwa, ograniczania się do pomocy i świadczeń na rzecz tylko najbliższego otoczenia.

O tej sferze działania telewizji mówi się jako o sferze mało wykorzystywanej przez resorty zajmujące się bezpieczeństwem państwa. O jej dużym wpływie mówi ponad połowa badanych, twierdząc, że jest to najskuteczniejszy środek kształtowania opinii o bezpieczeństwie państwa (w tym obronności). Dla porównania rangi telewizji warto odnieść się do statystyki, a mianowicie niewiele ponad 3% badanych urzędników wskazało radio, jako środek wpływający na postrzeganie przez nich bezpieczeństwa. Co piątą dostrzega wpływ prasy.

Wysoka ranga telewizji została także podkreślona przez większość autorów prowadzących współcześnie badania w tym zakresie.²⁴¹ Telewizja wymieniana jest przez społeczeństwo jako „żywy uczestnik życia publicznego”. Dlatego też część (można powiedzieć nawet, że większość) bohaterów audycji telewizyjnych traktowana jest przez gros społeczeństwa jako autentyczne wzorce do naśladowania, a sytuacje na ekranie - do replikowania. Według J. Gajdy telewizja zrewolucjonizowała życie, stała się najważniejszym źródłem informacji, narzędziem kształtowania postaw i zainteresowań. Wkroczyła ona w życie swoich użytkowników, zawładnęła czasem i podporządkowała sobie inne zajęcia. Wielość kanałów TV daje ludziom możliwość ich wybierania, co skłania ich do sięgania po to właśnie medium. Zarazem jest ona najbardziej angażującym sposobem spędzania czasu wolnego. Przyczyny tego zjawiska upatrywane są w uwarunkowaniach psychologicznych i środowiskowych.

Rozmiary czasu poświęconego oglądaniu programów telewizyjnych zależą mogą od rozbudowy zainteresowań, poziomu inteligencji i zdolności danego człowieka. W tym sensie informacja o zadaniach obronnych i wykonywaniu ich przez kadry administracji publicznej (a nawet w niektórych aspektach przez społeczeństwo) wymaga wielu zabiegów. Po pierwsze – zainteresowania tą problematyką większości społeczeństwa, po drugie - dostosowania informacji i obrazu do odbiorców tych treści. Wreszcie po trzecie –

²⁴¹ Badania S. Hamlina przeprowadzone w 1994 r. Zob. S. Hamlin, *Jak mówić żeby nas słuchali*, Warszawa 1994; Hass and Packer, *Preparation and Use of Audio-Visual Aids*, Prentice-Hall, Inc. New York 1955; L. Kirwil, *Wpływ telewizji na dzieci i młodzież*, [w:] *Wolny rynek mediów a wychowanie*, wyd. II, Warszawa 1995; J.S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2001.

przekonania społeczeństwa o potrzebie świadczeń na rzecz obronności państwa i nieustającym charakterze tych działań.

4.5.3 *Popularyzacja problematyki wojskowo-obronnej*

Obecnie skuteczność informowania w dziedzinie obronności państwa nie została poparta sukcesami²⁴². Popularyzacja problemów wojskowo-obronnych w mediach oceniana jest niezbyt pochlebnie. O ile jeszcze telewizja w miarę wystarczająco przedstawiała te treści, o tyle prasa i radio nie wykorzystywały swoich możliwości w kreowaniu spraw związanych z obronnością państwa. Równocześnie większość urzędników uważa, że środki masowej informacji w ograniczonym zakresie wyposażają w odpowiedni zasób wiadomości z tej dziedziny oraz w niedostateczny sposób uświadamiają społeczeństwu potrzebę umacniania bezpieczeństwa państwa, wzbudzając małe zainteresowanie problematyką obronną RP.

Sądzę, że zgodni będziemy co do tego, że telewizja osiąga największe uznanie obywateli, że jest głównym nośnikiem informacji i źródłem wiedzy o obronności, ale również pozostaje dla większości społeczeństwa medium, które nie potrafi umiejętnie zgromadzić większej widowni wokół programów o obronności kraju. Być może przedstawiona opinia jest efektem tego, że wojskowe programy telewizyjne są często nudne, sztampowe i rutyniarские. Dużo do życzenia pozostawia również czas antenowy na prezentację problematyki wojskowo-obronnej. Na przykład tematyka obronna w telewizji publicznej i polskim radiu, przedstawiana jest w programach i audycjach cyklicznych, planowanych w czasie tzw. „małej oglądalności”.

Ogólny brak zainteresowania problematyką z zakresu przygotowania obronnego państwa może oznaczać zbiorową nieufność do przedstawianych treści. Okazuje się, że najbardziej popularne są audycje historyczne, zaś materiały odnoszące się do współczesności wojska, zadań obronnych i ochrony kraju zyskiwały mały procent uznania. Uważa się, że przeciętny Polak na ogół unika angażowania się w przedsięwzięcia z zakresu obronności, ale chętnie uczestniczy w różnych uroczystościach państwowych i wojskowych, w czasie których obowiązuje ceremoniał wojskowy. Prawdopodobnie ten,

²⁴² Badania prowadzone w latach 2000-2001, gdzie N=122 urzędników administracji publicznej, m.in. zastosowano wywiad otwarty pogłębiony.

niekiedy powierzchowny, stosunek do problemów obronności państwa jest następstwem trudności ekonomicznych, jakie musi, na co dzień pokonywać przeciętny obywatel. Nie można także wykluczyć, o czym już wspomniano, mało interesującej prezentacji tematów o charakterze edukacyjno-obronnym, braków w promocji i marketingu. Nawiasem mówiąc, także część środowisk wojskowych ma trudności ze zrozumieniem i odniesieniem się do zachodzącego procesu transformacji w państwie i armii. Potrzebę zrozumienia tych problemów stosunkowo słabo rozwiązują mass media. Wobec tego istnieje potrzeba korekty modelu informowania społeczeństwa w zakresie obronności, a szerzej bezpieczeństwa państwa. Obowiązek w tym względzie nie powinien spoczywać wyłącznie na przedstawicielach sił zbrojnych, lecz również, a nawet przede wszystkim, na ludziach profesjonalnie zajmujących się tą problematyką w środowiskach cywilnych. Uważa się, że w interesie wszystkich podmiotów (emitujących informacje dotyczące obronności) jest utworzenie w strukturach organizacyjnych specjalistycznych organizmów, które będą gromadziły, opracowywały i profesjonalnie (zgodnie z duchem czasu) upowszechniały informacje z zakresu przygotowania obronnego społeczeństwa i realizacji zadań obronnych przez kadry administracji publicznej.

Media, tak jak każda instytucja, kierowane są według obowiązujących zasad prawnych. Prawo określa także zakres udzielanej informacji. Informowanie o wszystkim nie zawsze jest korzystne dla administracji, często dochodzi do przekłamania informacji, za co urzędnik oczywiście ponosi odpowiedzialność, ale skutki nieprawdziwych danych, dla państwa i obywateli, są daleko idące.

Jednym z najważniejszych aktów prawnych wpływających w sposób decydujący na kształt i działalność środków masowego przekazu w Polsce jest ustawa „Prawo Prasowe”²⁴³ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1995 r.²⁴⁴, określające tryb udostępniania informacji, organizację i zadania rzeczników prasowych w urzędach organów administracji państwowej.

Co do kwestii związanych z obronnością państwa, to przedstawione powyżej rozporządzenie zobowiązało ministra obrony narodowej do powołania rzecznika prasowego. Uprawnia ono do określenia zasad prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej resortu. Zasadniczymi celami polityki informacyjnej w zakresie obronności

²⁴³ DzU z 1984 r., Nr 5, poz. 24 z późniejszymi zmianami.

²⁴⁴ DzU z 1995 r., Nr 132, poz. 624.

państwa są: upowszechnianie aktualnej i rzetelnej informacji, prezentowanie realnego obrazu stanu potencjału obronnego państwa oraz dostarczenie wiedzy pozwalającej obywatelowi wyrobić własną opinię na temat bezpieczeństwa i stanu obronnego państwa. Ujęcie powyższych celów w sposób naturalny wiąże się z zasadami obowiązującymi w tej dziedzinie (polityki informacyjnej). Po pierwsze, informacje udostępniane są zgodnie z zachowaniem wymogów określonych w „Prawie Prasowym”, ale z pewnymi ograniczeniami, dotyczącymi dokumentów i informacji posiadających klauzule tajności. Przy czym należy dodać, że klauzula tajności lub niedopuszczenia do obiegu informacji nie powinna dotyczyć aspektu oceny kierownictwa ministerstwa, dowództw sił zbrojnych, np. oceny i komentarza podjęcia pochopnych decyzji w kwestiach zakupu sprzętu, niewłaściwych decyzji dotyczących przygotowania obronnego społeczeństwa, braku korelacji w sferze zadań obronnych. Należy więc podkreślić, że środki masowego przekazu, o których tu mówimy, mogą poddać pod opinię publiczną informacje, które mogą wywołać pewną krytykę kierownictwa MON. Ustawa o prawie prasowym sporo uwagi poświęca problemom związanym z krytyką. Kwalifikuje ją, jako pożądane zjawisko społeczne, ponieważ społeczeństwo ma prawo do rzetelnego informowania oraz jawności życia publicznego, również w dziedzinie obronności państwa. Art. 6 cytowanej ustawy stanowi (ust. 1), że prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk, a (ust. 2) organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze są obowiązane do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie prowadzonej przez nie działalności publicznej (ust. 3). Szczególnym dopełnieniem tych sformułowań jest ust. 4 stanowiący, iż nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki.

Po drugie, dopuszcza się nałożenie embarga na informację, której upowszechnienie mogłoby wywołać negatywne następstwa w sferze bezpieczeństwa narodowego²⁴⁵. Wreszcie po trzecie, osoba udzielająca informacji powinna ściśle respektować zasadę kompetencji. Zazwyczaj kompetencje co do udzielania informacji w sferze obronności posiadają rzecznicy prasowi MON (w zależności od szczebla i rodzaju informacji), którzy w sposób kompleksowy przygotowani są do tego typu działalności. Wiedzą o tym, że

²⁴⁵ Wykaz rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową przedstawia załącznik nr 1 w DzU 1999.11.95 (U) Ochrona informacji niejawnych.

niedopuszczalną praktyką jest utrudnianie dostępu do informacji lub jej tendencyjne reglamentowanie. Wiedzą również o tym, że dostęp do informacji dotyczącej obronności państwa (lub sfer z nią powiązanych) należy umożliwić obywatelom, w szczególności tym, którzy z racji pełnionych funkcji publicznych, zawodowych i społecznych mają taki dostęp zagwarantowany w formie priorytetu. Należy tu wymienić między innymi: parlamentarzystów, reprezentantów samorządów, dziennikarzy.

Za względu na temat niniejszego rozdziału warto nadmienić, że bezpieczeństwo informacyjne w Polsce jest uregulowane w ustawie o ochronie informacji niejawnych.²⁴⁶ Opisano w niej kategorie przypadków, gdzie nieuzasadnione ujawnienie informacji może prowadzić do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Za tym zazwyczaj idą kroki dyscyplinarne (niekiedy karne) zarówno do osób prowadzących wywiad, jak i udzielających informacji. Ze względu na to, że urzędnicy administracji publicznej wypowiadają się w mediach na różne tematy, emanują różne problemy (w tym także dotyczące bezpieczeństwa państwa – kryzysu, obrony, ochrony ludzi i mienia), niezmiernie ważna jest znajomość przez nich zarówno wymienionych wcześniej zasad jak i ustaw dotyczących prawa prasowego oraz ochrony informacji niejawnych.

Co do kategorii informacji związanych z zachowaniem bezpieczeństwa tajemnicy państwowej i ich możliwej szkodliwości, to kadra administracji publicznej powinna wiedzieć, że znając informacje dotyczące pracy służb bezpieczeństwa i wywiadu (posiadając zawodowy kontakt z nimi), nie może, bez zgody przełożonych, udzielać informacji o tejsze pracy. Dziennikarzowi zaś nie wolno ujawniać faktów szkodzących lub mogących zaszkodzić pracy służb bezpieczeństwa i wywiadu. Przestrzeganie przez urzędnika i dziennikarza tej zasady jest niezmiernie ważne, chociażby ze względu na interes i bezpieczeństwo państwa. W sposób naturalny wywnioskować można, że i w kolejnej kategorii, jaką jest obronność, urzędnicy administracji publicznej powinni wiedzieć o szkodliwości, jaką wywołują przekazywane, nieuzgodnione informacje. Na przykład w czasie inwazji Iraku na Kuwejt i wojny w Zatoce Perskiej (1990-1991) informacja urzędników administracji Stanów Zjednoczonych o przygotowaniu sił i wstępnych celach ataku, w aspekcie wojskowo-dyplomatycznym, spowodowała wiele nieodwracalnych szkód. W Polsce także informacja nieuzgodniona spowodowała wiele szkód i kontrowersji, np. w Internecie (kwiecień 2000 r.) ukazał się raport z działalności

²⁴⁶ DzU 1999.11.95 (U) Ochrona informacji niejawnych.

polskiego Urzędu Ochrony Państwa, oczywiście wkrótce raport znikł; w lutym 1996 r. można było dowiedzieć się z „Rzeczpospolitej”, powołującej się na źródła kontrwywiadowcze, że służby specjalne Rosji chcą utrudnić wejście Polski do NATO. Łatwo zauważyć, że ujawnienie informacji powoduje lub może powodować osłabienie państwa, zdolności i siły służb specjalnych i wojska, powoduje wiele zagrożeń natury gospodarczej, społecznej i militarnej.

T. Goban-Klas zaliczył do podstaw efektywnego wykorzystania prawa do informacji następujące „kryteria dobrej informacji”: użyteczność, dostępność, operatywność, trafność, zrozumiałość, prawdziwość, wiarygodność, rzetelność, systemowość i weryfikowalność.²⁴⁷ Twierdził, że informacja powinna być częścią struktury poznawczej, możliwa do sprawdzenia i uzupełnienia.

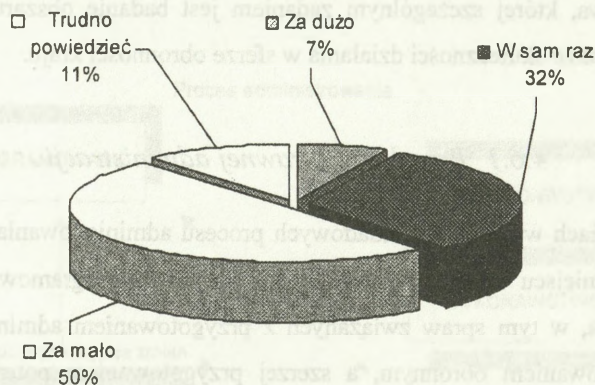
W większości krajów europejskich na szczeblu rządu za komunikację społeczną odpowiedzialna jest specjalnie powołana instytucja i wyznaczeni do prowadzenia polityki informacyjnej urzędnicy administracji rządowej i samorządowej. W Polsce taką instytucją centralną jest Centrum Informacji Rządowej. Podstawowym zadaniem centrum jest opracowywanie i udostępnianie informacji pochodzących od rządu, poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych. Za przedstawianie polityki rządu, wpływanie na opinię społeczną oraz kształtowanie współpracy organów administracji ze środkami masowego przekazu odpowiada rzecznik prasowy rządu. W ramach swoich uprawnień określa ogólne kierunki działalności służb prasowych. Zgodnie z uchwałą nr 87 Rady Ministrów z 18 lipca 1983 r. w sprawie służby prasowej w administracji państwowej²⁴⁸ (wg § 10.2.) rzecznik prasowy rządu przedstawia i wyjaśnia stanowisko rządu w sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz interpretuje jego politykę. Informuje także opinię społeczną o działalności rządu i sytuacji społeczno-gospodarczej w państwie oraz środki masowego przekazu o programie, pracach rządu i efektach tej pracy. Rzecznik prasowy rządu odpowiada również za przedstawianie krajowym środkom masowego przekazu postulatów rządu dotyczących kierunku informowania o polityce państwa i jej komentowania. Natomiast w sferze ingerencji oddziałuje na rzecz właściwego reagowania na publikacje prasy, radia i telewizji przez organy administracji państwowej i podległe im

²⁴⁷ Szerzej T. Goban-Klas, *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1989, nr 2, s. 14-15.

²⁴⁸ M.P.1983.26.141 (Uchwała) Służba prasowa w administracji państwowej.

jednostki organizacyjne, w szczególności na postulaty i krytykę prasową. W poszczególnych ministerstwach i urzędach administracji rządowej i samorządowej występują również rzecznicy prasowi. Ich głównym zadaniem jest współpracowanie ze środkami masowego przekazu w zakresie przekazywania informacji (w ramach otrzymanych kompetencji), z uwzględnieniem pierwszeństwa tzw. ogólnopaństwowego punktu widzenia. Odpowiadają oni również za realizację prawa obywateli do informacji, tworzenie sprawnego systemu komunikowania się i promocje. Cele komunikacji administracji publicznej na obu poziomach, tzn. administracji rządowej i administracji samorządowej, są podobne.

Nie można również nie zauważyć ciągłej budowy i przekształcania systemu rządowej informacji wewnętrznej i zewnętrznej. W tym sensie procesy reformowania administracji publicznej mają charakter nieustający, co oczywiście przełożyło się na poziom informowania społeczeństwa. Z badań CBOS przeprowadzonych w 1997 r., dotyczących polityki informacyjnej rządu, którego wówczas premierem był Jerzy Buzek wynika, że co drugi badany czuje niedosyt informacji o pracy rządu i podejmowanych decyzjach. Szczegółowe wyniki przedstawiono na rys. 42.



Źródło: *Polityka informacyjna rządu. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa październik 1998.

Rysunek 41. Opinie Polaków o tym, w jakim stopniu rząd informuje o swojej pracy (rok badania 1997)

Poruszając się w dziedzinie obronności państwa, należy podkreślić fakt, że oceny wystawiane mediom za upowszechnianie problemów obronności są dość niepokojące. Popularyzacja ich w mediach, oceniana była przez respondentów niezbyt pochlebnie, a sferę obronności państwa określono mianem „sfery ciszy”.²⁴⁹ Współcześnie duże nadzieje wiąże się z rozwojem sieci komputerowych, które wywierają wpływ na rozwój sfery publicznej państwa. Poprzez Internet można upowszechniać wiedzę obronną, o sile armii i jej tradycjach, o aspektach patriotyczno-obronnych i innych, propagować sposoby zachowania się w sytuacjach zagrożenia. Także poprzez „czat” można prowadzić wymianę informacji, odpowiadać na pytania i wyjaśniać wszelkiego rodzaju wątpliwości, być swoistym kanałem do kontaktów między urzędnikiem a obywatelem. Jednak ta forma komunikacji może stanowić obecnie jedynie uzupełnienie tradycyjnych metod komunikowania się obywatela z administracją i odwrotnie.

4.6 W poszukiwaniu skutecznych form przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej

Na sprawną administrację składa się wiele przesłanek natury organizacyjnej i funkcjonalnej. Przesłanki te wypracowała i wciąż je bada i wzbogaca nauka administracji i nauka wojskowa, której szczególnym zadaniem jest badanie obszaru bezpieczeństwa państwa, w tym także skuteczności działania w sferze obronności kraju.

4.6.1 Przesłanki sprawnej administracji

W rozważaniach wyjdźmy od składowych procesu administrowania w tym zakresie. Na pierwszym miejscu znajduje się składowa dotycząca programowania działalności obronnej państwa, w tym spraw związanych z przygotowaniem administracji do zadań obronnych, planowaniem obronnym, a szerzej przygotowaniem potencjału obronnego państwa oraz przewidywaniem niezbędnej działalności państwa na rzecz jego obronności. Planowanie tych działań ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji odpowiedzialnych za sprawy obronności kraju. Od wiedzy kadry pracującej w tych organach, dotyczącej potrzeb i możliwości obronnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych państwa i jego struktur, zależy skuteczność prowadzonych

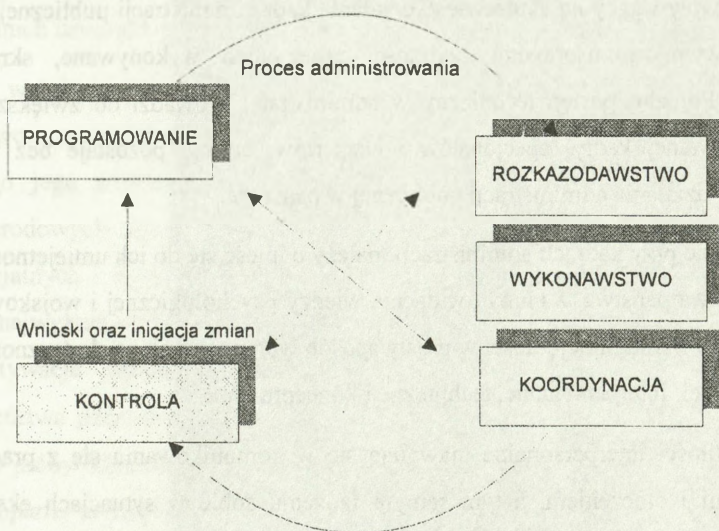
²⁴⁹ Opinie z badań 2001-2002 r., gdzie N=122 kierowniczej kadry administracji publicznej RP.

prac. Szczególnie na tym etapie należy przewidywać okoliczności i uzależnienia, które mogą utrudnić proces administrowania. Dlatego tak ważne jest dobre planowanie i przewidywanie skutków i zmian, które mogą zaistnieć w państwie i jego polityce.

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

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

Ostatnia zaś składowa zamyka proces administrowania i wzbudza jego ewentualne zmiany, jest nią kontrola procesu administrowania (zob. rys. 42).



Rysunek 42. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa

Skuteczność działania kadr administracji publicznej w zakresie obrony państwa wiąże się także z możliwościami stosowania oddziaływania informacyjnego, uświadamiającego, oddziaływania przy pomocy bodźców ekonomicznych, a nieraz stosowania przymusu i sankcji. Bardzo istotny jest obecnie element oddziaływania informacyjnego przez media. Jak wspomniano wcześniej, administracja wpływa na opinie społeczeństwa przez środki masowego przekazu, przedstawiając im obraz swojej działalności. Oczywiście obraz ten podlega weryfikacji i ocenom, których dokonują dziennikarze i społeczeństwo.

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

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

Umiejętności interpersonalne ujawniają się w komunikowaniu się z pracownikami, przełożonymi i otoczeniem, a tym samym radzeniu sobie w sytuacjach ekstremalnych i w razie konfliktów. Podstawową cechą wpływającą na skuteczność oddziaływań kadr administracji publicznej jest jej wiarygodność. Mając na względzie prowadzone badania, informacje pochodzące od źródła wiarygodnego są oceniane jako „jasne” i „uzasadnione” oraz wywołują większe zmiany w kierunku pożądanym przez nadawcę. O skuteczności

wpływu świadczą także przedstawiane przez nadawcę argumenty, odwoływanie się do zagrożeń, podając pewne rozwiązania, wskazówki określające sposób działania w razie jego zaistnienia.

Umiejętności techniczne kadr administracji publicznej wyrażają się w operowaniu przez nie urządzeniami, rzeczami oraz w rozwiązywaniu zadań wymagających wiedzy fachowej – specjalistycznej. Z kolei umiejętności konceptualne zapewniają zdolność ujmowania problemów, instytucji, organizacji jako całości. Dostrzegają zależności między jej działaniami a całą organizacją i jej otoczeniem. Kadra administracji posiadająca taką umiejętność ma zdolność planowania i przedstawiania wizji rozwoju i działania swojej instytucji (organizacji).

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

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, jak już wspomniano, z kategorii potrzeb egzystencjalnych i interesów społeczności zorganizowanych w organizacje państwowe. Ale, czy najwyższą wartością owo bezpieczeństwo jest dla kadr administracji publicznej? Czy motywacje urzędników skutecznie wpływają na ich działalność w sferze bezpieczeństwa państwa? Prostych odpowiedzi na te pytania, nie ma. Mimo trudności, dokonano próby odpowiedzi na nie. Zacząć należałoby od tego, że w wyniku aktywności własnej, opartej na racjonalnych przesłankach, zmierzającej do samodzielnej interpretacji rzeczywistości, człowiek może być twórcą wartości. Postawy tak ukształtowane są trwałe, mniej podatne na pobudzenia emocjonalne, a przez to zapewniają skuteczność działania we współczesnym świecie. Jak pisał bowiem ponad 170 lat temu jeden z najwybitniejszych pedagogów, Jan Fryderyk Herbart „*z myśli rodzą się uczucia, a z tych zasady i sposoby*

postępowania". Dlatego też nie wystarczy, aby urzędnicy państwowi nadawali wysoką rangę *bezpieczeństwu państwowemu*. Muszą ponadto być świadomi, czym skutkuje nierozumienie potrzeby jego umacniania, jakie wywołuje kontrowersje i dlaczego przypisuje się mu tak duże znaczenie w dzisiejszym, globalnym świecie. Warto także powiedzieć o współczesnym osłabianiu legitymizacji instytucji, osłabianiu motywacji społecznej w zakresie przejmowania modeli interpretacji życia i wzorów zachowań. Następuje to na skutek wzrostu problemów ekonomicznych i społecznych, jakie dotyczą obywateli. Co za tym idzie, narasta nieufność do urzędników administracji publicznej, których to obarcza się za wszystkie niepowodzenia. Niesie to za sobą brak zaufania do instytucji państwa i osłabienie np. wartości, jaką jest jedność społeczeństwa w sprawach obronnych. W odniesieniu do osobowości oznacza to przyznanie pierwszeństwa potrzebom indywidualnym przed instytucjami. Instytucje nie mogą w tych warunkach tak skutecznie jak wcześniej koordynować działań w grupie społecznej, narzucać jednostkom wzorów i modeli myślenia, czy też zapewnić socjalizację w określonym porządku społecznym. Jak łatwo zauważyć, coraz częściej decydującą rolę w działalności społeczeństwa odgrywają prywatne pragnienia i dążenie do ich zaspokojenia. Aby to osiągnąć, gros społeczeństwa żyje terazniejszością, bez odwoływania się do wartości obiektywnych, które jak twierdzą, są trudne w realizacji. Krytycy podkreślają, że obecne procesy indywidualizacji prowadzą do sceptycyzmu, relatywizmu i nihilizmu²⁵⁰. Procesy te, znacząco wpływają na tożsamość ludzi, a przez to odgrywają istotną rolę w rozumieniu i kształtowaniu przez nich bezpieczeństwa w kraju, którego są obywatelami. Od dominującego bowiem w państwie typu określonej tożsamości obywatelskiej zależy los całego społeczeństwa. Na kształt tożsamości człowieka wpływa wiele idei i uwarunkowań. Obywatelstwo stanowi tylko jedną z nich. W różnych czasach i miejscach odgrywało ono w kształtowaniu tożsamości człowieka zróżnicowaną rolę. Niekiedy idea ta dominowała nad wszystkimi innymi kontekstami kształtowania tożsamości.

Należy podkreślić, że obecnie człowiek staje się obywatelem wielu społeczności, co daje mu możliwość szerszego spojrzenia na wartości związane z bezpieczeństwem, suwerennością i nienaruszalnością. Ciekawych spostrzeżeń na ten temat dostarczają analizy postmodernistów, którzy podkreślają, iż tradycyjna tożsamość obywatelska „rozmywa się”, a terazniejszość wyznacza nowe konteksty obywatelstwa. O ile

²⁵⁰ Tamże.

w przeszłości poczucie przynależności narodowej lub państwowej wyznaczało ogólne tło dla kształtowania się tożsamości, współcześnie coraz częściej człowiek patrzy globalnie. Tradycyjnemu obywatelstwu państwowemu towarzyszy poczucie przynależności do społeczności lokalnej. Z drugiej zaś strony ludzie coraz częściej czują się obywatelami kontynentu czy świata. Można przypuszczać, że dzieje się to w wyniku dominacji stylu życia i wartości wyznaczonych przez konsumpcję i amerykańską kulturę popularną²⁵¹.

Wyżej opisywane uwarunkowania mają zdecydowany wpływ na kształtowanie się tożsamości obywatelskiej. Są one co prawda najbardziej charakterystyczne dla państw demokracji skonsolidowanej, sygnalizują jednak zjawiska, które wraz z przeobrażeniami cywilizacyjnymi stopniowo będą częścią polskiej rzeczywistości.

4.6.2 *Warunki skuteczności działania kadr na rzecz obrony kraju*

Formuła „aktywnego działania na rzecz bezpieczeństwa własnego i innych” akcentuje rolę dynamiki podmiotowej w przebiegu działalności administracji publicznej. Wskazuje ona 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.

Postawa jednostki jest jej względnie trwałą właściwością i stanowi istotną cechę osobowości, a nie chwilowy stan emocjonalny. Ta cecha, określająca postawy wobec bezpieczeństwa państwa, może mieć charakter wartości subiektywnej wyrażającej się w zapewnieniu dobrostanu danej jednostki, bez uwzględniania racji ogólnospołecznych, lecz również może być wartością obiektywną, gdy będzie odzwierciedlała troskę i poparcie dla dobra ogólnospołecznego. W pierwszym z przypadków bezpieczeństwo państwa nie stanowi dla jednostki istotnej wartości, jeżeli tak, to tylko wtedy gdy nie wymaga zaangażowania jej dóbr i wysiłku, a przynosi wymierne korzyści indywidualne. W drugim zaś postrzegane będzie w kategoriach dobra ogólnospołecznego warunkującego realizację dóbr osobistych, a przez to godnego poświęceń i wyrzeczeń. Najkrócej mówiąc, bezpieczeństwo państwa, tak jak inne wartości, współtworzy ludzką egzystencję. Nadaje

²⁵¹ Zob. Z. Melosik, *Wychowanie obywatelskie: nowoczesność, ponowoczesność*, „Forum Oświatowe” 1998, nr 1, s. 34.

jej sens, bo coś człowiekowi „proponuje”, w coś go „angażuje”, do czegoś „odnosi” i ku czemuś „orientuje”.

Obok wartości niezbędnym warunkiem skuteczności działania kadr administracji publicznej są motywacje, o których była już mowa.

Jak wspomniano wcześniej, szeroko zakrojone zadania obronne, spoczywające na administracji publicznej oraz nieustanne przeobrażenia środowiska zewnętrznego, wymagają od urzędników konkretnej wiedzy, umiejętności oraz nowego stylu myślenia o obronności państwa, także określonego systemu wartości. Przygotowanie obronne powinno być więc permanentnym procesem formowania się osobowości współczesnego urzędnika. Urzędnika potrafiącego funkcjonować w strukturach administracji demokratycznego społeczeństwa i państwa. Takie zadania mogą być realizowane tylko w procesie dobrze zorganizowanego i ustawicznego przygotowania, dostosowanego do wymogów zmieniającej się rzeczywistości oraz uwzględniającego potrzeby ludzi i instytucji.

Poszukując skutecznych form przygotowania kierowniczej kadry administracji do zadań obronnych państwa, w literaturze z zakresu nauk wojskowych, teorii i organizacji zarządzania wielokrotnie podkreśla się, że o sile nowoczesnej organizacji decydują jej umiejętności dostosowania się do nieustannie zmieniającego się otoczenia. To otoczenie wspomaga lub utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia skuteczne osiąganie celów instytucjonalnych. W tym świetle do rangi jednego z najistotniejszych czynników determinujących skuteczność działania kadry administracji publicznej w zakresie obronności państwa jawi się przygotowanie obronne na różnych formach kształcenia. Skuteczność tych form zależy od stopnia wykorzystania przez kadry, uczestniczącej w przygotowaniu obronnym, zdobytej wiedzy i umiejętności. Wielką trudnością jest dokonanie obiektywnej oceny „wytworu” przygotowania obronnego na danej formie kształcenia.

Badania wskazują na potrzebę prowadzenia wszystkich tych form, począwszy od szkolenia podstawowego a skończywszy na doskonalącym; studiów podyplomowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obronności państwa oraz na skorelowanie tych form i stworzenie spójnego systemu przygotowania obronnego kadr. Jednocześnie widzi się potrzebę wprowadzenia nowej formy, która dawałaby ukierunkowaną na wykonanie zadań obronnych specjalistyczną wiedzę i konkretne sprawności. Dlatego też

w poszukiwaniu skutecznej formy przygotowania obronnej administracji zdecydowano się na analizę obecnie prowadzonych form, treści programowych zawartych w programach nauczania polskich i zagranicznych szkół wyższych, zajmujących się kształceniem urzędników administracji publicznej oraz na strukturalno-funkcjonalne rozwiązania w zakresie prowadzonych treningów umiejętnościowych, z dużym naciskiem na praktykę działania z podbudową teoretyczną. Wynikiem analiz są proponowane w niniejszej rozprawie koncepcje modułowego przygotowania kadry do zadań obronnych państwa (szerzej na ten temat w kolejnym rozdziale pracy).

Sadzi się, że proponowana forma byłaby skuteczna i możliwa do szybkiego wdrożenia. Także mogłaby być uzupełnieniem dotychczasowych form przygotowania obronnej oraz przy stosownym (uzależnionym od potrzeb) ułożeniu modułowym, pełnić rolę wspomagającą szkolenie obronne urzędników. Potrzebę taką wskazały także różne podmioty administracji rządowej, w tym uczestnicy Wyższych Kursów Obronnych oraz osoby wykonujące zadania obronne. Na marginesie warto dodać, że proponowane rozwiązanie w niewielkim stopniu wpłynie na wydatki finansowe z budżetu państwa, czy też budżetu organów samorządu terytorialnego.

Z analizowanych badań wynika, iż istotnym czynnikiem oddziałującym na skuteczność działania kadry administracji publicznej jest właściwie planowane, organizowane i realizowane przygotowanie obronnej kadry administracji publicznej (włącznie z właściwym doбором i stałą weryfikacją treści programowych na poziomach szkolenia obronnego: podstawowym, uzupełniającym, doskonalącym) daje duże prawdopodobieństwo dobrego przygotowania pozostałych elementów systemu obronnego państwa.

Uwzględniając w tym miejscu niezbędne uproszczenia, modele organizacji i zasady działania powinny być dostosowane do ogólnych i bieżących potrzeb i zadań, jakości kadr i wyposażenia technicznego, czy środków finansowych. Należałoby także uwzględnić to, że każdy model, aby skutecznie działał, powinien być oparty na trwałych fundamentach prawnych, skorelowanych zadaniowo z innymi resortami i działaniami, których problem obronności państwa może dotyczyć. Jednym słowem powinien być uwarunkowany przepisami prawnymi obejmującymi struktury organizacyjne, układy i wzajemne zależności.

Skuteczność ich działania zależy będzie od: po pierwsze - właściwych powiązań między czynnościami a funkcjami, po drugie - układu odpowiedzialności i kompetencji, wreszcie po trzecie - dobrze wykształconych kadr administracji na każdym szczeblu zarządzania.

ROZDZIAŁ 5. PROPONOWANE ROZWIĄZANIA W SYSTEMIE PRZYGOTOWYWANIA KIEROWNICZYCH KADR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO ZADAŃ OBRONNYCH PAŃSTWA

Kształtowanie się i powstawanie programów przygotowujących kierowniczą kadre administracji publicznej w zakresie obronności państwa przebiegało w różnych warunkach politycznych, społecznych, ekonomicznych i militarnych. Różnice, które do dzisiaj rysują się pomiędzy wieloma modelami przygotowania administracji, wynikają w dużej mierze z różnic społeczno-ekonomiczno-militarnych. Program, który obecnie jest realizowany, np. na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji publicznej, w wielu aspektach różni się od programu tworzonego w latach dziewięćdziesiątych. Podstawową różnicą jest uczestnictwo Polski w strukturach Paktu Północnoatlantyckiego i warunki, jakie musi spełnić strona Polska w realizacji wielostronnych porozumień. Procedury, które wprowadzane są do działalności administracji publicznej, zmuszają do ciągłej aktualizacji programów przygotowujących kadry do zadań obronnych państwa oraz stawiają wymagania wykonawcom tych zadań.

Bycie profesjonalnym urzędnikiem państwowym jest równoznaczne z posiadaniem głównie kompetencji ekonomicznych, technicznych i organizacyjnych, umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń, umiejętności pozyskiwania ludzi do współdziałania i rozwiązywania problemów wewnątrz i na zewnątrz instytucji. Dlatego też uważa się, że o sprawności kierowniczej kadry administracji publicznej w zarządzaniu i kierowaniu obronnością państwa decydują: wykształcenie, stałe doskonalenie kwalifikacji obronnych, umiejętność komunikacji społecznej, umiejętność planowania i podejmowania decyzji, odporność na stres oraz duży stopień operatywności i trwałości w realizacji założonych celów.

Podstawowa praca kierowniczej kadry administracji sprowadza się do powiązanej ze sobą działalności profesjonalnej i społecznej. Profesjonalizm kadry związany jest z wysokimi kwalifikacjami, z ich pogłębianiem i doskonaleniem. Od takiego urzędnika wymaga się, by kierując instytucją, nie tylko rozwiązywał obecne problemy, ale także zwracał uwagę na perspektywy dalsze, tj. związane z rozwojem i bezpieczeństwem instytucji, również w aspekcie obronności państwa. Co do aspektu społecznego, praca

kadry administracji publicznej łączy się z przydatnością tej grupy zawodowej do celów ogólnospołecznych i ogólnorozwojowych kraju.

Zadania obronne, jakie podejmują kierownicze kadry administracji publicznej, wymagają nowoczesnych i wysoce sprawnych programów przygotowania (kształcenia i doskonalenia) oraz zarządzania nastawionego na rezultaty. Myślą przewodnią przygotowania tych kadr powinna być zasada związana z osiągnięciem sukcesu w sferze społecznej, politycznej, ekonomicznej i obronnej. Obecne tendencje przygotowania kierowniczych kadr administracji wysuwają na pierwszy plan wiedzę i umiejętności, kładą nacisk na radzenie sobie w sytuacjach trudnych, także kryzysu a czasem wojny. Spójrzeć można chociażby na zadania obronne, które wymagają od urzędników aktualnej wiedzy i wielu umiejętności. Wynika z tego, że na wydajność pracy wpływają między innymi: predyspozycje uczestników procesu, ich wiedza i umiejętności oraz sprawne zarządzanie. Poza tym ważnymi czynnikami determinującymi efektywność działania kadry administracji publicznej w zakresie zadań obronnych są: zdolności kadry do pracy (kwalifikacje), chęci do działania (motywacje), możliwości współpracy, trwałość zespołu, stosunek przełożonych do pracowników, identyfikacja kadry z potrzebami obronnymi państwa. Przy wykorzystaniu w praktyce zdobytej wiedzy i nabytych umiejętności - o tych dodatkowych czynnikach także należy pamiętać.

5.1 Zmiany procesu przygotowywania obronnego kadr administracji

Jak wspomniano wcześniej, przygotowanie obronne kierowniczych kadr administracji publicznej składa się właściwie z trzech najważniejszych poziomów. Pierwszy z nich umożliwia podejmowanie lub kontynuację nauki na uczelniach wyższych (na poziomie II stopnia i studiów podyplomowych). Drugi, zorientowany przede wszystkim na zdobywanie umiejętności na formach akademickich (np. Wyższych Kursach Obronnych w Akademii Obrony Narodowej). Ostatni, trzeci, także zorientowany na zdobywanie umiejętności, ale na zajęciach teoretycznych, treningach oraz grach i ćwiczeniach, organizowanych w resortach i województwach.

Obecnie istniejący system, jest w stanie przyjąć nowe rozwiązania, polegające na zbieżności wiedzy, umiejętności i postaw proobronnych, zarządzaniu nastawionym na rezultaty oraz wdrażaniu alternatywnych kierunków przygotowania obronnego.

5.1.1 Podstawowe kierunki przebudowy edukacji obronnej kadr administracji

Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa decyduje o sukcesie w sferze obronności państwa. Materiał wielu badań jednoznacznie przekonuje, iż dzisiaj najbardziej efektywnymi pracownikami są ludzie uczący się, wzbogacający swoją wiedzę i nabywający nowe umiejętności. Tak działająca kadra podatna jest na przyjmowanie nowych technologii, a to powoduje wzrost wydajności pracy, co z kolei wpływa na sukces instytucji, w znaczeniu bezpieczeństwa narodowego, na efektywniejsze podejmowanie zadań obronnych państwa i rozwiązywanie problemów.

Kształcenie i rozwój kadry administracji są coraz bardziej doceniane zwłaszcza przez instytucje, które postrzegają proces kształcenia jako dobrą inwestycję, bodziec i jedną z podstawowych narzędzi poprawy działalności kadry administracji w zakresie wykonywania zadań obronnych państwa. Na marginesie warto nadmienić, że w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej rocznie wydaje się na kształcenie personelu przeszło 150 mld dolarów.²⁵² Szwedzi wydają na ten cel około 1 mld dolarów rocznie.²⁵³ Pracownicy szkoleni są w zakresie umiejętności menedżerskich, nadzoru, komunikacji, umiejętności specjalistycznych i profesjonalnych, technik administracyjnych oraz metod i procedur pracy, w tym radzenia sobie w sytuacjach trudnych (stresu i występujących zagrożeń).

W zależności od celu i zakresu działalności obronnej można zaproponować w systemie przygotowania kadry administracji pewien podział. Oto on:

- szkolenie (alternatywnie przyuczenie) kadry do wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku służbowym. Z tą kwestią wiązałyby się systematyczne szkolenia podstawowe, organizowane w miejscach pracy urzędnika, typowo wyselekcjonowane (ukierunkowane na zdobycie specjalistycznej wiedzy i umiejętności);

²⁵² K.M. Rowland, G.R. Ferris, *Current Issues in Personnel Management*, Allyn & Bacon Inc. 1986, s. 213.

²⁵³ M. Kostera, *Piąta funkcja zarządzania*, "Przegląd Organizacji" 1990, nr 1.

- kształcenie kadry w celu podniesienia jakości ich pracy na obecnym stanowisku lub awansu, odpowiada ono edukacji na studiach II stopnia, podyplomowych i Wyższych Kursach Obronnych;
- rozwój profesjonalny i osobisty kierowniczej kadry administracji publicznej.

Mając powyższe na względzie, proces realizacji rozwoju kadr powinien składać się z trzech etapów. Pierwszy, ustalenie potrzeb indywidualnych i organizacyjnych, drugi, podjęcie decyzji o poziomie kształcenia (w tym formach i metodach), trzeci i ostatni etap, ocena efektywności programu.

Zapotrzebowanie na dodatkową wiedzę i umiejętności zarówno ze strony organizacji, jak i z punktu widzenia pojedynczego pracownika rozpoznawać można zestawem metod zwanych analizą potrzeb. Przy analizie, proponuje się skorzystanie z następujących źródeł danych: ankiet ocen kadry i wyników ich pracy, opisów stanowisk pracy (w tym wymaganych kwalifikacji i umiejętności), wywiadów i obserwacji oraz testów umiejętności.

Na podstawie analizy potrzeb proponuje się opracować programy krótko-, średnio- i długookresowej edukacji obronnej urzędników w macierzystych instytucjach. Oprócz je o kadrę wykładowców i ekspertów m.in. z: Akademii Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, Departamentów MON. Oczywiście mając na względzie rozwiązania prawne i z tym związaną kategoryzację szkoleń obronnych na: podstawowe i doskonalące. Ponadto warto byłoby oprzeć się na zasadniczych wyznacznikach konstruowania systemu przygotowania kadr administracji do zadań obronnych państwa.

Zasadnicze przesłanki kreowania tego systemu opierają się na: po pierwsze, wyzwaniach cywilizacyjnych (szansach i zagrożeniach), po drugie, strategii przemian i rozwoju systemu przygotowania obronnego kadr administracji publicznej, po trzecie, modelowych założeniach i celach przygotowania do zadań obronnych państwa oraz oczekiwaniach społecznych w tym zakresie.

Kolejnym wyznacznikiem konstruowania powyższego systemu jest konieczność zespalania w procesie przygotowania obronnego kadr zarówno czynników edukacyjnych, jak i pozaedukacyjnych, szczególnie wyzwań cywilizacyjnych, integracji europejskiej, ideałów wolności i bezpieczeństwa narodowego. Nadto, istotnym wyznacznikiem jest potrzeba bliskości związków systemu przygotowania obronnego kadr administracji z systemem edukacji, traktowanej jako całości.

System uwzględniać powinien komplikowanie się zadań i czynności oraz konkurencję wynikającą z rozbudowującej się działalności poza resortowych instytucji. Jednocześnie, nie powinien pominąć warunków samorealizacji uczestników, jak i twórców i moderatorów tego przygotowania. Elementy tego wzoru powinny stanowić bodziec do planowania i programowania działań edukacyjnych.

Przejdźmy teraz do idei i elementów przebudowy systemu przygotowania obronnego. Na pewno, na pierwszym miejscu należałoby wymienić innowacyjność i otwartość na nowe propozycje, w następnej kolejności: poznawanie trendów rozwojowych edukacji obronnej na świecie, ustawiczność, naukowość i interdyscyplinarność (gdyż przygotowanie obronne nie może być oderwane od innych dziedzin wiedzy, np. pedagogiki, psychologii, socjologii, prawa, politologii), świadomość przyszłości i zachodzących zmian oraz dostosowanie się do nich, drożność wszystkich form kształcenia i obronnego. Nadto, istotnym elementem jest kształcenie kadry wykładowców i ekspertów, współpraca dydaktyczna i badawcza uczelni, ośrodków przygotowujących kadry do zadań obronnych państwa oraz dostosowanie środków finansowych do zadań edukacyjnych.

Należy także dodać, że proces przygotowania obronnego kadr administracji publicznej, powinien zachować zasadę wielości koncepcji kształcenia, mając na względzie jednolitość filaru tej edukacji (kanonu wiedzy i umiejętności), również uwzględniać potrzeby kadrowo-materiałowo-finansowe oraz stwarzać sytuacje i możliwości samokształcenia się i dialogu z ekspertami.

5.1.2 Zarządzanie zasobami nastawione na rezultaty

Zarządzanie jest nierozłącznym atrybutem przygotowania obronnego administracji. Nie ulega wątpliwości, że jest dziedziną, w której dokonują się szybkie zmiany. Praktycznie z dnia na dzień pojawiają się nowe rozwiązania i pomysły, które jednak z upływem czasu stają się niewystarczające. Podobnie dzieje się w sferze bezpieczeństwa narodowego. Dlatego też instytucje zajmujące się przygotowaniem obronnych kadr administracji powinny analizować szanse i zagrożenia ich miejsca w środowisku edukacyjnym, obserwować występujące w nim trendy, a następnie wykorzystywać informacje dla własnego rozwoju.

Można stwierdzić, że obecnie w przygotowaniu obronnym powinny dominować następujące tendencje rozwojowe:

- ukierunkowanie na działalność lokalną;
- zdobywanie, kształtowanie oraz wykorzystywanie kluczowych zdolności własnych i otoczenia;
- orientacja na wytwarzanie wartości patriotyczno-proobronnych;
- wzrost przedsiębiorczości i zaangażowania.

Ukierunkowanie na działalność lokalną podyktowane jest potrzebą dostrzegania i respektowania wymagań konkretnego środowiska: samorządowców, rządowców, uwzględniając wymagania i oczekiwania w zakresie zadań obronnych państwa.

Bliski kontakt instytucji edukacyjnych z odbiorcami swoich usług stanowi podstawę tzw. marketingu relacyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, przeobrażenie odbiorców usług edukacyjnych z zakresu obronności (studentów, słuchaczy) w propagatorów przygotowania obronnego urzędników. Ponadto daje możliwość diagnozowania stanu i potrzeb z zakresu obronności państwa.

Kolejną tendencją rozwojową, którą instytucja edukacyjna powinna brać pod uwagę jest zdobywanie, kształtowanie oraz wykorzystywanie kluczowych zdolności własnych i otoczenia do efektywniejszego przygotowania obronnego kierowniczej kadry administracji. Zdolności można osiągnąć dzięki długofalowej orientacji na badania naukowe w zakresie bezpieczeństwa narodowego, innowacje, eksperymenty i doświadczenia edukacyjne, na stosowanie różnych form i nowatorskich metod przygotowania obronnego urzędników. Nadto, konsekwentnemu nastawieniu na wdrażanie uzyskanych rozwiązań.

Proponowana orientacja ma wpływ na zmianę podejścia do projektu struktury organizacyjnej systemu przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji oraz zachodzących procesów. W tym wypadku, kierownicy instytucji przygotowujących kadry muszą pełnić funkcje koordynatorów w zakresie pobudzania wymiany doświadczeń i transferu między instytucjami edukacyjnymi o podobnym lub zbieżnym profilu działania.

Bardzo ważną tendencją rozwojową jest orientacja na wytwarzanie wartości patriotyczno-proobronnych. Z tą kwestią wiąże się dwukierunkowość rozwoju społeczeństwa. Pierwszy kierunek stanowi globalizacja problemów, gdzie wzrasta zasięg

wartości wspólnych.²⁵⁴ Drugi, wyznacza proces indywidualizacji. Coraz więcej jednostek nie chce być bezimiennymi elementami całości i poszukuje różnorodnych możliwości dookreślenia indywidualności.

Rosnąca ilość problemów, przed którymi staje ludzkość, niedających się rozwiązać w ramach jednego państwa, sprawia, że szczególnej wagi nabierają międzynarodowe systemy, m.in.: ONZ, Unia Europejska, NATO oraz wiele organizacji międzynarodowych. Uaktywniają się również społeczności lokalne, które zaczęły łączyć się na całym świecie we wspólnej działalności na rzecz obrony praw człowieka, obrony pokoju i innych wartości.

Należy dodać, że bezpieczeństwo jako wartość obiektywna ma istotne znaczenie dla egzystencji jednostki jak również społeczności. Wartość ta wiąże się z poczuciem odpowiedzialności oraz podejmowaniem decyzji, zobowiązuje do świadczeń na rzecz obrony swojego kraju i innych wartości. Nadto, często mobilizuje i wyzwala siły motywacyjne, zarówno kreatywne, jak i te, służące ponoszeniu ofiar i własnej partycypacji w dobru ogólnospołecznym.

Opisane powyżej czynniki determinują działania instytucji edukacyjnych w kierunku wzrostu przedsiębiorczości i zaangażowania. Jest to kolejna, bardzo ważna tendencja rozwojowa, którą uważa się, że należy rozwijać.

Instytucje edukacyjne zajmujące się problematyką obronności państwa (szczególnie Akademia Obrony Narodowej) powinny stale budować swoją przewagę konkurencyjną. Przewaga konkurencyjna powstaje w momencie istnienia w instytucji powiązań pomiędzy zakładanymi celami, a realizującymi je pracownikami, przy założeniu, że pracownicy w pełni realizują założone cele, a cele są jasno sprecyzowane i nastawione na rozwój. Dzięki takiemu założeniu instytucja przygotowująca kadre do zadań obronnych państwa jest w stanie szybko podnieść jakość i efektywność swoich usług (działania wykładowców i całego pionu organizacyjno-zarządczego w organizacji).

W rozważaniach bardzo istotnym elementem jest sporządzenie programu zarządzania zasobami osobowymi w wymienionej powyżej instytucji. Należałoby skonstruować pewien algorytm działania. Obejmowałby on następujące sekwencje:

²⁵⁴ Por. Jemiolo T., *Globalizacja: szanse i zagrożenia*, Warszawa 2000.

- precyzyjnie zdefiniowane cele strategiczne przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej oraz z tym związane cele strategiczne instytucji edukacyjnej. Cele te stanowią źródło działań w zakresie budowaniu programu zarządzania zasobami osobowymi, w tym również w zakresie zarządzania kompetencjami;
- określenie obszarów organizacji oraz kierunków i specjalności naukowych, które są kluczowe dla realizacji założeń przyjętej strategii edukacyjnej.

Mając kluczowe czynniki sukcesu, teraz możemy dokładnie określić, jakie części organizacji wymagają wsparcia osobowego, finansowego, intelektualnego czy kompetencyjnego i na tej podstawie zmodernizować swoje działanie lub wypracować kompleksowe rozwiązania, szczególnie nastawione na rezultaty.

Wychodząc naprzeciw potrzebom, niezbędne jest opracowanie procedur związanych z funkcjonowaniem zasobów instytucji. Po pierwsze, administracja infrastrukturą uczelni (instytucji edukacyjnej) oraz pełne wykorzystywanie jej możliwości lokalowych i kadrowych. Po drugie, ułatwienie ścieżek akceptacji wniosków o wszelkie materiały i usługi wspomagające jak i inicjujące proces edukacji obronnej kadry. Po trzecie, planowanie zadań i obowiązków pracowników, jednym słowem alokacja wykładowców z danej specjalności naukowej do konkretnych zadań w instytucji, jednocześnie czuwanie nad optymalnym wykorzystaniem pozostałych zasobów osobowych. Ponadto uważa się, że wiedza zgromadzona w organizacji jest nie tylko jej ważnym zasobem wewnętrznym, ale staje się kolejnym atutem w identyfikacji instytucji na rynku edukacyjnym.

Moduły zawarte w obszarze zarządzania wiedzą to słusza inwestycja, która przyniesie wymierne korzyści w postaci oszczędności czasu, łatwiejszego dostępu do baz danych instytucji, a w konsekwencji wpłynie na kompetencje, jakość oferowanych usług edukacyjnych, a także efektywność pracy i edukacji. Z tą kwestią wiąże się komunikacja wewnętrzna i konsekwentnie realizowana polityka informacyjna. Ma ona niebagatelne znaczenie w budowaniu pozytywnego wizerunku instytucji, poczucia pewności i stabilności pracy, odpowiedzialności za powierzone zadania. Nadto, pozwala na utożsamianie się z celami instytucji i łatwiejsze rozwiązywanie problemów, a w sytuacjach kryzysu minimalizuje obawy i napięcia.

Aby współczesna uczelnia (instytucja edukacyjna) mogła nosić miano nowoczesnej, nastawionej na rezultaty, musi zaakceptować fakt nieustannego rozwoju i doskonalenia. Procesy te powinny dokonywać się w różnych obszarach działalności uczelni, zarówno w dydaktyce, badaniach naukowych jak i w działalności organizacyjnej. Inicjowane zmiany stwarzają warunki, dzięki którym osiąga się możliwie najlepsze rezultaty.

5.1.3 Wdrożenie alternatywnych kierunków w systemie przygotowania obronnego kadr

Mając na względzie dostrzeżone uwarunkowania przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, można przypuszczać, że warunkiem powodzenia jakichkolwiek starań edukacyjnych jest świadomość kierowniczej kadry potrzeby edukacji w tym zakresie oraz dostrzeganie przez nich wartości państwa i bezpieczeństwa. Od ich bowiem poziomu dojrzałości intelektualnej i sposobów analizowania problemów bezpieczeństwa państwa, w znacznym zakresie, jest to bezpieczeństwo uzależnione.

Jak wspomniano wcześniej, bardzo istotnym narzędziem usankcjonowania każdej działalności jest prawo. Ono bowiem m.in. określa, reguluje i stanowi sposoby oraz możliwości działania. Obecnie większość przepisów enigmatycznie reguluje kwestie przygotowania obronnego kadry administracji publicznej. Akty niejasno precyzują współzależności oraz prawa i obowiązki realizatorów i uczestników przygotowania obronnego kadry administracji.

Problematyka szkolenia, na 2003 r., uregulowana była w przepisach uchwały Komitetu Obrony Kraju Nr 3/97 KOK z 28 kwietnia 1997 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników administracji publicznej oraz uchwały Nr 72 Rady Ministrów z 4 października 1994 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej (M.P. Nr 56, poz. 482). Uważa się, obecny system prawny wymaga zmian i dostosowania treści do obecnych potrzeb edukacyjnych w zakresie przygotowania obronnego kadr.

W nowych uregulowaniach, rozpatrując cały system przygotowania obronnego, warto byłoby wprowadzić zagadnienia ukierunkowane m.in. na:

- poszerzenie kręgu odbiorców szkoleń obronnych: podstawowych i doskonalących, np. o środowisko parlamentarzystów, przedstawicieli władzy sądowniczej i innych

instytucji państwowych, a także środowisk opiniotwórczych. Nadto, kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych realizujących zadania produkcyjne i usługowe związane z obronnością państwa;

- powierzenie organizacji szkolenia w obrębie struktur samorządowych marszałkom województw, starostom oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, natomiast zasadnicze funkcje organizatorskie (planowanie, realizacja i finansowanie) pozostawić w kompetencjach organów rządowych;
- jednoznaczne określenie koordynatora działań edukacyjnych w zakresie obronności państwa;
- wprowadzenie opiniowania programów kształcenia obywateli nie tylko przez ministra Edukacji Narodowej i Sportu, ale także ministra Obrony Narodowej;
- zobowiązanie samorządu lokalnego do wydzielenia niezbędnych funduszy na przygotowanie obronne młodzieży;
- dofinansowanie działalności medialnej na rzecz bezpieczeństwa narodowego (w tym obronności państwa);
- zobowiązanie KSAP do wprowadzenia dla słuchaczy szkoły obowiązkowych szkoleń obronnych z elementami wychowania patriotyczno-obronnego urzędników;
- wprowadzenie obowiązku wykształcenia kierunkowego dla nauczycieli przedmiotów związanych z obronnością państwa;
- poszerzenie programu szkoleń Urzędu Służby Cywilnej o zagadnienia dotyczące wykonawstwa zadań obronnych państwa;
- usankcjonowanie kontroli i oceny szkoleń obronnych (podstawowych i doskonalących) realizowanych w resortach i województwach;

Ocena stanu umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń czasu pokoju i wojny wskazuje wyraźnie, jak wiele Polska musi nadrobić w stosunku do krajów uprzemysłowionych, w zakresie kapitału ludzkiego mierzonego umiejętnościami funkcjonalnymi i stosowanymi. Notabene, stwierdzono, że rozwój cywilizacyjny zwiększy zapotrzebowanie na wyższy poziom umiejętności w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Lepszej jakości podstawowe szkolenie obronne i większy udział młodzieży w innych formach edukacji stanie się istotnym czynnikiem prowadzącym do poprawy kapitału ludzkiego w skali całego narodu, chociaż potrzebny będzie czas zanim umiejętności dorosłej części społeczeństwa podniosą się w wyniku poprawy systemu edukacji obronnej. Ponieważ oczekuje się, że Polska już niedługo znajdzie się wśród innych krajów konkurujących na wspólnym rynku europejskim dóbr i usług, nie pozostaje jej więc zbyt dużo czasu. Wobec powyższego, konieczne jest pilne podjęcie wysiłków celem podniesienie poziomu umiejętności i wiedzy obronnej, który można osiągnąć przez poprawę systemu kształcenia młodzieży oraz kadr administracji publicznej. Będzie to wymagać prowadzenia aktywnej polityki w zakresie przygotowania do zadań obronnych państwa od poziomu podstawowego szkolenia do wyższego i doskonalącego.

Uważa się, że aktywna polityka w zakresie przygotowania obronnego nie może być oparta wyłącznie na zapewnieniu kształcenia obronnego kadr administracji publicznej. Polityka ta musi być adresowana do całego społeczeństwa, a oferta kursów szkoleniowych musi uwzględniać kursy obronne odpowiadające potrzebom obronnym państwa, a nie wyłącznie nakierowane na konkretne wymagania poszczególnych zawodów.

Kierunki zmian w systemie edukacji przedstawiono w dokumencie: „Strategia rozwoju edukacji narodowej na lata 2001-2006” (październik 2001 r.). Strategia ta identyfikuje inwestycje w kapitał ludzki, czyli w edukację oraz badania naukowe. Identyfikować ją można z edukacją obronną kadr, gdzie podkreśla się konieczność modernizacji kształcenia i szkolenia obronnego społeczeństwa.

Oświadczenia decydentów dotyczące poprawy sytuacji w kształceniu obronnym i nadania mu bardziej istotnej rangi w narodowym systemie edukacyjnym często pojawiały się w ostatnich latach, ale proponowane reformy jak dotąd w większości nie wyszły poza sferę deklaracji. Brakuje jasnego zrozumienia i wizji na temat tego, co stanowi o „nowoczesności” systemu przygotowania obronnego kadr administracji publicznej.

Wśród wyzwań stojących przed dzisiejszym systemem przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, powinno się umieścić:

- obecne rozwiązania, które ograniczają możliwości wprowadzenia innowacji w przygotowaniu obronnym kierowniczych kadr administracji publicznej;
- występujące trudności w dostosowaniu treści do potrzeb w zakresie uczenia się różnych grup uczestników;

- braki w zróżnicowaniu form i metod kształcenia oraz w informacji na temat rzeczywistego zapotrzebowania w zakresie kształcenia obronnego ze strony pracodawców i osób uczących się.

Aby rozwiązać powyższe problemy, należałoby określić konkretne zadania i cele. Po pierwsze, utworzenie krajowego systemu standardów kwalifikacji i programów z dziedziny obronności oraz zapewnienia jakości i oceny tego przygotowania. Po drugie, zwiększenie uczestnictwa kadry w różnych formach edukacji obronnej oraz finansowanie tej edukacji. Po trzecie, zorganizowanie systemu doradztwa obronnego, celem świadczenia tych usług w szkołach i w innych, wyspecjalizowanych instytucjach. Ponadto wprowadzenie nauczania na odległość (na poziomie podstawowego szkolenia obronnego) oraz przeforsowanie koncepcji zdobywania wiedzy i nabywania umiejętności przez całe życie.

Na marginesie warto nadmienić, że powyższe działania rozwojowe mogą uwzględniać następujące składowe: zaawansowane szkolenia doskonalące dla kierowniczych kadr administracji publicznej, szkolenia realizowane przez specjalistów i praktyków z krajów natowskich oraz rozwój szkolenia obronnego w czasie pracy (w postaci cyklicznych, podstawowych szkoleń obronnych).

Wszystkie wyżej wymienione składowe można zebrać w jeden plan rozwoju edukacji obronnej kadr, umożliwiający wprowadzenie lokalnych zmian w zależności od potrzeb. Jak wspomniano wcześniej, bardzo istotnym elementem skutecznej realizacji takiego planu byłaby wola polityczna i uznanie, że uczenie się przez całe życie oznacza znacznie więcej niż jednorazowe szkolenie, czy uczestnictwo w wyższej formie kształcenia.

Można, jak się wydaje bez przesady, stwierdzić, że modernizacja sprzętu i obiektów, chociaż ważna, stanie się wysiłkiem straconym, jeżeli nie nastąpi zmiana w filozofii edukacji obronnej i jej strukturze.

Aby poprawić proces przygotowania kierowniczych kadr administracji do zadań obronnych państwa, należałoby mieć na uwadze modernizację i kontrolę edukacji już na szczeblu ponadgimnazjalnym i studiów. Z tą kwestią wiąże się, po pierwsze, określenie celów strategicznych i zadań systemu przygotowania obronnego oraz po drugie, instrumentów ich realizacji. Mając na względzie cele strategiczne (oraz instrumenty ich realizacji), proponuje się ukierunkować je na:

- jakość i efektywność nauczania na każdym etapie przygotowania obronnego oraz sprawne zarządzanie wiedzą i zasobami osobowymi. Wśród instrumentów realizacji

można zastosować: nowoczesną organizację i zarządzanie instytucją edukacyjną, tworzenie warunków do poprawy jakości nauczania, systemowe uaktualnianie bibliotecznych baz danych;

- przygotowanie obronne kadr, które byłyby sposobem radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń. W tym wypadku można byłoby skorzystać z takich instrumentów, jak: upowszechnianie w instytucjach działań z obszaru obronności państwa (szczególnie zadań obronnych państwa), modernizacja szkoleń obronnych dostosowana do przemian cywilizacyjnych i wynikających z nich zagrożeń dla obywateli i państwa;
- systematyczną edukację obronną. Instrumentami realizacji tego celu mogą być: tworzenie warunków ułatwiających osobom zajmującym się sprawami obronnymi nabywanie lub doskonalenie potrzebnej wiedzy i umiejętności, wprowadzanie doradztwa obronnego, nadto modyfikowanie sposobów zapewniania edukacji i szkoleń obronnych, tak by umożliwić kadrze podejmowanie kształcenia przez całe życie, stworzenie technicznych i materialnych warunków dla przygotowania obronnego kadr administracji oraz popularyzowanie wiedzy obronnej i potrzeby jej zdobywania. Także ważnym instrumentem jest doskonalenie kadry nauczycieli i wykładowców dla potrzeb kształcenia obronnego oraz prowadzenie badań i analiz umożliwiających ocenę zapotrzebowania na pracowników o kwalifikacjach z zakresu obronności państwa;
- globalny dostęp do zasobów baz edukacyjnych z bezpieczeństwa narodowego, w tym z zakresu obronności państwa. Instrumentami realizacji, w tym wypadku, są: budowa bazy zasobów edukacyjnych (w tym portali tematycznych, elektronicznych bibliotek wirtualnych, serwerów z materiałami edukacyjnymi, opiniami i ekspertyzami oraz z praktycznymi ćwiczeniami z zakresu radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń czasu pokoju i wojny.

Dokonując modernizacji systemu przygotowania kierowniczych kadr administracji, także warto podkreślić konieczność udoskonalenia sposobów administrowania edukacją, chodzi szczególnie o powołanie koordynatora działań w zakresie edukacji obronnej oraz systemowość i korelację działań różnych instytucji edukacyjnych. Aby to zrealizować niezbędna jest, przede wszystkim, jasność i spójność aktów prawnych oraz zorientowanie edukacji „na rezultaty”, czyli zdobywanie konkretnych umiejętności w dziedzinie obronności państwa, o czym wcześniej była już mowa.

5.2 Organizacja systemu szkoleń obronnych

W latach dziewięćdziesiątych Polska przeszła przez szczególnie ważny proces transformacji i reformy. Proces objął wszystkie sektory życia gospodarczego i społecznego, w tym edukację i co za tym idzie, kształcenie i szkolenie dorosłych. Nie pozostało to bez oddźwięku w formach przygotowania obronnego. W odniesieniu do systemu kształcenia dorosłych można wyróżnić dwa zasadniczo różne podejścia. Według pierwszego z nich, tradycyjnego, obowiązkiem państwa jest organizowanie, prowadzenie i finansowanie systemu edukacji dorosłych. Stąd, odnośne władze państwowe miałyby zapewniać nadzór pedagogiczny oraz realizować inne funkcje kontrolne w takich dziedzinach jak zarządzanie, finansowanie i kontrola jakości usług świadczonych w tym segmencie. Według drugiego podejścia, istotną rolę do spełnienia przeznacza się rynkowi, a rola władz państwowych jest znacznie ograniczona. Zgodnie z tym drugim podejściem rolą władz jest definiowanie celów edukacji i kształcenia oraz odnośnych standardów i norm (tzn. wymogów dotyczących nabywanych umiejętności), a także zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych usług. Podaż usług edukacyjnych w odniesieniu do warunków, form i liczby uczestników jest, według tego podejścia, funkcją popytu regionalnego i lokalnego. Dlatego też działalność szkoleniową prowadzi bardzo duża liczba różnych instytucji (organizacji).

5.2.1 Uwarunkowania powstawania „rynku” szkoleń obronnych dla kierowniczych kadr administracji publicznej

W ostatnich pięciu latach stworzył się poważny rynek szkoleniowy. Następuje także pewna zmiana w mentalności społecznej. Kadry administracji zaczynają powoli dostrzegać potrzebę zdobywania wiedzy i umiejętności. Szansą dla krzewienia i popularyzacji wiedzy obronnej są szkolenia obronne, w programach których znajdować się powinny moduły z zakresu: zadań obronnych państwa, gotowości obronnej, powinności i świadczeń obronnych oraz procedury działania w sytuacjach zagrożeń czasu pokoju i wojny. Ponadto zagadnienia związane z ochroną mienia, osób i ratownictwem oraz elementy samoobrony.

Rozpatrując kwestie przygotowania obronnego administracji, zarówno powstanie rynku szkoleń jak i ich tematyka, stanowiąby odbicie potrzeb i problemów, jakimi urzędnicy różnych szczebli muszą podołać. Generalnie rzecz ujmując, miały na to wpływ trzy czynniki. Pierwszy, zjawisko wzrostu zainteresowania sprawami ogólnego

bezpieczeństwa (w tym o składowych obronności), obowiązki i kompetencje w sytuacjach wystąpienia zagrożenia. Drugi, przemijające zainteresowanie kadry kierowniczej administracji sprawami obronności, po ich opanowaniu. Trzeci czynnik, dotyczy trendu związanego z rozwojem administracji, szczególnie na poziomie samorządu.

Uważa się, że pewnym rozwiązaniem byłoby kompleksowe i nowatorskie podejście do edukacji obronnej urzędników. W programie takim można byłoby założyć:

- wprowadzenie możliwości elastycznego przechodzenia między systemem szkolnym i formami pozaszkolnymi;
- odejście od ustalania podstaw programowych wyznaczających treści kształcenia na rzecz standardów kwalifikacji obronnych określających cele kształcenia w kategoriach umiejętności;
- wprowadzenie mechanizmu kontroli jakości kształcenia w oparciu o standardy kwalifikacji obronnych;
- powołanie instytucji koordynującej i wspierającej edukację obronną w zakresie unowocześniania programów kształcenia ich spójności i korelacji między instytucjami prowadzącymi edukację w tym zakresie.

Badając sytuację szkoleniową w zakresie obronności państwa (w tym zadań obronnych), elementy edukacji nie tworzą jednak spójnej całości (systemu). Brak dobrej diagnozy popytu na przygotowanie obronne urzędników, nie pozwala ocenić, na ile istniejące mechanizmy wsparcia są skuteczne, jakie są bariery w podejmowaniu inicjatyw szkoleniowych, jakie zmiany należy wprowadzić. Słabo rozpoznany jest także rynek podaży usług szkoleniowych, a co za tym idzie istnieją trudności w kontrolowaniu jakości oferowanych kursów i w zapewnieniu efektywnego wydatkowania środków na szkolenia. Statystyka edukacji obejmuje jedynie kształcenie w uczelniach. Brak jest pełnej statystyki dotyczącej edukacji w formach pozaszkolnych.

Szacuje się, że liczba instytucji, które prowadzą szkolenia w formie kursowej wynosi ok. 12 tysięcy. W tej liczbie ok. 5 tysięcy stanowią szkoły, ponad 2 tysiące - niepubliczne placówki prowadzące działalność oświatową w formach pozaszkolnych, w tym doskonalenie zawodowe, zarejestrowane w jednostkach samorządu terytorialnego i podlegające formalnie nadzorowi pedagogicznemu ze strony kuratora (władzy wojewódzkiej). Pozostała grupa dostawców szkoleń kursowych (instytucje działające na

podstawie ustawy o działalności gospodarczej) pozostaje praktycznie poza ewidencją i kontrolą.

Przy zdecentralizowanej podaży usług szkoleniowych, oferta programowa szkoleń kursowych przygotowywana jest wyłącznie na szczeblu placówek edukacyjnych. Kursy, nawet tak samo nazywane, realizowane przez różne placówki są nieporównywalne. Nie ma systemu akredytacji ani programów kursów, ani instytucji oferujących szkolenie kursowe. Zakłada się, że mechanizm rynkowy powinien być stymulatorem jakości usług i dostosowania kierunków szkolenia do potrzeb rynku pracy. Kolejnym problemem jest stosunkowo słabe powiązanie szkolnego i pozaszkolnego systemu edukacji.

Aby powstał stały system podnoszenia kwalifikacji i tworzenia profesjonalnej kadry administracji publicznej, należałoby poczynić pewne kroki w kierunku: po pierwsze, wzmocnienia systemu zachęt dla kadry inwestującej w swój rozwój oraz rozwinięcie systemu motywowania osób indywidualnych dla podnoszenia kwalifikacji zawodowych, po drugie promowanie szkoleń obronnych jako potrzeby współczesności (zabezpieczenia się na przyszłość).

Z powyższego zestawienia wynika, że wymagać to będzie:

- stworzenia bazy danych i stałego monitorowania istniejących szkół i placówek zajmujących się edukacją obronną społeczeństwa (w tym kadr administracji), w zakresie ich możliwości elastycznego reagowania na zmiany;
- prowadzenia badań i analiz umożliwiających ocenę dostępności pozyskiwania określonych kwalifikacji zawodowych;
- podniesienia efektywności przygotowania obronnego kadr;
- stworzenia systemu wspomagającego przygotowanie kadry nauczycieli i wykładowców do realizacji zadań z zakresu kształcenia obronnego;
- wprowadzania rozwiązań innowacyjnych, w tym nowoczesnych technik i technologii.

Proponuje się przyjąć zasadę, iż potrzeby rynku najlepiej zaspokajać będzie całkowicie wolny rynek usług szkoleniowych. Wychodzi się z założenia, że zamawiający - płacąc za usługę - skutecznie będą wymuszać dostosowanie oferty szkoleniowej do swoich potrzeb.

Generalnie trudno jest rzetelnie ocenić, bez przeprowadzenia odpowiednich badań i przy braku odpowiednich danych statystycznych, na ile mechanizm rynkowy działa skutecznie i tanio. Obserwacje pokazują, że rynek dostawców usług szkoleniowych powiększa się, ale instytucje szkoleniowe borykają się z trudnościami w sprzedaży swoich usług. Nie mniej jednak zapotrzebowanie na praktyczne kursy z zakresu z zakresu przygotowań obronno-ochronnych kadry administracji publicznej jest dość znaczne. Z przeprowadzonych wywiadów z kierowniczą kadrami administracji publicznej wynika potrzeba tworzenia krótkich i specjalistycznych szkoleń (podstawowych kursów), ukierunkowanych na procedury oraz umiejętności działania w sytuacjach kryzysu i innych zagrożeń.

5.2.2 Rekomendacje powołania Centrum Kursów i Szkoleń Obronnych (CKiSO)

Rynek usług szkoleniowych w przeważającej części tworzą instytucje oferujące szkolenia według specjalności, ale także wiele szkoleń prowadzi ośrodki zorganizowane według branż. Uważa się, że Akademia Obrony Narodowej powinna być jedną z produkujących uczelni, zajmujących znaczące miejsce na rynku szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności państwa.

Pewnym rozwiązaniem byłoby powołanie w Akademii Obrony Narodowej Centrum Kursów i Szkoleń Obronnych (CKiSO), które zajmowałoby się organizacją, przygotowaniem programów, współpracą szkoleniową oraz promocją kursów i szkoleń obronnych. Centrum powołane byłoby przez rektora akademii i prowadziłoby równocześnie działalność statutową i komercyjną, co pomniejszyłoby koszty finansowe związane z uruchomieniem i utrzymaniem tej instytucji. Ponadto, jako jednostka organizacyjna akademii, korzystałaby z nauczycieli akademickich, którzy w ramach pensum realizowaliby zajęcia programowe. Z drugiej strony, CKiSO odpowiadałoby za opracowanie materiałów szkoleniowych i skryptów dla uczestników kursów i szkoleń. Taka działalność pozwoliłaby na efektywniejsze wykorzystanie bazy wydawniczej akademii.

Wygenerowane etaty centrum (planowane trzy) można byłoby pokryć z działalności komercyjnej CKiSO. Można oczekiwać, że wydatki będą zbilansowane w ramach poniesionych kosztów. Nadto Akademia Obrony Narodowej mogłaby zagospodarować

posiadane mienie w formie wykorzystania istniejącego zaplecza hotelowego, żywnościowego (kasyno, bufety) i wydawniczego.

Należy także dodać, że CKiSO przygotowywałyby kadry administracji do specjalistycznej pracy na stanowiskach wymagających wiedzy i umiejętności z dziedziny bezpieczeństwa narodowego (w tym obronności państwa). Na marginesie warto zaznaczyć, że przed przystąpieniem do przygotowywania projektu szkoleniowego, konsultanci centrum zaproponowaliby zleceniobiorcy projekt diagnozujący jego potrzeby szkoleniowe. Po zakończeniu projektu przygotowany byłby raport podsumowujący projekt, a w nim spis silnych i słabych stron zasobów instytucji oraz spis rezerw i proponowanych rozwiązań.

Cykl szkoleniowy stanowiłby kompendium wiedzy i umiejętności niezbędnych do samodzielnego projektowania i realizowania działalności obronnej w jednostce organizacyjnej. Poprzedzony byłby analizą potrzeb instytucji zlecającej szkolenie (tzw. superwizją w ich środowisku pracy). W związku z powyższym, program mógłby być opracowany indywidualnie (na miarę) lub wybrany z oferty centrum (katalogu tematów)²⁵⁵.

Szkolenie, także mogłoby być ukierunkowane na doskonalenie wykładowców, ekspertów i trenerów (osoby prowadzące zajęcia grupowe: szkolenia, treningi, warsztaty, zebrania) oraz prowadzących podstawowe szkolenia obronne (w formie zajęć teoretycznych i treningów), np. w resortach i województwach. W ofercie takiej, znalazłyby się moduły zawierające aspekt umiejętności trenerskich oraz metodologii pracy trenera (specjalisty ds. szkoleń).

Zajęcia byłyby prowadzone w formie warsztatów, treningów, seminariów i wykładów. Uzasadnionym byłoby wprowadzenie szkoleń otwartych i zamkniętych. Szkolenia otwarte kierowane byłyby do osób, które z własnej inicjatywy podjęły decyzję o uczestnictwie w szkoleniu, lub zostały skierowane przez zatrudniające je instytucje. Uczestnikami zajęć byłyby więc osoby z różnych instytucji, co równocześnie wspomagałoby wymianę doświadczeń. Natomiast szkolenia zamknięte (wewnętrzne dla instytucji) realizowane byłyby zgodnie z indywidualnymi potrzebami tak, aby programy i mechanizmy

²⁵⁵ Katalog tematów opracowany byłby pod kątem opanowania przez uczestników szkolenia wiedzy i umiejętności z zakresu obronności państwa, ułatwiających im działalność zawodową. Taki katalog byłby przygotowany w ścisłym porozumieniu z resortem obrony narodowej.

szkoleniowe precyzyjnie odpowiadały specyfice instytucji oraz rzeczywistym relacjom instytucji ze środowiskiem.

Biorąc pod uwagę prowadzone badania, odczuwa się brak szerokiego rozpowszechnienia szkoleń obronnych, a także regularnej i spójnej z różnymi formami edukacji obronnej kadr. Powoduje to często słabą znajomość zadań obronnych państwa, zarówno wśród urzędników jak i decydentów politycznych. W związku z powyższym, byłoby uzasadnione wprowadzenie programu szkoleń obronnych (otwartych i zamkniętych), ukierunkowanych na edukację interaktywną (warsztaty, case study, gry decyzyjne), zdobywanie praktycznych umiejętności.

Na marginesie warto dodać, że doświadczenie samo w sobie to nie wszystko. Jeśli ktoś robi coś niewłaściwie i robi to długo, w końcu uczy się robić to źle. Dlatego też kierownik instytucji powinien myśleć o szkoleniu swojej kierowniczej kadry, a oni o swoich pracownikach. Umożliwi ono kadrze uczyć się na sukcesach i pomyłkach innych, tym samym oszczędzi kosztów zdobywania doświadczenia na własną rękę.

5.3 Proponowany program przygotowania kadr administracji do zadań obronnych państwa

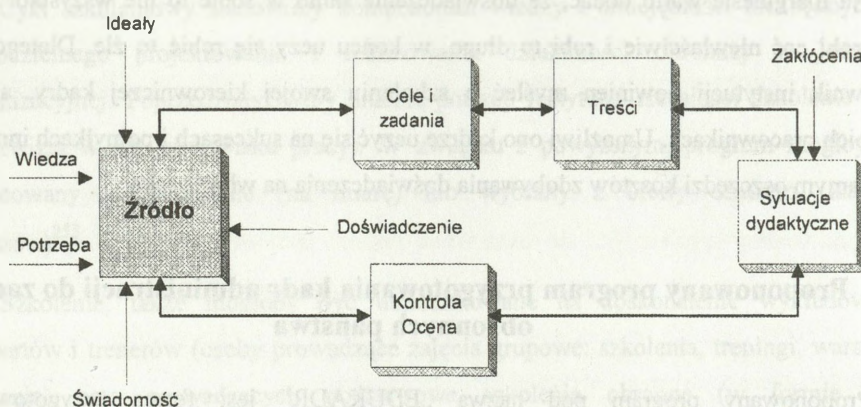
Proponowany program pod nazwą „EDUKADR” jest formą przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, uwzględniającą elementy wiedzy i umiejętności. W projekcie dokonano próby zdefiniowania niezbędnych czynników i elementów wpływających na efektywne wykonanie przedsięwzięć obronnych. Uporządkowano części programowe i wkomponowano inne, dotąd nie wykorzystywane elementy, które powinny być składowymi tego programu. Wzięto pod uwagę dotychczasowe badania, w tym opinie kierowniczej kadry administracji publicznej, eksponując aspekt: potrzeb państwa; świadomości i postaw wykonawców zadań; funkcji prawa; edukacji i narzędzi, które wykonawcy mają do dyspozycji, aby dane zadanie obronne wykonać.

EDUKADR może działać w systemie szkolenia obronnego organizowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, ponadto w programie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – „Bezpieczna Polska” oraz w programie Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu – „Bezpieczna szkoła”. Istnieje możliwość skorelowania niektórych treści z powyżej podanymi programami, np. jednego modułu o charakterze

ogólnym. Oczywiście jest to dodatkowy element, służący przede wszystkim upowszechnianiu wiedzy na temat bezpieczeństwa i wpływania na postawy społeczeństwa wobec zadań obronnych państwa.

5.3.1 Cechy konstrukcyjne programu

Program w swym wzorcu uwzględnia następujące składniki: ideały przyświecające przygotowaniu kierowniczych kadr administracji do obrony państwa; zadania i cele przygotowania; materiał nauczania; sytuacje dydaktyczne; kontrolę i ocenę (zob. rys. 43).



Rysunek 43. Składniki wzorca programu EDUKADR

Za niezbędne uważa się także określenie w tym programie elementów wdrożeniowych oraz synergii, która przyczynia się do powodzenia wprowadzanych rozwiązań. Treść tych składników i sposób ich złożenia w całość składają się na program przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa. Ma się świadomość, że nacisk, który autor kładzie na dany składnik programu, może być inny niż w praktyce, jednak aby zaczął efektywnie funkcjonować, muszą być zawarte wszystkie proponowane w nim części.

Cechy konstrukcyjne proponowanego programu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa odnoszą się do rozmieszczenia składników programu i związków pomiędzy jego częściami. Kategorie, które można

traktować jako cechy konstrukcyjne tego projektu to: zakres, jednorodność, integracja, ciągłość, uporządkowanie i wyrazistość oraz proporcjonalność.

Pod pojęciem zakresu umieszczono całą treść, tematykę dotyczącą obronności i czynności dydaktyczne. Zważywszy na częstotliwość zmian programowych z tej dziedziny, zadanie to jest dosyć trudne. Jednak treści odpowiednio usystematyzowane i aktualizowane, zgodnie z cechą jednorodności, będą działały na rzecz osiągnięcia założonych celów. W tym wypadku rozważenie zakresu treści przygotowania obronnego kadry wymaga zwrócenia uwagi na trzy dziedziny wyników przygotowania, o których jeszcze raz chociażby sygnalnie warto wspomnieć: poznawcza, emocjonalna i psychoruchowa (w tym umiejętnościowa). Powoduje to pewne komplikacje, gdyż należy przy konstruowaniu zakresu programu brać pod uwagę treści każdego przedmiotu, ich dopasowanie do całości, szczegółowość, a także, na co zwracać specjalną uwagę. Tradycyjnie dziedzina poznawcza, oparta na dyscyplinach naukowych, zajmuje w programach znaczące miejsce. W wypadku EDUKADR baczniejszą uwagę także zwrócono na sferę wartości, postaw i umiejętności. Zakres tego programu wyznaczony został przez zawartość specjalności z dziedziny nauk wojskowych i ich strukturę pojęciową.

Przy konstrukcji programu bardzo ważny jest obowiązek zintegrowania tego, czego uczestnik programu ma się nauczyć, nawiasem mówiąc powiązanie rodzajów wiedzy i doświadczeń, które planuje się zawrzeć w programie. Sadzi się, że jest to dobry sposób na uzyskanie spójności wiedzy i zrozumienia materiału. W dobie globalizacji, szybkiego rozwoju techniki, pogłębiającą się specjalizację i nowoczesność sposobów komunikowania się integracja wiedzy staje się nader ważna. Praca nad integracją EDUKADR obejmuje treści wewnątrzprzedmiotowe oraz połączenia między modułami i przedmiotami. Proponowany program łączy moduły komunikowania, public relations (w sytuacjach kryzysu i wojny) i samoobrony z nauką wojskową, w celu rozwiązywania praktycznych problemów z zakresu zadań obronnych państwa. W programie proponuje się podejście zintegrowane, w terenie, na stanowiskach kierowania obronnością, gdzie toczy się pewna sytuacja kryzysowa, gdzie aby rozwiązać problem należy wykorzystać zdobytą wiedzę i nabyte umiejętności, gdzie można dostrzec i weryfikować błędy, a tym samym przekonać się do doskonalenia w dziedzinie zadań obronnych państwa.

Bardzo ważną cechą konstrukcyjną jest kolejność i ciągłość elementów programu. Badając to zjawisko, można zauważyć, że zaniedbanie jednej z tych cech może spowodować u kadry problemy: z przechodzeniem przez nich do wyższego etapu przygotowania obronnego, braku logiki, a w efekcie niezrozumienie przekazywanych treści. Warto byłoby więc oprzeć się na zasadach: od prostego do złożonego problemu, od całości do części oraz chronologii. Ważne jest także powracanie w programie do określonych problemów, pojęć i umiejętności wykorzystywanych do wykonania zadań obronnych, których opanowanie powinno stawać się precyzyjne. Cechę tę można nazwać ciągłością, gdyż jak na okręgu uczestnicy programu wracają do rozwiązywania problemów, z każdym razem podanych w formie trudniejszej, obszerniejszej, urozmaiconej o nowe sytuacje, wymagającej posłużenia się dodatkowymi umiejętnościami. W tym wypadku uporządkowanie, jako kolejna cecha konstrukcyjna programu, ma największe znaczenie. Oznacza ona przyporządkowanie wszystkich zawartych w programie elementów, określonym regułom, którymi są przyjęte cele, treści, metody i środki EDUKADR.

Z uporządkowaniem także wiąże się wyrazistość, co oznacza ułożenie treści w moduły (sekwencje) obejmujące kolejne zakresy materiału. Wyrazistość ta przejawia się powiązaniem elementów występujących jednocześnie, np. moduł komunikacji społecznej z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym. W tym wypadku natrafiono w prowadzonych badaniach na problemy związane z procedurami wyszukiwania powiązań wewnątrz programu. Na przykład wdrożony w jednej z uczelni wyższych autorski program „Bezpieczeństwo na co dzień” (2002 r.) sprawił wiele trudności o charakterze konstrukcyjnym, tym samym stał się swoistym pilotażem, z którego wyciągnięto wiele konstruktywnych wniosków natury teoretycznej i praktycznej. Doświadczenie to pomogło w przygotowaniu proponowanego w niniejszej pracy programu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa. W programie tym starano się wyeliminować popełnione wcześniej błędy. Dlatego też, aby uniknąć zniekształceń, każdy element i cechę należało wziąć pod uwagę – należało również dokonać pewnej proporcjonalności, którą uznano za cechę konstrukcyjną proponowanego programu.

Oczywiście doskonałej proporcjonalności (równowagi) nie da się osiągnąć, chociażby, dlatego, że to co uznajemy dziś za niezbędne i potrzebne w przygotowaniu obronnych kadr administracji, jutro może stać się mało przydatne.

Idealy przyświecające przygotowaniu kierowniczych kadr administracji do zadań obronnych państwa, ogólnie rzecz ujmując, wyznaczają drogę działania i są swoistym kierunkowskazem celów, które należy osiągnąć. Wynikają one z ogólnych potrzeb państwa i społeczeństwa. Natomiast zadania uszczegóławiają ideały, wskazują wyniki tego przygotowania, wskazują punkty docelowe, czyli wyniki przygotowania.

Celem przygotowania kadr jest to, co chce się dzięki niemu uzyskać. Świadomość celu (pamiętanie o nim zawsze) ma wielkie znaczenie dla efektu przygotowania kadr. Jak w prawie każdej sferze działania człowieka występują dwa rodzaje celów: pierwszy to cel idealny, stanowi on maksimum tego, co można osiągnąć, jeśli wszystko ułoży się dobrze; drugi to cel minimalny, wyznacza on granicę, poza którą jakiegokolwiek działanie traci sens. W programie założono, że celem idealnym jest przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej tak, aby umiały działać w sytuacjach zagrożeń i wojny, tj. posiadały wiedzę na temat funkcji państwa, zagrożeń i form obrony, umiały korzystać z przysługujących im kompetencji w dziedzinie obronności; posiadały umiejętności niezbędne do wykonywania zadań obronnych w czasie stałej gotowości obronnej państwa, jej podwyższania i w czasie wojny. Celem minimalnym jest spowodowanie zrozumienia przez kierownicze kadry administracji publicznej potrzeby systematycznej modernizacji obrony państwa, aktualizacji własnej wiedzy, w tym znajomości zadań obronnych państwa oraz nabycie umiejętności uruchomienia procedur związanych z obroną kraju.

Duże znaczenie mają treści, które powinny być dostosowane do poziomu wiedzy i umiejętności kadr uczestniczących w procesie przygotowania do zadań obronnych państwa. Należy pamiętać o zasadach spójności i aktualności programu, o jego walorach poznawczych i składowych kształtujących umiejętności, które urzędnicy mogliby wykorzystać w wykonywaniu funkcji państwowych, o czym wspomniano już wcześniej. Bardzo istotne jest także opracowanie systemu aktualizacji potrzeb państwa w zakresie obronności i na tej podstawie weryfikacji programu, w tym materiałów nauczania, wykorzystywanych metod i sposobów kontroli jakości przygotowania.

Mając powyższe elementy na względzie, proponowane rozwiązanie obejmuje:

- uzasadnienie wprowadzenia programu „EDUKADR”, przygotowującego kierownicze kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa;
- założenia programu;
- sylwetkę absolwenta;

- plan programu;
- wymagania w stosunku do słuchaczy;
- wymagania w stosunku do pracowników naukowo-dydaktycznych oraz ekspertów i trenerów;
- wymagania prawne i logistyczne;
- system kontroli, oceny i aktualizacji.

5.3.2 Uzasadnienie wprowadzenia programu i jego założenia

W rozwoju historycznym administracja odzwierciedlała idee sprawnego kierowania państwem. W znaczeniu funkcjonalnym rozumiana jest jako działalność organizatorska i wykonawcza w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej. W sensie podmiotowym administracja publiczna to aparat organizacyjny służący do prowadzenia działalności mieszczącej się w granicach prawa, sformalizowany, zhierarchizowany i wewnętrznie skoordynowany, posługujący się profesjonalnymi urzędnikami.

Powstanie nauki administracji jako odrębnej dyscypliny było uwarunkowane splotem wielu przyczyn, pisze Z. Leoński, wiedza naukowa nie rozwija się bowiem w próżni i zależy od wielu czynników. Wiedza ta, mimo że jeszcze nienazwana, rozwijała się znacznie wcześniej, gdyż wiadomości dotyczące administrowania państwem były potrzebne w różnych epokach. Pisali już o tym filozofowie i politycy, np. w przypowieściach Konfucjusza znajdujemy informacje dotyczące sprawowania władzy przez odpowiednio przygotowanych urzędników, wskazania Machiavellego w jego dziele pt. „Książę” odnośnie do technik rządzenia. Nie podlega wątpliwości, że istnienie dobrze zorganizowanych zespołów administracji było wynikiem wówczas umiejętności organizatorów, pewnego naśladownictwa różnych wzorów rządzenia, które się okazały przydatne i praktyczne, nie były zaś rezultatem nauki. Współcześnie, dostrzegając możliwości wykorzystywania wniosków z badań do przygotowania obronnego kadr, jednocześnie potrzebę posiadania w kraju wyspecjalizowanych i dynamicznych pracowników administracji publicznej, proponuje się wprowadzenie programu, który ukierunkowany jest na przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa.

Powyższe przygotowanie odbywałoby się w ramach szkolenia uzupełniającego - trybie dziennego kursu modułowego - trwającego 120 godzin, w tym 60 godzin wykładów i 60 godzin ćwiczeń, case study, gier, treningu. Po zaliczeniu przedmiotów przewidzianych w programie, absolwenci otrzymywaliby zaświadczenie o ukończeniu kursu: wzór MEN III/I (DzU 1993.103.472).

Program zapewnia wykształcenie specjalistyczne z dziedziny obronności państwa, solidną usystematyzowaną wiedzę z zakresu administracji i bezpieczeństwa, poszerzoną o aspekty komunikacji interpersonalnej: negocjacji i mediacji, dyplomacji, współpracy z mediami i podejmowania decyzji w zespołach projektowych. Swoją treścią obejmuje przedmioty kształcenia ogólnego i specjalistycznego. Odpowiedni dobór treści i form nauczania ma na celu wykształcenie uczestników umiejętności niezbędnych do wykonania zadań obronnych oraz dokonywania samodzielnych i pogłębionych analiz. Istotnym celem działalności dydaktycznej i wychowawczej realizatora „EDUKADR” będzie także praktyczne przygotowanie słuchaczy do rozwiązywania problemów związanych z przyszłą pracą zawodową w administracji rządowej i organach samorządowych. Program mógłby być realizowany na podstawie planów szkolenia uzupełniającego, zawartych w planach bieżącej działalności następujących podmiotów:

1. ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu i dyrektorów generalnych ministerstw, kierowników centralnych organów administracji rządowej i ich zastępców, kierowników urzędów centralnych i ich zastępców, kierowników instytucji państwowych nie podporządkowanych naczelnym organom administracji państwowej i ich zastępców, wojewodów i wicewojewodów oraz dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich;
2. marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast);
3. przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez osoby wymienione w pkt. 1 - 2 oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi;
4. pracowników jednostek organizacyjnych, podległych osobom wymienionym w pkt. 1-3, zatrudnionych na stanowiskach pracy związanych z wykonywaniem zadań obronnych lub którym powierzony został obowiązek prowadzenia spraw obronnych.

W zależności od potrzeb, program można realizować w części lub w całości, gdyż jego modułowa konstrukcja na to pozwala. Zasadniczo nie jest on w sprzeczności

z projektami rozporządzenia Rady Ministrów (2002 r.) w sprawie organizacji szkolenia obronnego w państwie, podmiotów objętych tym szkoleniem, zadań w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwości organów w tych sprawach. Jedynie wymiar godzinowy od 4 do 8 godzin zajęć w miesiącu, maksymalnie 80 godzin w roku, nie do końca przekonuje. W związku z powyższym zaproponowano, aby dodatkowa forma EDUKADR zawierała 120 godzin zajęć, w tym 60 godzin praktycznych. Plan programu przedstawiono w dalszej części pracy.

5.3.3 Sylwetka absolwenta programu EDUKADR

Proponowane rozwiązania zakładają optymalne kojarzenie wiedzy teoretycznej z praktyką. Jak mawiał Platon *techne polityke* – wiedza o sprawach państwa – to wiedza królewska, podążając tą myślą zamiarem autora programu jest wyposażenie absolwentów w wiedzę i umiejętności, które mają być mu pomocne, przede wszystkim w kompetentnym, sprawnym i skutecznym organizowaniu i kierowaniu przedsięwzięciami publicznymi w zakresie bezpieczeństwa państwa. Służyć temu będzie zdobywanie wiedzy w takich obszarach, jak: instytucje administracji publicznej, prawne aspekty działania administracji w obszarze bezpieczeństwa, szkolenie obronne w państwie, zadania obronne – procedury, kontrola i ocena realizacji, organizacja i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, współpraca cywilno-wojskowa, podejmowanie decyzji w zespołach projektowych, działanie ochronno-ratownicze, negocjacje i przeciwdziałanie manipulacjom, planowanie i organizowanie public relations, protokół dyplomatyczny.

W programie założono, że poza zdobywaniem wiedzy ogólnej i specjalistycznej uczestnik nabywa umiejętności między innymi:

- interpretowania i stosowania przepisów prawnych;
- rozumienia wzajemnych współzależności rządzących elementami systemu bezpieczeństwa państwa;
- wykorzystania wiedzy w realizacji zadań obronnych państwa;
- prawidłowego przyjmowania i klasyfikowania informacji;
- podejmowania decyzji i efektywnej komunikacji interpersonalnej;
- dokonania obiektywnej oceny zagrożeń oraz zastosowania metod samoobrony.

Reasumując, w wyniku kursu absolwenci będą mieli dobre podstawy specjalistycznej wiedzy w zakresie zadań obronnych państwa, z uwzględnieniem jej związków z wiedzą humanistyczną. Ważną częścią otrzymanego wykształcenia będzie także szczegółowa wiedza dotycząca podstawowych problemów obronności państwa w jego różnych aspektach. Absolwenci będą znali zasady i metody wykonania zadań obronnych, jednocześnie dysponować będą wiedzą w zakresie przepisów prawnych, dotyczących bezpieczeństwa państwa, a także norm obejmujących obronę kraju.

Obecnie możliwości profesjonalnego przygotowania kadr do zadań obronnych są bardzo duże. Wynikają one chociażby z posiadania przez wiele uczelni wysoko wykwalifikowanych kadr w dziedzinach nauk wojskowych, ekonomicznych, prawnych i humanistycznych. Z powodzeniem EDUKADR mógłby być realizowany w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, rada programowa składałaby się z ekspertów i praktyków w podanych dziedzinach nauki, wywodzących się z Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu oraz służb specjalnych. Stwarza to wyjątkowo korzystne warunki do edukacji obronnej kadr i prowadzenia działalności naukowo-badawczej w tym kierunku. Godna odnotowania jest również możliwość korelacji programu z programami, wspomnianych już wcześniej, ministerstw.

5.3.4 Zasadnicze wymagania programowe

Mając na uwadze mechanizmy funkcjonowania przygotowania kadr, trzeba przede wszystkim wyróżnić w nim system sterujący oraz sterowalny. Uważa się, że system sterujący tworzą resort obrony narodowej włącznie z podporządkowanymi mu instytucjami. Uczelnie i ośrodki szkolenia to system sterowany. Należy zaznaczyć, że te dwa systemy równocześnie występują w jednostce organizacyjnej. Na przykład rektor (komendant) uczelni, nauczyciele są ogniwem systemu sterującego, poddawani są sterowaniu przez szczeble nadrzędne, jednocześnie sterują - wpływają na to, jak przygotowanie kadr będzie przebiegać w uczelni, jaką wiedzę i umiejętności słuchacze zdobędą po ukończeniu programu. Jakie więc optymalne warunki powinny wystąpić, aby przygotowanie kadr administracji publicznej było efektywne?

Uważa się, że do problemu można podejść dwójako, po pierwsze – w kierunku optymalizacji docelowej, polegającej na doprowadzeniu przygotowania kadr do wzorca, tzn. wyposażeniu ich w wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonania zadań i uruchomieniu ich kontroli. Po drugie – w kierunku optymalizacji dynamicznej, która nie porzeka na efekcie dotychczasowego wzorca, ale ciągle ewaluje, wprowadza innowacje, bada stan rzeczywisty i wprowadza nowe rozwiązania, uwzględniające elementy zaistniałych case study, samokształcenia oraz weryfikacji wiedzy i umiejętności. Badacze problemu mogliby obstawać przy każdym z nich, wyciągając argumenty za lub przeciw danego podejścia. Jednak uznaje się, że optymalizacja dynamiczna daje większe możliwości rozwojowe, program nie stoi w miejscu. Wymaga jednak zastosowania trzech czynników, tj.: samodoskonalenia, samoregulacji i stałej weryfikacji. Chcąc przygotować kadry administracji do zadań obronnych należy stworzyć system gromadzenia informacji (o potrzebach i możliwościach), swoiste źródła wiedzy, posiadać ekspertów, środki prawne i materialne, system kontroli i weryfikacji danych. W obecnych warunkach praktycznie wszystkie przedstawione składowe istnieją, proponuje się jedynie powołanie koordynatora, który powyższe składowe zorganizuje i ułoży w system.

Warto również wspomnieć o wymaganiach, jakie są stawiane słuchaczom i ekspertom, nauczycielom, jak i o wymaganiach prawnych i logistycznych, bez których wdrożenie czegokolwiek nie miałoby sensu. Katalog wymagań stawianych słuchaczom jest dość duży, ze względu na to, że osoby te decydują nierzadko o losie wielu ludzi, podejmują decyzje, które skutkują na wiele lat. Od ich wiedzy, umiejętności i świadomości zależy bardzo dużo. Po pierwsze, uczestnik programu powinien mieć aktualną wiedzę o społecznych, ekonomicznych i militarnych uwarunkowaniach. Po drugie – uczestniczyć aktywnie w prowadzonych zajęciach, jednocześnie samokształcić się, samodzielnie rozwiązywać problemy, łączyć interes jednostki ze zbiorowością. Po trzecie – mieć świadomość potrzeby wykonania zadań, po czwarte – być kreatywnym, poszukiwać, tworzyć i dopasowywać narzędzia do przedsięwzięć.

Od prowadzących zajęcia należy oczekiwać wysokich kompetencji merytorycznych i metodycznych oraz wysokiego nakładu czasu i wysiłku. Należy przyjąć, że zrównoważona inicjatywa prowadzących zajęcia i słuchaczy stanowi układ optymalny dla przebiegu przedsięwzięcia, niepożądane są skrajne podziały inicjatywy. Realizator programu (prowadzący moduł – przedmiot) musi nie tylko korzystać z aktualnych materiałów źródłowych, ale z różnych metod kształcenia, w których dominuje uczenie się

nad nauczaniem, które zmuszają słuchaczy do myślenia i samodzielnego poszukiwania odpowiedzi. Na przykład realizator EDUKADR w większości musi korzystać z metod problemowych. Istota tych metod sprowadza się do tego, że wywołują zaciekawienie, zmuszają do analizy sytuacji, tj. wyodrębnienia danych, poszukania niewiadomych, wysunięcia przypuszczeń co do rozwiązania problemu i sprawdzenia wartości wynikowej (rozwiązania). Obok klasycznej metody problemowej można wyróżnić: case study – czyli metodę przypadków, metodę sytuacyjną, gry dydaktyczne, brainstorming – tzw. burzę mózgow. Również proponowana forma programu przewiduje metody praktyczne. Można je podzielić na dwie grupy, pierwsza sprowadza się do organizowania przedsięwzięć, druga realizacji rzeczywistych zadań. Sprowadzają się one m.in. do wykonywania czynności i nabycia sprawności w działaniach umysłowych i praktycznych, mają postać treningu.

Prowadzący zajęcia wykorzystują środki dydaktyczne, jak schematy, wykresy, diagramy, modele, skrypty, środki audiowizualne, także automatyzujące proces przygotowania do zadań obronnych państwa, do których można zaliczyć systemy komputerowe.

Powyższe przygotowanie kadr nie mogłoby się odbyć bez przygotowania prawnego i logistycznego, bez systemu kontroli, oceny i aktualizacji programu. Ewaluacja będzie tu rozumiana jako zbieranie informacji o procesie tego przygotowania (oszacowanie jakości funkcjonowania elementów systemu dydaktycznego oraz wyników uzyskiwanych na jego wyjściu) oraz potrzebach programowych słuchaczy i na tej podstawie przedstawienie propozycji usprawnień. W wypadku programu EDUKADR ewaluacja ukierunkowana jest na: proces przygotowania i jego wyniki.

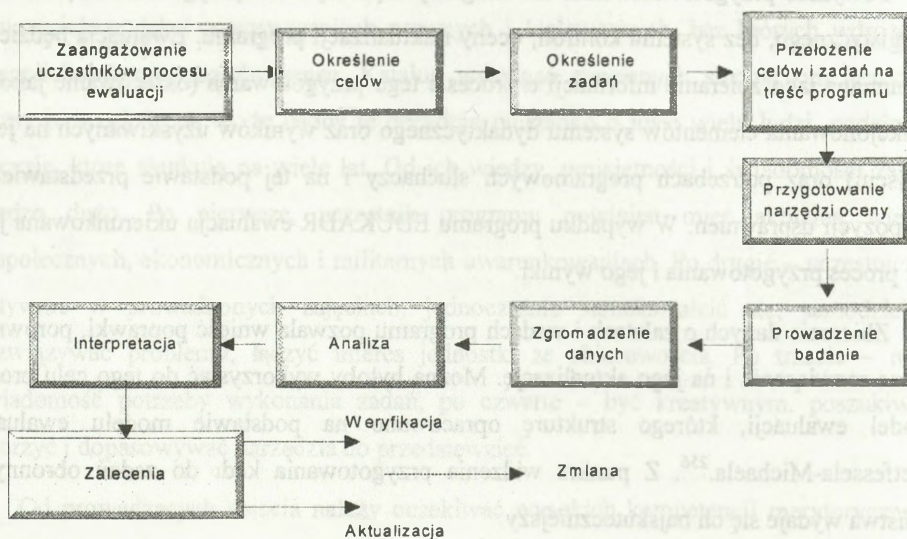
Zbieranie danych o zaletach i wadach programu pozwala wnieść poprawki, porównać różne rozwiązania i na jego aktualizację. Można byłoby wykorzystać do tego celu prosty model ewaluacji, którego strukturę opracowano na podstawie modelu ewaluacji Metfessela-Michaela.²⁵⁶ Z punktu widzenia przygotowania kadr do zadań obronnych państwa wydaje się on najskuteczniejszy.

Autorzy w modelu wyszczególnili osiem etapów, tj.:

²⁵⁶ Zob. N.S. Metfessel, W.B. Michael, *A paradigm involving multiple criterion measures for the evaluation of the effectiveness of school programs*, "Educational and Psychological Measurement" 1967, s. 931-943.

1. Włączenie do bezpośredniego i pośredniego udziału: nauczycieli, ekspertów i uczestników programu.
2. Przygotowanie spójnego zbioru i hierarchizacja (od ogólnych do konkretnych wyników) zadań i szczegółowych celów.
3. Zrozumiałe wyrażenie celów szczegółowych w formie możliwej do zastosowania.
4. Przygotowanie stosownych narzędzi i kryteriów pomiaru, na podstawie których można wnioskować, jak w świetle obranych celów przedstawia się efektywność.
5. Obserwacja realizacji programu z zastosowaniem narzędzi i metod.
6. Analiza danych.
7. Interpretacja danych.
8. Opracowanie zaleceń, po czym powtórzenie cyklu.

Mając na względzie przedstawione etapy Metfessela-Michaela, w niniejszej pracy zaproponowano prosty model ewaluacji (rys. 44).



Rysunek 44. Prosty model ewaluacji

Wyróżniono w nim dziesięć etapów: zaangażowanie uczestników procesu (twórców, kreatorów, ekspertów i wykonawców programu); określenie celów; określenie zadań; przełożenie celów i zadań na treść programu; przygotowanie narzędzi oceny i kryteriów pomiaru; prowadzenie badania; zgromadzenie danych; analiza danych; interpretacja danych według kryteriów i wartości, które oddają istotę programu; zalecenia dotyczące dalszej realizacji programu, ewentualnej modyfikacji składowych programu lub sposobów jego wykonania.

Proponowany do zastosowania model już zweryfikowano w praktyce, w jednej z uczelni wyższych. Przeprowadzone badania wykazały, że wnioski z takiego procesu pozwalają na ocenę postępów uczestników EDUKADR w poszczególnych modułach przygotowania obronnego, skuteczności treści programowych i określenia wpływu programu na grupę. Na podstawie zdobytych informacji można opracować zalecenia dotyczące: zadań i celów, treści programowych, sytuacji dydaktycznych oraz materiałów i pomocy naukowych.

Ewaluacja ta umożliwi określenie jakości przygotowania kadr do zadań obronnych państwa, funkcjonowania każdego elementu procesu EDUKADR. Bez informacji oceniających proces utrudniona jest regulacja pracy prowadzącego program, jak i regulacja uczenia się uczestnika kursu. I wreszcie ocena samego kursu będzie mało rzetelna - nie będzie wiadomo jak jest, co należy zmienić i jakie są potrzeby kierowniczej kadry administracji publicznej.

Zgodnie z zaproponowanym modelem informacje potrzebne do ewaluacji otrzymuje się w wyniku: analizy programu, przekładając cele i zadania na treści programowe; obserwacji zajęć przez prowadzącego program (autodiagnoza pracy); hospitacji; ankietowania i wywiadu; po czym analizy i interpretacji wyników, a na zakończenie zaleceń. W ten sposób sekwencja procesu się zamyka.

5.3.5 Plan programu przygotowania kadr do zadań obronnych państwa

Plan i program EDUKADR obejmuje siedem modułów przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa. Z tego trzy pierwsze należą do grupy przedmiotów kształcenia ogólnego, tj.: 1) komunikowanie społeczne, 2) public relations a zagrożenia, 3) samoobrona. Kolejne moduły należą do kształcenia specjalistycznego, w tym: 4) kierowanie bezpieczeństwem narodowym,

5) gotowość obronna państwa, 6) działania ochronno-ratownicze, 7) aspekty prawne i polityczno-wojskowe. Plan programu przedstawiono w tabeli 43.

Tabela 43. Plan programu EDUKADR

Rodzaj	Moduły	Problematyka
Kształcenie ogólne	Komunikowanie społeczne	Negocjacje i mediacje
		Podejmowanie decyzji
		Protokół dyplomatyczny
	Public relations a zagrożenia	Współpraca z mediami w sytuacjach zagrożień
		Planowanie i organizowanie public relations
	Samoobrona	Sposoby walki
Strzelanie z broni		
Kształcenie specjalistyczne	Kierowanie bezpieczeństwem narodowym	Instytucje administracji publicznej
		Przygotowanie systemu kierowania
		Procedury kierowania
		Warunki funkcjonowania organów władzy publicznej
		Szkolenie ogólnoobronne w państwie
		Współpraca cywilno-wojskowa
	Gotowość obronna państwa	Zadania obronne państwa
		Współdziałanie w realizacji zadań obronnych państwa
		Zaspokajanie potrzeb sił zbrojnych
		Osiąganie gotowości obronnej
		Kontrola i ocena realizacji zadań obronnych
	Działania ochronno-ratownicze	Planowanie działań ochronno-ratowniczych
		Przygotowanie powszechnego systemu wykrywania i alarmowania
		Współdziałanie z instytucjami i organizacjami w państwie
	Aspekty prawne i polityczno-wojskowe	Problematyka prawnomiędzynarodowa w aspekcie obronności
		Traktaty i układy Polski
		Bezpieczeństwo państwa w Konstytucji RP
		Prawne aspekty zadań obronnych państwa

Konstrukcja modułowa programu pozwala na jego modyfikację, także na wykorzystanie każdego modułu z osobna, np. w ramach szkolenia. Przypuśćmy, że uzna się za stosowne tylko i wyłącznie przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych, moduł – gotowość obronna państwa – powinien spełnić to zadanie.

Podobne rozwiązania stosuje się w państwach Unii Europejskiej. Charakterystycznym przykładem jest Francja i Niemcy, gdzie dużą wagę przywiązuje się do przygotowania obronnego społeczeństwa. System patriotyczno-obronny głównie oparty jest na modułach. Na przykład, francuski program *Appel de preparation a'la difensa* (APD) obejmuje jeden

dzień edukacji w zakresie obronności państwa (młodzież w wieku 16-18 lat), w tym dwa moduły: obrona narodowa (w tym interesów państwa) oraz rola i zadania sił zbrojnych. Notabene, słynna w Europie, Krajowa Szkoła Administracji (Francja – ENA, L'Ecole Nationale d'Administration) odzwierciedlająca specyficzne aspekty życia administracyjnego, społeczno-politycznego i edukacyjnego, również w praktyce edukacyjnej wykorzystuje programy modułowe. Co ciekawe, ENA jest połączeniem wyższej uczelni i urzędu państwowego, nie zatrudnia własnej kadry naukowo-dydaktycznej, nie prowadzi badań naukowych, bazuje na nowatorskich programach i specjalistach z różnych wyższych uczelni i praktykach.

Podobne wzory przygotowania kadr administracji publicznej ma Wyższa Szkoła Nauk Administracyjnych w Speyer (Niemcy – Spira, Hochschule für Verwaltungs-Wissenschaften), uznana za centrum przygotowania nowej kadry administracji dla całych Niemiec.

Nadto w projekcie utworzenia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony²⁵⁷, którego celem będzie: kreowanie, w wymiarze unijnym, kultury bezpieczeństwa (w tym obrony) oraz przygotowanie kadr (Knowledgeable Personnel) do pracy w Unii Europejskiej na stanowiskach związanych z problematyką wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, także przewiduje się moduły edukacyjne prowadzone w formie bezpośredniej oraz przez sieć internetową.

Na podstawie wniosków z prowadzonych badań zaproponowano treści programowe EDUKADR, które przedstawiono poniżej (w tabelach). Każdy z proponowanych w programie modułów zawiera cele kształcenia i problematykę.

²⁵⁷ W sprawie opracowania dokumentu dotyczącego utworzenia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony, planowane jest seminarium na luty 2004 r. Delegacje reprezentujące 25 państw członkowskich oraz kandydujących do Unii Europejskiej mają spotkać się we Francji w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej w Paryżu.

Tabela 44. Moduł - komunikowanie społeczne

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - komunikacji interpersonalnej; - negocjacji i mediacji; - podejmowania decyzji; - zasad protokołu dyplomatycznego. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prowadzenia negocjacji i mediacji; - analizowania informacji i na tej podstawie podjęcia decyzji; - stosowania w praktyce zawodowej zasad protokołu dyplomatycznego. 	<p>Rodzaje i sposoby komunikowania się. Wystąpienia publiczne. Przygotowanie i prowadzenie negocjacji. Radzenie sobie w sytuacjach manipulacji. Negocjacje w sytuacjach kryzysu i wojny. Mediacje. Analiza procesu decyzyjnego. Podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka i zagrożenia. Protokół dyplomatyczny i jego zastosowanie w administracji.</p>

Tabela 45. Moduł - public relations (PR)

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zasad PR i oddziaływania na otoczenie; - metodyki działalności PR. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - planowania i organizowania przedsięwzięć; - komunikowania pośredniego i interpersonalnego w sytuacjach zagrożeń. 	<p>Miejsce public relations w systemie komunikacyjnym organizacji. Planowanie i organizowanie działalności public relations. Oddziaływanie na otoczenie. PR w sytuacjach kryzysu i wojny. Wykorzystywanie informacji. Kontrola i ocena efektywności.</p>

Tabela 46. Moduł - samoobrona

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zasad i możliwości stosowania samoobrony; - prawnych aspektów obrony koniecznej. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - skutecznego systemu obrony; - korzystania z broni. 	<p>Definicje zagrożeń. Podstawy prawne obrony koniecznej. Formy walki i obrony. Samoobrona. Trening strzelecki.</p>

Tabela 47. Moduł - kierowanie bezpieczeństwem narodowym

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - instytucji administracji publicznej; - funkcjonowania organów władzy i współpracy cywilno-wojskowej; - przygotowania systemu kierowania i prawnych aspektów obronności. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizowania przedsięwzięć z zakresu kierowania; - znajomości procedur kierowania w sytuacjach pokoju i wojny. 	<p>Funkcje i zadania instytucji administracji publicznej.</p> <p>Aspekt prawny działalności administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa narodowego.</p> <p>Organizacja i tryb przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.</p> <p>Warunki funkcjonowania organów władzy w państwie.</p> <p>Ochrona informacji niejawnych.</p> <p>Organizowanie szkolenia ogólnooobronnego w państwie.</p> <p>Zasady współpracy cywilno-wojskowej.</p>

Tabela 48. Moduł - gotowość obronna państwa

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zadań obronnych państwa; - osiągania gotowości obronnej kraju; - kontroli realizacji zadań obronnych państwa. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inicjowania i planowania przygotowań obronnych; - organizowania w stałej gotowości obronnej zadań obronnych państwa, które będą realizowane podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. 	<p>Zadania obronne państwa.</p> <p>Zasady wykonywania zadań obronnych.</p> <p>Procedury w zakresie gotowości obronnej państwa.</p> <p>Nakładanie obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa.</p> <p>Zaspokajanie potrzeb sił zbrojnych RP.</p> <p>Zasady i sposoby osiągania gotowości obronnej.</p> <p>Kontrola i ocena realizacji zadań obronnych.</p>

Tabela 49. Moduł - działania ochronno-ratownicze

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - działań ochronno-ratowniczych; - systemu wykrywania, alarmowania i współdziałania. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inicjowania i planowania przygotowań ochronno-ratowniczych; - udzielania pomocy; - współdziałania w zakresie ochronno-ratowniczym. 	<p>Zasady planowania działań ochronno-ratowniczych.</p> <p>Udzielanie pomocy.</p> <p>Przygotowanie powszechnego systemu wykrywania i alarmowania.</p> <p>Współdziałanie z instytucjami i organizacjami w państwie.</p>

Tabela 50. Moduł – aspekty prawne i polityczno-wojskowe

Cele kształcenia	Problematyka
<p>Przyswojenie przez uczestników wiadomości na temat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prawnomiędzynarodowych aspektów obronności; - unormowań prawnych zadań obronnych państwa. <p>Opanowanie przez słuchaczy umiejętności z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - analizowania, oceny i opiniowania planów oraz programów działalności obronnej państwa; - posługiwania się dokumentami normatywnymi i informacją niejawną. 	<p>Prawnomiędzynarodowe aspekty obronności. Traktaty i układy Polski. Bezpieczeństwo państwa w aktach prawnych. Prawne aspekty zadań obronnych państwa. Prawo konfliktów zbrojnych.</p>

Dodatkowo na zajęciach słuchacze będą mieli możliwość uczestniczenia w warsztatach i treningach rozwijających umiejętności kierownicze, takie jak: asertywność, twórcze rozwiązywanie problemów wynikających z zagrożeń, prowadzenie negocjacji. Konsekwencją nabytych wiadomości i umiejętności, poza sprawnościami podanymi wcześniej, będzie dostosowanie stylu kierowania do wymogów sytuacji oraz motywowanie współpracowników do działalności w sferze obronności.

Zamierzeniem autora jest, aby problemy inicjowane w programie EDUKADR stwarzały warunki, dzięki którym kierownicza kadra administracji publicznej będzie osiągać możliwie najlepsze rezultaty w realizacji zadań obronnych państwa. Przy czym, ważne jest zachowanie otwartości wobec możliwości jego dalszego rozwoju i modyfikacji.

ZAKOŃCZENIE

Dla osiągnięcia celu rozprawy, jak zostało to zaznaczone we wstępie, niezbędne było dokonanie analizy strukturalnych i rzeczowych uwarunkowań przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa i na tej podstawie przedstawienie propozycji zmian oraz alternatywnych kierunków działania. Wyniki prowadzonych badań pozwoliły na sformułowanie szeregu wniosków dotyczących tego przygotowania. Podkreślenia wymaga fakt, iż w rozważaniach nad zadaniami obronnymi państwa duże znaczenie mają funkcje i otoczenie pracownika administracji oraz istniejące i obowiązujące regulacje prawne, zwłaszcza te, które determinują tworzenie bezpieczeństwa oraz określają podstawowe zasady przygotowania obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej.

Można przypuszczać, że zmiany dokonane w sferze struktury bezpieczeństwa Polski wskazują m.in. na trzy podstawowe działania w ramach przygotowania administracji publicznej do zadań w obszarze bezpieczeństwa. Pierwsze, to tworzenie systemu przygotowania kadr z zakresu obronności państwa. Drugie, propagowanie potrzeby świadczenia usług na rzecz obronności, zaś trzecie, to stworzenie lobby zajmującego się problematyką obronności, a szerzej - bezpieczeństwa państwa. O potrzebie takiego myślenia mówią dzisiaj prawie wszyscy badający ten problem.

Podstawowe obowiązki obywateli w zakresie obrony kraju określa ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (z późniejszymi zmianami). Ustawa ustala zakres obowiązków obronnych organów władzy, administracji państwowej, instytucji i przedsiębiorstw państwowych, organizacji społecznych działających w państwie. Mimo wieloletniej krytyki ze strony środowisk wojskowych (np. dotyczących jej dezaktualizacji), ustawa do tej pory nie porządkuje kwestii świadczeń i zadań obronnych państwa. Jednocześnie nie do końca jest skorelowana z innymi ustawami, np. ustalającymi potrzeby obronności państwa i ich zaspokajanie oraz określającymi procedury realizacji świadczeń. Coraz trudniejsza jest w tych warunkach działalność administracji publicznej, która odpowiada za wykonanie zadań obronnych.

Podkreślenia wymaga stwierdzony w trakcie badań fakt, iż bardzo istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania obronności kraju ma bezspornie działalność wszystkich

organów administracji publicznej (zespolonych i niezespoleonych), połączonych elementami współzależnymi w sferze zadań na rzecz obronności państwa, które korelując ze sobą, tworzą sprawny system działań.

Organizacja państwowa charakteryzuje się wieloma cechami, które wyróżniają ją spośród innych organizacji. Są nimi: przymusowość, powszechność, suwerenność oraz hierarchizm.

Z przeprowadzonej analizy zadań obronnych i otoczenia wynika, że administracja publiczna działa w precyzyjnie wyznaczonych ramach prawnych i ma charakter sformalizowanej i zhierarchizowanej organizacji, wewnętrznie skoordynowanej i wyspecjalizowanej, a w pracy posługującej się profesjonalnymi urzędnikami.

Badania wykazały, iż w zależności od poziomu „zarządzania państwem” kadra administracji publicznej posiada kompetencje w różnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, militarnego. Kompetencje te dzieli się (w wielkim uproszczeniu) na kompetencje związane z interesem państwa wewnątrz oraz z interesem państwa na zewnątrz. Wynikiem tego podziału są kompetencje kadry administracji publicznej w kierowaniu obronnością państwa.

Uważa się, że w tym zakresie obowiązują poniżej podane zasady. Po pierwsze, precyzyjne określanie kompetencji organów w zakresie kierowania obronnością. Z tej zasady wynikają obowiązki i uprawnienia poszczególnych organów odpowiedzialnych za tę sferę działania oraz wskazówki co do miejsca i roli, jaką mają do spełnienia w systemie kierowania państwem.

Po drugie, niezmienność struktur organów kierowania obronnością. Nie oznacza to jednak sztywnego trzymania się tej zasady kosztem sprawniejszej organizacji kierowania. Niemniej dąży się do tego, aby kierowanie obroną państwa w czasie wojny odbywało się poprzez te same struktury co w czasie pokoju, ze zmianą jedynie kompetencji poszczególnych organów.

Po trzecie, jednoosobowe podejmowanie decyzji i ponoszenie odpowiedzialności za nie. Zasada ta niezbędna jest w sytuacjach, gdzie istnieje potrzeba podjęcia szybkich decyzji oraz zachowania ścisłej tajemnicy. Zasada ta nie neguje kolegalnej pracy w przygotowaniu decyzji, natomiast określa, że decyzję ostateczną podejmuje wyłącznie jedna osoba.

Po czwarte i ostatnie, kierowanie poprzez struktury liniowo-sztabowe. Zasada ma charakter organizacyjny. Kierowanie opiera się na jednostkach organizacyjnych (często zespołach), działających przy decyzjach, mających za zadanie przygotowanie i organizowanie zadań związanych z obronnością państwa. Decyzje zaś, jak wspomniano, urzędnik administracji publicznej podejmuje osobiście, ponosząc odpowiedzialność prawną i moralną za jej skutki. Konsekwencja ta dotyczy zarówno kierowniczej kadry administracji samorządowej, jak i rządowej, przy czym uważa się, że w systemie kierowania obronnością państwa kluczową pozycję ma wojewoda, który jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie kieruje realizacją zadań obronnych na obszarze województwa.

Nie należy przy tym bagatelizować spraw związanych ze zrozumieniem problematyki bezpieczeństwa i synergetyzmem społecznym, którego wypadkowa niezbędna jest do efektywnego wykonywania przez obywateli powinności obronnych. Struktura stosunków międzyludzkich, wartości i powinności powodują wzajemne wzmocnienie (pozytywne sprzężenie zwrotne) dynamiki życia i działania członków społeczeństwa w zakresie zadań obronnych państwa.

Zakładając, że o postawach wobec bezpieczeństwa państwa można mówić wtedy, gdy mamy do czynienia ze stosunkiem wobec przedmiotu, to ich genezy należy szukać w procesach formowania w umyśle jednostki kategorii przedmiotu. Jednocześnie postawy wobec zadań obronnych państwa można określać na podstawie analizy systemów poglądów jednostki oraz sposobu postrzegania przez nią ogólnej problematyki obronności państwa. Należy również wziąć pod uwagę sposób traktowania powyższych zagadnień przez instytucje i urzędników, także ideacyjny charakter zadań obronnych. Na czym ta ideacja polega? A mianowicie na realizowaniu przedsięwzięć obronnych, które obecnie nie są w praktyce wykorzystane. Na razie nie mają realnego znaczenia, są próbą przygotowania się do przyszłych zadań realizowanych w czasie działań wojennych i różnego rodzaju zagrożeń.

Jak dowiedziono, urzędnicy upatrują głównych przyczyn niepowodzeń w sferze obronności państwa w rozwiązaniach prawnych i edukacji. Negatywna ocena, brak zdania o wykonywaniu zadań obronnych jest z pewnością jedną z przyczyn opinii kadr wyrażających małą troskę o sprawy obronności państwa. Coraz trudniejsze w tych warunkach jest przygotowanie kadr administracji publicznej do zadań obronnych. Wpływ motywów (pragnień, obaw, niechęci) na wykonanie danego działania wiąże się

z podstawowymi wielkościami, a mianowicie z kierunkiem i natężeniem. Kierunkowe cechy determinują kierunek danych działań oraz wpływają selekcyjnie na proces poznawczy człowieka. Natomiast rozpatrując problem w aspekcie natężenia, należy powiedzieć, że determinuje ono energię, jaką podmiot poświęca na zrealizowanie danego zadania.

Silne bodźce mogą dostarczać urzędnikowi ważnych informacji. Łatwiej dostają się te, które są już znane, tak dzieje się np. na Wyższych Kursach Obronnych z materiałem o zagrożeniach, który wcześniej został wyjaśniony lub posiada pewne charakterystyczne cechy (wyróżniające go od innych). Oczywiście są jeszcze bodźce, które determinują fakty obecnych pragnień człowieka. Pragnienia bowiem działają jako czynnik ułatwiający dostęp do świadomości wszystkim bodźcom, które je zaspokajają.

Eksponowany jest fakt, że najłatwiej zrozumieć wszelkie formy działania, gdy odkryjemy potrzeby, którym one czynią zadość. W związku z tym przygotowywanie się do zadań w sferze obronności nie występuje jako proces izolowany, gdyż jest pewnego rodzaju aspektem innych procesów. W każdym motywie działania, w którego nazwie mieści się składnik poznawczy, obecne są również składniki uczuciowe, bo bez nich niemożliwe byłoby wyobrażenie sobie celu do osiągnięcia. Istnieją więc motywy uczuciowe i motywy umysłowe.

Generalnie kształtowanie świadomości kadr administracji publicznej wykonania zadań obronnych jest swoistym procesem, w którym należy brać pod uwagę takie elementy, jak: myślenie, postawy, opinie i zachowania.

Wyniki badań pozwalają na wysunięcie wniosku, że do nauki skłania nas: chęć zdobycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych, polepszenie warunków życiowych, potrzeba wyższego stanowiska, chęć przewodzenia innym, nabycia kompetencji kierowniczych, ambicje, a niekiedy ciekawość. Czasem w grę wchodzi jeden jasno sprecyzowany motyw, jednak najczęściej występuje ich kilka.

Mając na uwadze prowadzone badania uważa się, że jeszcze wielu urzędników nie dostrzega kompetencji z zakresu obronności jako czynnika ułatwiającego im karierę. Nisko oceniają akty prawne normujące obowiązki w zakresie realizacji zadań obronnych, natomiast co drugi przywiązuje wagę do doskonalenia zawodowego swoich współpracowników z zakresu obronności (liczba ta rośnie wraz ze stażem na stanowisku urzędnika).

Mając na względzie założone cele i problemy badawcze, należy dodać, że najskuteczniejszymi formami umożliwiającymi przygotowanie kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa wydają się być kursy i szkolenia, organizowane przez instytucje profesjonalnie zajmujące się tą problematyką. Przygotowanie to powinno być prowadzone systematycznie z uwzględnieniem zmian i potrzeb administracji. Sugeruje się, aby przygotowanie obronne urzędników nastawione było programowo na praktykę działania i efektywne podejmowanie decyzji, na praktykę uwzględniającą wszelkiego rodzaju sytuacje krytyczne, aby w prowadzonych ćwiczeniach częściej wykorzystywać case study, gry decyzyjne i analizy konkretnych sytuacji występujących w obszarze obronności państwa.

Ponadto przygotowanie kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa opiera się przede wszystkim na szkoleniu obronnym: podstawowym, uzupełniającym i doskonalącym. Jednocześnie uwagę poświęca się kształceniu w uniwersytetach i uczelniach wyższych na wydziałach prawa i administracji, ekonomii, zarządzania i gospodarki przestrzennej, tak aby przyszli urzędnicy mieli świadomość wykonania zadań państwowych (w tym obronnych), wiedzieli, że trzeba je wykonać i wiedzieli jak je wykonać.

Na podstawie wyników badań stwierdzono, że większość absolwentów szkół wyższych nie jest dobrze przygotowywana z zakresu obronności państwa. Gros absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP) również można zaliczyć do tej kategorii. Także szkolenia organizowane dla kadry administracji przez Urząd Służby Cywilnej wymagają pewnych uzupełnień.

W związku z powyższym ważne staje się ich przygotowanie obronne wykorzystujące różne formy edukacji, począwszy od podstawowego szkolenia obronnego, które realizowane jest na podstawie programów kształcenia na poszczególnych poziomach systemu edukacji powszechnej, po szkolenie uzupełniające, do szkolenia doskonalącego.

W analizie systemu przygotowania obronnego kadr należy uwzględnić relacje między składowymi, mające odpowiednie cechy systemowe, tzn.:

- jednorodność, czyli wszystkie elementy systemu przygotowania obronnego kadry muszą działać na rzecz osiągnięcia celów, nie będąc w żaden sposób w sprzeczności z nimi;

- podporządkowanie regułom obowiązującym w przygotowaniu kierowniczej kadry administracji publicznej do zadań obronnych (założonym celom przygotowania obronnego, treściom programowym, metodom i środkom dydaktycznym oraz wychowaniu);
- minimalność, zgodnie z którą wyeliminowanie jakiegokolwiek składnika przygotowania obronnego wpływa negatywnie na funkcjonowanie systemu jako całości.

Niebagatelne znaczenie miał również ustalony w trakcie procesu badawczego fakt, iż na prawidłowe działanie systemu wpływ mają funkcje sterownicze, kontrolne, efektywne i regeneracyjne. Sterownicze, wykonywane przez organa zarządzające systemem przygotowania obronnego, tj. prezesa Rady Ministrów – jako koordynatora szkolenia na poziomie krajowym (przedsięwzięcia szczebla sojuszniczego i międzynarodowego, krajowe gry strategiczne, krajowe gry i ćwiczenia strategiczno-obronne oraz Wyższe Kursy Obronne); ministra obrony narodowej – jako organizatora i wykonawcy przedsięwzięć przygotowania obronnego na szczeblu krajowym, zgodnie z zarządzeniami prezesa Rady Ministrów; ministrów – jako organizatorów szkolenia uzupełniającego i doskonalącego w ministerstwach, a także podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych; oraz wojewodów – jako organizatorów szkolenia uzupełniającego i doskonalącego na obszarze województwa. Jednocześnie organa te spełniają funkcje kontrolne.

Szczegółowa analiza problemu pozwoliła na stwierdzenie, iż w poszczególnych jednostkach organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem obronnym kadry administracji ważną rolę odgrywają funkcje efektywne i regeneracyjne. Efektywna, wykonywana jest przez osoby nauczające – przygotowujące do zadań obronnych (wykładowców, ekspertów i praktyków) – i uczestników przygotowania obronnego (kierowniczą kadrę administracji publicznej).

Uważa się, że budując system przygotowania kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, należy wziąć pod uwagę uwarunkowania instytucjonalizacji. Instytucjonalizacja tożsama jest w dużym zakresie z procesem rozwoju społecznego, kojarzona jest bowiem - tak jak i rozwój - z przechodzeniem od stanów nieokreśloności i chaosu do uporządkowania i integracji. Instytucjonalizację wyrazić można jako określoną

sekwencję zjawisk społecznych (tzw. sekwencję instytucjonalną), tworzoną przez potrzeby, normy, instytucje, urządzenia instytucjonalne i związki instytucjonalne.

Wyniki badań pozwoliły na konstatację, iż obszerny i skomplikowany zakres treści kształcenia, które należałoby eksponować w procesie edukacyjnym, wskazuje na konieczność wzrostu liczebności placówek (i oferowanych przez nie form) 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 rozpatrywaniu procesu instytucjonalizacji konieczne staje się rozważenie jego behawioralnych i rzeczowych uwarunkowań. Mając obraz pełnej sekwencji procesu, można dokonać wiarygodnej diagnozy tak ważnego wycinka rzeczywistości, jakim jest przygotowanie kadr administracji do zadań obronnych państwa. Diagnozy, która będzie podstawą rzetelnego projektowania i działania.

Ponadto do głównych predyktorów skuteczności kadry administracji publicznej w sferze obronności należy zaliczyć przede wszystkim występowanie systemu wartości i norm sprzyjających integralności całej organizacji, jak i poszczególnych jej części oraz systemu motywacyjnego zachęcającego do realizowania zadań obronnych, rozwoju i doskonalenia pracowników. Niezbędna jest również właściwa komunikacja, zapewniająca obieg informacji, a także dopełniająca funkcję motywacyjną.

Po analizie badań można sprecyzować następujące, ogólne wnioski:

- w Polsce istnieją instytucje przygotowujące kierowniczą kadrę administracji publicznej do zadań obronnych państwa, cele tego przygotowania realizowane są w toku edukacji, która obejmuje szkolenie obronne (podstawowe, uzupełniające i doskonalące), stanowiące istotny obszar doskonalenia systemu obronnego państwa;
- szkolenie organizuje się w celu przygotowania organów władzy publicznej, przedsiębiorców i innych jednostek do organizowania i wykonywania zadań obronnych;
- formy przygotowania kadr do zadań obronnych nie zawsze są skorelowane z innymi formami kształcenia (np. Wyższe Kursy Obronne ze Studium Bezpieczeństwa

Narodowego i szkoleniem ogólnobronnym), a programy kształcenia nie są ze sobą powiązane;

- mimo wielu prac koncepcyjno-programowych, brakuje jednak spójnego systemu przygotowania pracowników administracji publicznej z zakresu obronności państwa;
- przygotowanie obronne kierowniczej kadry administracji publicznej w szczególności powinno obejmować problematykę wykonywania zadań obronnych w stałej gotowości obronnej państwa, w czasie jej podwyższania oraz w czasie wojny ze szczególnym naciskiem na zdobycie sprawności i praktykę działania (np. znajomość zadań i sposobów ich wykonania, efektywne podejmowanie decyzji, radzenie sobie w sytuacjach trudnych);
- baza dydaktyczna Akademii Obrony Narodowej i Uniwersytetu Warszawskiego (Studium Bezpieczeństwa Narodowego) spełnia wymogi sprawnego przygotowania kadr w tej dziedzinie, natomiast w województwach widzi się potrzebę dofinansowania tej sfery;
- formy szkolenia (ogólnobronne zajęcia zbiorowe, treningi obronne, gry i ćwiczenia ogólnobronne, ćwiczenia kompleksowe) powinno się prowadzić systematycznie z zachowaniem pewnej hierarchii. Sądzi się, że przygotowanie to należałoby rozpocząć od zajęć zbiorowych, prowadzonych w małych grupach, następnie treningów, gier i ćwiczeń ogólnobronnych, po czym ćwiczeń kompleksowych. Pozwoliłoby to na lepszą koordynację treści i kategoryzowanie umiejętności niezbędnych do wykonania zadań obronnych państwa;
- widzi się potrzebę wprowadzenia do systemu przygotowania kierowniczych kadr administracji specjalistycznych programów modułowych, które wchodziłyby do planów szkolenia obronnego, zawartych w planach bieżącej działalności podmiotów.

W świetle wyników badań stwierdzono, że podstawowymi przesłankami skutecznej i sprawnej administracji są dobre programy działania z mocnym czynnikiem prawnym, sprawne struktury organizacyjne, wyposażone obiekty, odpowiedzialni i kompetentni pracownicy. Ponadto w ramach działań na rzecz obronności (w tym promowania przygotowania obronnego społeczeństwa) dostrzega się rolę mediów, których wpływ na obywateli nieustannie rośnie. Niewątpliwie audiowizualny charakter współczesnej cywilizacji powinien przekonywać do zaangażowania środków masowego przekazu w proces przygotowania kadr administracji i obywateli do zadań obronnych państwa.

Aby powstał stały system podnoszenia kwalifikacji i tworzenia profesjonalnej kadry administracji publicznej, należałoby poczynić pewne kroki w kierunku: po pierwsze, wzmocnienia systemu zachęt dla kadry inwestującej w swój rozwój oraz rozwinięcie systemu motywowania osób indywidualnych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, po drugie, promowania szkoleń obronnych jako potrzeby współczesności (zabezpieczenia się na przyszłość).

Z powyższego zestawienia wynika, że wymagać to będzie: po pierwsze, stworzenia bazy danych i stałego monitorowania istniejących szkół i placówek zajmujących się edukacją obronną społeczeństwa (w tym kadr administracji), w zakresie ich możliwości elastycznego reagowania na zmiany. Po drugie, prowadzenia badań i analiz umożliwiających ocenę dostępności pozyskiwania określonych kwalifikacji zawodowych. Po trzecie, podniesienia efektywności przygotowania obronnego kadr oraz stworzenia systemu wspomagającego przygotowanie kadry nauczycieli i wykładowców do realizacji zadań z zakresu kształcenia obronnego. Po czwarte, wprowadzania do systemu przygotowania obronnego kadry rozwiązań innowacyjnych, w tym nowoczesnych technik i technologii.

Zawarta w ostatnim rozdziale pracy koncepcja zmiany procesu przygotowania obronnego kadr, w tym kierunków przebudowy edukacji obronnej (m.in. uruchomienie „rynku” szkoleń w tym zakresie, zorganizowanie w Akademii Obrony Narodowej Centrum Kursów i Szkoleń Obronnych (CKiSO) oraz uruchomienie programu EDUKADR) przedstawia wariant rozwiązania głównego problemu badawczego, sprecyzowanego we wstępie pracy.

Na marginesie warto nadmienić, że proponowane w niniejszej pracy rozwiązania w małym stopniu obciążałyby budżet resortu, zaś efekty byłyby namacalne. Na przykład, zadaniem CKiSO byłoby m.in.: przygotowywanie programów, organizacja kursów i szkoleń obronnych, współpraca szkoleniowa z innymi instytucjami oraz promocja przygotowania obronnego kadry. Centrum prowadziłoby równocześnie działalność statutową i komercyjną, co pomniejszałoby koszty finansowe związane z uruchomieniem i utrzymaniem tej instytucji. Nadto wykorzystywałoby nauczycieli akademickich AON, którzy w ramach realizowania pensum prowadziliby zajęcia programowe. Także CKiSO opracowywałoby materiały szkoleniowe oraz skrypty dla uczestników kursów i szkoleń, co przełożyłoby się na efektywniejsze wykorzystanie bazy wydawniczej Akademii Obrony

Narodowej. Można oczekiwać, że wydatki będą zbilansowane w ramach poniesionych kosztów, a baza lokalowa, żywnościowa i wydawnicza - zagospodarowana.

Również konkretnym rozwiązaniem jest proponowany w niniejszej pracy program EDUKADR. Może być on wykorzystany w przygotowaniu kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa. Notabene, mógłby funkcjonować w systemie szkolenia obronnego w państwie.

W projekcie dokonano wskazania niezbędnych składników mających wpływ na efektywne wykonywanie przez administrację przedsięwzięć obronnych.

Przeprowadzone badania wykazały, że konstruując wzorzec programu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, należy każdy element i cechę przeanalizować pod kątem przydatności w realizacji celów obronnych. Ważne jest, aby przygotowany program zapewniał uczestnikom możliwość opanowania wiedzy, zinternalizowania jej i użycia w zgodzie z ich celami i aspiracjami.

Proponowane rozwiązanie powinno mieć charakter mieszany, tzn. program ześrodkowany na materiale i problemach, które przez kierowniczą kadrę administracji publicznej powinny być rozwiązane. Kategoria wzorca programu ześrodkowana na materiale strukturalizuje wiedzę, przewiduje organizację programu, w której przedmioty zawarte w modułach przygotowania obronnego oddają zakres i treść specjalności naukowych. Na przykład bezpieczeństwo państwa podzielono na bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo publiczne, ekonomiczne; gotowość obronną państwa na zadania obronne państwa, współdziałanie, zaspokajanie potrzeb sił zbrojnych, osiąganie gotowości obronnej. Wzorzec ten zakłada, że ekspert prowadzący zajęcia jest aktywną postacią procesu przygotowania kadr; wykłady, ćwiczenia, case study, gry decyzyjne - to główne metody nauczania. W tym wypadku szczególne znaczenie ma logiczny układ materiału i czynności uczenia się.

W proponowanym wzorcu ześrodkowanie występuje także na problemach, które dotyczą nie tylko instytucji, całego społeczeństwa, ale jednostek i grup społecznych. Obronność państwa nie ogranicza się jedynie do struktur państwa, jako struktur globalnych, ale dotyczy mikrostruktur, jednostek społecznych, które także należy widzieć i aktywować. Należy także zdać sobie sprawę z tego, że ostateczny kształt wzorca zależy od charakteru problemów, które staną się przedmiotem nauki.

W związku z powyższym we wzorcu mieszanym nie tylko przywiązuje się wagę do wewnętrznej organizacji treści, ale i treść dobiera się do problemów, przekraczając w pewnym sensie granicę między modułami, a niekiedy przedmiotami. Odwołuje się w nim do przeszłych i obecnych doświadczeń kierowniczych kadr administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań obronnych, pewnych sytuacji i problemów z nich wynikających. Przy tak dobranym programie sądzi się, że można liczyć na możliwości intelektualne kadry administracji publicznej uczestniczącej w przygotowaniu obronnym, z uwzględnieniem potrzeb wynikających z realizacji zadań na danym stanowisku służbowym. Takie podwójne ukierunkowanie wydaje się właściwe, gdyż treść i rozwój uczestników tego procesu są traktowane współmiernie – równoznacznie, są ważnymi składnikami efektywnego przygotowania kadr do zadań obronnych państwa.

Podobne rozwiązania stosuje się w państwach Unii Europejskiej. Charakterystycznym przykładem jest Francja i Niemcy, gdzie dużą wagę przywiązuje się do przygotowania obronnego społeczeństwa (w tym kadr administracji publicznej).

Generalizując, można pokusić się o kilka zasadniczych uwag, a mianowicie:

- program to złożona konstrukcja, wymagająca od autorów staranności, wizji osiągnięcia celów oraz przeanalizowania możliwości ekonomicznych, wymagań unijnych i przewidywanych zmian w systemie obronnym państwa;
- w pracach programowych i realizacyjnych uczestniczyć powinni eksperci, m.in. z takich dziedzin, jak: obronność, zarządzanie i kierowanie w sytuacjach kryzysowych, psychologia, politologia; także do prac powinno się włączyć przedstawicieli kadry administracji publicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- podczas spotkania programowego należy ustalić, do czego się zmierza, jaki jest sens pracy, określić potrzeby i priorytety, wskazać, o jakie poznawcze i emocjonalne efekty tego przygotowania chodzi;
- należy krytycznie spojrzeć na funkcjonujące wzorce programów i mieć świadomość wpływów zewnętrznych i wewnętrznych (np. klimat i warunki realizacji programu);
- do wdrożenia programu niezbędne są przepisy, które wpływają na program i nauczanie, będą sankcjonować uczestnictwo w proponowanej formie przygotowania do zadań obronnych państwa;

- należy zauważać i doceniać wpływ grup społecznych, polityków i decydentów, wykorzystując konstruktywne rozwiązania w przygotowanym programie, a także intelektualny, emocjonalny i społeczny wymiar treści;
- należy pamiętać o zasadach spójności i aktualności programu, o jego walorach poznawczych i składowych kształtujących umiejętności, które urzędnicy mogliby wykorzystać w wykonywaniu funkcji państwowych.

Przeprowadzone badania wykazały, że EDUKADR powinien mieć system aktualizacji i weryfikacji programu, w tym materiałów nauczania, wykorzystywanych metod i sposobów kontroli jakości procesu przygotowania obronnej kadry. Uważa się, że proces ten powinien wykorzystywać proponowany, prosty model ewaluacji zawierający dziesięć etapów działania. Począwszy od zaangażowania uczestników procesu (twórców, kreatorów, ekspertów i wykonawców programu), określenia oraz przełożenia zadań i celów na treść programu, przygotowania narzędzi oceny i kryteriów pomiaru, prowadzenia badania, po zgromadzenie i analizę danych do interpretacji oraz zaleceń dotyczących dalszej realizacji programu, ewentualnych modyfikacji składowych lub sposobów jego wykonania.

Należy także dodać, że niezależnie od przyjętego wzorca programu przygotowania kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa autorzy muszą pamiętać przede wszystkim o: zakresie i kolejności, wyrazistości, ciągłości oraz uporządkowaniu i proporcjonalności składników programowych. Powyższe składowe warunkują jakość i efektywność programu.

Zastosowanie zaprezentowanych propozycji przygotowania obronnej kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa może w znacznej mierze usprawnić działania na rzecz obronności, szczególnie widoczne w sferze współdziałania i korelacji przedsięwzięć.

Przedstawiona w pracy koncepcja przygotowania obronnej kierowniczych kadr administracji publicznej wpisuje się w nurt zmian, w myśl których utrzymanie odpowiedniej jakości kierowniczych kadr wymaga permanentnego rozwoju, a więc nabywania przez nich nowych kompetencji, a co za tym idzie – tworzenia nowych form przygotowania obronnego. To właśnie powoduje potrzebę przekształcania instytucji w organizacje inteligentne – uczące się – tym samym efektywne, postępowe i bardziej odporne na zagrożenia.

BIBLIOGRAFIA

- Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wrocław 1999.
- Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, Wyd. 2, Lublin 1999.
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003.
- Balcerowicz B., Marczak J., Pawłowski J., *Problem strategii obrony Polski*, Warszawa 1993.
- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.
- Bloom B.S., *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognitive Domain*, New York 1956.
- Błażejowski H. i Wiatrowski Z., *Projektowanie charakterystyki kwalifikacji nauczyciela europejskiej szkoły zawodowej*, „Szkoła Zawodowa” 1994, nr 1.
- Brzeziński J., Siuda J. (wybór i opracowanie), *Społeczny kontekst badań psychologicznych i pedagogicznych*, Poznań 1991.
- Cieślarczyk M., *Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, AON, Warszawa 1997.
- Ciupiński A., *Europejska tożsamość obronna*, „Zeszyty Naukowe AON” 1997, nr 1 (26).
- Clauss G., Ebner H., *Podstawy statystyki dla psychologów, pedagogów i socjologów*, Warszawa 1972.
- Covey S.R., *7 nawyków skutecznego działania*, przełożyła I. Majewska-Opielka, Warszawa 1996.
- Depta H., *Film i wychowanie*, Warszawa 1975.
- Dobrołowicz W., *Psychodydaktyka kreatywności*, Warszawa 1995
- Dorosz K., *Cele i zadania administracji publicznej w dziedzinie obronności państwa*, [w:] *Instytucjonalizacja form kształcenia obronnego pracowników administracji publicznej w Polsce*, pod kier. nauk. J. S. Kardasa, AON, Warszawa 2001.
- Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995.

- Drost M., *Struktury pozamilitarne w obronie państwa: współdziałanie z siłami zbrojnymi*, „Zeszyty Naukowe AON” 1995, nr 3 (20).
- Durkheim E., *Zasady metody socjologicznej*, Warszawa 1968.
- Dyrda M.J., *Morale w nauce wojennej*, Warszawa 1991.
- Edukacja dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 1994.
- Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.
- Gąsiorek K., *Podstawowe problemy współdziałania wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej*, [w:] *Taktyka 2000. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1994.
- Gąska M., *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa 2002.
- Goban-Klas T., *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1989, nr 2.
- Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń*, Warszawa 1997.
- Góralski A., *Metody opisu i wnioskowania statystycznego w psychologii i pedagogice*, Warszawa 1987.
- Growth Management. The Planning Challenge of the 1990's*, pod red. J.M. Steina, Sage Newbury Park 1993.
- Grudzewski W., *Gra w rynek*, Warszawa 1999.
- Hamlin S., *Jak mówić żeby nas słuchali*, Warszawa 1994.
- Harmonogram zajęć wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 17 stycznia do 7 kwietnia 2000 r.*, AON, Warszawa 2000.
- Hass and Packer, *Preparation and Use of Audio-Visual Aids*, Prentice-Hall, Inc. New York 1955.
- Heady F., *Public Administration. A Comparative Perspective*, Wyd. 4, New York 1991.
- Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993.
- Hubert J., *Spółczesność synergetyczna*, Kraków 2000.
- Izdebska J., *Rodzina – dziecko – telewizja*, Białystok 1996.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 2, Warszawa 1999.

- Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998.
- Jakubowski W., *Spoleczna natura człowieka*, Warszawa 1999.
- Janowski C., *Proces edukacji pracowników administracji w minimalizowaniu barier efektywności procesu decyzyjnego*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej*, pod red. J.S. Kardasa, AON, Warszawa 1999.
- Jemioło T., *Globalizacja: szanse i zagrożenia*, Warszawa 2000.
- Jemioło T., *O wspólne europejskie bezpieczeństwo*, Warszawa 1992.
- Jurasik R., *Niektóre uwarunkowania systemu edukacji obronnej w okresie pokoju*, [w:] *O edukacji obronnej. Studia i Materiały*, pod red. J.S. Kardasa, AON, 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.
- Kardas J. S., *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, pod kier. naukowym W. Kitlera, cz. II, AON, Warszawa 2000.
- Kardas J. S., *Wyższe kursy obronne. Analiza-ocena-perspektywy*, Warszawa 2000.
- Kardas J.S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2001.
- Kazimierski W., *Projektowanie dydaktyczne w treściach kształcenia nauczyciela*, [w:] *Drogi i bezdroża kształcenia nauczycieli w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Szloska, Radom 1995.
- Kirwil L., *Wpływ telewizji na dzieci i młodzież*, [w:] *Wolny rynek mediów a wychowanie*, wyd. II, Warszawa 1995.
- Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Warszawa 2002.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 1999.
- Kocowski T., *Potrzeby człowieka. Koncepcja systemowa*, Wrocław 1978.

- Kocowski T., *Motywacje*, [w:] *Encyklopedia pedagogiki*, pod red. W. Pomykały, Warszawa 1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994.
- Korycki S., *Problematyka prawnomiędzynarodowa oraz bezpieczeństwa i obronności w Konstytucji RP*, [w:] *Dyplomacja współczesna a problemy prawa i bezpieczeństwa międzynarodowego*, pod red. L. Łukaszuka, Warszawa 2003.
- Korycki S., *Z zagadnień prawnych przygotowania państwa do wojny obronnej*, „Zeszyty Naukowe AON” 1997, nr 1 (26).
- Korzecki K., Kabala E., Trusz J., *Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym*, AON, Warszawa 1994.
- Korzecki K., Szypczyński S., *Kierowanie systemem edukacji obronnej i kształceniem kadr kierowniczych administracji publicznej*, [w:] *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*, pod kier. naukowym R. Stępnia, AON, Warszawa 1996.
- Korzeniewski B., *Telewizja dydaktyczna w nauczaniu początkowym*, Warszawa 1982.
- Kossowski P., *Dziecko i reklama telewizyjna*, Warszawa 1999.
- Kostera M., *Zarządzanie personelem*, Warszawa 2000.
- Koziej S., *Podstawowe założenia wojennego systemu kierowania państwem*, „Zeszyty Naukowe AON” 1992, nr 3 (8).
- Koziej S., *Rola naczelnych instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 4 (13).
- Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON i DSO MON, Warszawa 1996.
- Kozielski J., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, Warszawa 1997.
- Krauze M., *Rola Akademii Obrony Narodowej w kształtowaniu myśli obronnej RP*, „Zeszyty naukowe AON” 2000, nr 2 (39).
- Krauze M., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.
- Krzyżanowski P., *Między rządem a samorządem*, „Życie Warszawy” 1997, nr 181.

- Kukułka J., *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, praca pod red. J. Kukułki, Warszawa 1994.
- Kulik A., Leśniewski B., Łuczak M., *Powódź niekompetencji*, „Wprost” 1997, nr 30.
- Kuniewska L., *Skuteczny samorząd*, „Życie Warszawy” 1997, nr 178.
- Kunikowski J., *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995.
- Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*. „Myśl Wojskowa” 1993, nr 5.
- Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.
- Kupisiewicz Cz., *Podstawy dydaktyki ogólnej*, Warszawa 1994.
- Kuźmar R., *Zagadnienie bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod redakcją Davis B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997.
- Kwiatkowska H., *Edukacja nauczycieli: konteksty, kategorie, praktyki*, Warszawa 1997.
- Kwieciński Z., *Edukacja wobec wyzwań demokracji*, II Ogólnopolski Zjazd Pedagogiczny, Toruń 1995.
- Kwieciński Z., *O edukację i pedagogikę radykalnie krytyczną*, [w:] *Alternatywna pedagogika humanistyczna*, pod red. B. Suchodolskiego, Wrocław 1990.
- Leigh A., *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Poznań 1999.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Wyd. 2, Warszawa 2000.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leorezen P., *Einführung in die operative Logik und Mathematik*, Berlin 1955.
- Lewowicki T., *Osobowość a aspiracje*, Warszawa 1991.
- Lewowicki T., *Przemiany oświaty*, Warszawa 1997.
- Łaniec J.D., *Elementy statystyki dla pedagogów*, Olsztyn 1994.
- Łepkowski W., *Strategia wojskowa*, Warszawa 1993.
- Łepkowski W., Zubek J., *Wkład Wydziału Strategiczno-Obronnego w kształtowanie koncepcji bezpieczeństwa Rzeczypospolitej oraz kształcenie kadr na potrzeby obronności*, „Zeszyty Naukowe AON” 2000, nr 2 (39).

- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999.
- Maciejewski J., *Samokształcenie w procesie nauczania*, Warszawa 1998.
- Mały słownik języka polskiego, pod red. E. Sobol, Wyd. 11, PWN, Warszawa 1994.
- Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Warszawa 1995.
- Materiał pomocniczy do szkolenia obronnego w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Państwa i województwa*, opracowany przez Urząd Wojewódzki w Płocku - Sekretariat Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Płock 1998.
- Melosik Z., *Wychowanie obywatelskie: nowoczesność, ponowoczesność*, „Forum Oświatowe” 1998, nr 1.
- Memorandum to the 41st President of the United States*, American Council on Education, Washington D.C. 1988.
- Metfessel N.S., Michael W.B., *A paradigm involving multiple criterion measures for the evaluation of the effectiveness of school programs*, “Educational and Psychological Measurement” 1967.
- Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorski w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa 1999.
- Mikołajczyk-Bezak H., *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły Zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.
- Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP. Raport końcowy*, pod kier. naukowym R. Stępnia, AON, Warszawa 1998.
- Mojsiewicz Cz., *Leksykon problemów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych*, Wrocław 2001.
- Moszkowicz M., *Zarządzanie strategiczne – proces wielowarstwowy (1)*, „Przegląd Organizacyjny” 1992, nr 12.
- Nauczyciele nauczycieli*, pod redakcją H. Kwiatkowskiej, A. Kotusiewicz, Warszawa-Lódź 1992.
- Nawroczyński B., *Zasady nauczania*, wyd. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków 1961.
- Nowak E., *Sztuka czy umiejętność podejmowania decyzji*, „Zeszyty Naukowe AON” 1993, nr 1 (10).

- Nowak S., *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych*, [w:] *Teorie postaw*, praca zbiorowa pod redakcją S. Nowaka, Warszawa 1973.
- Nowy Leksykon PWN*, Warszawa 1998.
- Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994.
- Ociepka B., *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod red. A. Ferensa i I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, wyd. 4, Warszawa 1998.
- Ornstein A.C., Hunkins F.P., *Program szkolny. Założenia, zasady, problematyka*, Warszawa 1998.
- Orzechowski E., *Wokół zarządzania kulturą, edukacją, mediami: pytań sporo, odpowiedzi mało*, Kraków 1999.
- Paradowska J., *W powodzi pytań*, „Polityka” 1997, nr 29.
- Pawłowski J., *Strategia wojenna Polski lat dziewięćdziesiątych*, AON, Warszawa 1991.
- Pawłowski J., *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „Informator” 2000, nr 1(2), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000.
- Peters Guy B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- Pieter J., *Psychologia uczenia się*, Warszawa 1961.
- Pietrasiniński Z., *Rozwój człowieka dorosłego*, Warszawa 1990.
- Pokruszyński W., Staszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Warszawa 1996.
- Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Komitet Obrony Kraju, 02.11.1992 r.
- Potocka-Hoser A., *Wyznaczniki postawy altruistycznej. Badania nad zachowaniem prospołecznym*, Warszawa 1971.
- Pratt D., *Curriculum: Desing and development*, New York-Macmillan 1980.
- Program Wyższych Kursów Obronnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
- Przeclawska A., *Młodzi Polacy u progu nadchodzącego wieku*, Warszawa 1997.

- Przetacznik-Gierowska M., Tyszkowa M., *Psychologia rozwoju człowieka*, t. 1, Warszawa 1996.
- Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo prawnicze, Warszawa 2000.
- Raport (prezydentura George'a Busha), *America 2000*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1991.
- Reale G., *Historia filozofii starożytnej. Platon i Arystoteles*, t. II, Lublin 1996.
- Reykowski J., *Postawy a osobowość*, [w:] *Teorie postaw*, praca pod red. S. Nowaka, Warszawa 1979.
- Reykowski J., *Z zagadnień psychologii motywacji*, Warszawa 1970.
- Rezerwy, konflikty, obrona*, pod red. Z. Kołodziejaka, Poznań 1989.
- Rokita J., *Zarządzanie przedsiębiorstwem*, Warszawa 1997.
- Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.
- Rosa R., *Filozoficzne aspekty edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 1994.
- Rutkowski C., *Bezpieczeństwo, obronność: strategie – doktryny – koncepcje: (szkic o pojęciach)*, „Zeszyty Naukowe AON” 1995, nr 1 (18).
- Rutkowski C., Kasprzewski A., *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1996.
- Rybczyński Z., *Komputer bierze wszystko*, „Gazeta Wyborcza” z 28 grudnia 1995.
- Sienkiewicz P., *Analiza systemowa procesu kierowania (bariery efektywności)*, „SZW” 1983, Zeszyt 8.
- Sienkiewicz P., *Systemowe badania nad bezpieczeństwem narodowym*, „Zeszyty Naukowe AON” 1991, nr 1 (2).
- Sienkiewicz P., *Systemy kierowania*, Warszawa 1989.
- Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Wyd. 9, Tom II, PWN, Warszawa 1994.
- Słownik poprawnej polszczyzny*, pod red. W. Doroszewskiego, Wyd. 18, PWN, Warszawa 1994.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, zespół pod kier. J. Pawłowskiego, Warszawa 2002.

- Spory o edukację. Dylematy i kontrowersje we współczesnych pedagogikach*, pod red. Z. Kwiecińskiego i L. Witkowskiego, Warszawa 1993.
- Sprawozdania z przebiegu wyższych kursów obronnych - lata 1995-2002* (maszynopis w AON).
- Stańczyk J., *Bezpieczeństwo i pokój - wzajemne relacje*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie. Materiały z I Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Siedlce-Chlewiska, 5-6 maja 1999 r., pod red. R. Rosy, Siedlce-Chlewiska 1999.
- Stępień R., *Koncepcje i kierunki przemian edukacji dla bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1998.
- Stępień R., *Z zagadnień dydaktyki i wychowania w wojsku*, Warszawa 1993.
- Stillman R., *Public Administration. Concepts and Cases*, II, Houghton Mifflin Company, Boston 1988.
- Stillman R.J., *American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the modern State, or Does the State Make Public Administration?*, „Public Administration Review” 1997, nr 4.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 1997.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo*, Toruń 2002.
- System bezpieczeństwa Polski*, pod red. R. Kulczyckiego, Warszawa 1993.
- Szlachcic B., *Studia nad rozwojem kadr kierowniczych administracji państwowej*, [w:] *Kształcenie kierowniczych kadr administracji państwowej i samorządowej w Akademii Obrony Narodowej*, pod red. naukową J. S. Kardasa, AON, Warszawa 1999.
- Sztuka wojenna*, pod red. M. Krauze i B. Szulca, Toruń 2000.
- Sztumski J., *Elity – ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.
- Sztumski J., *Jak kształtować opinie, postawy i zachowania żołnierzy*, Warszawa 1994.
- Sztumski J., *Socjologia pracy*, Katowice 1999.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. 5, Katowice 1999.
- Szulc B., *Wychowanie obronne w wybranych państwach świata*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały konferencyjne*, Płock 2000.
- Świniarski J., *Wychowanie dla bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie” 1995, nr 9.

- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, Tom 1, Warszawa 1998.
- Teresiak K., *Struktura podległościowa wyższych kursów obronnych kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej*, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2000 (maszynopis).
- Teresiak K., *Wykaz ilościowy absolwentów Wyższych Kursów Obronnych kierowniczej kadry administracji publicznej. Stan za okres 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r.*, AON, Warszawa 2003, maszynopis.
- Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, pod red. J. Pawłowskiego i A. Ciupińskiego, Warszawa 2001.
- Wiles J., Bondi J.C., *Curriculum development: A guide to practice*, wyd. 3, Columbus, Ohio-Merrill 1989.
- Witkowski T., *Psychomanipulacje. Jak je rozpoznać i jak sobie z nimi radzić*, Wałbrzych 2000.
- Włodarski Z., *Człowiek jako wychowawca i nauczyciel*, Warszawa 1992.
- Wojnarowski J., *Wyznaczniki systemu mobilizacyjnego sił zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 2 (35).
- Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9 kwietnia 2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, pod red. W. Kitlera i A. Skrabacz, Warszawa 2003.
- Wojtaszczyk K.A., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Wyd. 3, Warszawa 1999.
- WOLK, *Opozycja krytykuje premiera*, „Gazeta Wyborcza” 1997, nr 160.
- Wróblewski R., *Elementy teoretyczne planowania strategicznego obrony narodowej*, Warszawa 1993.
- Wróblewski R., *Metodologia strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1995.
- Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1999.
- Zaczyński W., *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa 1995.
- Zalewski S., *Polityka bezpieczeństwa państwa a edukacja obronna*, Warszawa 2001.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002.

Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, sygnowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej 2 listopada 1992 r.

Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

Zieliński J., *Teoretyczne podstawy walki zbrojnej*, Warszawa 1995.

Złotkowska E., Ożadowicz P., *Mniej wody, więcej pracy*, „Trybuna” 1997, nr 171.

Zubek J., *Doktryny militarne*, Warszawa 1992.

Zubek J., *System pojęć i podstawowe problemy bezpieczeństwa RP*, „Zeszyty Naukowe
AON” 1992, nr 3 (8).

Żegnałek K., *Dydaktyka obronna*, Warszawa 2001.

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Główne czynniki procesu realizacji zadania obronnego – mind mapping.....	11
Rysunek 2. Cechy lidera.....	29
Rysunek 3. Efektywne nawyki.....	30
Rysunek 4. Liczba zatrudnionych pracowników w urzędach gmin w latach 1991-1997 (w tysiącach).....	32
Rysunek 5. Projekcja zasadniczych czynników wpływających na bezpieczeństwo państwa.....	55
Rysunek 6. Pracownik administracji publicznej – funkcje i otoczenie.....	57
Rysunek 7. Zasadnicze filary systemu obronnego RP.....	109
Rysunek 8. Ocena stanu bezpieczeństwa kraju.....	110
Rysunek 9. Ogólna ocena bezpieczeństwa Polski (N= 122, dane w %).....	112
Rysunek 10. Znaczenie poszczególnych instytucji i środowisk w kształtowaniu się opinii respondentów na temat bezpieczeństwa Polski (Badania 2000-2001 r., N = 122; dane w %).....	115
Rysunek 11. Zainteresowanie respondentów problematyką obronności kraju – na podstawie relacji badanych (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	117
Rysunek 12. Obowiązek służby wojskowej, czynnikiem wzmacniającym obronność kraju (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	118
Rysunek 13. Potrzeba utrzymywania przez Polskę prawie dwustutysięcznej armii – opinie respondentów (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	121
Rysunek 14. Wskazanie instytucji, na której powinien ciążyć obowiązek obrony kraju (Badania 2000-2001 r., N = 113, dane w %).....	124
Rysunek 15. Ranga problematyki obronnej w instytucji badanych urzędników (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	126
Rysunek 16. Opinie respondentów na temat możliwości sprawnego współdziałania zespołów pracowniczych w zakresie kierowania akcją ratującą życie lub mienie (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	127
Rysunek 17. Ranga problematyki obronnej w bliżej nieokreślonej instytucji administracji publicznej (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	128
Rysunek 18. Opinie respondentów, w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne regulują działalność instytucji, w której pracuje respondent, w zakresie obronności (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	130
Rysunek 19. Model motywacji według teorii potrzeb.....	134
Rysunek 20. Utrata motywacji do osiągnięcia celu (realizacji zadania).....	136
Rysunek 21. Siła pragnienia osiągnięcia sukcesu (nabycia kompetencji kierowniczych)	137

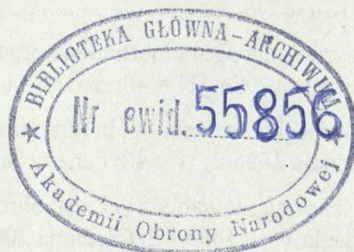
Rysunek 22. Motyw uczestnictwa pracowników administracji publicznej w kształceniu w zakresie obronności państwa, gdzie N=104 (dane w %)	140
Rysunek 23. Opinie respondentów na temat: <i>Czy warto zdobywać wiedzę z zakresu obronności państwa</i> , gdzie N=122 (dane w %)	142
Rysunek 24. Opinie respondentów dotyczące własnego przygotowania do wykonywania zadań obronnych, gdzie N=122 (dane w %)	143
Rysunek 25. Preferencje respondentów dotyczące form doskonalenia wiedzy i umiejętności z zakresu problemów obronności państwa, gdzie N=112 (dane w %)	144
Rysunek 26. Liczba absolwentów Wyższych Kursów Obronnych organizowanych dla kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej od 15 stycznia 1995 r. do 5 grudnia 2002 r. (1970 absolwentów)	145
Rysunek 27. Stopień spełnienia oczekiwań respondentów wobec Wyższych Kursów Obronnych prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej, gdzie N=106 (dane w %)	146
Rysunek 28. Model podejmowania decyzji – wariant klasyczny	151
Rysunek 29. Podejmowanie decyzji wg modelu administracyjnego	152
Rysunek 30. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie przygotowania obronnego kadr administracji publicznej)	184
Rysunek 31. Instytucje przygotowujące kadry administracji publicznej do zadań obronnych państwa	186
Rysunek 32. Sekwencja procesu instytucjonalizacji (na przykładzie SBN)	191
Rysunek 33. Zadania komendanta Akademii Obrony Narodowej dotyczące działalności Wyższych Kursów Obronnych	197
Rysunek 34. Zakresy celów kształcenia kadr administracji publicznej w obszarze obronności państwa	199
Rysunek 35. Systemowy schemat programu	200
Rysunek 36. Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania realizacją zadań związanych z obroną państwa realizowane na Wyższych Kursach Obronnych	209
Rysunek 37. Funkcje nauczyciela w procesie dydaktycznym	211
Rysunek 38. System komunikowania masowego	240
Rysunek 39. Społeczno-polityczne funkcje telewizji	245
Rysunek 40. Oddziaływanie poszczególnych mediów na opinie badanych o bezpieczeństwie – na podstawie relacji respondentów (N = 122; dane w %)	246
Rysunek 41. Opinie Polaków o tym, w jakim stopniu rząd informuje o swojej pracy (rok badania 1997)	253
Rysunek 42. Składowe procesu administrowania w sferze obronności państwa	255
Rysunek 43. Składniki wzorca programu EDUKADR	282
Rysunek 44. Prosty model ewaluacji	292

SPIS TABEL

Tabela 1. Wartość siły związku i korelacji	16
Tabela 2. Liczebność i teren badań prowadzonych w 1999 r. (N=44; dane w %).....	17
Tabela 3. Liczebność i teren badań prowadzonych w 2000 – styczeń 2001 r. (N=122; dane w %)	17
Tabela 4. Liczebność i teren badań prowadzonych w 2001 – wrzesień 2002 r. (N=104; dane w %)	18
Tabela 5. Zatrudnienie w administracji państwowej w latach 1999-2000	31
Tabela 6. Podział organów państwowych (wg K.A. Wojtaszczyka)	39
Tabela 7. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu wojewody, z ustawowego upoważnienia, bądź w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią (województwa administracja zespolona).....	42
Tabela 8. Organy administracji niezespolonej	42
Tabela 9. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem starosty (zespolona administracja powiatowa).....	43
Tabela 10. Typologia funkcji państwa	54
Tabela 11. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje premiera RP w zakresie obronności państwa	62
Tabela 12. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje Rady Ministrów w zakresie obronności państwa	63
Tabela 13. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra obrony narodowej w zakresie obronności państwa	63
Tabela 14. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw wewnętrznych i administracji w zakresie obronności państwa	64
Tabela 15. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra finansów w zakresie obronności państwa	65
Tabela 16. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej w zakresie obronności państwa.....	65
Tabela 17. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra infrastruktury w zakresie obronności państwa	66
Tabela 18. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra skarbu w zakresie obronności państwa	66
Tabela 19. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra sprawiedliwości w zakresie obronności państwa	67
Tabela 20. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra zdrowia w zakresie obronności państwa	67

Tabela 21. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra spraw zagranicznych w zakresie obronności państwa.....	68
Tabela 22. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra edukacji narodowej i sportu w zakresie obronności państwa.....	68
Tabela 23. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra kultury w zakresie obronności państwa.....	68
Tabela 24. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra rolnictwa w zakresie obronności państwa.....	69
Tabela 25. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych w zakresie obronności państwa.....	69
Tabela 26. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wojewody w zakresie obronności państwa.....	70
Tabela 27. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje starosty w zakresie obronności państwa.....	71
Tabela 28. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie obronności państwa.....	72
Tabela 29. Zasadnicze zadania obronne i kompetencje policji w zakresie obronności państwa.....	74
Tabela 30. Wskazania co do poziomu wydatków budżetowych w sferze obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	119
Tabela 31. Propozycje zwiększenia wydatków w sferze obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	119
Tabela 32. Wpływ poszczególnych instytucji na umacnianie obronności państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	122
Tabela 33. Opinie respondentów o kompetencjach podwładnych w zakresie realizacji zadań obronnych w instytucji, w której pracują (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	128
Tabela 34. Jasność sprecyzowania przez przełożonych celów oraz zadań do wykonania w zakresie bezpieczeństwa państwa (Badania 2000-2001 r., N = 122, dane w %).....	129
Tabela 35. Rodzaje i techniki decyzji.....	149
Tabela 36. Przyczyny i skutki barier w procesie decyzyjnym.....	153
Tabela 37. Program nauczania w Studium Bezpieczeństwa Narodowego.....	188
Tabela 38. Grupy oraz liczba przeznaczonych godzin lekcyjnych na formy zajęć w ramach Wyższego Kursu Obronnego.....	193
Tabela 39. Ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (Badania 1998 r., N = 40; dane w %).....	218
Tabela 40. Średnia ocena wewnętrznego szkolenia ogólnobronnego organizowanego w województwie (Badania 1998 r., N = 40; dane w %).....	218
Tabela 41. Określenie przydatności przygotowania z zakresu obronności państwa w wypełnianiu obowiązków służbowych (Badania 2001-2002 r., N = 104; dane w %).....	219

Tabela 42. Znaczenie poszczególnych instytucji i środowisk w ukształtowaniu się opinii respondentów na temat bezpieczeństwa Polski (N = 122; dane w %). 241	
Tabela 43. Plan programu EDUKADR.....	294
Tabela 44. Moduł - komunikowanie społeczne	296
Tabela 45. Moduł - public relations (PR).....	296
Tabela 46. Moduł - samoobrona	296
Tabela 47. Moduł - kierowanie bezpieczeństwem narodowym.....	297
Tabela 48. Moduł - gotowość obronna państwa	297
Tabela 49. Moduł - działania ochronno-ratownicze.....	297
Tabela 50. Moduł - aspekty prawne i polityczno-wojskowe.....	298



ISSN 0867-2245