

mgr **Patrycja Bryczek-Wróbel**¹
płk dr hab. **Tadeusz Szczurek**¹

Przyjęty/Accepted/Принята: 18.11.2015;
Zrecenzowany/Reviewed/Рецензирована: 22.04.2016;
Opublikowany/Published/Опубликована: 30.06.2016;

Rola i miejsce pracowników administracji samorządowej w procesie zarządzania kryzysowego na przykładzie m. st. Warszawy²

The Role and Function of Local Government in Crisis Management – on the Example of the Capital City of Warsaw

Роль и место сотрудников местного самоуправления в процессе антикризисного управления на примере г. Варшава

ABSTRAKT

Cel: Wskazanie – na przykładzie miasta stołecznego Warszawy – miejsca administracji samorządowej w systemie zarządzania kryzysowego oraz stopnia przygotowania jej pracowników do realizacji powierzonych im zadań.

Projekt i metody: Zasadniczą metodą pozyskania materiału empirycznego był sondaż diagnostyczny – ankietowanie przeprowadzone wśród członków administracji samorządowej. Sondaż przeprowadzono na reprezentatywnej grupie 783 osób pełniących różne funkcje w strukturach urzędu miasta i wybranych dzielnic, z czego 11,1% (87 osób) zajmowało stanowiska bezpośrednio związane z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa. Tę grupę pracowników administracji poddano szczegółowej ocenie pod kątem jej wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

Wyniki: Administracja samorządowa Warszawy, jako stolicy państwa, realizuje szereg odpowiedzialnych zadań w obszarze bezpieczeństwa. W tym zakresie działalność pracowników administracji jest zinstytucjonalizowana głównie w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Spośród osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa aż 24,12% zajmuje stanowiska kierownicze, 63,26% stanowiska urzędnicze, a tylko 12,64% to pracownicy realizujący zadania na innych, mniej odpowiedzialnych stanowiskach. Świadczy to o dużym znaczeniu spraw bezpieczeństwa w całokształcie działalności administracji stolicy. Zdecydowana większość tych stanowisk, bo aż 83,98% usytuowanych jest w strukturach Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, a tylko 16,02% w urzędach dzielnicowych i pozostałych jednostkach administracyjnych, co wskazuje na koncentrację zarządzania kryzysowego w rękach prezydenta miasta. Pracownicy administracji zajmujący stanowiska związane z bezpieczeństwem w większości są dobrze przygotowani do realizacji swoich zadań. Ponad 75% z nich posiada wykształcenie i doświadczenie z zakresu zarządzania kryzysowego lub dziedzin pokrewnych.

Wnioski: W trakcie badań dokonano krytycznej analizy rozwiązań formalno-prawnych obowiązujących na szczeblu samorządowym ze szczególnym uwzględnieniem miasta na prawach powiatu. Rozwiązanie oparte na konsolidacji zadań z obszaru bezpieczeństwa w jednej komórce organizacyjnej – Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, które posiada swoje delegatury w urzędach dzielnicowych – jest rozwiązaniem właściwym dla dużej aglomeracji miejskiej. Wyniki badań empirycznych wskazują na dobre przygotowanie administracji samorządowej Miasta Stołecznego Warszawy do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, administracja samorządowa

Typ artykułu: oryginalny artykuł naukowy

ABSTRACT

Aim: To illustrate, using the capital city of Warsaw as an example, the function of local government administration in the crisis management system and how local authority personnel are prepared to perform their tasks.

Project and methods: Empirical data was obtained through the conduct of a diagnostic survey. Surveys were carried out among a representative group of 783 local authority employees performing different functions in the city hall structure and selected district offices. Out of these, 11.1% (87 staff) held appointments directly linked to the discharge of responsibility in connection with security. This group of staff was exposed to a detailed analysis of their educational attainment and work experience.

Results: The local authority in Warsaw, as the capital of Poland, performs many important security tasks. Consequently, activities of its employees are institutionalised, mainly within the crisis management system. Among personnel directly involved in security related activities, as many as 24.12% are managers, 63.26% are local authority officers and only 12.64% are employees performing duties at lower grades. This indicates the high degree of importance attributed to security issues in the overall administrative activity. The vast majority of these posts, as much as 83.98%, exist within the structure of Warsaw City Hall and only 16.02% are located in district offices and other administrative units.

¹ Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa / Military University of Technology in Warsaw, Poland; patrycja_bryczek@wp.pl;

² Autorzy wnieśli równy wkład merytoryczny w opracowanie artykułu / The authors contributed equally to this article;

This reveals the concentration of crisis management responsibility placed in the hands of the City President. Staff employed in security related posts are, in the main, well prepared to discharge their responsibilities. More than 75% of the employees have education and experience in the field of crisis management or related fields.

Conclusions: A critical analysis of formal and legal solutions in existence at local government level was performed during the study with a particular focus on cities and towns with district status. An approach based on the consolidation of activities aligned with security in one organisational structure, such as the Department of Security and Crisis Management with branches in district offices, provides an appropriate solution for large urban agglomerations. Empirical research results indicate that the local authority for the Capital City of Warsaw is well prepared to address matters of security.

Keywords: security, crisis management, local government administration

Type of article: original scientific article

АННОТАЦИЯ

Цель: Указать - на примере столичного города Варшава - место органов местного самоуправления в системе антикризисного управления, а также степень подготовки сотрудников органов местного самоуправления к выполнению этих задач.

Проект и методы: Основным методом сбора эмпирического материала был диагностический опрос, проведенный среди членов местного самоуправления. В опросе принимала участие репрезентативная группа 783 людей, исполняющих разные должности в структурах местного самоуправления Варшавы и управлений выбранных районов. 11,1% из всех респондентов (87 человек) занимало должности непосредственно связанные с реализацией задач по безопасности. Именно эта группа сотрудников органов местного самоуправления была подробно проанализирована с точки зрения ее образования и профессионального опыта.

Результаты: Органы местного самоуправления Варшавы, столицы страны, реализуют ряд ответственных задач в сфере безопасности. Эта деятельность сотрудников самоуправления регулируется, в основном, системой антикризисного управления. Среди людей непосредственно участвующих в реализации задач на благо безопасности до 24,12% занимают руководящие должности, 63,26% чиновничьи должности, а только 12,64% являются сотрудниками, выполняющими задачи на других, менее ответственных должностях. Это показывает большое значение безопасности в общей деятельности администрации столицы. Большинство этих должностей - около 83,98% находится в структурах Управления Варшавы, а только 16,02% в районных управлениях и остальных учреждениях самоуправления. Это указывает на концентрацию кризисного управления в руках мэра. Сотрудники органов самоуправления, которые занимают должности, связанные с безопасностью, в большинстве случаев хорошо подготовлены к реализации данных задач. Свыше 75% из них имеет высшее образование и опыт работы в области антикризисного управления или в похожих отраслях.

Выводы: В рамках исследований был проведен критический анализ формально-правовых решений, которые действуют на уровне местного самоуправления, с особым акцентом на город на правах повята. Консолидация задач, связанных с безопасностью в одной организационной единице - Офисе Безопасности и Антикризисного Управления, который имеет свои отделения в управлениях отдельных районов - это хорошее решение для большой городской агломерации. Результаты эмпирических исследований подтверждают хорошую подготовку органов местного самоуправления столичного города Варшава к реализации задач по безопасности.

Ключевые слова: безопасность, антикризисное управление, органы местного самоуправления

Вид статьи: оригинальная научная статья

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna, jako struktura uzewnętrzniająca siłę sprawczą władzy państwowej i samorządowej, pełni podstawową rolę w realizacji zadań państwa, będąc gwarantem bezpieczeństwa dla podmiotów, które to państwo tworzą. W szczególności dotyczy to radzenia sobie z zagrożeniami, których neutralizacja znacznie wykracza poza rutynowe działania służb państwowych odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa. Zarządzanie w sytuacji kryzysowej lub krócej zarządzanie kryzysowe ma miejsce, gdy pojawia się konieczność użycia nadzwyczajnych sił i środków oraz koordynacji działań różnych służb na rzecz opanowania danej sytuacji.

W warunkach polskich proces zarządzania w sytuacjach kryzysowych zinstytucjonalizowano w systemie zarządzania kryzysowego, który ściśle wpisuje się w struktury administracji państwowej i samorządowej. W dodatku wynika to bezpośrednio lub pośrednio z niektórych zasad zarządzania kryzysowego. Wszystkie podmioty administracji publicznej do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych zobowiązuje zasada powszechności. Z kolei z zasady odpowiedzialności organów władzy publicznej wynika wprost obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu. Zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa stanowi podstawę merytoryczną do przekazania uprawnień do podejmowania decyzji takim organem jednoosobowym, jak wójt, burmistrz, starosta, prezydent miasta, wojewoda, premier. Warto zaznaczyć, że takie uprawnienia może mieć również organ kolegialny pozostający w składzie administracji publicznej, np. Rada Ministrów.

Podstawę do podjęcia działań antykryzysowych stanowi podział terytorialny państwa, o czym mówi zasada prymatu układu terytorialnego. Mimo to w niektórych sytuacjach odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe przechodzi na wyższy szczebel administracji lub nawet na władze ogólnokrajowe. Zasady zarządzania kryzysowego uwzględniają również kwestie integracji sił i środków na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, o czym mówi zasada zespolenia oraz odnoszą się do stabilności struktur państwowych niezależnie od sytuacji, na co wskazuje zasada ciągłości funkcjonowania państwa [1].

Administracja samorządowa m. st. Warszawy funkcjonuje w specyficznych uwarunkowaniach, ponieważ przestrzeń bezpieczeństwa stolicy państwa trudno porównać do innych miast na prawach powiatu, a takim właśnie miastem formalnie jest Warszawa. Stąd, jak się zdaje, struktura organów zarządzania kryzysowego jest nieco inna i bardziej rozbudowana, niż struktury na porównywalnych szczeblach administracji publicznej w terenie. Kluczową rolę w tym zakresie pełni w niej Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego m. st. Warszawy i jego delegatury we wszystkich urzędach dzielnicowych. Nie oznacza to, że poza tymi strukturami nie realizuje się zadań na rzecz bezpieczeństwa stolicy. Zapewnienie bezpieczeństwa jest wspólnym zadaniem całej administracji publicznej [2]. Niemniej dalsze rozważania naukowe są poświęcone głównie tym pracownikom administracji samorządowej, których stanowiska są bezpośrednio związane z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa.

2. Wyzwania wynikające ze specyfiki procesu zarządzania kryzysowego

Oczekiwania społeczne wobec osób, którym powierzono pieczę nad bezpieczeństwem wspólnoty, z natury rzeczy są adekwatne do wagi, jaką społeczeństwo przykłada do tej istotnej i fundamentalnej potrzeby [3]. Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych wymaga szczególnych kwalifikacji i predyspozycji, ze względu na specyfikę tego procesu. Kierujący powinien być w stanie szybko i bezbłędnie zidentyfikować zagrożenie i określić jego zasięg przestrzenny oraz ramy czasowe. Powinien także posiadać umiejętność skupienia się na sprawach najistotniejszych (nieabsorbowania uwagi na problemach marginalnych) oraz zdolność przewidywania, jak dana sytuacja kryzysowa może się rozwijać. Cała trudność w tym, by możliwie wcześniej diagnozować niekorzystne symptomy i w porę ostrzec przed konsekwencjami zanim powstaną szkody [4]. W tym kontekście kierujący powinien ocenić możliwości sił i środków pozostających w jego dyspozycji oraz sporządzić wstępny plan działania, nie zapominając o planach alternatywnych na wypadek nieoczekiwanych zwrotów sytuacji. W zarządzaniu kryzysowym ważne są 1) przydział ról, zadań i pełnomocnictw do działania poszczególnym członkom zespołu kryzysowego, 2) sprawna komunikacja i szybki przepływ informacji oraz niezwłoczne rozsyłanie poleceń, 3) trafny wybór jednej z opcji działania (jeśli takie opcje były wcześniej opracowane) lub opracowanie szczegółowych planów działania, w przypadku pojawienia się zagrożenia nieprzewidzianego we wcześniejszych scenariuszach. Kierujący akcją powinien na bieżąco monitorować jej przebieg, niezwłocznie podejmować decyzje o modyfikacji planów oraz szybko wprowadzać działania korygujące, reagować natychmiast lecz bez paniki [5, s. 227-228].

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, zarządzanie wiedzą i zespołami realizującymi zadania w sytuacjach zagrożenia najczęściej odbywa się w warunkach deficytu czasowego. Podobnie wygląda kwestia pozyskiwania i przetwarzania niepełnych lub rozproszonych informacji, z których zarządzający wyciąga wnioski i ocenia stan bezpieczeństwa [6]. Dlatego przed środowiskiem naukowym pojawiają się wyzwania – weryfikacji dotychczasowych i określenia nowych najbardziej skutecznych i możliwych do zastosowania w różnorodnych sytuacjach kryzysowych metod zarządzania ludźmi oraz stworzenia wzorca (modelu) pracownika administracji samorządowej odpowiedzialnego za realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa. W realizacji tych wyzwań, pomocne mogą się okazać wyniki badań empirycznych, w tym badanie opinii metodą sondażu diagnostycznego prowadzonego na reprezentatywnej grupie respondentów, przedstawione w dalszej części artykułu.

Zarządzanie kryzysowe ma charakter interdyscyplinarnej, dlatego sztuką jest umiejętne rozwiązywanie problemów z tej materii, konfigurowanie zasobów w najlepsze i wydajne mechanizmy służące neutralizacji skutków zagrożeń i minimalizacji ryzyka. Kandydaci na pracowników administracji publicznej powinni wyróżniać się odpowiednimi umiejętnościami i szeroką wiedzą z zakresu bezpieczeństwa, w tym zagadnień związanych z ochroną ludności, ponieważ stanowią oni istotne ogniwo w procesie zarządzania kryzysowego. Warto podkreślić, że prezentowany obszar funkcjonowania państwa i wspólnot samorządowych wymaga od członków administracji publicznej ciągłej aktualizacji wiedzy i systematycznego rozwoju, gdyż ma to fundamentalne znaczenie dla jakości zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli na danym terenie i w konkretnych ramach czasowych.

Pracownicy administracji publicznej zatrudnieni w instytucjach związanych z zapewnieniem społeczeństwu bezpieczeństwa powinni odznaczać się odpowiednimi właściwościami

psychofizycznymi: percepcyjnymi, psychomotorycznymi, intelektualnymi oraz motywacyjno-charakterologicznymi. Powinni być odporni na stres, mieć silny i zdrowy organizm, ponieważ mogą uczestniczyć w sytuacjach wymagających od nich nieprzerwanej pracy przez wiele godzin (zmian). Współcześnie reagowanie na zagrożenia wiąże się ze współpracą międzynarodową, dlatego pracownicy powinni posługiwać się językiem obcym w stopniu komunikatywnym. Ważna jest również umiejętność pracy w zespole, łatwość nawiązywania kontaktów interpersonalnych i zdolność analitycznego myślenia.

Ze względu na złożoność i różnorodność zagrożeń, wywołujących często trudne do przewidzenia skutki, osoby prowadzące działania antykryzysowe powinny zachowywać ciągłą czujność i podzielność uwagi. Duże znaczenie w kształtowaniu pożądanych cech i umiejętności pracowników administracji publicznej w tym obszarze mają specjalistyczne kursy i szkolenia oraz doświadczenie zawodowe zdobyte w służbach mundurowych i na cywilnych stanowiskach pracy związanych z zarządzaniem kryzysowym.

3. Podstawy metodologiczne – organizacja i przebieg badań

Efekty badań przedstawione w niniejszym artykule są częścią większego projektu badawczego, ukierunkowanego na poszukiwanie rozwiązania modelowego dla systemu zarządzania kryzysowego dużej aglomeracji miejskiej i roli administracji publicznej w tym systemie. Ważnym etapem tych badań było znalezienie odpowiedzi na pytanie o przygotowanie pracowników administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Badania przeprowadzono w okresie od 28 kwietnia do 20 maja 2014 roku wśród pracowników administracji samorządowej największej polskiej aglomeracji – Warszawy. Ankiety skierowano do pracowników wszystkich biur Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz do sześciu wybranych dzielnic: Bielany, Ochoty, Targówka, Wesołej, Wilanowa, Pragi Południe (zarówno dzielnic „starych” jak i „nowych”; „blokowskie” i „dzielnic willowych”). Ankietowanie przeprowadzono za pośrednictwem internetu – umożliwiło dotarcie do wszystkich 3711 pracowników, co stanowiło 100% badanej populacji. Otrzymało 783 prawidłowo wypełnione ankiety, co upoważnia autorów do uznania tak dużej grupy za w pełni reprezentatywną.

Sondaż diagnostyczny przeprowadzono za pośrednictwem Wydziału Badań i Analiz Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z wykorzystaniem systemu CADAS (ang. Computer Assisted Data Acquisition System – system komputerowego wspomaganie pozyskiwania danych). Jest to platforma, która za pomocą rozproszonych narzędzi sondażowych, dostarcza grupowych, kompleksowych wyników. Została ona skonstruowana pod kątem prowadzenia badań sondażowych z wykorzystaniem różnych kanałów dostępowych, aby wspierać znane formy komunikacji z respondentami. System ten z jednej strony ułatwia zaprojektowanie ankiety, a z drugiej umożliwia wygodne rozesłanie informacji o ankiecie, a wraz z nią zdalnego, internetowego linku dostępowego. Te podstawowe funkcjonalności ułatwiły znacząco organizację procesu ankietowania, rozszerzonego na bardzo szeroki zbiór potencjalnych respondentów i wspieranego korespondencją elektroniczną. Przesyłany do respondentów link: <https://ankietytest.um.warszawa.pl/a02bbd73f6a38a6153959a974171e998.pg> umożliwia bezpośredni anonimowy dostęp do ankiety³. Po uruchomieniu otrzymanego linku, do przeglądarki użytkownika ładowana

³ Pomimo tego, że badanie zakończyło się, link jest ciągle aktywny [dostęp na dzień 17 października 2015].

jest zawartość poszczególnych pytań, a proces ankietowania skojarzony jest z trwającą sesją użytkownika. Mechanizmy aplikacji CADAS automatycznie kontrolują, czy użytkownik zakończył udzielać odpowiedzi na pytania. Jeżeli jednak użytkownik w trakcie wypełniania ankiety nie odpowie na pytania i z powodu beczynności sesja wygaśnie, aplikacja CAWI wygeneruje stosowny komunikat, zmuszając użytkownika do ponownego uruchomienia ankiety. W takim przypadku system CADAS nie zarejestruje wyników częściowych ankiety, jednocześnie notując zdarzenie wygaśnięcia ankiety.

System CADAS prowadzi ankietowaną osobę przez zestaw wylosowanych lub określonych pytań, prezentując ich treść odpowiedzi oraz dostosowując sposób wyboru odpowiedzi do typu pytania. Istotnym elementem procesowanej ankiety jest wizualizacja postępu jej wypełniania. CADAS prezentuje pod każdym formularzem pasek postępu ankiety oraz przyciski nawigacyjne. Dzięki tej funkcjonalności istnieje możliwość nawigowania po pytaniach, na które użytkownik udzielił już odpowiedzi, aby dokonać ewentualnej aktualizacji danych. System umożliwia przygotowanie badania dla ankietowanych w wersji elektronicznej z wykorzystaniem

edytora graficznego Questionnaire Designer. Jest to aplikacja stanowa, instalowana lokalnie na komputerze użytkownika, z możliwością łatwej dystrybucji, załadowania utworzonych formularzy, projektu do zasobów serwera. Dystrybucja ta ma ułatwiać szybsze wdrażanie definicji i zmian badania ankietowego na serwer i do aplikacji internetowej używanej przez ankietowanych.

Każde pytanie znajdujące się w kwestionariuszu składa się z dwóch podstawowych elementów: typu oraz etykiety reprezentującej treść pytania. Należy zauważyć, że środowisko CADAS dostarcza wiele typów pytań, wśród których są m. in. : „Single”, „Multiple”, „Text”, „Number”, „SubQuestion”, „SubQuestion Number” oraz „SubQuestion Multiple”. Dodatkowo z każdym typem pytania należy skojarzyć skrypt odpowiedzialny za przetwarzanie wprowadzanych danych. Kolejne kroki tworzenia pytań umożliwiają m.in. ich pozycjonowanie, formatowanie wyglądu formatki lub definicję danych opisujących pytanie. Istotnym krokiem jest ostatni, pozwalający na zapisanie zdefiniowanych elementów i przedstawienie ich wstępnej oceny pod względem poprawności. Po utworzeniu pytań dla kwestionariusza, należy go wygenero-

Ryc. 1. Pytanie 15: Czy Pani/Pana stanowisko jest bezpośrednio związane z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa?
Fig. 1. Question 15: Is your job position directly related to the realization of security tasks?

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own elaboration.

Ryc. 2. Pytanie 13: Jakie stanowisko zajmuje Pan(i) w urzędzie?
Fig. 2. Question 13: What is your job position in the office?

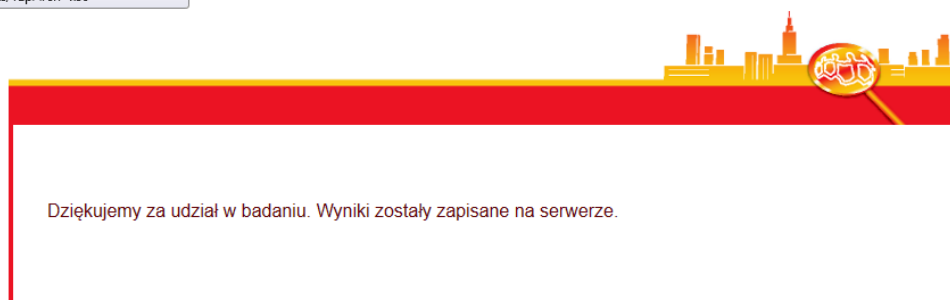
Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own elaboration.

Ryc. 3. Pytanie 14: Gdzie Pan(i) pracuje?
 Fig. 3. Question 14: Where do you work?
 Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own elaboration.

Ryc. 4. Pytanie 16: Czy posiada Pan(i) wcześniejsze doświadczenie zawodowe w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa?
 Fig. 4. Question 16: Do you have any previous experience in the realization of security tasks?
 Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own elaboration.

Ryc. 5. Pytanie 17: Jakie wykształcenie Pan(i) posiada?
 Fig. 5. Question 17: What is your education level?
 Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own elaboration.

je-packs/?LpArch=x86



Ryc. 6. Okno aplikacji internetowej CADAS CAWI generowane po udzieleniu wszystkich odpowiedzi
 Fig. 6. The CADAS CAWI web application window shown after giving all answers

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own elaboration.

wać. Środowisko CADAS umożliwia generowanie zapisanych kwestionariuszy w kilku technikach zależnych od jego przeznaczenia, jak i formatu przygotowania.

Poniżej przedstawiono realizację badania w części ściśle związanej z tematem artykułu, tj. do pytań o przygotowanie pracowników administracji samorządowej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego m. st. Warszawy. Sondaż przeprowadzono poprzez wysłanie wiadomości e-mail, zawierającej link aktywujący ankietę na stacji klienckiej respondenta. W przesyłanej wiadomości zawarty jest stosowny komunikat dla respondentów oraz informacje o terminie aktywności ankiety oraz zasadach przeprowadzenia procesu badań. Pytania dotyczące informacji o respondencie w pierwszej kolejności, spośród wszystkich ankietowanych, pozwoliły wydzielić grupę osób zajmujących się zarządzaniem kryzysowym (pytanie 15) i wskazać na rozmieszczenie tych osób w strukturach administracji samorządowej (pytania 13 i 14). Następnie grupę tę poddano szczegółowej charakterystyce pod kątem wykształcenia i doświadczenia w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa (pytania 16 i 17).

W tym samym badaniu pracownicy administracji samorządowej byli pytani również o ocenę rozwiązań formalno-prawnych oraz o zagrożenia dla aglomeracji warszawskiej. Ponieważ kwestie te nie są przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, autorzy skupili się wyłącznie na charakterystyce pracowników administracji samorządowej bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa.

4. Przygotowanie pracowników administracji publicznej do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa – wyniki badań empirycznych

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o rolę i miejsce administracji samorządowej w systemie zarządzania kryzysowego warto dokonać gruntownej oceny przygotowania i kompetencji pracowników administracji realizujących zadania w ramach tego systemu. Stąd przedmiotem badań objęte zostały procesy zachodzące w sferze radzenia sobie z zagrożeniami przez organy administracji publicznej na szczeblu samorządowym ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji pracowników i ich doświadczenia zawodowego.

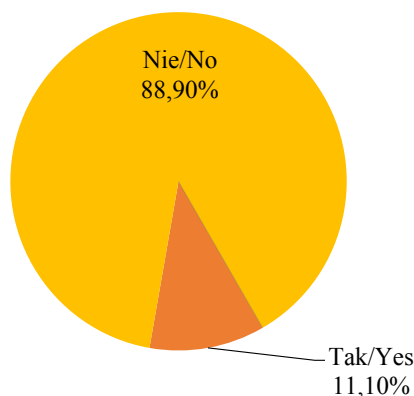
System Zarządzania Kryzysowego (SZK) stanowi pewną odrębność, wydzieloną ze struktur administracji publicznej po to, aby systematycznie monitorować stan bezpieczeństwa państwa i w porę reagować na zagrożenia. W skład SZK wchodzi powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami elementy, stanowiące funkcjonalną całość. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym określa je jako: organy zarządzania kryzysowego, organy opiniodawczo-doradcze właściwe w sprawach inicjowania i koordynowania działań oraz centra zarządzania kryzysowego, będące w całodobowej

gotowości [7]. System Zarządzania Kryzysowego w państwie jest integralną częścią Systemu Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym, bowiem w praktyce te same organy administracji publicznej realizują zadania na rzecz bezpieczeństwa narodowego [8]. Można więc założyć, że na szczeblu aglomeracji miejskiej kierowanie bezpieczeństwem aglomeracji realizowane jest właśnie w ramach Systemu Zarządzania Kryzysowego. Kluczowymi elementami tego systemu są pracownicy, którzy powinni dysponować odpowiednimi siłami i środkami umożliwiającymi sprawne zwalczanie zagrożeń o różnicowanym przedmiocie, źródłach czy skutkach zagrażających mieszkańcom m. st. Warszawy. Właściwe i skuteczne wykorzystanie posiadanych sił i środków jest możliwe tylko w przypadku odpowiedniego przygotowania osób odpowiedzialnych za realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa. Stąd w dalszej części artykułu zaprezentowano wyniki badań naukowych, które w istotny sposób mogą przybliżyć odpowiedź na przedstawiony na wstępie problem badawczy, zawierający się w pytaniu, czy administracja samorządowa stolicy, a w szczególności osoby odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Warszawy, są kompetentne i odpowiednio przygotowane do realizacji swoich zadań.

Spośród całej badanej populacji, liczącej 3711 pracowników administracji samorządowej Miasta Stołecznego Warszawy, na ankietę odpowiedziały 783 osoby. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi dokonano charakterystyki grupy badawczej pod kątem przygotowania respondentów do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa.

W pierwszej kolejności należało ustalić, jaki odsetek wszystkich pracowników administracji realizuje zadania związane z bezpieczeństwem, bowiem od tej właśnie grupy należałoby oczekiwać profesjonalnego przygotowania z zakresu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Stąd podstawowe pytanie brzmiało: „Czy Pani/Pana stanowisko jest bezpośrednio związane z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa?”. Spośród 783 osób, odpowiedź twierdząca padła w 87 przypadkach. Wyniki, w ujęciu procentowym, przedstawia rycina 7.

Proporcje przedstawione na wykresie mogą – na pierwszy rzut oka – wskazywać, iż sprawami bezpieczeństwa zajmuje się niewielki odsetek, bo jedynie 11,1% wszystkich urzędników. Należy jednak wziąć pod uwagę, że administracja publiczna realizuje bardzo szerokie spektrum zadań związanych z funkcjonowaniem miasta i jego mieszkańców. Ponadto wskazane 11,1% dotyczy stanowisk związanych bezpośrednio z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa, a szereg zadań z tego obszaru niejako „przenika” do innych dziedzin działalności. W sposób pośredni kwestiami bezpieczeństwa zajmują się również pozostali urzędnicy. Stąd uzasadnione zdaje się być stwierdzenie, że zadania bezpośrednio związane z bezpieczeństwem są realizowane przez znaczącą grupę pracowni-



Ryc. 7. Charakterystyka grupy badawczej: bezpośredni związek z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa

Fig. 7. Characteristics of the sample group: directly related to the execution of security tasks

Źródło: Opracowanie własne.

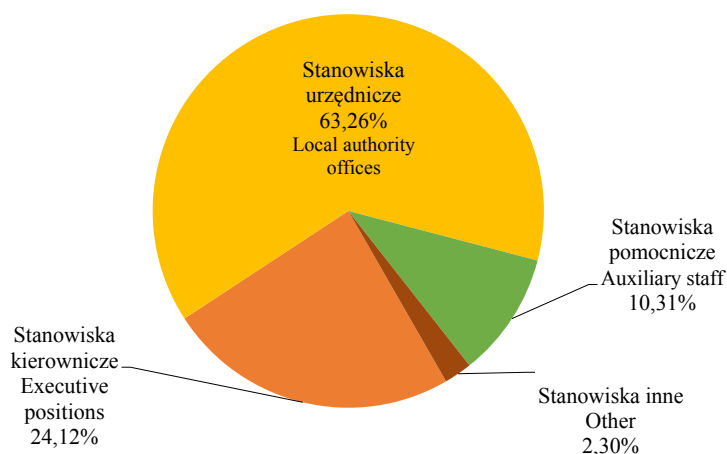
Source: Own elaboration.

ków administracji samorządowej. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że na ankietę odpowiedziała tylko część respondentów. Ekstrapolując ten wynik na ogół urzędników samorządowych stolicy, których jest ponad pięć tysięcy, wskazane 11,1% daje liczbę przekraczającą 500 osób.

Dalszym, szczegółowym ocenom pod kątem posiadanych kompetencji poddano – wyłonioną w badaniu – grupę respondentów bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa, liczącą 87 osób.

Z odpowiedzi na pytanie o rodzaj stanowisk, jakie zajmują poszczególne osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa w ramach administracji publicznej otrzymano następujące dane: 76 osób (87,38% badanej grupy) zajmuje stanowiska, na których zwykle wymaga się wysokich kwalifikacji, z czego 21 osób (24,12%) to stanowiska kierownicze, a 55 osób (63,26%) to urzędnicy różnych szczebli. Zdaniem autorów wynika to ze specyfiki procesu zarządzania kryzysowego, który obejmuje przede wszystkim przetwarzanie informacji i podejmowanie decyzji. Taka struktura stanowisk świadczy również o dużym znaczeniu spraw bezpieczeństwa w całokształcie działalności administracji stolicy, ponieważ zaledwie 9 osób (10,31%) wskazało, że zajmuje stanowisko pomocnicze. Procentowy rozkład stanowisk w badanej populacji przedstawia rycina 8.

Kolejny wykres przedstawiony na rycinie 9 obrazuje usytuowanie stanowisk w strukturach administracji samorządowej aglomeracji warszawskiej, gdzie Urząd Miasta stanowi strukturę nadrzędną wobec urzędów dzielnicowych i innych jednostek. Badanie wykazało, że właśnie w strukturach Urzędu m. st. Warszawy usytuowana jest większość stanowisk związanych z realizacją zadań na rzecz bezpieczeństwa. Spośród 87 osób aż 73 (83,98%) wskazało na Urząd m. st. Warszawy, a tylko 14 (16,02%) na jeden z urzędów dzielnicowych lub inną jednostkę administracyjną. Warto tutaj przywołać, wspomnianą wcześniej zasadę prymatu jednoosobowego kierownictwa w zarządzaniu kryzysowym, która stanowi, iż uprawnienia do podejmowania decyzji w tym procesie spoczywają w rękach takich organów jednoosobowych, jak np. prezydent miasta, co ma miejsce w przypadku m. st. Warszawy. Zadania z tego obszaru prezydent miasta realizuje poprzez Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, usytuowane w strukturze urzędu miasta i posiadające swoje delegatury w urzędach dzielnicowych. Pracownicy delegatur nie podlegają pod burmistrzów dzielnic, stąd ich stanowiska umieszczono w tej samej grupie, co stanowiska usytuowane w urzędzie miasta. Przy tak dużym i skomplikowanym organizmie, jakim jest aglomeracja warszawska takie skonsolidowanie zadań wokół prezydenta zdaje się być rozwiązaniem jak najbardziej właściwym.

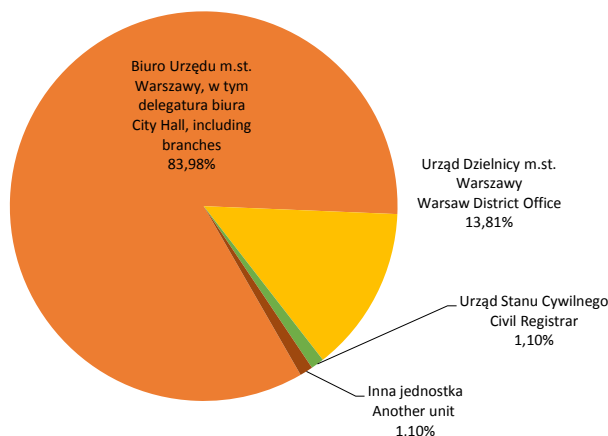


Ryc. 8. Charakterystyka grupy badawczej - zajmowane stanowiska

Fig. 8. Characteristics of the sample group: offices held

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own elaboration.



Ryc. 9. Charakterystyka grupy badawczej – miejsce pracy

Fig. 9. Characteristics of the sample group – workplace

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own elaboration.

Dalsze wykresy (przedstawione na ryc. 10 i 11) obrazują wyniki badań, stanowiące odpowiedzi na pytania o wykształcenie i doświadczenie zawodowe pracowników administracji publicznej, bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa stolicy. Ponieważ są to pytania wielokrotnego wyboru (respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź) wyniki przedstawiono w dwóch wariantach. W wariantcie pierwszym (ryc. 10.1 i 11.1) przedstawiono bezwzględną liczbę odpowiedzi wskazujących na dany rodzaj wykształcenia lub zdobytego doświadczenia. Jeśli dany pracownik posiadał wykształcenie w więcej niż jednym kierunku albo zdobył doświadczenie w kilku służbach, wskazywał więcej niż jedną odpowiedź. Wyniki te przedstawiono na wykresach słupkowych. Następnie przyjęto, że suma „wskazań” (wyższa, niż badana liczba osób) stanowi 100% i na wykresie kołowym (ryc. 10.2 i 11.2) pokazano rozkład procentowy poszczególnych rodzajów wykształcenia i doświadczenia zawodowego, co stanowi swoiste dopełnienie wiedzy na temat przygotowania merytorycznego samorządowców do realizacji zadań z obszaru bezpieczeństwa.

W przypadku odpowiedzi na pytanie o posiadanym doświadczeniu (ryc. 10.1 i 10.2), zdecydowana większość respondentów wskazała na komórki zarządzania kryzysowego administracji samorządowej poza dotychczasowym miejscem pracy (21) oraz na inne okoliczności (30). Można stwierdzić, że władze samorządowe stolicy – do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa – w dużym stopniu angażują osoby, które takie lub podobne zadania wykonywały poza strukturami administracji warszawskiej. Na uwagę zasługuje duża liczba „wskazań” (32) na doświadczenie zdobyte w służbach mundurowych. W rozkładzie procentowym stanowi to aż 31% odpowiedzi. Świadczy to o dalszej aktywności zawodowej byłych żołnierzy i funkcjonariuszy po zakończeniu służby, co daje społeczeństwu dodatkowe korzyści z wcześniej poniesionych przez państwo nakładów (kosztów) na ich kształcenie i doskonalenie zawodowe. Warto podkreślić, że w tym badaniu respondenci musieli wykluczyć doświadczenie zdobyte w komórkach zarządzania kryzysowego Urzędu m. st. Warszawy, ponieważ za wyznacznik przyjęto praktykę zdobytą wcześniej niż w trakcie wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku. W związku z powyższym nieuzasadnione byłoby stwierdzenie, że 20 osób realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa nie posiada doświadczenia zawodowego w tym obszarze. Należy raczej stwierdzić, że osoby te zdobyły doświadczenie dopiero w strukturach administracji samorządowej m. st. Warszawy.

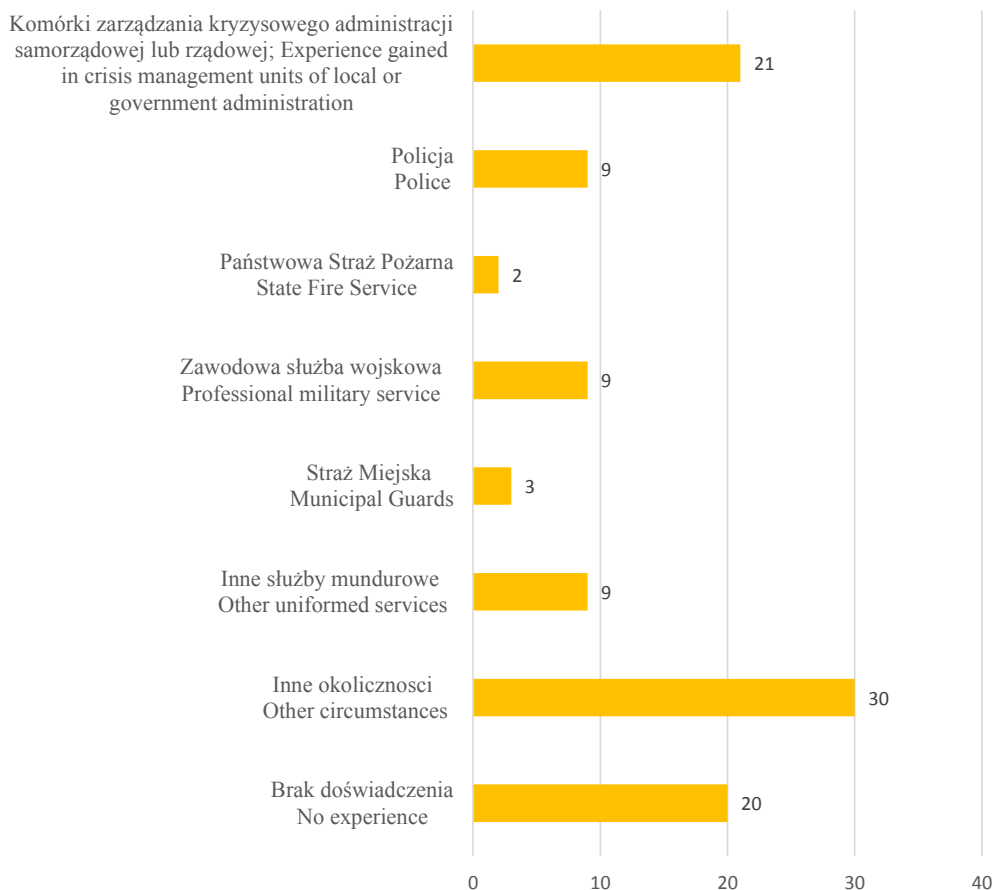
W pytaniu o wykształcenie (ryc. 11.1 i 11.2) zdecydowano się na wyodrębnienie trzech obszarów, które dają szansę na zidentyfikowanie i scharakteryzowanie pracowników administracji samorządowej pod kątem ich przygotowania do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa.

W grupie pierwszej ujęto wszystkie rodzaje wykształcenia, które mają w swojej nazwie „bezpieczeństwo” lub „zarządzanie kryzysowe”. Na tę grupę wykształcenia wskazało 28 osób, co (przy ogólnej liczbie 102) stanowi 27,5% wszystkich „wskazań”. Warto zaznaczyć, że w tej grupie ujęto między innymi wykształcenie zdobyte we wszystkich uczelniach „mundurowych” i jednocześnie pamiętać, że od kilkunastu lat kształcą się tam nie tylko żołnierze i funkcjonariusze, ale także osoby cywilne, które w znacznej mierze zasilają zasób kadrowy pracowników administracji publicznej.

Druga, jak się okazało w badaniach, największa liczba „wskazań”, objęła dziedzinę nauk prawnych (dyscypliny: prawo i administracja), charakterystyczną dla realizacji zadań administracji publicznej w ogóle, ale też bardzo przydatną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, szczególnie na etapie przygotowania i zapobiegania. Na posiadanie wykształcenia z tej dziedziny naukowej wskazały aż 32 osoby (31,4%), co wydaje się naturalne w zestawieniu z dużą liczbą stanowisk urzędniczych wśród respondentów, o czym była już mowa (ryc. 8).

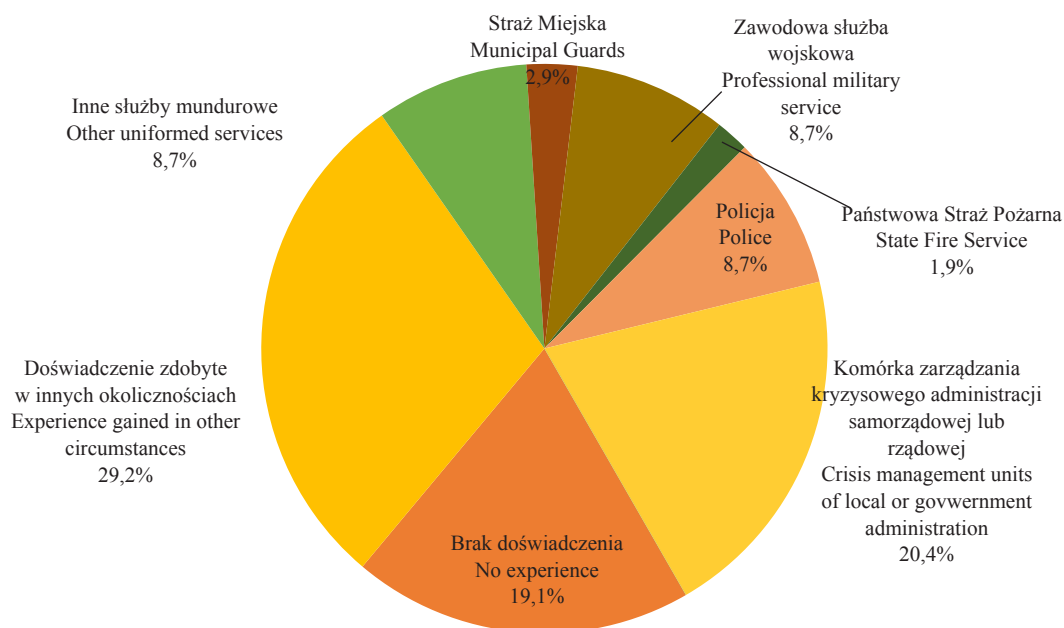
Ostatnia, grupa trzecia, to nauki techniczne bardzo przydatne w podsystemie informacyjnym SZK oraz w podsystemie decyzyjnym, szczególnie w sytuacjach decydowania o użyciu specjalistycznych sił i środków w działaniach antykryzysowych. W tej grupie znalazło się 17 osób (16,7%). Nie jest to jednak mały odsetek przy powszechnej dominacji osób z wykształceniem z obszaru nauk społecznych (np. administracja, zarządzanie, prawo, ekonomia, finanse) w strukturze zatrudnienia szeroko pojętej administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Na podstawie wyników badań zobrazowanych na rycinach 10.1, 10.2, 11.1, 11.2 można wyciągnąć generalny wniosek, iż pracownicy administracji samorządowej, zajmujący stanowiska związane z bezpieczeństwem stolicy, w zdecydowanej większości są dobrze przygotowani do realizacji swoich zadań, bowiem ponad 75% z nich posiada wykształcenie z zakresu zarządzania kryzysowego lub z dziedzin pokrewnych oraz doświadczenie zdobyte w służbach mundurowych lub (i) komórkach zarządzania kryzysowego. Ponadto, jak już wspomniano, w badaniach nie pytano o doświadczenie zdobyte na aktualnie zajmowanych stanowiskach w administracji samo-



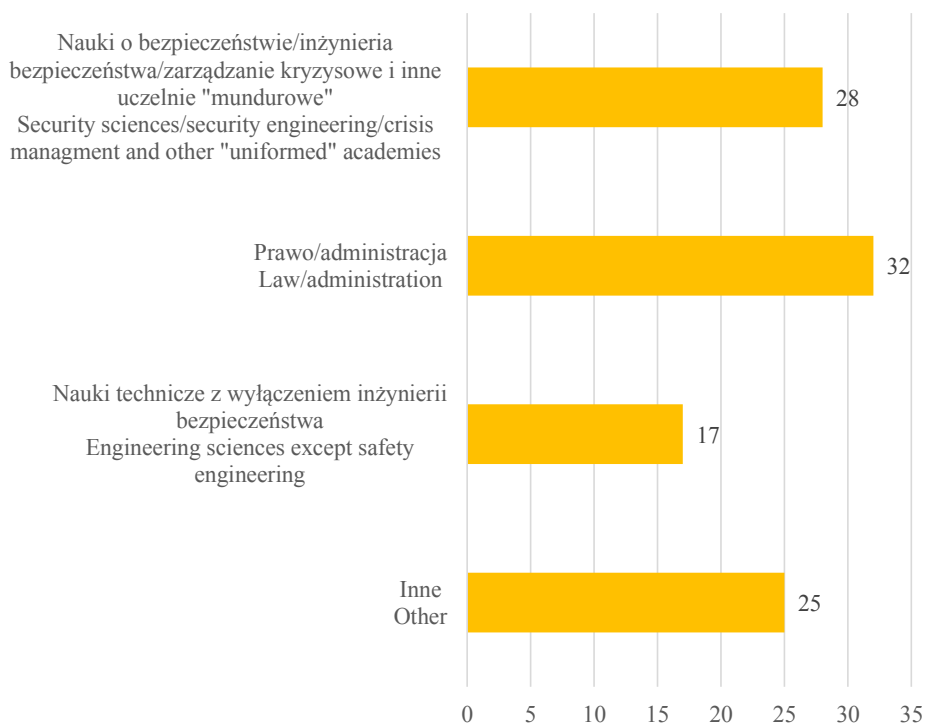
Ryc. 10.1. Charakterystyka grupy badawczej - doświadczenie zawodowe w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa
 Fig. 10.1. Characteristics of the sample group: experience in the execution of security tasks

Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own elaboration.



Ryc. 10.2. Charakterystyka grupy badawczej: doświadczenie zawodowe w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa
 Fig. 10.2. Characteristics of the sample group: work experience in the realization of security tasks

Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own elaboration.

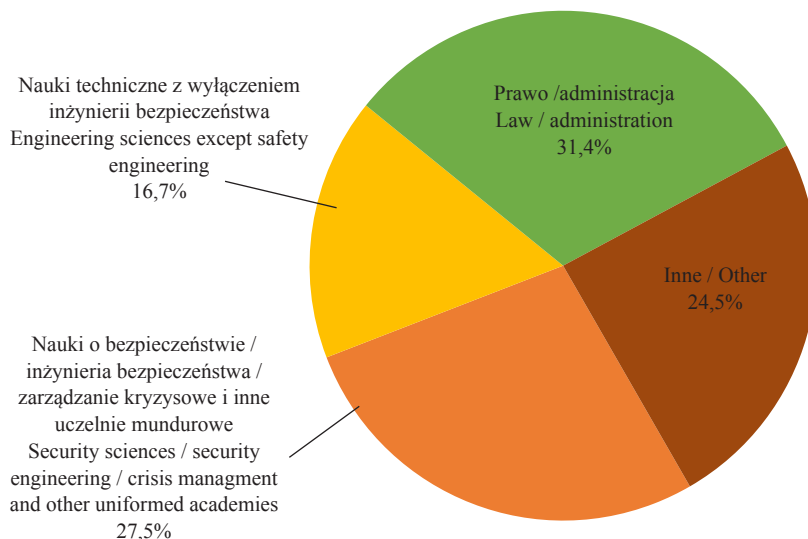


Ryc. 11.1. Charakterystyka grupy badawczej - wykształcenie

Fig. 11.1. Characteristics of sample group: education

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own elaboration.



Ryc. 11.2. Charakterystyka grupy badawczej - wykształcenie

Fig. 11.2. Characteristics of sample group: education

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own elaboration.

rządowej – wówczas obraz przygotowania pracowników do realizacji zadań z obszaru bezpieczeństwa byłby z pewnością znacznie bardziej korzystny.

5. Podsumowanie

Istota zarządzania kryzysowego sprowadza się do aktywności podmiotów ukierunkowanej na przeciwdziałanie za-

grożeniom. Przeciwdziałanie należy przy tym rozumieć jako: monitorowanie, zapobieganie, przygotowanie, alarmowanie, reagowanie, odbudowę i inne działania prowadzone w celu całkowitej neutralizacji zagrożenia lub jego zredukowania do poziomu akceptowalnego przez zagrożony podmiot. W odniesieniu do bezpieczeństwa niemilitarnego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej aktywność ta jest zinstytucjona-

lizowana przede wszystkim przez Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i przez akty wykonawcze do tejże ustawy [5, s. 222-223 i 235-236]. Obowiązujące regulacje prawne w sposób jednoznaczny nakładają na administrację publiczną zadania związane z bezpieczeństwem na poszczególnych szczeblach, w tym na szczeblu administracji samorządowej, precyzując przy tym zakresy odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta dobrze wpisuje się w ogólne zasady zarządzania kryzysowego, a w szczególności w: 1) zasadę odpowiedzialności organów władzy publicznej; 2) zasadę prymatu układu terytorialnego oraz 3) zasadę prymatu jednoosobowego kierownictwa.

Wśród administracji samorządowej w Polsce miejsce szczególne zajmuje administracja Miasta Stołecznego Warszawy. Szczególny jest także system zarządzania kryzysowego w stolicy, która formalnie jest miastem na prawach powiatu [9], a faktycznie – rozległą obszarowo, gęsto zaludnioną aglomeracją miejską o skomplikowanej strukturze powiązań społeczno-gospodarczych. W tak specyficznych uwarunkowaniach, sprawne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych staje się dużym wyzwaniem. Wymagania w stosunku do pracowników administracji samorządowej rosną proporcjonalnie do złożoności zadań stojących przed nimi. Stąd poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o stopień przygotowania administracji samorządowej m. st. Warszawy do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem jest w pełni uzasadnione.

Przeprowadzony sondaż diagnostyczny wśród wszystkich pracowników administracji samorządowej zatrudnionych w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy i w sześciu starannie wytypowanych urzędach dzielnicowych (reprezentatywnych dla całej aglomeracji z uwagi, że były to zarówno dzielnice centralne, jak i peryferyjne, o różnej strukturze zabudowy oraz o zróżnicowanym nasileniu obiektów użyteczności publicznej) umożliwił pozyskanie pełnego i w pełni wiarygodnego materiału empirycznego. Wynika z niego, że ok. 11% wszystkich pracowników administracji samorządowej jest bezpośrednio zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa. Osoby te w zdecydowanej większości zdobyły doświadczenie zawodowe w służbach mundurowych lub na podobnych stanowiskach poza strukturami administracji warszawskiej. Równie pozytywnie należy ocenić wykształcenie tych osób. Respondenci najczęściej legitymowali się wykształceniem w zakresie administracji i prawa (32%) oraz kwalifikacjami bezpośrednio kojarzonymi z bezpieczeństwem (28%), wśród których zawierały się wszystkie typy uczelni „mundurowych”. Z uzyskanych odpowiedzi wynika,

że spośród wszystkich pracowników, zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, blisko 25% zajmuje stanowiska kierownicze, co świadczy o nadaniu wysokiej rangi dla realizacji tych zadań. Zadania te w dużej mierze są skupione w podstawowej komórce organizacyjnej Urzędu m. st. Warszawy – w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Biuro posiada swoje delegatury w urzędach dzielnicowych. Pracownicy tych delegatur realizują zadania postawione przez dyrektora biura, co wskazuje na scentralizowanie zarządzania kryzysowego na szczeblu urzędu miasta. W ogólności z sondażu wyłania się optymistyczny obraz rzeczywistości, co świadczy o poważnym traktowaniu spraw bezpieczeństwa przez władze samorządowe m. st. Warszawy.

Autorzy wyrażają nadzieję, że opisane w artykule wyniki badań naukowych przyczynią się do poszerzenia wiedzy z obszaru zarządzania kryzysowego, a w szczególności miejsca i roli administracji samorządowej w tym procesie.

Literatura

- [1] Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2004, 149-150.
- [2] Bryczek P., *Rola władzy wykonawczej w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Doktoranckie Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego” Vol. 9, Nr 4, 2013, 171-198.
- [3] Bryczek P., *Państwo jako podmiot a zarazem gwarant bezpieczeństwa*, [w:] *Militarne i niemilitarne aspekty bezpieczeństwa Polski w Unii Europejskiej*, T. Szczurek (red.), Wydawnictwo Wojskowej Akademii Technicznej, Warszawa 2014, 79-92.
- [4] Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo Typografia Pułtusk, Pułtusk 2011, 96.
- [5] Szczurek T., *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2012.
- [6] Armstrong M., *Jak być lepszym menedżerem*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, 156-159.
- [7] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).
- [8] Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- [9] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2002 Nr 41, poz. 361).

* * *

mgr Patrycja Bryczek-Wróbel – jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Obecnie pracuje nad doktoratem z dziedziny nauk społecznych prowadząc badania naukowe z obszaru zaangażowania administracji publicznej w kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Jej publikacje zawierają się głównie w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie. Pracuje zawodowo w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie.

płk dr hab. Tadeusz Szczurek – jest absolwentem Wojskowej Akademii Technicznej. Stopień naukowy doktora uzyskał na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej, a stopień doktora habilitowanego na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej. Jest autorem lub redaktorem naukowym kilkunastu monografii i ponad sześćdziesięciu innych publikacji, w których porusza zagadnienia związane z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, ochroną środowiska, wykorzystaniem techniki w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa. Szczególne zainteresowania kieruje w stronę zagrożeń niemilitarnych i paramilitarnych. Obecnie pełni funkcję prorektora ds. Wojskowych w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie.