

*prof. nadzw. dr inż. Bogdan KOSOWSKI*  
*Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy, Katowice*

## JAKOŚĆ KSZTAŁCENIA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA POCHODNĄ SPRAWNIE FUNKCJONUJĄCEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Transformacja systemu szkolnictwa wyższego, która jest realizowana w Polsce w ostatnich latach ma na celu nie tylko dostosowanie kształcenia do Zasad Bolońskich, ale również ma podnieść jakość usługi jaką jest nauczanie na studiach wyższych. Wysoki poziom jakości kształcenia w zdecydowanym stopniu wpływa bowiem na sprawność funkcjonującej administracji publicznej w stanach normalnych oraz w sytuacjach kryzysowych.

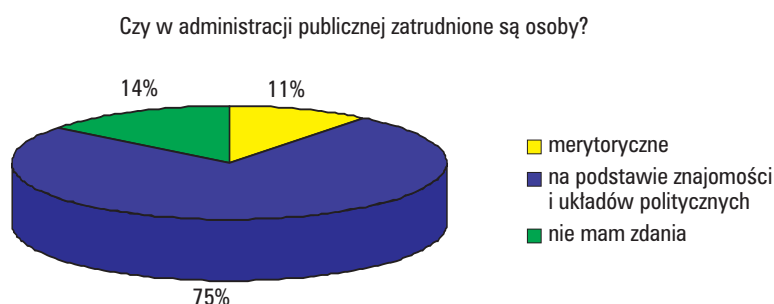
The transformation of the system of higher education, which began in Poland a couple of years ago and which aims at adjusting the Polish education system to the Bologna principles and at improving the quality of higher education. The high quality of education has a considerable impact on the operational effectiveness of public administration under normal conditions and in crisis situations.

**Słowa kluczowe:** jakość, kształcenie, uczelnia, administracja, bezpieczeństwo, kryzys, sprawność działania

**Key words:** quality, education, higher education institution, administration, security, crisis, operational effectiveness

## 1. Wstęp

Wiedza stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa, a kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu poczucia odpowiedzialności w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Postawy te przy współpracy z rodziną i środowiskiem lokalnym kształtują szkoły na wszystkich etapach edukacji, w tym także uczelnie wyższe funkcjonujące w systemie kształcenia akademickiego. Jest oczywiste, że nabywanie wiedzy i umiejętności z zakresu szeroko pojętego bezpieczeństwa stanowi warunek konieczny do sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa, które konstytucyjnie winno społeczeństwu zapewnić państwo. Tym samym osoby zatrudnione w administracji publicznej powinny cechować się wysokim stopniem wiedzy i merytoryczności w podejmowaniu decyzji, co jednak nie zawsze pokrywa się z rzeczywistością, o czym świadczą przeprowadzone badania (wykres 1).



**Wykres 1.** Merytoryczność w działaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Badania ankietowe zostały przeprowadzone na przełomie I i II kwartału 2010 r. z wykorzystaniem techniki internetowej dla ogółu społeczności oraz ankiety dostarczonej do respondentów, którymi byli studenci uczelni państwowych i prywatnych kierunku zarządzanie, administracja i bezpieczeństwo pracy. Na podstawie ankiet, które były powtórzeniem podobnych badań przeprowadzonych przez autora w latach 2002, 2004 i 2007 wśród studentów i ich rodzin. Na ogólną liczbę respondentów w badaniach uczestniczyło: 35% osób zamieszkujących wioski oraz 65% mieszkańców miasta, przy czym: 31% to osoby w przedziale wieku 18–25 lat, 39% to osoby od 26. do 40. roku życia, 18% to osoby w wieku 41–55 lat i 12% to osoby powyżej 55. roku życia.

Badaniami ankietowymi objęte zostały również jednostki poszczególnych szczebli administracji publicznej. Na zadane pytania ujęte w ankiecie otrzymano odpowiedź z blisko 800 instytucji, przy czym na ogólną liczbę respondentów: 82,07% to odpowiedzi z gmin, 0,54% ze starostw, 12,50% z urzędów marszałkowskich oraz 4,89% z urzędów wojewódzkich.

Przy opracowywaniu wyników przeprowadzonych badań autor zastosował normalny rozkład prawdopodobieństwa. Opracowane wyniki wskazują ogólne trendy społeczne.

Do wykonywania obowiązków służbowych w zdecydowanej części przygotowują szkoły oraz wyższe uczelnie, które uczą profesjonalnego postępowania w zakresie wykonywania określonych zawodów oraz bezpiecznego stylu życia. Nauczanie w szkołach wyższych przygotowuje absolwentów do kierowania zespołami ludzkimi, projektowania nowej jakości życia społeczno-ekonomicznego czy też zachowania postępu technicznego. Do niedawna zagadnienia bezpieczeństwa na studiach przedstawiane były w szerokim zakresie tylko na uczelniach o kierunkach specjalistycznych związanych tematycznie ze służbą w określonej formacji mundurowej. Na pozostałych uczelniach w większości przypadków tematyka ta raczej nie była rozwijana. Sporadycznie w programach nauczania studiów wyższych ujmowano zagadnienia zarządzania sytuacjami kryzysowymi, być może dlatego, że zainteresowanie tą problematyką z roku na rok wzrastało, co było prawdopodobnie spowodowane przewidywaniami na wzrost zapotrzebowania na specjalistów z zakresu bezpieczeństwa w przemyśle i gospodarce, w administracji publicznej oraz wyspecjalizowanych służbach. Ma to oczywiście bezpośredni związek ze stosowanymi obecnie coraz bardziej nowoczesnymi technologiami stwarzającymi zagrożenia dla życia i mienia oraz występowaniem różnego rodzaju zagrożeń naturalnych i zagrożeń współczesnego świata.

## 2. Transformacja w systemie szkolnictwa wyższego

Wejście w życie w 2005 r. w nowej ustawy o szkolnictwie wyższym oraz określenie w 2006 r. wykazu kierunków kształcenia [11], w tym także w zakresie bezpieczeństwa, wyszło naprzeciw oczekiwaniom nowej rzeczywistości, w jakiej znalazła się nauka polska. Opracowana forma standardu kształcenia dała możliwość jego stosowania na wszystkich tych uczelniach, które zamierzały wypełnić powstałą niszę w kształceniu na rzecz bezpieczeństwa. Do tego czasu bowiem uczelnie mundurowe kształcące w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, funkcjonowały pod „rządami ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym”. Nadzór nad tymi uczelniami pełnił właściwy minister, w którego nadzorze znalazło się prowadzenie studiów w zakresie specjalistycznych dyscyplin naukowych o bezpieczeństwie państwa, bezpieczeństwie i porządku publicznym, ochronie granic państwa i kontroli ruchu granicznego oraz ochronie przeciwpożarowej i innych dziedzin nauk i dyscyplin naukowych objętych kierunkiem naukowym szkoły wyższej.

Wejście w życie nowej ustawy spowodowało, że wszystkie uczelnie podjęły niezwłoczne działania w celu dostosowania swojego ustroju do obowiązującego prawa, co między innymi przełożyło się na dostosowaniu programów nauczania do standardu kształcenia, zawierającego:

- ustalenia ogólne, gdzie zamieszczone dane w projektach standardów w gruncie rzeczy nie charakteryzowały opisywanego kierunku studiów, gdyż zawierały zazwyczaj ustalenia odnoszące się do części wspólnej dla wszystkich kierunków studiów,
- kwalifikacje absolwenta związane z problemem określenia w Krajowych Ramach Kwalifikacji zgodnych z przyjętymi w Europie i które powinny być elementem prac prowadzących do opracowania docelowej koncepcji zasad oraz form określania standardów kształcenia,
- ramowe treści kształcenia zawierające grupy treści kształcenia (treści podstawowe i treści kierunkowe), w których określano minimalną liczbę godzin zajęć zorganizowanych i minimalną liczbę punktów ECTS oraz wyszczególnienie treści i efektów kształcenia,
- praktyki niekoniecznie obligatoryjne, jednak zgodnie z ustaleniami Rady wymóg praktyk był uzasadniony, szczególnie na studiach pierwszego stopnia o profilu zawodowym,
- inne wymagania, w których powinny się znaleźć tylko wymagania obligatoryjne,
- zalecenia, będące rekomendacjami niemającymi charakteru obligatoryjnego.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego [13] „Standardy kształcenia nie mogły być substytutem programów studiów, które uczelnie mają prawo formułować indywidualnie. Winny natomiast stanowić bazę dla przygotowywania takich programów. W standardach zawarta była informacja niezbędna do sformułowania programów studiów na danym kierunku. Wobec regulowania tylko 40% ogólnej liczby zajęć, pozostała część pozostawiona jest do dyspozycji w celu wzbogacenia przedmiotów podstawowych i kierunkowych – o własne przedmioty wynikające ze specyfiki uczelni. W ten sposób uczelnie bazując na standardach mogła wprowadzić indywidualne rozwiązania uwzględniające własną specyfikę, czy też oczekiwania rynku”.

Kolejnym krokiem w modyfikacji systemu kształcenia jest modyfikacja dyscyplin naukowych, w tym między innymi wprowadzenie w 2011 r. nauki o bezpieczeństwie, a także wprowadzenie opisów efektów kształcenia w ramach Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego. Uczelnie sama będzie opracowywać program kształcenia dla danego kierunku studiów, uwzględniając poziom kształcenia oraz profil kształcenia [12]. Opis efektów kształcenia dla poszczególnego obszaru kształcenia stanowi podstawę do opracowywania przez uczelnie właściwego programu studiów dla kierunku studiów. Efekty kształcenia dla programu studiów zdefiniowane przez uczelnie muszą odnosić się do wszystkich opisanych w rozporządzeniu efektów kształcenia.

Zgodnie z projektem unormowania studia o profilu ogólnoakademickim mają na celu dostarczenie wiedzy teoretycznej związanej z kierunkiem studiów, rozwiniętych umiejętności kognitywnych oraz niezbędnych kompetencji społecznych. Studia te charakteryzują się w szczególności przewagą efektów

kształcenia odnoszących się do wiedzy teoretycznej i metodologicznej oraz umiejętności kognitywnych i badawczych, większą, w porównaniu z profilem praktycznym, liczbą punktów ECTS oraz przyswojeniem umiejętności o charakterze badawczym, częściowym nabywaniem wiedzy, a także umiejętności i kształtowania postaw w środowisku badawczym. Studia o profilu praktycznym mają natomiast na celu dostarczenie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych niezbędnych do wykonywania pracy zawodowej. Studia I stopnia kształcenia o profilu praktycznym przeznaczone są dla osób, które zamierzają podjąć pracę bezpośrednio po ich ukończeniu, co jednak nie wyklucza możliwości dalszego kształcenia, również na studiach o profilu ogólnoakademickim. Obejmują one znaczny komponent zajęć służących zdobywaniu przez studenta umiejętności praktycznych. Charakteryzują się przewagą efektów kształcenia odnoszących się do wiedzy i umiejętności wspomagających działalność praktyczną, większą w porównaniu z profilem praktycznych nad metodami podającymi czy eksponującymi. Takie zorganizowanie nauczania na uczelniach wyższych ma na celu przede wszystkim podniesienie jakości kształcenia przy równoczesnym elastycznym zaspokajaniem potrzeb rynku.

### 3. Jakość kształcenia

Budowanie standardów od wielu lat towarzyszy rozwojowi cywilizacji. Spiisywanie zasad postępowania i umieszczanie ich w różnego rodzaju księgach, kodeksach czy przewodnikach wpisało się w styl życia zarówno naszych przodków, jak i nas samych – społeczeństwa XXI w. Chęć posiadania wszystkiego, co jest wysokiej jakości, widoczna jest w każdym aspekcie naszego życia. Wybory osobiste i zawodowe są uwarunkowane naszym przeświadczeniem, żeby osiąść to, co najlepsze, czyli określony produkt bądź usługę charakteryzującą się cechami, na których nam zależy. Stąd też instytucje i podmioty gospodarcze, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientów, dla osiągnięcia wysokiej jakości produktu i usług zaczęły stosować określone standardy mające na celu „dążenie do doskonałości”. Dlatego praktyka standaryzacji jakości usług w coraz większym stopniu wpisuje się w zakres funkcjonowania dużych i małych przedsiębiorstw, firm i instytucji, w tym uczelni wyższych, których władze kierują się troską o podnoszenie jakości usług edukacyjnych, tak aby oferta uczelni była zgodna z wymaganiami studentów, ale także dostosowana do potrzeb rynku pracy.

W kontekście kształcenia bardzo spójną definicję jakości przedstawił P.B. Crosby [7, s. 42], który określa jakość jako zespół cech danego produktu czy konkretnej usługi, które świadczą o zdolności do zaspokojenia przez ten produkt czy

usługę określonych bądź możliwych do przewidzenia, potrzeb. A jeśli tak, to kształtowanie jakości staje się dla uczelni zadaniem wieloetapowym i złożonym, na które składa się:

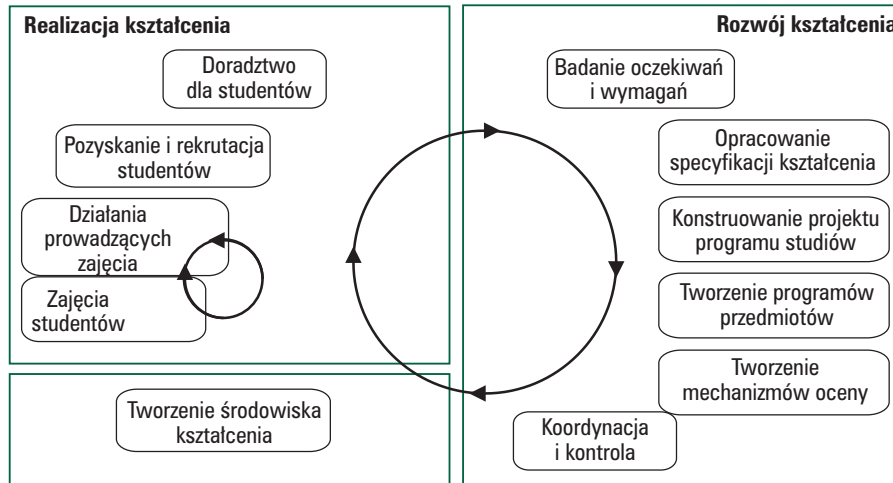
- wynik – główne cechy funkcjonalne absolwenta uczelni, takie jak: wykształcenie ogólne i specjalistyczne,
- cechy – uzupełniają główne cechy i obejmują wygląd, wrażliwość, odpowiedzialność i godność absolwenta,
- elastyczność – możliwość skutecznego działania w nietypowych sytuacjach,
- zgodność – stopień, w jakim projekt sylwetki absolwenta i jego cechy spełniają określone wymagania,
- odporność – miara zdolności skutecznego działania w skrajnych sytuacjach.

Wysoka jakość kształcenia leży nie tylko w interesie władz danej uczelni, lecz także studentów, pracodawców i szeroko pojętego społeczeństwa, w szczególności w kontekście jego ewaluacji, gdyż kształcenie jest znacznie bliższe usłudze i charakteryzuje się przy tym wysokim poziomem zaangażowania studenta jako klienta oraz niematerialnością powodującą trudności standaryzacyjne i pomiarowe. W tym przypadku kreatorem usług związanych z kształceniem jest sposób realizacji nauczania, którego rezultaty są bezpośrednio odbierane przez studenta, a pośrednio – przez późniejszego pracodawcę. W obszarze zarządzania jakością kształcenia leży więc określony zestaw powiązanych, celowych działań i zasobów, który tworzy wartość dla studenta, mierzoną jego satysfakcją, co w konsekwencji prowadzi do postrzegania uczelni przez pryzmat podejścia procesowego. W szkołach wyższych można generalnie wyróżnić procesy związane z kształceniem studentów, badaniami naukowymi oraz zarządzaniem uczelnią. Dlatego też zarządzanie jakością w uczelni jest postrzegane jako koncepcja doskonalenia [1, s. 468]:

- nauczania każdego przedmiotu,
- sposobu prowadzenia badań naukowych,
- doskonalenia obszaru organizacyjno-administracyjnego.

Jakość badań naukowych rzutuje na poziom kadry naukowo-dydaktycznej, która znacząco determinuje jakość kształcenia, a bez sprawnego zaplecza administracyjno-organizacyjnego trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie uczelni. Szczegółowy podział procesów kształcenia (rys. 1) obejmuje natomiast: badanie oczekiwań i wymagań studentów będących klientami uczelni, opracowanie specyfiki kształcenia, konstruowanie projektu programu studiów, tworzenie programów przedmiotów, tworzenie mechanizmów oceniania, koordynację i kontrolę, tworzenie środowiska kształcenia, zajęcia studentów, działania prowadzących zajęcia, pozyskanie i rekrutację studentów, doradztwo dla studentów, w tym również doradztwo realizowane w ramach funkcjonowania Biura Karier w uczelni wyższej.





**Rys. 1.** Procesy w ramach kształcenia

Źródło: Method for Improving the Quality of Higher Education based on the EFQM Model. Second English version. October 1999.

W czasach dynamicznych oraz wielokierunkowych zmian gospodarczych i ekonomicznych rynek pracy podlega ogromnym zmianom. Poznanie aktualnych problemów tego rynku jest niezwykle istotnym elementem z punktu widzenia prewencji bezrobocia i możliwości tworzenia nowych miejsc pracy. Szczególne znaczenie dla podmiotów kształtujących rynek pracy mają jego analizy i badania, na podstawie których można opracować i wdrożyć programy ukierunkowane na niwelowanie ewentualnych problemów.

Kształcenie studentów na uczelniach wiąże się ze sporą odpowiedzialnością i w szczególności jest związane z odpowiednim dostosowaniem programów nauczania do potrzeb dynamicznie rozwijającej się gospodarki rynkowej, w tym głównie potrzeb rynku pracy, z uwzględnieniem merytoryczności oraz odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia, co ma kolosalne znaczenie zwłaszcza w systemie zarządzania bezpieczeństwem państwa. Pojawia się zatem sens odróżnienia zakresu aktywności państwa, który obejmuje zbiór rozmaitych funkcji i celów, począwszy od siły władzy państwowej, tzn. zdolności państwa do planowania i realizowania polityki, do egzekwowania prawa w sposób jasny, dla wszystkich zrozumiały [5, s. 48], co coraz częściej nazywane jest potencjałem państwa i jego instytucji.

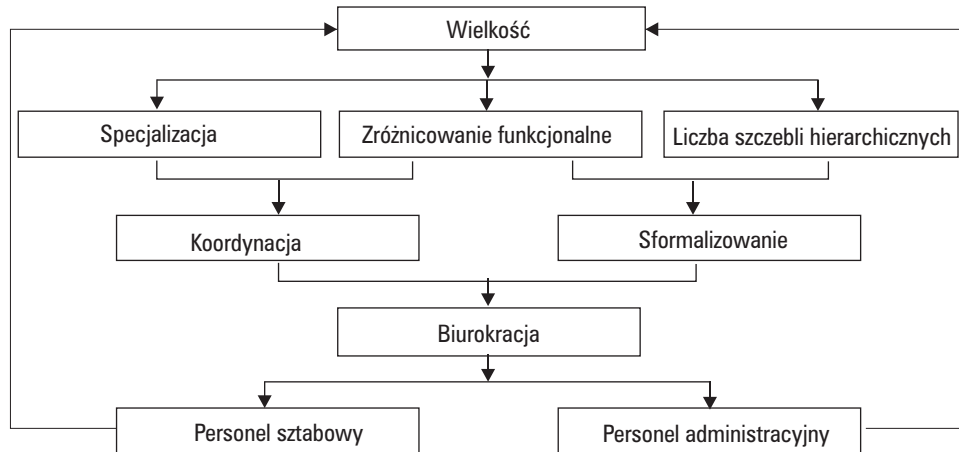
## 4. Transformacja systemu zarządzania w administracji publicznej

Do połowy lat 70. XX w. rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwa rosły, a przyrost i nieefektywność stojących za nim procesów i ich przewidziane skutki zrodziły żywiołową reakcję w postaci thatcheryzmu i reaganizmu [2, s. 16]. Pod wpływem zwiększającej się niewydolności sektora publicznego i rozszerzającej się patologii w sposobach zaspokajania potrzeb społeczeństwa następowała i nadal następuje stopniowa reorientacja liberalnej doktryny gospodarczej, przenoszona także na sferę dóbr i potrzeb publicznych. Charakterystyczne cechy tej doktryny to [10, s. 29]:

- przejęcie przez władzę publiczną odpowiedzialności za kluczowe dziedziny życia publicznego,
- przyjęcie odpowiedzialności formalnej za funkcjonowanie przejętych dziedzin publicznych, polegające na stworzeniu przez władze publiczne efektywnego i elastycznego systemu wytwarzania oraz dostarczania określonych usług zaspokajających potrzeby społeczne,
- odpowiedzialność materialna władzy publicznej w zakresie dostarczania określonych usług publicznych, wiążąca się z koniecznością ich finansowania ze środków publicznych, pochodzących głównie z podatków.

Z historycznego punktu widzenia budowanie państwa i reforma instytucji zazwyczaj owocowały sukcesem, kiedy w społeczeństwie istniał silny wewnętrzny popyt na te instytucje. Tworzono je wtedy na nowo, importowano lub adaptowano z obcych wzorców [2, s. 50]. Tak też było i w Polsce, kiedy w latach 90. ubiegłego wieku rozpoczął się proces decentralizacji władzy, a tym samym wprowadzania wyższego poziomu uczestnictwa publicznego we władzy i szerszej kontroli nad nią. Nie należy jednak tutaj zapominać o tym, że treścią jednego z zasadniczych argumentów za centralizacją władzy politycznej jest konieczność istnienia ośrodka władzy egzekwującego minimalne normy. Przyznanie większych uprawnień rządowi regionalnym i samorządom nieuchronnie prowadzi do lokalnego zróżnicowania efektów zarządzania. Państwo traktuje się bowiem jako otwarty system społeczno-ekonomiczny, który zajmuje się otoczeniem, a nie tylko sobą. Jest zbudowany z podsystemów, zdolnych do osiągania celów różnymi sposobami. Rośnie przez to rola procesów zarządzania, a wraz z nimi pojawia się biurokratyzowanie (rys. 2) oraz problemy z jakością usług publicznych, które są świadczone przez państwo, a oceniane i postrzegane przez społeczeństwo. W takim duchu rozpoczął się proces realizacji wartości demokratycznych, rozumianych jako istnienie warunków umożliwiających formalne wyznaczenie optymalnego stopnia dla dowolnej postaci organizacji, dla której podstawą jest kontekstowy charakter każdej decyzji i stopień zaufania, jakim zdecentralizowana organizacja musi obdarzyć podległe sobie jednostki.





**Rys. 2. Mechanizm biurokratyzowania**

Źródło: opracowanie na podstawie S. Galata. Podstawy zarządzania nowoczesną organizacją. Ekonomia, kultura, bezpieczeństwo, etyka. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.

Decyzje są wtedy podejmowane bliżej lokalnych źródeł informacji i zazwyczaj lepiej rozwiązują sprawy lokalne, a odpowiednie organy władzy są bardziej wrażliwe i skuteczniejsze w reakcji na zmiany w zewnętrznym otoczeniu. Elastyczność organizacji nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza gdy zmiany mają wyspecjalizowany i subtelny charakter. Wpływa to na szybkość podejmowania decyzji, a jeśli jeszcze proces decentralizacji tworzy szereg jednostek, których uprawnienia poniekąd się pokrywają, to współzawodnictwo między nimi może dodatkowo sprzyjać efektywności oraz jakości świadczonych usług publicznych [2, s. 88]. Z cechami tymi wiąże się jednak bezpośrednio pomiar rezultatów funkcjonowania administracji, który jest bardzo istotny z punktu widzenia nieracjonalnego wydawania środków publicznych. Możliwość oceny rezultatów działalności instytucji daje możliwość poprawy efektywności jej funkcjonowania.

W sytuacji kiedy funkcjonuje niewiele informacji o wynikach pracy, władze zazwyczaj wynagradzają zatrudnionych pracowników na podstawie trzech kryteriów: stażu pracy, wysokości budżetu i liczby pracowników danej instytucji. Członkowie tych organizacji są nagradzani za zachowania, które należy uznać za nieudolne, gdyż wykonują zadania tylko i wyłącznie sformalizowane, objęte narzuconymi ogólnie instrukcjami i ustaloną procedurą, choćby nawet miała zająć rozbieżność z interesem społecznym.

Takie zachowania odnoszą się zazwyczaj do personelu średniego, który wytrwale broni swoich posad, domagając się większego budżetu, większej liczby pracowników i większych uprawnień. Z racji finansowania przez władzę ustawodawczą nie zastanawiają się, jak najlepiej realizować cele i poprawiać jakość i efektywność usług administracji publicznej, do których zalicza się m.in. edukację, bezpieczeństwo system pomocy i ubezpieczeń społecznych, infrastrukturę

techniczną, kulturę itp. [8, s. 65]. Postrzegają swoje zadania bardzo wąsko. Myślą o władzy i podległych im jednostkach. Często czekają, aż problem, z którym powinni się uporać, nabrzmieje tak bardzo, że sytuacja stanie się kryzysowa, po czym oferują pomoc osobom dotkniętym skutkami kryzysu. Wydają duże sumy pieniędzy na nowy rodzaj usługi, nie obmyślając natomiast strategii zapobiegania problemom. Należą do grupy ludzi, którzy nie tworzą faktów i nie śledzą wydarzeń, nie wiedzą, co im się przytrafi. Czekają, zamiast pomyśleć, jak należy problem uprzedzić [9, s. 316]. Reagują więc na sytuacje kryzysowe, czekając, aż zrobi się bałagan. Społeczeństwo będące natomiast klientami ma ograniczoną swobodę ruchu, jako że w dziedzinach, w których administracja publiczna świadczy usługi, nie ma możliwości wyboru usługodawcy. W wielu przypadkach kierownictwo instytucji publicznych uczy się zatem lekceważyć klienta, dbając jednocześnie o organy ustawodawcze i organy wykonujące decyzje, ponieważ stamtąd otrzymuje fundusze. Tak więc podczas gdy przedsiębiorstwa i instytucje prywatne starają się zadowolić klientów, administracja publiczna w wielu przypadkach stara się zadowolić grupy interesu, funkcjonując w ramach tzw. „błędnego koła biurokracji”, mającego charakter sprzężenia zwrotnego. Polega ono na tym, że odchylenia od wzorca potęgują się tym bardziej, im bardziej kierownictwo instytucji, typowymi biurokratycznymi narzędziami, przeciwdziała negatywnym skutkom. Takie zjawisko występuje często w zhierarchizowanej strukturze i może ono doprowadzić do paraliżu instytucji. Urzędnicy wykonują tylko te zadania, które otrzymują, i rzadko robią coś ponad. Zanika komunikacja pozioma. Pracownicy niższych szczebli nie są nagradzani za swoje osiągnięcia. Karani są za postępowanie wykraczające poza przestarzałe normy, mimo że ich działania znacznie lepiej służą interesom organizacji. Występuje brak samorealizacji i zaangażowania w wykonywaniu zadań, a brak perspektywicznego rozwoju powoduje zazwyczaj zmianę ich miejsca pracy. Z drugiej strony w komunikacji pionowej przełożeni stosują zasadę przekłamania, a często nawet pozostawiania informacji dla samych siebie, co powoduje brak możliwości podejmowania racjonalnych decyzji. Powoduje to rozbieżności pomiędzy zadaniami i wynikami urzędników oraz celami i osiągnięciami organizacji, co potęguje niezadowolenie usługobiorców, którzy coraz częściej oczekują dużej sprawności działania instytucji publicznych. Jesteśmy bowiem społeczeństwem coraz bardziej wykształconym, dzielimy się na coraz więcej podkultur, różniących się systemami wartości i stylem życia. Z masowego społeczeństwa przekształciliśmy się w społeczeństwo będące mozaiką różniących się kulturowo warstw. Chcemy produktów i usług dostosowanych do naszego stylu życia i gustu. Mimo to tradycyjne instytucje publiczne nadal oferują takie same, ujednolicone usługi dla wszystkich, przez co wielu ignoruje władze. Kiedy jednak przychodzi z konieczności zetknąć się z sektorem publicznym, przestajemy być bierni. W kontaktach z władzą najbardziej bowiem irytuje ludzi arogancja biurokracji, gdyż chcą być traktowani jako klienci, w sposób podmiotowy, a nie przedmiotowy. Poziom za-

dowolenia jest jednak inny w różnych grupach społecznych, a wysoki poziom zadowolenia często bywa rezultatem małych oczekiwań [8, s. 63] i odwrotnie – niski poziom satysfakcji z usług publicznych może być spowodowany zbyt wygórowanymi, nierealistycznymi oczekiwaniami. Grupy, które najczęściej twierdzą, że są zadowolone, to: starsi ludzie oraz osoby w związkach małżeńskich, niższe grupy dochodowe i społeczne czy też mniejszości etniczne i socjalne.

Do najczęściej niezadowolonych należy natomiast zaliczyć: wyższe grupy dochodowe i społeczne z wysokimi oczekiwaniami, młodych biorców, którzy są zwykle mniej tolerancyjni wobec słabych usług oraz osoby, którym odmówiono tego, co im się w ich mniemaniu należało.

Spółeczeństwo, będące użytkownikiem usług publicznych, nie stanowi więc jednolitej grupy, która oczekuje od administracji publicznej identycznego produktu. Wręcz przeciwnie – usługi publiczne dostarczane są dla różnych odbiorców, w różnych dziedzinach i różnych okolicznościach, co generuje relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a usługobiorcami.

W takim wypadku dużą rolę pełnią uczelnie, które kształcąc przyszłych pracowników i menedżerów instytucji publicznej, winny nauczyć umiejętności rozróżnienia potrzeb i pragnień ludności z uwzględnieniem faktu, że znaczą one zupełnie coś innego dla różnych grup społecznych. Zawsze bowiem znajdą się osoby, które definiują potrzeby i pragnienia diametralnie inaczej niż oficjalnie przyjęte, ale w ostateczności konieczne jest doprowadzenie do wspólnych ustaleń w zakresie fundamentalnych potrzeb i określenia, co jest pragnieniem, a co potrzebą priorytetową. Zachowanie takie wynika z przyjmowania określonych postaw, które D. Champion i T. Cowdell zestawili w relacje, jakie zachodzą pomiędzy państwem, społeczeństwem i obywatelem. Relacje te mogą być aktywne, biernie bądź restrykcyjne. W przypadku kiedy administracja jest bierna, a odbiorca usług aktywny, można zauważyć próby wymuszenia na administracji publicznej określonych działań ze strony usługobiorcy. W innym przypadku, kiedy administracja jest aktywna, a użytkownik bierny, państwo będzie próbowało przekonać obywateli do proponowanego rozwiązania. Zdarza się czasami, że bierny jest zarówno obywatel, jak i państwo. Oznacza to wtedy, że nikt niczego nie chce od drugiej strony i brak jest jakichkolwiek działań. Takie relacje w społecznościach rozwiniętych zachodzą jednak bardzo rzadko i raczej krótkotrwale. Trudno bowiem wyobrazić sobie w takich relacjach funkcjonowanie państwa, ponieważ występują silne powiązania społeczeństwa z państwem i władzą go reprezentującą. W pozostałych typach relacji występują natomiast różnego rodzaju problemy ze względu na często odmienne pojmowanie jakości usług i zaspokajanie potrzeb i pragnień poszczególnych obywateli. W sektorze prywatnym bowiem podstawowym celem jest osiągnięcie przewagi konkurencyjnej poprzez maksymalizację satysfakcji klienta i spełnienie jego wymagań. W sektorze publicznym, który posiada zobowiązania wobec szerokiej społeczności, sytuacja jest bardziej skomplikowana. W przypadku usług publicznych nie wystarczy

wyjsć naprzeciw wyrażonym pragnieniom, ale również należy znaleźć potrzeby nieartykułowane, ustalić priorytety, alokować zasoby w sposób społecznie uzasadniony, a do takiego działania niezbędne jest posiadanie wiedzy, którą w zdecydowanej części powinna przekazać uczelnia.

## 5. Wnioski końcowe

Poznanie relacji w kontekście funkcjonowania administracji publicznej, mimo że jest to problem bardzo skomplikowany, pozwala jednak skutecznie zarządzać i umożliwia dialog ze społeczeństwem. Należy bowiem pamiętać, że instytucja publiczna jest oceniana za całokształt osiągnięć i najważniejsze jest dobro społeczne, a osiągnięcie sukcesu uzależnione jest w dużej mierze od zarządzającego organizacją, pracowników organizacji, ich wiedzy i kompetencji. Taką tezę potwierdzają badania, w których stwierdzono, że „statystyczny menedżer wykazuje istotne przejawy niesprawności, do których zalicza się: zbyt centralistyczny styl pracy, nieplanowość, spontaniczność, zbyt rozczłonowanie zdań, koncentrację na pracy operatywnej, czy też konferencyjny styl pracy [4, s. 225]. Sprawnie działający menedżer charakteryzuje się natomiast koncentracją na zagadnieniach strategicznych i pracy koncepcyjnej. Najlepsze wyniki zazwyczaj osiągają te instytucje, którymi kierują utalentowani ludzie, posiadający wiedzę i korzystający z dużego zakresu przyznanych uprawnień, w niewielkim stopniu ograniczeni aparatem formalnej kontroli. Właściwa decyzja bowiem to coś, czego nie da się formalizować, gdyż u jej podstaw spoczywa zdolność oceny złożonej sytuacji i doświadczenia, które zapewniają ogólną wiedzę również o złożonych sposobach zachowania ludzi. Dobry menedżer poza kształtowaniem pozytywnej atmosfery i poprawnym przepływem informacji, musi wiedzieć o tym, że czynnikiem, który przywiązuje pracownika do miejsca pracy i pozwala na poprawę wyników, jest również delegowanie na niego uprawnień oraz praca zespołowa w mało zhierarchizowanej strukturze. Zatwierdzanie każdej decyzji przez kierownika zespołu może prowadzić do spowolnienia pracy instytucji publicznej lub do całkowitego paraliżu, a odbiór społeczny takiej instytucji staje się wtedy niekorzystny. Pracownicy z kompetencjami i wiedzą, posiadający szerokie uprawnienia mają poczucie ważności pełnionych przez siebie funkcji i są w stanie zapewnić wysoką jakość obsługi interesantów. Z racji natomiast faktu, że w instytucjach publicznych praktycznie nie istnieją sankcje za „nie dobre praktyki”, suboptymalne układy administracyjne bardzo długo trwają nienaruszone i to między innymi staje się przyczynkiem do racjonalnej dalekowzroczności i dyskusji nad alternatywnymi modelami administracyjnymi [2, s. 101]. Być może warto się zastanowić nad stworzeniem takiego samego systemu motywacyjnego

w instytucjach publicznych, jaki występuje w instytucjach prywatnych. Wtedy administracja publiczna będzie się kierować interesem klienta, jakim jest obywatel, a pracownicy administracji będą robić wszystko, by skrócić czas oczekiwania na załatwienie sprawy. W przeciwnym razie społeczeństwo będzie się coraz bardziej zniechęcać do instytucji publicznych i władzy je reprezentującej. Uważać bowiem będzie, że podejmowane decyzje nie mają na względzie uzyskania jak najlepszych rezultatów, ale zaspokojenie potrzeb określonych, zorganizowanych grup społecznych. Działania władzy i administracji traktowane są wtedy jako zaspokajanie interesów grup [9, s. 435], które zorganizowały się po to, by utrzymać to, co już zdobyły, ignorując przy tym interesy niezorganizowanych obywateli, którzy odnieśliby korzyści z wprowadzenia zmian. W wyniku takiego sposobu pojmowania władzy tworzy się sytuacja, w której ryzykowne jest przeprowadzenie jakichkolwiek zmian, a menedżerów administracji publicznej karze się bardziej za próby zmian niż za błędne decyzje przynoszące szkodę społeczeństwu i państwu. Jednak w przypadku wystąpienia odpowiedniej liczby czynników, w końcu pojawią się warunki do dokonania zmian i chociaż nie będzie to proces łatwy, będzie nieunikniony, tak jak to miało miejsce w przypadku przejścia od mechanicznego sprawowania władzy do systemu rządzenia stworzonego przez progresistów. W tym wszystkim jednak znaczącą rolę zawsze będą pełnić uczelnie, oferujące najwyższą jakość kształcenia.

## PIŚMIENICTWO

- [1] Johnson F.C., Golomski W.: Quality concepts in education. *The TQM Magazine*, 1999, nr 6, MCB University Press.
- [2] Fukuyama F.: Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005.
- [3] Galata S.: Podstawy zarządzania nowoczesną organizacją, Ekonomia, kultura, bezpieczeństwo, etyka, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- [4] Kieżun W.: Sprawne zarządzanie organizacją, SGH, Warszawa 1997.
- [5] Kosowski B.: Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- [6] Kosowski B.: Relacje państwo obywatel w teorii i praktyce, W: Woszczyk L., Grabiński T., Tabor A.: Rozwój ekonomiczno-społeczny mikro- i makroregionów. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu, Chrzanów 2010.
- [7] Kosowski B., Czarnecka A.: Badania losów zawodowych absolwentów studiów cywilnych Szkoły Głównej Służby Pożarniczej jako element budowania polityki jakości, W: *Zeszyty Naukowe SGSP*, nr 37, Warszawa 2008.



- [8] Opolski K.: Służby i organy reagowania kryzysowego a zarządzanie jakością, W: Zarządzanie kryzysowe w Polsce, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Akademia Humanistyczna, Pułtusk 2007.
- [9] Osborne D., Gaebler T.: Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Media Rodzina, Poznań 2005.
- [10] Owsiak S.: Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN, Warszawa 1999.
- [11] Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (Dz.U. nr 121, poz. 838).
- [12] Projekt z dnia 06.06.2011 r. rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji, w tym opisów efektów kształcenia dla obszarów kształcenia.
- [13] Dokument przyjęty na III plenarnym posiedzeniu Rady w dniu 16.02.2006 r. – Stan prac, zasady i tryb postępowania nad przygotowaniem standardów kształcenia w Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego.

## S U M M A R Y

*prof. nadzw. dr inż. Bogdan KOSOWSKI*

### THE EFFECTIVE OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CRISIS SITUATIONS AS A CONSEQUENCE OF THE QUALITY OF SECURITY EDUCATION

The article presents the theoretical framework relating to the quality of education at higher education institutions. The author pays attention to the transformation of the system of higher education, which began in Poland a couple of years ago and which aims at adjusting the Polish education system to the Bologna principles and at improving the quality of higher education. The high quality of education has a considerable impact on the operational effectiveness of public administration under normal conditions and in crisis situations. The empirical research presented in the article confirms the validity of the assumption made. The final conclusions provide guidelines for higher education institutions and for the heads of public administration within the system of the management of the state.