

Katarzyna SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania, Administracji i Logistyki
katarzyna.sienkiewicz-malyjurek@polsl.pl

PRZEKRACZANIE GRANIC W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM

Streszczenie. Przekraczanie granic stanowi kompetencję organizacyjną pozwalającą odpowiednio kształtować procesy współpracy międzyorganizacyjnej. Jej rola w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym wynika z konieczności wspólnej realizacji działań przez wiele organizacji, których zasoby i umiejętności wzajemnie się uzupełniają. Jednakże analizy prowadzone w tym zakresie są ograniczone. Z tego względu w niniejszym artykule podjęto próbę zidentyfikowania uwarunkowań i podstawowych działań związanych z przekraczaniem granic w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

Słowa kluczowe: przekraczanie granic, zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, współpraca międzyorganizacyjna, osoby przekraczające granice, obiekty graniczne

BOUNDARY SPANNING IN PUBLIC SAFETY MANAGEMENT

Abstract. Boundary spanning is the organizational competence enabling to shape the process of inter-organizational collaboration. Its role in public safety management results from the necessity of joint action of many organizations whose resources and competencies are complementary. However, the analysis carried out in this area are limited. Therefore, this article attempts to identify the conditions and basic activities related to the boundary spanning in public safety management.

Keywords: boundary spanning, public safety management, inter-organizational collaboration, boundary spanners, boundary objects

1. Wprowadzenie

Prowadzenie działań w ramach współpracy międzyorganizacyjnej jest codzienną praktyką współczesnych organizacji. Współpraca ta przejawia się w realizacji wspólnych inicjatyw, wspólnym planowaniu czy też podejmowaniu decyzji. Ma ona otwarty charakter i wynika z poziomu relacji między współpracującymi podmiotami.

Zakłada się, że współpraca międzyorganizacyjna pozwala łatwiej i szybciej osiągnąć to, co byłoby niemożliwe do zrealizowania indywidualnie¹. Jednakże nie jest ona łatwa i nie zawsze umożliwia osiągnięcie założonych celów. Jak piszą Chris Huxham i Siv Vangen, nie należy współpracować, jeżeli nie jest to konieczne². Współpraca zależy bowiem od wielu czynników, a umiejętność przekraczania granic uważana jest za kluczową kompetencję organizacyjną, która przyczynia się do osiągnięcia sukcesu w tym zakresie³.

Przekraczanie granic ma szczególne znaczenie w bezpieczeństwie publicznym, którego specyfika wymaga wchodzenia w relacje oparte na współpracy międzyorganizacyjnej. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym realizowane jest bowiem z użyciem zasobów wielu organizacji, a ponadto charakteryzuje się dynamizmem, złożonością i niepewnością. Cechy te sprawiają, że umiejętność przekraczania granic okazuje się niezbędna w realizacji działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Niemniej literatura przedmiotu i badania prowadzone w tym zakresie są ograniczone⁴. Niniejszy artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki badawczej przez zidentyfikowanie uwarunkowań i podstawowych działań związanych z przekraczaniem granic w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

¹ O'Leary R., Vij N.: Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? „The American Review of Public Administration”, Vol. 42(5), 2012, p. 507-522; Payan J.M.: A review and delineation of cooperation and coordination in marketing channels. „European Business Review”, Vol. 19(3), 2007, p. 216-233.

² Huxham C., Vangen S.: Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. Routledge, London and New York, 2005, p. 37.

³ Leung Z.C.S.: Boundary Spanning in Interorganizational Collaboration. „Administration in Social Work”, Vol. 37(5), 2013, p. 447-457; Levina N., Vaast E.: The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems. „MIS Quarterly: Management Information Systems”, Vol. 29(2), 2005, p. 335-363; Lindgren R., Andersson M., Henfridsson O.: Multi-contextuality in boundary-spanning practices. „Information Systems Journal”, Vol. 18(6), 2008, p. 641-661, 641.

⁴ Curnin S., Owen C.: Spanning Organizational Boundaries in Emergency Management. „International Journal of Public Administration”, Vol. 37(5), 2014, p. 259-270; Curnin S., Owen C., Trist C.: Managing the constraints of boundary spanning in emergency management. „Cognition, Technology and Work”, Vol. 16(4), 2014, p. 549-563.

2. Metodyka badawcza

Wyniki analiz przedstawionych w niniejszym artykule zostały uzyskane w ramach projektu naukowego *Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie decyzji DEC-2012/07/D/HS4/00537. Obejmowały one:

1. Analizę *desk research* literatury polskiej i zagranicznej.
2. Badania ankietowe zrealizowane w czerwcu 2016 r. z ekspertami systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Przeprowadzono 100 kwestionariuszy ankiet, a w analizach uwzględniono 83 poprawnie uzupełnione kwestionariusze.

W toku przeprowadzonych rozważań scharakteryzowano istotę, zadania oraz obiekty umożliwiające przekraczanie granic organizacyjnych. Następnie przedstawiono specyfikę współpracy w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym oraz zidentyfikowano uwarunkowania i podstawowe działania związane z przekraczaniem granic w badanym obszarze.

3. Charakterystyka problematyki badawczej

3.1. Istota przekraczania granic

Przekraczanie granic to umiejętność tworzenia nowych i utrzymywania dotychczasowych relacji w oparciu o procesy komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w celu efektywniejszego realizowania celów. Definiowane jest jako zorientowana zewnętrznie działalność obejmująca zarządzanie zmieniającymi się wymaganiami odbiorców, negocjowanie zakresu działań i pozyskiwanie kluczowych źródeł informacji od podmiotów zewnętrznych⁵.

Zamysł przekraczania granic sięga lat 60. i wywodzi się z teorii systemów otwartych, gdyż opiera się na wchodzeniu w interakcje z otoczeniem⁶. Dynamiczny rozwój tej koncepcji nastąpił w latach 70., gdy stwierdzono, że wiąże ona jednostki organizacyjne i jest podstawą innowacyjności oraz dyfuzji wiedzy. Początkowo koncepcja ta odnosiła się do kompetencji poszczególnych osób w zakresie komunikowania się ze środowiskiem zewnętrznym. Z czasem

⁵ Ancona, D.G.: Outward bound: Strategies for team survival in an organization. „Academy of Management Journal”, Vol. 33, 1990, p. 334-365; Marrone J.A., Tesluk P.E., Carson J.B.: A multilevel investigation of antecedents and consequences of team member boundary spanning behaviour. „Academy of Management Journal”, Vol. 50(6), 2007, p. 1423-1439.

⁶ Curnin S., Owen C., Trist C.: Managing the constraints..., op.cit.; Leung Z.C.S.: Boundary Spanning..., op.cit.; Tushman, M.L.: Special boundary roles in the innovation process. „Administrative Science Quarterly”, Vol. 22(4), 1977, p. 587-605.

ewoluowała, aż do zidentyfikowania przez Deborah G. Ancona i Davida F. Caldwella zbioru piętnastu cech łączących grupę zadaniową ze środowiskiem zewnętrznym, które obejmują⁷: modelowanie, gromadzenie informacji i zasobów, skanowanie, zwrotne poszukiwanie informacji, otwarcie kanałów komunikacyjnych, przekazywanie informacji, koordynowanie, negocjowanie, kształtowanie, umożliwienie przepływu informacji i zasobów, tłumaczenie, filtrację, klasyfikowanie, dostarczanie i ochronę informacji. Autorzy ci w kolejnych badaniach stworzyli typologię głównych funkcji związanych z przekraczaniem granic, które obejmują⁸:

- ambasadorowanie, a w tym reprezentowanie i promowanie własnej organizacji, komunikowanie się wewnątrz i na zewnątrz organizacji, identyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla funkcjonowania organizacji;
- koordynowanie zadań: harmonizowanie działań, nadzorowanie przepływów;
- poszukiwanie: zbieranie informacji istotnych dla funkcjonowania własnej organizacji;
- zabezpieczanie: ochrona informacji istotnych dla funkcjonowania organizacji.

Typologia ta ma ogólny charakter i do dzisiaj jest wykorzystywana w badaniach nad przekraczaniem granic. Podobną typologią posługuje się Paul Williams (2012)⁹, który w wyniku długookresowych badań w zakresie realizacji wspólnych działań określił następujące cechy opisujące przekraczanie granic: reprezentowanie organizacji, interpretowanie i komunikowanie się, koordynowanie i przedsiębiorczość. Z kolei Karen L. Johnson i Linda Duxbury (2010)¹⁰ sklasyfikowały działalność związaną z przekraczaniem granic organizacyjnych w następujący sposób: budowanie relacji, kształtowanie, gromadzenie wiedzy, dostarczanie, koordynowanie/negocjowanie, ochrona, zbieranie informacji, reprezentowanie i pośredniczenie. Działania we wszystkich z wymienionych typologii mają niewątpliwie korzystny wpływ na funkcjonowanie organizacji. Przekraczanie granic może bowiem zapewnić ściślejsze sprzężenie pomiędzy organizacją a jej otoczeniem, transfer wiedzy wewnątrzorganizacyjnej i międzyorganizacyjnej, innowacyjność, rozwój procesów uczenia się, a w rezultacie może zwiększyć efektywność oraz wydajność organizacyjną¹¹.

⁷ Ancona D.G., Caldwell D.F.: Beyond task and maintenance defining external functions in groups. „Group and Organization Studies”, Vol. 13, 1988, p. 468-494.

⁸ Ancona D.G., Caldwell D.F.: Bridging the boundary: external activity and performance in teams organizational. „Administrative Science Quarterly”, Vol. 37, 1992, p. 634-665.

⁹ Williams P.: Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners. The Policy Press, Bristol, UK 2012.

¹⁰ Johnson K., Duxbury L.: The view from the field: A case study of the expatriate boundary-spanning role. „Journal of World Business”, Vol. 45(1), 2010, p. 29-40.

¹¹ Andersen P.H., Kragh H., Lettl C.: Spanning organizational boundaries to manage creative processes: The case of the LEGO Group. „Industrial Marketing Management”, Vol. 42(1), 2013, p. 125-134; Lindgren R., Andersson M., Henfridsson O.: Multi-contextuality..., op.cit.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące rodzaje przekraczania granic¹²:

- pomiędzy poszczególnymi osobami;
- pomiędzy grupami lub zespołami;
- pomiędzy organizacjami.

W pierwszych dwóch przypadkach przekraczanie granic odnosi się do działań wewnątrzorganizacyjnych, a w ostatnim przypadku – do relacji międzyorganizacyjnych. W podobnym ujęciu w podstawowych nurtach badawczych w zakresie przekraczania granic identyfikowane są płaszczyzny indywidualna i grupowa¹³. Badania na temat przekraczania granic między poszczególnymi osobami koncentrują się na roli tych osób w reprezentowaniu organizacji w środowisku zewnętrznym. Z kolei płaszczyzna grupowa odnosi się do relacji zespołów z ich otoczeniem. Natalia Levina i Emmanuelle Vaast stwierdziły również, że przekraczanie granic może wynikać z nominacji lub z praktyki działania¹⁴. W pierwszej z wymienionych sytuacji w organizacji zostają wytypowane osoby, których zadaniem jest nawiązywanie i utrzymywanie relacji z otoczeniem, a w drugiej przekraczanie granic wynika z realizowanych zadań i może, ale nie musi łączyć się z formalną nominacją.

3.2. Osoby przekraczające granice

Osobą przekraczającą granice jest każdy pracownik, który angażuje się w interakcje zawodowe z ludźmi spoza własnego środowiska pracy. W tej definicji mieszczą się nie tylko sprzedawcy, przedstawiciele handlowi, dostawcy czy też serwisanci, ale wszystkie osoby, które wchodzi w relacje z podmiotami z otoczenia zewnętrznego w ramach współpracy z innymi osobami, zespołami lub organizacjami. Funkcjonują oni na peryferiach lub w granicach organizacji¹⁵. Ich zadania koncentrują się na poszukiwaniu nowych informacji, które mogą wspomóc funkcjonowanie własnej organizacji. W literaturze można znaleźć wiele określeń dla osób zajmujących się przekraczaniem granic organizacyjnych, m.in. networker, pośrednik, współpracownik, spinacz granic¹⁶. W literaturze przedmiotu istnieje również rozróżnienie pomiędzy osobami nominowanymi do przekraczania granic a takimi których

¹² Joshi A., Pandey N., Han G.: Bracketing team boundary spanning: An examination of task-based, team-level, and contextual antecedents. „Journal of Organizational Behavior”, Vol. 30(6), 2009, p. 731-759; Marrone J.A., Tesluk P.E., Carson J.B.: A multilevel investigation..., op.cit.

¹³ Andersen P.H., Kragh H., Lettl C.: Spanning organizational boundaries..., op.cit.

¹⁴ Levina N., Vaast E.: The emergence..., op.cit.

¹⁵ Tushman, M.L: Special boundary roles..., op.cit.; Leifer R., Delbecq A.: Organizational/environmental interchange: A model of boundary-spanning activity. „Academy of Management Review”, Vol. 3(1), 1978, p. 40-50.

¹⁶ Kaim A.: Typologia relacji między organizacjami pozarządowymi w Polsce. Wnioski z badań pilotażowych, [w:] Pawlak M., Srokowski Ł. (red.): *Pomiędzy i wewnątrz: Instytucje, organizacje i ich działania*. Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2014; Williams P.: The Competent Boundary Spanner. „Public Administration”, Vol. 80(1), 2002, p. 103-124.

działania wynikają z praktyki¹⁷. Prowadzi się badania na temat sposobów i przyczyn, które wpływają na wzrost zainteresowania przekraczaniem granic. Wskazują one, że lepsze efekty wynikają z praktyki związanej z większym zaangażowaniem i tworzeniem nowego, wspólnego obszaru działania.

Osoby przekraczające granice mają kluczowe znaczenie dla działania organizacji, gdyż funkcjonując w środowisku zewnętrznym, filtrują pochodzące z niego informacje, a także reprezentują własną organizację. Przedsięwzięcia podejmowane przez takich pracowników mają na celu redukcję niepewności działania, ograniczenie konfliktów oraz stworzenie możliwości uczenia się. W rezultacie ich zadania, dzięki zmniejszaniu napięcia między potrzebami elastyczności i stabilności organizacyjnej oraz dbaniu o równowagę między współpracującymi organizacjami, stanowią podstawowy element udanej współpracy międzyorganizacyjnej¹⁸. Jednakże takie funkcje wiążą się z odpowiednimi umiejętnościami, które obejmują przede wszystkim zdolności kierownicze, negocjacyjne, interpersonalne, interpretacyjne oraz przedsiębiorczość.

3.3. Obiekty graniczne

W celu ułatwienia pracy osobom przekraczającym granice, a także zminimalizowania ryzyka oportunistycznych zachowań z ich strony, stosuje się obiekty graniczne. Obejmują one przedmioty, które są wykorzystywane wspólnie przez poszczególne organizacje w różnych kontekstach i w czasie rozwiązywania problemów. Umożliwiają zarządzanie relacjami i transfer wiedzy między organizacjami. Należą do nich np. prototypy, rysunki, scenariusze, szkice techniczne czy też bazy wiedzy. Obiekty te charakteryzują się elastycznością oraz wytrzymałością, są funkcjonalne, dostępne i aktualne¹⁹.

Jednakże nie w każdej sytuacji kompetencje osób przekraczających granice pozwalają skorzystać z obiektów granicznych. W wielu przypadkach obiekty uznane za przydane mogą być w ogóle niewykorzystywane lub stosowane w ograniczonym zakresie. Ponadto obiekty te nie zawsze ułatwiają przekraczanie granic, a wręcz odwrotnie – służą ich wzmocnieniu. Z tego względu zastosowanie obiektów granicznych wymaga szczególnego namysłu, gdyż ich cechy oraz efekty, jakie mogą przynieść, zależą od uwarunkowań sytuacyjnych w pracy osób, które z nich korzystają. Okoliczności te doprowadziły do wyróżnienia obiektów, które menedżerowie w organizacjach uznali za cenne, oraz takich, których użyteczność wynika z praktyki działania osób przekraczających granice²⁰. Jednakże nie zawsze obiekty uważane za cenne przez

¹⁷ Levina N., Vaast E.: *The emergence...*, op.cit., p. 339.

¹⁸ Leung Z.C.S.: *Boundary Spanning...*, op.cit., p. 449.

¹⁹ Jonsson K., Holmström J., Lyytinen K.: *Turn to the material: Remote diagnostics systems and new forms of boundary-spanning. „Information and Organization”*, Vol. 19(4), 2009, p. 233-252; Star S.L., Griesemer J.R.: *Institutional ecology, “translations” and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley’s Museum of vertebrate zoology 1907-1939. „Social Studies of Science”*, Vol. 19(3), 1989, p. 387-420.

²⁰ Levina N., Vaast E.: *The emergence...*, op.cit., p. 339.

menedżerów okazują się przydatne w praktyce, a ich realna użyteczność wynika ze stopnia wykorzystania przez osoby z różnych organizacji.

4. Przekraczanie granic w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

4.1. Specyfika i uwarunkowania przekraczania granic w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Przekraczanie granic w działaniach związanych z bezpieczeństwem publicznym dotyczy relacji między poszczególnymi osobami, zespołami, jak i między organizacjami. Odnosi się przede wszystkim do przekazywania informacji, komunikowania się i koordynowania działań²¹, co wynika ze specyfiki realizacji działań w tym obszarze, związanej z koniecznością prowadzenia przedsięwzięć w ramach współpracy międzyorganizacyjnej. Realizacja działań w bezpieczeństwie publicznym uwarunkowana jest bowiem współzależnościami kompetencyjnymi i zasobowymi zaangażowanych podmiotów. Nie jest możliwe, aby jedna organizacja zaangażowana w ten obszar funkcjonowała indywidualnie, gdyż ich role wzajemnie się uzupełniają. Jest to rezultat ustawowego podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy poszczególne podmioty zajmujące się bezpieczeństwem publicznym. Regulacje prawne obligują również jednostki interwencyjno-ratownicze do współpracy, która polega przede wszystkim na²²:

- wymianie informacji o powstałych zagrożeniach oraz wymaganych środkach ochrony;
- wzajemnej pomocy w celu zachowania ciągłości działania;
- wprowadzeniu na teren chronionych obszarów i obiektów jednostek ratowniczych;
- współdziałaniu przy przeprowadzaniu bezpiecznej ewakuacji ludzi i mienia;
- wzajemnym wsparciu logistycznym prowadzonych działań;
- zabezpieczeniu miejsc po pożarze, klęsce żywiołowej lub innym miejscowym zagrożeniu, w tym uratowanego mienia.

Współpraca w bezpieczeństwie publicznym wymaga synchronizacji zadań cząstkowych wielu wyspecjalizowanych jednostek, które bezpośrednio realizujących działania tworzące

²¹ Bharosa N., Lee J., Janssen M.: Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. „Information Systems Frontiers”, Vol. 12(1), 2010, p. 49-65; Curnin S., Owen C.: Spanning Organizational Boundaries..., op.cit.; Kapucu N.: Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. „The American Review of Public Administration”, Vol. 36(2), 2006, p. 207-225.

²² §5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. 1998 nr 161, poz. 1108); §5.1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz.U. 2001 nr 82, poz. 895 z późn. zm.).

system zarządzania bezpieczeństwem publicznym w wąskim ujęciu²³. System ten „stanowi dynamiczny układ nieskończonej liczby jednostek, którego celem jest zapewnienie bezpiecznych warunków funkcjonowania wszystkim podmiotom na danym obszarze administracyjnym przy wykorzystaniu posiadanych zasobów i w ramach obowiązujących reguł formalnych i nieformalnych relacji, charakteryzujący się niepowtarzalnością i zmiennością działań oraz ciągłym dostosowywaniem się do aktualnych warunków i pojawiających się potrzeb”²⁴. W szerokim ujęciu tworzą go natomiast podmioty zarówno z sektora publicznego, prywatnego, jak i pozarządowego, a w tym²⁵: samorząd terytorialny, społeczności lokalne i przedsiębiorstwa funkcjonujące na danym obszarze terytorialnym, media, organizacje pozarządowe oraz jednostki badawczo-rozwojowe.

Współpraca międzyorganizacyjna podczas realizacji działań w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym wiąże się z wieloma problemami, do których należą m.in.: złożoność sytuacyjna, problemy komunikacyjne, presja czasu czy też niekompatybilność systemów informacyjnych. Zostały one szeroko opisane w literaturze przedmiotu. Rozpiętość problemów stwarza potrzebę powoływania osób czy też zespołów odpowiedzialnych za ich pokonywanie i stwarzanie warunków do dalszego rozwoju współpracy między zespołami zadaniowymi oraz organizacjami. Podmioty takie uznawane są za kluczowe dla wysokiej wydajności w czasie realizacji działań na rzecz bezpieczeństwa, zabezpieczają procesy komunikowania się, a zebrane przez nie informacje wspomagają procesy podejmowania decyzji²⁶. W praktyce zarządzania bezpieczeństwem publicznym nie ma osób bezpośrednio powołanych do kontaktów z innymi jednostkami, gdyż zadania realizowane na poszczególnych stanowiskach w większym lub mniejszym stopniu wymagają wyjścia poza granice własnej organizacji. Do planowania działań w określonym zakresie czy też zabezpieczania zasobów niezbędne są konsultacje z pracownikami obsadzonymi na równoległych stanowiskach w innych organizacjach. Do właściwego przygotowania przedsięwzięć potrzeba natomiast ćwiczeń organizowanych wspólnie przez osoby z poszczególnych jednostek. Z kolei w czasie realizacji działań nieodzowne są bezpośrednie relacje. Poziom i zakres działań związanych z przekraczaniem granic zależy w głównej mierze od inicjatyw oraz chęci pracowników. Wykorzystują oni w tym celu istniejące procedury, a także scenariusze wspólnych działań.

²³ Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: New Requirements for Managers of Public Safety System. „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, Vol. 149, 2014, p. 472-478.

²⁴ Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch B.: System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe. „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 37(1), 2015, s. 33-43.

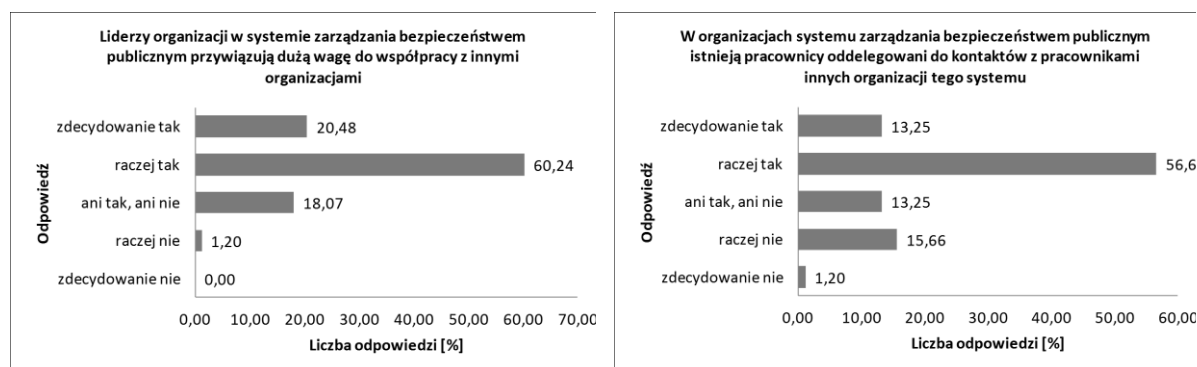
²⁵ Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Collaborative Performance In Public Safety Management Process, [in:] Frunza, A.; Ciulei, T.; Sandu, A.: 5th International Conference Lumen 2014, Transdisciplinary and Communicative Action. (LUMEN-TCA 2014), Targoviste, Romania, November 21-22, 2014. Bolonia: Medimond SRL, 2015, p. 401-409; Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym. „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(31), 2015, s. 237-253.

²⁶ Kapucu N., Van Wart M.: The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: lessons learned. „Administration & Society”, Vol. 38, 2006, p. 279-308.

Typologia głównych funkcji związanych z przekraczaniem granic w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym obejmuje następujące zadania²⁷:

1. W zakresie współpracy: reprezentowanie własnej organizacji, komunikowanie się z innymi organizacjami, budowanie sieci współpracy.
2. W zakresie umiejętności: pośredniczenie w przekazywaniu informacji, analizowanie informacji, koordynowanie zasobów.
3. W zakresie wiedzy: spełnianie funkcji eksperta organizacyjnego i eksperta w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego.

Realizacją zadań strictly związanych z przekraczaniem granic organizacyjnych zajmują się w głównej mierze komendanci i dyrektorzy, a w mniejszym zakresie kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych. Do ich zadań należy reprezentowanie organizacji, komunikowanie się z innymi podmiotami czy też nadzorowanie przepływów zewnętrznych. Biorą oni udział, sami organizują lub współorganizują spotkania, ćwiczenia, konferencje oraz warsztaty, których celem jest budowanie i rozwój relacji z innymi podmiotami, zwiększający sprawność realizacji własnych działań. Ponadto w każdej organizacji funkcjonują rzecznicy prasowi, których zadaniem jest reprezentowanie organizacji w mediach. Znajduje to potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych badań, które zilustrowano na rysunku 1.



Rys. 1. Wyniki przeprowadzonych badań w zakresie przekraczania granic w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym
Źródło: Opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że liderzy w organizacjach systemu zarządzania bezpieczeństwem publicznym widzą konieczność utrzymywania stałych kontaktów międzyorganizacyjnych. Nieco mniej przekonuje ich delegowanie uprawnień w zakresie przekraczania granic organizacyjnych. Wynika to z wcześniej wspomnianej charakterystyki pracy w badanym systemie, gdzie realizacja zadań na wszystkich stanowiskach w mniejszym lub większym stopniu jest związana z utrzymywaniem relacji z osobami z innych organizacji.

²⁷ Curnin S., Owen C.: Spanning Organizational Boundaries..., op.cit.

4.2. Charakterystyka działań związanych z przekraczaniem granic w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym ma charakter ciągły i dynamiczny, który przebiega przede wszystkim na poziomie powiatów²⁸. Kierownictwo i odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa w rękach starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu). Jego zwierzchnictwu cywilnemu podlegają wszystkie służby, inspekcje i straże, których działalność związana jest z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego. Ponadto proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym przebiega w dwóch podstawowych fazach: stabilizacji i zagrożenia. W czasie stabilizacji realizowane są funkcje planowania i organizowania, których celem jest przygotowanie działań na wypadek wystąpienia zagrożeń. Podstawowymi procesami przebiegającymi w tej fazie są: prognozowanie, programowanie, analiza i uzupełnianie zasobów, systematyzacja oraz przygotowanie. Z kolei podstawowymi procesami w fazie zagrożenia są: informowanie, interweniowanie, weryfikacja, ewaluacja²⁹. Przekraczanie granic w każdej z faz ma odmienny zakres. Choć pojawiają się w nich podobne zadania, jak np. reprezentowanie własnej organizacji czy też komunikowanie się, to dynamika i niepewność sytuacji w fazie zagrożenia ukierunkowuje się w większym stopniu na koordynowanie przepływów, a także zarządzanie konfliktami i zmianami. Zakres działania osób przekraczających granice w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Zakres działania osób przekraczających granice
w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym

FUNKCJA	PROCES	PODSTAWOWE DZIAŁANIA	ZAKRES DZIAŁANIA OSÓB PRZEKRACZAJĄCYCH GRANICE
PLANOWANIE	PROGNOZOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja zagrożeń • analiza uwarunkowań społecznych, gospodarczych, środowiskowych i prawnych • ocena ryzyka • monitorowanie zagrożeń • identyfikacja potrzeb w zakresie organizacji działań 	<ul style="list-style-type: none"> • reprezentowanie własnej jednostki • badanie kultury organizacyjnej innych jednostek • konsultowanie analizowanych zagadnień z osobami z innych organizacji • identyfikowanie oczekiwań innych organizacji
	PROGRAMOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie planów działania • przygotowanie procedur działania • opracowanie trybu aktualizacji planów i procedur 	<ul style="list-style-type: none"> • zbieranie i analizowanie informacji o zasobach i metodach działania innych organizacji • badanie możliwości rozszerzenia współpracy • nawiązywanie nowych relacji

²⁸ Kulesza M.: Budowanie samorządu. Municipium. Warszawa 2008, s. 354.

²⁹ Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Collaborative Performance..., op.cit.

cd. tabeli 1

ORGANIZOWANIE	ANALIZA I UZUPEŁNIANIE ZASOBÓW	<ul style="list-style-type: none"> • bilans sił i środków • pozyskiwanie dodatkowych zasobów (środki unijne, sponsorzy, darowizny) • rozmieszczenie zasobów 	<ul style="list-style-type: none"> • reprezentowanie własnej jednostki • rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w relacjach zewnętrznych • dbanie o korzystną pozycję własnej organizacji • negocjowanie zakresu zadań • ustalanie zakresu przepływu zasobów między własną i innymi organizacjami • nawiązywanie nowych kontaktów
	SYSTEMATYZACJA	<ul style="list-style-type: none"> • opracowanie struktur zadaniowych • podział zadań i odpowiedzialności 	
	PRZYGOTOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie systemów wspomaganie dowodzenia • szkolenia i ćwiczenia • identyfikacja i eliminacja potencjalnych zakłóceń w realizacji działań 	
REALIZOWANIE	INFORMOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> • przekazywanie informacji o potencjalnych zagrożeniach • przekazywanie informacji o podjętych dotychczas działaniach • ostrzeganie i alarmowanie w przypadku zbliżającego się zagrożenia 	<ul style="list-style-type: none"> • reprezentowanie własnej jednostki • zbieranie, analizowanie i przekazywanie kierownictwu aktualnych informacji • przekazywanie bieżących informacji innym organizacjom • nadzorowanie przepływów zasobów między własną jednostką i innymi organizacjami
	INTERWENIOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie działań interwencyjnych • prowadzenie działań ratowniczych • prowadzenie działań zabezpieczających • prowadzenie działań pomocowych 	
KONTROLA	WERYFIKACJA	<ul style="list-style-type: none"> • sprawdzenie poprawności realizowanych działań z procedurami • analiza poziomu wykorzystania zasobów • identyfikacja błędów i nieścisłości 	<ul style="list-style-type: none"> • pielęgnowanie relacji z innymi organizacjami • nadzorowanie przepływów zasobów • negocjowanie potencjalnych zmian • komunikowanie się z innymi organizacjami w zakresie przedsięwzięć niezbędnych do doskonalenia wspólnych działań
	EWALUACJA	<ul style="list-style-type: none"> • identyfikacja potencjalnych działań usprawniających • identyfikacja możliwości usprawnień • wdrożenie usprawnień 	

Źródło: Adaptowano z: Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej..., op.cit., s. 244-245.

Analiza zakresu działań osób przekraczających granice wskazuje, że podstawą ich skuteczności są kompetencje organizacyjne. W bezpieczeństwie publicznym pozwalają one na inicjowanie przedsięwzięć wzmacniających zakres współpracy, utrzymywanie stanu przygotowania na różnego rodzaju zdarzenia, a także szybkie znajdowanie rozwiązań do

powstałych problemów. Jednakże do właściwego wykorzystania kompetencji organizacyjnych potrzebne są również kompetencje społeczne, jak zaangażowanie, otwartość czy też jasne komunikowanie się. Razem stanowią one podstawowe umiejętności osób przekraczających granice.

5. Podsumowanie

Przekraczanie granic jest zbiorem przedsięwzięć dostosowanych do określonych uwarunkowań. Zależy ono bowiem od dynamiki sytuacji, obszaru i zakresu działania, a także kultury organizacyjnej oraz społecznej współpracujących podmiotów. W systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym kluczowe są przede wszystkim uwarunkowania organizacyjno-prawne. Są one niezbędne, gdyż stwarzają podstawy do zaistnienia procesów przekraczania granic, wyznaczają zakres przedsięwzięć i obligują jednostki do działania. Nie okazują się jednak wystarczające, aby zapewnić skuteczność działań. Właściwe wykorzystanie stworzonych podstaw nie jest możliwe bez istnienia kompetencji społecznych osób przekraczających granice, które obejmują przede wszystkim: zaangażowanie, dobrą wolę, inicjatywę, a także nawiązywanie i pielęgnowanie kontaktów.

Przeprowadzone analizy pozwalają ponadto stwierdzić, że rozwiązaniami zwiększającymi sprawność przekraczania granic w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym są:

- strukturyzacja – korzystne jest wytypowanie osób, których zadaniem jest zwiększenie zdolności organizacji do zarządzania ponad granicami; pozwoliłoby to w pewnym stopniu uporządkować i zwiększyć inicjatywę w zakresie współpracy międzyorganizacyjnej;
- odpowiedzialność – wiąże się z pierwszym czynnikiem; przydatnym rozwiązaniem jest przypisanie odpowiedzialności za określone działania związane z przekraczaniem granic jednej osobie, która koordynuje działania podejmowane w tym zakresie przez inne osoby;
- użyteczność obiektów granicznych – narzędzia opracowane w celu ułatwienia przekraczania granic muszą być przydatne.

Bibliografia

1. Ancona D.G., Caldwell D.F.: Beyond task and maintenance defining external functions in groups. "Group and Organization Studies", Vol. 13, 1988.
2. Ancona D.G., Caldwell D.F.: Bridging the boundary: external activity and performance in teams organizational. "Administrative Science Quarterly", Vol. 37, 1992.
3. Ancona D.G.: Outward bound: Strategies for team survival in an organization. "Academy of Management Journal", Vol. 33, 1990.
4. Andersen P.H., Kragh H., Lettl C.: Spanning organizational boundaries to manage creative processes: The case of the LEGO Group. "Industrial Marketing Management", Vol. 42(1), 2013.
5. Bharosa N., Lee J., Janssen M.: Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. "Information Systems Frontiers", Vol. 12(1), 2010.
6. Curnin S., Owen C.: Spanning Organizational Boundaries in Emergency Management. "International Journal of Public Administration", Vol. 37(5), 2014.
7. Curnin S., Owen C., Trist C.: Managing the constraints of boundary spanning in emergency management. "Cognition, Technology and Work", Vol. 16(4), 2014.
8. Huxham C., Vangen S.: Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. Routledge, London and New York 2005.
9. Johnson K., Duxbury L.: The view from the field: A case study of the expatriate boundary-spanning role. "Journal of World Business", Vol. 45(1), 2010.
10. Jonsson K., Holmström J., Lyytinen K.: Turn to the material: Remote diagnostics systems and new forms of boundary-spanning. "Information and Organization", Vol. 19(4), 2009.
11. Joshi A., Pandey N., Han G.: Bracketing team boundary spanning: An examination of task-based, team-level, and contextual antecedents. "Journal of Organizational Behavior", Vol. 30(6), 2009.
12. Kaim A.: Typologia relacji między organizacjami pozarządowymi w Polsce. Wnioski z badań pilotażowych, [w:] Pawlak M., Srokowski Ł. (red.): *Pomiędzy i wewnątrz: Instytucje, organizacje i ich działania*. Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2014.
13. Kapucu N., Van Wart M.: The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: lessons learned. "Administration & Society", Vol. 38, 2006.
14. Kapucu N.: Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. "The American Review of Public Administration", Vol. 36(2), 2006.

15. Kozuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: New Requirements for Managers of Public Safety System. "Procedia – Social and Behavioral Sciences", Vol. 149, 2014.
16. Kozuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Collaborative Performance In Public Safety Management Process, in: Frunza, A.; Ciulei, T.; Sandu, A.: 5th International Conference Lumen 2014. Transdisciplinary and Communicative Action. (LUMEN-TCA 2014), Targoviste, Romania, November 21-22, 2014. Bolonia : Medimond S R L, 2015.
17. Kozuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K.: Mapowanie procesów współpracy między-organizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym. „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(31), 2015.
18. Kulesza M.: Budowanie samorządu. Municipium, Warszawa 2008.
19. Leifer R., Delbecq A.: Organizational/environmental interchange: A model of boundary-spanning activity. "Academy of Management Review", Vol. 3(1), 1978.
20. Leung Z.C.S.: Boundary Spanning in Interorganizational Collaboration. "Administration in Social Work", Vol. 37(5), 2013.
21. Levina N., Vaast E.: The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems. "MIS Quarterly: Management Information Systems", Vol. 29(2), 2005.
22. Lindgren R., Andersson M., Henfridsson O.: Multi-contextuality in boundary-spanning practices. "Information Systems Journal", Vol. 18(6), 2008.
23. Marrone J.A., Tesluk P.E., Carson J.B.: A multilevel investigation of antecedents and consequences of team member boundary spanning behaviour. "Academy of Management Journal", Vol. 50(6), 2007.
24. O'Leary R., Vrij N.: Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? "The American Review of Public Administration", Vol. 42(5), 2012.
25. Payan J.M.: A review and delineation of cooperation and coordination in marketing channels. "European Business Review", Vol. 19(3), 2007.
26. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. 1998 nr 161, poz. 1108).
27. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz.U. 2001 nr 82, poz. 895 z późn. zm.).
28. Sienkiewicz-Małyjurek K., Kozuch B.: System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe. „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 37(1), 2015.

29. Star S.L., Griesemer J.R.: Institutional ecology, “translations” and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkley’s Museum of vertebrate zoology 1907-1939. “Social Studies of Science”, Vol. 19(3), 1989.
30. Tushman M.L.: Special boundary roles in the innovation process. “Administrative Science Quarterly”, Vol. 22(4), 1977.
31. Williams P.: The Competent Boundary Spanner. “Public Administration”, Vol. 80(1), 2002.
32. Williams P.: Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners. The Policy Press, Bristol, UK 2012.