

Barbara Kożuch

Uniwersytet Jagielloński
e-mail: barbara.kozuch@uj.edu.pl

Katarzyna Sienkiewicz-Malyjrek

Politechnika Śląska
e-mail: Katarzyna.Sienkiewicz-Malyjrek@polsl.pl

MAPOWANIE PROCESÓW WSPÓŁPRACY MIĘDZYORGANIZACYJNEJ NA PRZYKŁADZIE DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH W BEZPIECZEŃSTWIE PUBLICZNYM

Abstract

Mapping of inter-organizational collaboration processes on the example of the activities carried out in public safety

Public safety management is a social process aimed at ensuring an optimal level of safety at an area of the specified administrative unit. The scope of public safety management extends from social policy, through regional policy, crime policy, to emergency management. This process is co-created by entities operating in the one administrative area under existing capabilities and limitations as well as the dynamic changes in the environment. However the literature points out the insufficient collaboration between public administrative units. Furthermore, the lack of a process approach can lead to disturbances in coordination and activities duplication. Therefore the goal of this paper is to identify and describe the collaboration processes implemented in the public safety management.

Key words: public management, public safety, inter-organizational collaboration, collaborative processes

Streszczenie

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym jest procesem społecznym, ukierunkowanym na zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa na określonym terenie administracyjnym. Jego zakres rozciąga się od polityki społecznej, poprzez politykę regionalną, politykę kryminalną, aż do zarządzania kryzysowego. Proces ten jest współtworzony przez podmioty działające na danym obszarze administracyjnym w ramach istniejących możliwości i ograniczeń oraz przy uwzględnieniu dynamiki zmian otoczenia. Jednakże w literaturze przedmiotu podkreśla się, że w praktyce współpraca organizacji publicznych jest niewystarczająca. Ponadto brakuje

podejścia procesowego, co może prowadzić do problemów w koordynacji oraz dublowania działań. W związku z powyższym w niniejszym artykule podjęto próbę identyfikacji i charakterystyki procesów współpracy realizowanych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, bezpieczeństwo publiczne, współpraca międzyorganizacyjna, procesy współpracy

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest fundamentalną potrzebą każdego człowieka, dotyczy wszelkiej jego działalności. Potwierdza to między innymi hierarchia potrzeb ludzkich opracowana przez Abrahama Masłowa, Clayтона Alderfera, czy też koncepcja potrzeb Henry'ego A. Murraya. Jedną z kategorii bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo publiczne, które jako element zarządzania publicznego [Kozuch, 2004: 60] uważane jest za podstawę zasobnego i dobrze funkcjonującego społeczeństwa, gdyż jest pochodną realizowanej polityki państwa [Choenni, Leertouwer, 2010: 234]. Odnosi się ono również do warunków geofizycznych, istniejących i potencjalnych zagrożeń, a także do infrastruktury regionalnej. Dotyczy też ochrony zbiorowości ludzkich w określonych obszarach społecznych przed zagrożeniami, które mogą mieć swoje źródło w zachowaniach ludzi (zagrożenia społeczne), rozwoju technologicznym (zagrożenia techniczne) i zagrożeniach naturalnych [Sienkiewicz-Małyjurek, Niczyporuk, 2010]. Zatem tematyka i źródła bezpieczeństwa publicznego są szerokie i rozciągają się od polityki społecznej, poprzez politykę regionalną, kryminalną, aż do zarządzania kryzysowego [Tomasino, 2011: 1350; Williams i in., 2009]. Powszechnie zakłada się, że przedsięwzięcia prowadzone w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym opierają się na współpracy [Waug, Streib, 2006; Berlin, Carlström, 2011; Kapucu i in., 2010], a jednostki biorące w nich udział realizują działania równoległe, wzajemnie się uzupełniając.

Praktyka współpracy międzyorganizacyjnej znajduje szerokie zastosowanie, jednakże jest bardzo trudna w realizacji [Kaiser, 2011; Fedorowicz i in., 2007]. Wymagania prawne czy też umowy o współpracy nie stanowią warunków wystarczających, aby zapewnić skuteczną współpracę międzyorganizacyjną. Na jej przebieg wpływa bowiem wiele czynników o cechach odnoszących się zarówno do uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Współpraca międzyorganizacyjna ma szczególne znaczenie w sektorze publicznym, gdzie specyfika działania wymusza na organizacjach wchodzenie w relacje partnerskie. Współpraca ta umożliwiła sprostanie potrzebom społecznym łatwiej, szybciej i w bardziej skuteczny sposób niż działanie indywidualne [Leung, 2013].

Przeprowadzone dotychczas badania wskazują jednakże na niedostateczną współpracę w ramach sieci, jaką tworzą jednostki administracji publicznej [Kozuch, 2011; Ryan, Walsh, 2004]. Ponadto brak podejścia procesowego w tym zakresie może prowadzić do pułapek w wewnętrznej koordynacji działań i kooperacji komórek, do dublowania czynności, generowania dodatkowych

kosztów i nieracjonalnego angażowania zasobów [Fließ, Kleinaltenkamp, 2004]. Z tego względu za cel niniejszego artykułu przyjęto zidentyfikowanie i charakterystykę procesów współpracy realizowanych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

Metodyka badawcza

Wyniki badań przedstawionych w niniejszym artykule zostały przeprowadzone w ramach pierwszego zadania projektu naukowego pt. „Koordynacja, komunikowanie i zaufanie jako czynniki skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej w systemie zarządzania bezpieczeństwem publicznym”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/00537. Obejmowały one:

1. Badania *desk research*, a w tym:
 - literaturę polską i zagraniczną przy wykorzystaniu takich baz danych, jak: Scopus, ISI Web of Knowledge i Publish or Perish;
 - akty prawne odnoszące się do współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym;
 - dokumenty wewnętrzne, rozporządzenia i regulaminy policji, straży pożarnej oraz ratownictwa medycznego.
2. Wywiady swobodne przeprowadzone we wrześniu i październiku 2013 roku z 15 pracownikami średniego i niższego szczebla zatrudnionymi w jednostkach policji, straży pożarnej oraz stacjach ratownictwa medycznego na terenie województwa śląskiego. O wyborze zakresu przestrzennego zadecydowały możliwości prowadzenia badań i dynamika rozwoju tego województwa. Jest to jeden z 16 regionów Polski, usytuowany według wielkości PKB i nakładów inwestycyjnych na 2. miejscu w kraju, po województwie mazowieckim [*Strategia Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia” do 2025 r.*, 2010: 3–32]. Na terenie tym skoncentrowany jest znaczący potencjał przemysłowy kraju, ponadto zamieszkuje go blisko 4,7 mln osób, co stanowi 12,2% ludności Polski. Ten najbardziej zurbanizowany region Polski (78,4% ludności miejskiej) posiada najwyższą w kraju gęstość zaludnienia (377 osób/km², przy czym średnia krajowa to 122 osoby/km²) [*Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”*, 2010: 5]. Jest to również jeden z obszarów, w którym występuje najwięcej pożarów i miejscowych zagrożeń (ponad 12% zdarzeń w skali całego kraju) [*Dane statystyczne KG PSP*].

W niniejszym artykule przedstawiono wyniki odnoszące się do zakresu i przebiegu procesów współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. W toku analiz:

1. zidentyfikowano podstawowe działania realizowane w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym na poziomie lokalnym;

2. rozpoznano procesy współpracy międzyorganizacyjnej występujące w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym;
3. sporządzono ogólną mapę procesów współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym;
4. scharakteryzowano przebieg procesów współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

W analizach wykorzystano mapowanie procesów. Polega ono na graficznej prezentacji procesów, ilustrującej działania wchodzące w ich zakres i powiązania między nimi. Mapowanie procesów może się przyczynić do zwiększenia skuteczności administracji publicznej i efektywności ekonomicznej działań podejmowanych w tym zakresie [Figiel, 2011; Drejewicz, 2012; Batko, 2009]. W wyniku mapowania uzyskuje się diagramy obrazujące procesy główne wraz z subprocesami oraz ich wykonawców. Metodę tę wykorzystano w celu poznania przebiegu procesów i ich powiązań przyczynowo-skutkowych.

Założenia teoretyczne

Istota zarządzania bezpieczeństwem publicznym

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym jest zorganizowanym działaniem realizowanym przy wykorzystaniu zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych wielu organizacji, podejmowanym w celu zmniejszania potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska, które obejmuje przestrzeganie prawa i ochronę ładu z nakierowaniem na realizację interesu publicznego [Sienkiewicz-Małyjurek, 2010]. Stanowi ono proces ciągły i dynamiczny. Podstawowym poziomem zarządzania bezpieczeństwem publicznym jest samorząd terytorialny – powiat (miasto na prawach powiatu) wraz z gminami [Kulesza, 2008]. Na tym poziomie za kierownictwo cywilne w dziedzinie bezpieczeństwa odpowiada starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), a jego zwierzchnictwu cywilnemu podlegają wszystkie służby, inspekcje i straże, których działalność związana jest z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego. Na barkach samorządów spoczywa inicjowanie przedsięwzięć w odniesieniu do lokalnych zagrożeń, zabezpieczenie środków finansowych na ich realizację, a także monitoring przebiegu tych działań oraz kontrola ich rezultatów. Samorząd wykonuje swoje zadania samodzielnie, a administracja rządowa ma możliwość nadzoru i koordynacji jego działań w ramach obowiązujących przepisów prawa [Dz.U. 2009 r. Nr 31, poz. 206; Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.; Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; Dz.U. 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.]. Jednakże wiodącymi podmiotami wykonawczymi są jednostki specjalizujące się w zwalczaniu danego zagrożenia, a ich zakres działania wynika z zadań ustawowych. W wypadku zagrożeń

o charakterze społecznym jednostką wiodącą jest Policja, w zagrożeniach naturalnych – Państwowa Straż Pożarna, w wypadku epidemii – Państwowa Inspekcja Sanitarna, a epizootii – Inspektorat Weterynarii itd. Zarówno samorządy terytorialne, jak i jednostki interwencyjno-ratownicze mogą skutecznie realizować działania jedynie przy wsparciu innych podmiotów, w ramach współpracy międzyorganizacyjnej.

Współpraca międzyorganizacyjna

Współpraca międzyorganizacyjna to obecnie jeden z intensywniej rozwijanych obszarów badawczych w literaturze światowej [van Winkelen, 2010; Berlin, Carlström, 2011; Lundberg, Andresen, 2012]. Definiowana jest jako zbiór specyficznych zależności między organizacjami i przedsięwzięć ukierunkowanych na osiągnięcie zarówno wspólnych, jak i indywidualnych celów; obejmuje ona cztery wymiary: wymianę informacji, elastyczność organizacyjną, wspólne działania oraz harmonię organizacyjną [Payan, 2007, za: Wilson, Nielson, 2000]. Partnerska współpraca międzyorganizacyjna ma charakter otwarty i jest rezultatem ewolucji wzajemnych relacji. Stanowi ona korzystny dla wszystkich stron i dobrze zdefiniowany związek dwóch lub większej liczby organizacji służący osiągnięciu wspólnych celów tych organizacji [Mattessich i in., 2001; Payan, 2007; O’Leary, Vij, 2012]. Jest rezultatem ewolucji relacji międzyorganizacyjnych i znajduje powszechne zastosowanie zarówno w sektorze prywatnym, publicznym, jak i pozarządowym. Koncepcję współpracy międzyorganizacyjnej można podzielić na trzy powiązane ze sobą wymiary, do których należą:

1. wymiana informacji, dotycząca zbierania i rozpowszechniania aktualnych i istotnych informacji, niezbędnych w procesie planowania i kontrolowania przebiegu działań;
2. synchronizacja w podejmowaniu decyzji, odnosząca się do wspólnego podejmowania decyzji w zakresie działań operacyjnych;
3. dostosowanie motywacyjne, dotyczące ryzyka, kosztów i korzyści wynikających ze wspólnie realizowanych działań [Simatupang, Sridharan, 2004].

Współpraca międzyorganizacyjna jest zróżnicowana w swoim zakresie, strukturze, formie i celach. W każdym wypadku jest inna, ma odmienny i specyficzny dla danej sytuacji przebieg, zależny od istniejących uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Co więcej, rozumienie i praktyczne zastosowanie zasad współpracy międzyorganizacyjnej zależy od ich interpretacji i może się znacząco różnić między organizacjami [Kaiser, 2011: 5]. W praktyce współpraca między organizacjami napotyka wiele barier. Jedną z przyczyn jest jej postrzeganie jako formy działania wymaganej prawnie. Z tego względu współpraca między organizacjami może się okazać jedynie formalnością. Ponadto możliwości i wyniki współpracy mogą zostać ograniczone przez oportunizm wynikający z asymetrii struktury zależności między

organizacjami, systemów kontroli zmniejszających zdolności do skutecznego zarządzania relacjami interpersonalnymi, czy też przez wzrost scentralizowanej koordynacji ograniczającej elastyczność relacji i ich innowacyjność [Yong, Denize, 2008: 47].

Różnice między zarządzaniem w sektorze publicznym a zarządzaniem w sektorze prywatnym wpływają znacząco na kształtowanie współpracy międzyorganizacyjnej. W porównaniu z sektorem prywatnym zarządzanie organizacjami publicznymi cechują: większy autorytaryzm, mniejsza autonomia działania i podejmowania decyzji, większa otwartość na wpływy otoczenia, większa formalizacja funkcjonowania, szerszy wachlarz zadań oraz mniejsza presja ze strony konkurentów lub jej brak [Jamali, 2004; Kearney i in., 2009; Boyne, 2002]. W wypadku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem działania okazuje się konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych, stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku i generowania zysku. Dla relacji podmiotów sektorów publicznego i pozarządowego specyficzne jest natomiast współdziałanie, pozwalające na zwiększanie możliwości świadczenia usług publicznych [Kożuch, 2011: 4]. Ponadto uwarunkowania organizacyjno-prawne obligują organizacje publiczne do współdziałania.

Specyfikę współpracy międzyorganizacyjnej szczególnie widać w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. W tym obszarze koszty nie stanowią najważniejszej kategorii, ale liczy się skuteczność w osiągnięciu celu. W związku z tym na współpracę międzyorganizacyjną w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym nie mają wpływu teorie zbudowane na podstawie funkcjonowania przedsiębiorstw. Teorie stanowiące fundament współpracy organizacji prywatnych odnoszą się do obrotu gospodarczego, kosztów i konkurencyjności [Barringer, Harrison, 2000; Palmatier i in., 2007]. Zakładają swobodę gospodarczą i możliwości wyboru kooperatora [Tadelis, Segal, 2005; Gorynia, Jankowska, 2008; Łupicka, 2006; Gruszecki, 2002; Noga, 2011]. W zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym nie ma możliwości wyboru, a struktura współpracy jest określona prawnie i wynika ze współzależności poszczególnych organizacji. Podstawę działań stanowią natura i misja organizacji biorących udział w przedsięwzięciach, a fundament teoretyczny – teorie koordynacji.

Współpraca międzyorganizacyjna w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

W zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym współpraca międzyorganizacyjna przebiega zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym. Współpraca wertykalna ma przede wszystkim charakter informacyjno-dyrektywny, stwarza podstawy do prowadzenia przedsięwzięć. Dominuje jednak współpraca horyzontalna występująca głównie na poziomie powiatu [Kożuch i in., 2014].

Przedsięwzięcia ukierunkowane na przeciwdziałanie i prowadzenie działań w czasie zagrożeń zarówno o charakterze społecznym, jak i technologicznym

czy też naturalnym realizowane są przez wiele jednostek. Wynika to z uzupełniania się ich kompetencji. Przykładowo podczas wypadku komunikacyjnego potrzebne są pomoc medyczna, ratownictwo techniczne realizowane przez straż pożarną oraz zabezpieczenie miejsca zdarzenia przez policję. W zapobieganiu i prowadzeniu działań w przypadku powodzi udział biorą przede wszystkim: władze samorządowe, straż pożarna, ratownictwo medyczne, policja, sztab wojskowy, inspekcja sanitarno-epidemiologiczna, inspekcja weterynarii, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja nadzoru budowlanego, inspekcja ochrony roślin itp. Innym przykładem może być zatrucie pokarmowe grupy dzieci w szkole. W takim wypadku potrzebna jest interwencja państwowego inspektora sanitarno-epidemiologicznego i kuratorium oświaty, a także może być niezbędna pomoc ratownictwa medycznego. Zapobieganiem strajków i przeciwdziałaniem ich konsekwencji zajmują się policja, straż graniczna, straż pożarna oraz ratownictwo medyczne. Zatem współpraca jest podstawą skuteczności wszelkich działań podejmowanych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym obszarze działanie w pojedynkę nie jest możliwe, ale liczy się praca zespołowa.

Możliwości współpracy w zakresie bezpieczeństwa publicznego stworzyła reforma administracji państwa, która wprowadzona na początku 1999 roku, pozwoliła na szersze zaangażowanie wspólnot samorządowych w tym zakresie. W rezultacie organy ścigania i jednostki ratownicze są dla samorządów partnerami, którzy reagują na potrzeby społeczności lokalnych. Istotną rolę odgrywają również inne podmioty, jak na przykład formacje ochronne, media i organizacje pozarządowe. Współdziałanie w obszarze bezpieczeństwa publicznego przebiega na podstawie istniejących uregulowań prawnych, przyjętych programów bezpieczeństwa i podpisanych porozumień. Zakres wspólnych działań obejmuje między innymi wspieranie inicjatyw i koordynowanie działań w zakresie popularyzacji zagadnień bezpieczeństwa, organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, organizację działalności służącej koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo, ochronę ludności, pomoc ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych, pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, przeciwdziałanie uzależnieniom itd.

W celu ułatwienia współdziałania formacji działających w zakresie bezpieczeństwa publicznego zostały wprowadzone dwie kategorie: zespolenie administracyjne występujące na poziomie powiatu i województwa oraz Komisja bezpieczeństwa i porządku w powiecie. Zespolenie administracyjne to forma organizacji administracji publicznej, która przebiega na poziomie województwa i powiatu, a polega na przyjęciu zwierzchnictwa organu władzy publicznej nad wybranymi organami terenowymi. Z kolei Komisja bezpieczeństwa i porządku tworzona jest na poziomie powiatu i stanowi obligatoryjny organ doradczy, odgrywający rolę opiniodawczą i wytyczającą kierunki działań.

Wyniki przeprowadzonych badań

Proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym na poziomie lokalnym

Jednym z podstawowych sposobów poprawy działania w administracji publicznej jest wprowadzanie koncepcji zarządzania procesami [Wiatrak, 2006: 26; Gabryelczyk, 2006; Stabryła, red., 2005; Drejewicz, 2012]. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym stanowi proces społeczny, mający na celu zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa przy istniejących możliwościach i ograniczeniach oraz przy uwzględnieniu dynamiki otoczenia. Proces ten współtworzą podmioty funkcjonujące na danym terenie administracyjnym. Inicjowany jest w rezultacie identyfikacji wystąpienia lub prawdopodobieństwem zajścia określonego zagrożenia, a zmniejszenie ryzyka wystąpienia tego zagrożenia lub minimalizacja jego konsekwencji to jedynie umowny koniec, po którym następuje weryfikacja i doskonalenie działań, zgodnie z cyklem Deminga.

Podstawowe procesy realizowane w bezpieczeństwie publicznym według funkcji zarządzania to: prognozowanie, programowanie, analiza i uzupełnianie zasobów, systematyzacja, przygotowanie, informowanie, interweniowanie, weryfikacja i ewaluacja [Kożuch, Sienkiewicz-Małyjurek, 2014]. Przedstawiono je w tabeli 1.

Tabela 1

Podstawowe procesy realizowane w bezpieczeństwie publicznym według funkcji zarządzania

Funkcja	Proces	Podstawowe działania
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.
	Programowanie	<ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie planów działania; – przygotowanie procedur działania; – opracowanie trybu aktualizacji planów i procedur.
Organizowanie	Analiza i uzupełnianie zasobów	<ul style="list-style-type: none"> – bilans sił i środków; – pozyskiwanie dodatkowych zasobów (środki unijne, sponso-rzy, darowizny); – rozmieszczenie zasobów.
	Systematyzacja	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie struktur zadaniowych; – podział zadań i odpowiedzialności.
	Przygotowanie	<ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie systemów wspomagania 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 wypadku zbliżającego się zagrożenia.
	Interweniowanie	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie działań interwencyjnych; – przeprowadzanie 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.
	Ewaluacja	<ul style="list-style-type: none"> – identyfikacja potencjalnych działań usprawniających; – identyfikacja możliwości usprawnień; – wdrożenie usprawnień.

Źródło: opracowano na podstawie: B. Kożuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek (2014), *Collaborative Performance In Public Safety Management Process*, International Scientific Conference Lumen 2014, Transdisciplinarity and Communicative Action, November 21–22.

Każda jednostka identyfikuje zagrożenia i uwarunkowania realizacji przedsięwzięć według własnego profilu działania, a także jest zobligowana do przygotowania wewnętrznych planów i procedur działań. Zbiorcze analizy i wspólne procedury, angażujące niezbędną liczbę jednostek, przygotowywane są w jednostkach administracji publicznej zajmujących się problematyką bezpieczeństwa publicznego w ramach zarządzania kryzysowego. W wypadku procedur łączących działania wielu podmiotów wskazuje się jednostkę główną i jednostki pomocnicze. Poszczególne jednostki realizują swoje zadania ustawowe zgodnie z istniejącymi procedurami. Zakłada się, że działania podejmowane przez te jednostki będą się wzajemnie uzupełniać i nie będą się dublować. Po zakończeniu działań omówienie ich skuteczności następuje w każdej jednostce indywidualnie, po zakończeniu przedsięwzięć. Kontrola może mieć zarówno charakter wewnętrzny (np. wydziały kontroli), jak i zewnętrzny (np. Najwyższa Izba Kontroli).

Podmioty uczestniczące w procesach współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

Podstawą efektywności działań podejmowanych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest współpraca administracji państwowej z formacjami działającymi w tym zakresie, organizacjami pozarządowymi i obszarem obywatelskim. Jednostki te tworzą system ochrony ludności, którego celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społecznych – potrzeby

bezpieczeństwa. Założenie to wynika z przepisów obowiązującego prawa i zadań tych jednostek, które wskazują na konieczność ich współdziałania. W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano podstawowe grupy podmiotów, które uczestniczą w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Należą do nich:

- samorząd terytorialny;
- jednostki interwencyjno-ratownicze;
- społeczeństwo;
- media;
- organizacje pozarządowe;
- jednostki badawczo-rozwojowe.

Wymienione grupy podmiotów stanowią współdziałające jednostki, których rola zmienia się w zależności od sytuacji i rodzaju zagrożenia. Wyniki badań wskazują, że jednostkami, które łączą najczęstsze relacje, są straż pożarna, policja, ratownictwo medyczne i straż miejska. W związku z tym stanowią one podstawowe jednostki interwencyjno-ratownicze w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym.

Mapa procesów współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym

W toku badań stwierdzono, że w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym można wyróżnić trzy podstawowe procesy współpracy, do których należą:

- komunikowanie się;
- gospodarowanie zasobami;
- realizacja wspólnych przedsięwzięć.

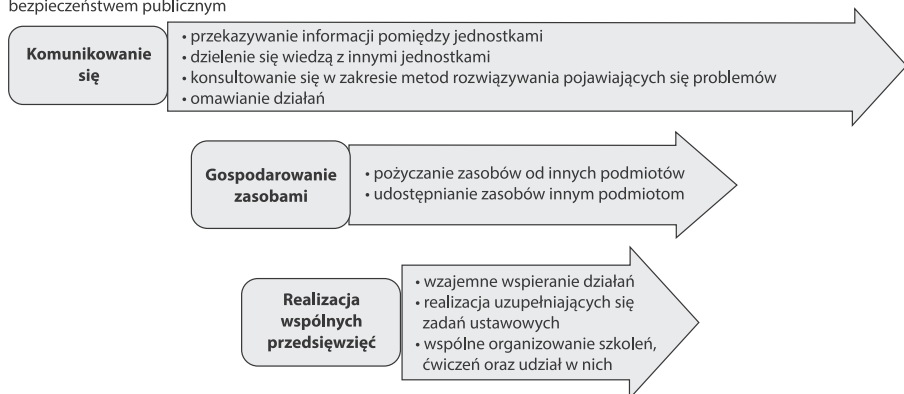
Procesy te w cyklu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przebiegają w różnym zakresie. Zilustrowano je na rysunku 1.

W zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym procesy przebiegają indywidualnie dla każdego rodzaju zagrożenia. Biorą w nich udział zarówno wyspecjalizowane jednostki ustawowo powołane do prowadzenia działań w tym zakresie, jak i całe społeczeństwo. Jednakże za realizację działań w określonym procesie odpowiada główna jednostka interwencyjno-ratownicza, w której kompetencjach leży przeciwdziałanie danemu rodzajowi zagrożenia. W wypadku pożaru jest to Straż Pożarna, kradzieży i rozbojów – Policja, nielegalnemu przewożeniu broni przez Polskę zapobiega Straż Graniczna itd. Jednostka główna współpracuje z innymi podmiotami biorącymi udział w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym. Współpraca ta – jak już wspomniano wcześniej – przejawia się przez komunikowanie, gospodarowanie zasobami i realizację wspólnych przedsięwzięć.

Proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu funkcyjnym



Procesy współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym



Rysunek 1. Procesy współpracy w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w ujęciu funkcyjnym

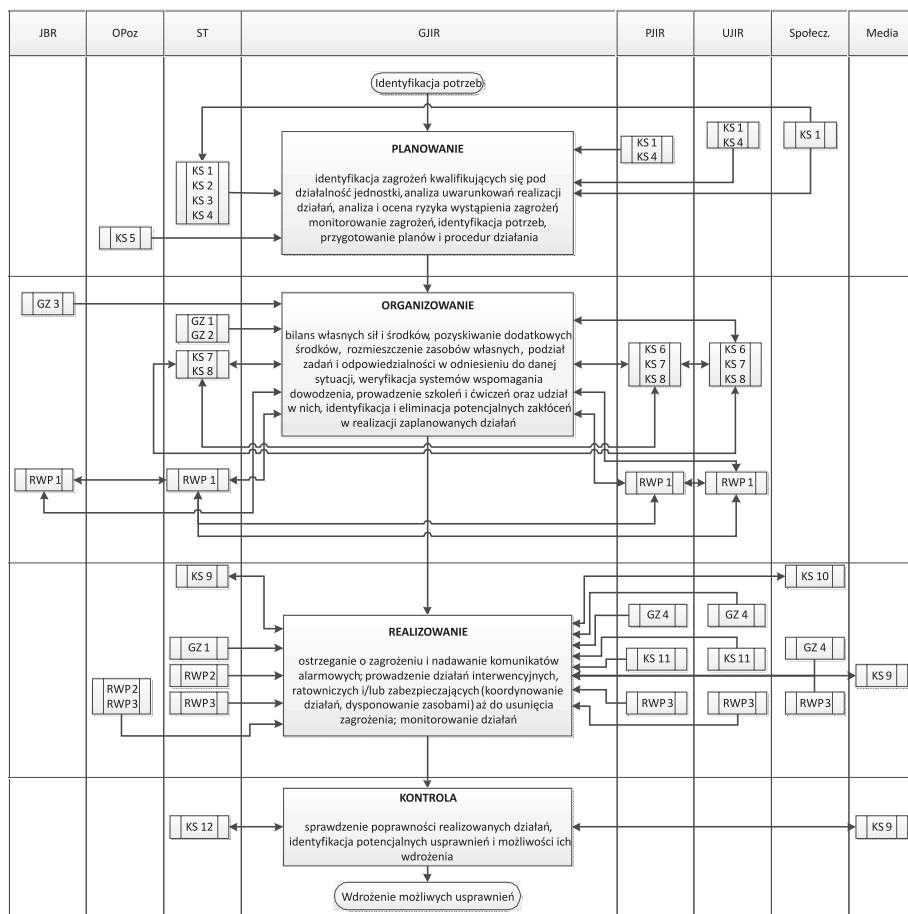
Źródło: opracowanie własne na podstawie zrealizowanych badań.

Procesy współpracy na tle cyklu zarządzania bezpieczeństwem publicznym zilustrowano na rysunku 2. Wykorzystano w tym celu ogólną mapę procesów. Symbolika wykorzystana na mapie procesów współpracy międzyorganizacyjnej przedstawionej na rysunku 2 obejmuje:

1. JBR – jednostki badawczo-rozwojowe;
2. OPoz – organizacje pozarządowe;
3. ST – samorząd terytorialny;
4. GJIR – główna jednostka interwencyjno-ratownicza;
5. PJIR – pomocnicze jednostki interwencyjno-ratownicze;
6. UJIR – uzupełniające jednostki interwencyjno-ratownicze;
7. Społecz. – społeczeństwo;
8. Media;
9. Procesy komunikowania się:
 - KS 1: przekazywanie informacji;
 - KS 2: dzielenie się informacjami na temat charakterystyk danego obszaru administracyjnego;
 - KS 3: przekazywanie informacji o zidentyfikowanym ryzyku wystąpienia zagrożeń;
 - KS 4: konsultowanie wspólnych planów i procedur;

- KS 5: zgłaszanie propozycji i wniosków;
 - KS 6: przekazywanie informacji na temat zasobów własnych, które mogą być wykorzystane do wspólnych działań;
 - KS 7: konsultowanie zadań i odpowiedzialności w ramach wspólnych przedsięwzięć;
 - KS 8: konsultowanie ograniczeń w realizacji działań;
 - KS 9: rozpowszechnianie informacji;
 - KS 10: przekazywanie dodatkowych informacji o zagrożeniach;
 - KS 11: dzielenie się wiedzą specjalistyczną;
 - KS 12: konsultowanie spostrzeżeń z działań;
10. Procesy gospodarowania zasobami:
- GZ 1: wspólne pozyskiwanie dodatkowych środków;
 - GZ 2: wspólne finansowanie działań;
 - GZ 3: opracowywanie nowych rozwiązań technicznych;
 - GZ 4: wspólne wykorzystywanie zasobów różnych jednostek do realizacji działań;
11. Procesy realizacji wspólnych przedsięwzięć:
- RWP 1: prowadzenie wspólnych szkoleń i ćwiczeń oraz uczestniczenie w nich;
 - RWP 2: pomoc w realizacji przedsięwzięć uzupełniających działania ratownicze (np. pomoc psychologiczna, zabezpieczenie socjalno-bytowe poszkodowanych);
 - RWP 3: pomoc w realizacji działań interwencyjno-ratowniczych.

Jak przedstawiono na rysunku 2, proces komunikowania się ma swój początek już na etapie identyfikacji zagrożenia. Jednostka główna rozpoznaje zagrożenia zarówno na podstawie wcześniejszych zdarzeń, prowadzonych prognoz, jak i w wyniku informacji zgłaszanych przez społeczeństwo i właściwe wydziały samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań realizacji działań oraz analiza i ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń prowadzone są na podstawie informacji udostępnionych przez właściwe wydziały samorządów terytorialnych. Po ustaleniu potrzeb w zakresie organizacji działań przygotowywane są plany i procedury, które obejmują również wspólne działania. Na tym etapie proces komunikowania się przebiega w postaci konsultacji z innymi jednostkami interwencyjno-ratowniczymi i samorządem terytorialnym, a także poprzez zgłaszanie propozycji i wniosków własnych przez organizacje pozarządowe. W czasie organizowania działań prowadzi się analizę zdolności operacyjnych na podstawie zasobów będących w posiadaniu jednostek funkcjonujących na danym terenie administracyjnym. W tym zakresie przekazuje się informacje o zasobach możliwych do wykorzystania w działaniach, a będących w posiadaniu innych jednostek. Konsultowane są też zadania i odpowiedzialność w ramach wspólnych przedsięwzięć, a także ograniczenia w realizacji działań. Z kolei w fazie realizowania procesy komunikowania przebiegają na bieżąco. Dotyczą one rozpowszechniania informacji przy współdziałaniu z samorządem terytorialnym i mediami, przekazywania dodatkowych informacji o zagrożeniach oraz wykorzystywania wiedzy



Rysunek 2. Uproszczona mapa procesów współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na poziomie lokalnym

Źródło: adaptowano z B. Kożuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek (2014), *Collaborative Performance In Public Safety Management Process*, International Scientific Conference Lumen 2014, Transdisciplinarity and Communicative Action, November 21–22.

specjalistycznej innych jednostek do podejmowania decyzji i prowadzenia działań. W fazie kontroli przeprowadzone działania są konsultowane z samorządem terytorialnym oraz występuje ciągła wymiana informacji z mediami na temat osiągniętych rezultatów, które przekazuje się społeczeństwu.

Procesy wspólnego gospodarowania zasobami zachodzą w fazach organizowania i realizowania. W czasie organizowania działań jednostki główne wraz z samorządem terytorialnym starają się pozyskać dodatkowe środki do wykonania zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym. Przygotowują w tym zakresie wnioski projektowe, starają się pozyskać sponsorów. Ponadto samorząd

terytorialny partycypuje w kosztach działań. W tej fazie prowadzone są również badania nad nowoczesnymi rozwiązaniami organizacyjnymi i technicznymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednostki główne współpracują w tym zakresie z jednostkami badawczo-rozwojowymi. W fazie reagowania gospodarowanie zasobami przejawia się przez wspólne wykorzystywanie zasobów różnych jednostek do realizacji działań, a także pozyskiwanie dodatkowych środków, jeżeli wystąpi taka potrzeba.

Procesy realizacji wspólnych przedsięwzięć rozpoczynają się od wspólnych szkoleń i ćwiczeń, prowadzonych w czasie organizowania przedsięwzięć. W fazie realizowania we wspólnych przedsięwzięciach interwencyjno-ratowniczych biorą udział niezbędne w danej sytuacji jednostki wykonawcze i organizacje pozarządowe. Często działania takie wspomaga również społeczeństwo w ramach samoorganizacji. Organizacje pozarządowe oraz samorząd terytorialny również uczestniczą w realizacji przedsięwzięć uzupełniających działania ratownicze, na przykład prowadzą pomoc psychologiczną, zapewniają zabezpieczenie socjalno-bytowe poszkodowanych.

Wnioski

W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że:

1. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym to proces społeczny, który przebiega zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym, a realizowany jest przede wszystkim na poziomie powiatu. Procesy wertykalne obejmują przepływy informacyjno-dyrektywne, a horyzontalne – realizowanie działań na danym poziomie organizacyjnym.
2. Proces zarządzania bezpieczeństwem publicznym dla każdego zagrożenia przebiega indywidualnie, a skuteczność działań podejmowanych w tym zakresie głównie opiera się na współpracy międzyorganizacyjnej. Zadania i kompetencje poszczególnych podmiotów uzupełniają się, a ponadto łączy je realizacja wspólnych procesów, do których należą: komunikowanie się, gospodarowanie zasobami i podejmowanie wspólnych przedsięwzięć.
3. W zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym procesy współpracy przebiegają równolegle i wielokierunkowo. Dominuje w nich komunikowanie się.
4. Nie wszystkie działania realizowane w procesie zarządzania bezpieczeństwem publicznym są przeprowadzane w ramach współpracy międzyorganizacyjnej. Stwarza to konieczność głębszej eksploracji tej problematyki, zbadania poziomu natężenia współpracy międzyorganizacyjnej w analizowanym obszarze i identyfikacji obszarów, w których istnieje potrzeba intensyfikacji współpracy na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Literatura

- Barringer B.R., Harrison J.S. (2000), *Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships*, „Journal of Management”, vol. 26, no. 3, s. 367–403.
- Batko R. (2009), *Standaryzacja procesów jako podstawa doskonalenia administracji publicznej*, [w:] K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego & Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Berlin J.M., Carlström E.D. (2011), *Why is Collaboration Minimised at the Accident Scene?: A Critical Study of a Hidden Phenomenon*, „Disaster Prevention and Management”, vol. 20, no. 2, s. 159–171.
- Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's the Difference?*, „Journal of Management Studies”, vol. 39, no. 1, s. 97–122.
- Choenni S., Leertouwer E. (2010), *Public Safety Mashups to Support Policy Makers*, [w:] K.M. Andersen, E. Francesconi, A.G.T.M. van Engers (eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg.
- Dane statystyczne KG PSP*, wygenerowane w systemie SWD-ST (v. 1.24.9.0) według stanu bazy danych na dzień 08.06.2011, <http://www.kgpsp.gov.pl> [dostęp: 09.06.2015].
- Drejewicz S. (2012), *Zrozumieć BPMN. Modelowanie procesów biznesowych*, OnePress, Warszawa.
- Fedorowicz J., Gogan J.L., Williams C.B. (2007), *A Collaborative Network for First Responders: Lessons from the CapWIN case*, „Government Information Quarterly”, vol. 24, no. 4, s. 785–807.
- Figiel S. (2011), *Zagadnienie efektywności w sektorze rolno-żywnościowym – ujęcie metodologiczne i analityczne*, Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Fließ S., Kleinaltenkamp M. (2004), *Blueprinting the Service Company: Managing Service Processes Efficiently*, „Journal of Business Research”, vol. 4, no. 57, s. 392–404.
- Gabryelczyk R. (2006), *ARIS w modelowaniu procesów biznesu*, Difin, Warszawa.
- Gorynia M., Jankowska B. (2008), *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
- Gruszecki T. (2002), *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.
- Jamali D. (2004), *Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries: Insights from the Lebanese Context*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 17, no. 5, s. 414–430.
- Kaiser F.M. (2011), *Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations*, „Congressional Research Service 7–5700”, R41803.
- Kapucu N., Arslan T., Demiroz F. (2010), *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*, „Disaster Prevention and Management”, vol. 19, no. 4, s. 452–468.
- Kearney C., Hisrich R.D., Roche F. (2009), *Public and Private Sector Entrepreneurship: Similarities, Differences or a Combination?*, „Journal of Small Business and Enterprise Development”, vol. 16, no. 1, s. 26–46.
- Kozuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

- Kożuch B. (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, ISP UJ, Kraków.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K. (2014), *Collaborative Performance in Public Safety Management Process*, International Scientific Conference Lumen 2014, Transdisciplinary and Communicative Action, November 21–22.
- Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch A.J. (2014), *Communication in Local Emergency Management Networks (part I)*, „International Journal of Contemporary Management”, no. 13 (4), s. 27–38.
- Kulesza M. (2008), *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa.
- Leung Z.C.S. (2013), *Boundary spanning in interorganizational collaboration*, „Administration in Social Work”, vol. 37, s. 447–457.
- Lundberg H., Andresen E. (2012), *Cooperation among Companies, Universities and Local Government in a Swedish Context*, „Industrial Marketing Management”, vol. 41, s. 429–437.
- Lupicka A. (2006), *Sieci logistyczne: teorie, modele, badania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Mattessich P.W., Murray-Close M., Monsey B.R. (2001), *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, Saint Paul.
- Noga A. (2011), *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- O’Leary R., Vij N. (2012), *Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?*, „The American Review of Public Administration”, vol. 42, no. 5, s. 507–522.
- Palmatier R.W., Dant R.P., Grewal D. (2007), *A Comparative Longitudinal Analysis of Theoretical Perspectives of Interorganizational Relationship Performance*, „Journal of Marketing”, vol. 71, s. 172–194.
- Payan J.M. (2007), *A Review and Delineation of Cooperation and Coordination in Marketing Channels*, „European Business Review”, vol. 19, no. 3, s. 216–233.
- Ryan C., Walsh P. (2004), *Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges*, „International Journal of Public Sector Management”, vol. 17, no. 7, s. 621–631.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2010), *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z. (2010), *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Simatupang T.M., Sridharan R. (2004), *A Benchmarking Scheme for Supply Chain Collaboration*, „Benchmarking: An International Journal”, vol. 11, no. 1, s. 9–30.
- Stabryła A. (red.) (2005), *Innowacyjność we współczesnych organizacjach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Strategia Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia” do 2025 r.* (2010), Górnośląski Związek Metropolitalny, styczeń.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”* (2010), Katowice, luty.
- Tadelis S., Segal I. (2005), *Lectures in Contract Theory*, UC Berkeley and Stanford University, Stanford.
- Tomasino A.P. (2011), *Public Safety Networks as a Type of Complex Adaptive System*, [w:] H. Sayama, A. Minai, D. Braha, Y. Bar-Yam (eds.), *Unifying Themes in Complex Systems*,

- vol. 8, Proceedings of the Eighth International Conference on Complex Systems, New England Complex Systems Institute Series on Complexity, NECSI Knowledge Press.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 ze zm.
- van Winkelen C. (2010), *Deriving Value from Inter-organizational Learning Collaborations*, „The Learning Organization”, vol. 17, no. 1, s. 8–23.
- Waugh W.L., Streib G. (2006), *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*, „Public Administration Review”, vol. 66, s. 131–140.
- Wiatrak A.P. (2006), *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn.
- Williams C.B., Dias M., Fedorowicz J., Jacobson D., Vilovsky S., Sawyer S., Tyworth M. (2009), *The Formation of Inter-organizational Information Sharing Networks in Public Safety: Cartographic Insights on Rational Choice and Institutional Explanations*, „Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age”, vol. 14, no. 1–2, s. 13–29.
- Wilson E.J., Nielson C.C. (2000), *Cooperation and Continuity in Strategic Business Relationships*, „Journal of Business-to-Business Marketing”, vol. 8, no. 1, s. 1–24.
- Young L., Denize S. (2008), *Competing Interests: The Challenge to Collaboration in the Public Sector*, „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 28, no. 1–2, s. 46–58.