

Nowoczesne Systemy Zarządzania
Zeszyt 13 (2018), nr 2 (kwiecień-czerwiec)
ISSN 1896-9380, s. 31-46

Modern Management Systems
Volume 13 (2018), No. 2 (April-June)
ISSN 1896-9380, pp. 31-46



Instytut Organizacji i Zarządzania
Wydział Cybernetyki
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

Institute of Organization and Management
Faculty of Cybernetics
Military University of Technology

Systematyka dobrych praktyk wykorzystywanych w publicznym zarządzaniu kryzysowym

Systematics of good practices used in public crisis management

Urszula Kąkol

Politechnika Warszawska,
Wydział Zarządzania

Justyna Smagowicz

Politechnika Warszawska,
Wydział Zarządzania

Abstrakt. Na przestrzeni rozwoju nauk o zarządzaniu powstała ogromna liczba metod i narzędzi rozwiązywania problemów z dziedziny organizacji i zarządzania, nazywanych dobrymi praktykami. W artykule przedstawiono próbę systematyki dobrych praktyk, możliwych do wykorzystania w działaniach podejmowanych przez jednostki terytorialne w ramach zarządzania kryzysowego. Autorki zidentyfikowały kluczowe grupy dobrych praktyk wspomagających proces zarządzania ryzykiem, zaproponowały ich systematykę, a następnie przyporządkowały poszczególne grupy praktyk do szczegółowych etapów procesu zarządzania ryzykiem.

Słowa kluczowe: dobre praktyki, zarządzanie kryzysowe, zarządzanie ryzykiem, zarządzanie publiczne.

Abstract. Within the development of management sciences, a great number of methods and tools for solving problems in the field of organization and management have been developed, which called good practices. The article presents an attempt to make a classification of good practices that can be used in actions undertaken by territorial units in crisis management. Authors identified key groups of good practice to support the risk management process, proposed their systematics and then assigned the various groups of practices to the detailed stages of the risk management process.

Keywords: best practices, crisis management, risk management, public management.

Wstęp

Działania podejmowane przez jednostki administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego zostały zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 209). Ustawa zawiera ogólne wytyczne dotyczące procesu zarządzania ryzykiem – skupia się na określeniu wymogów formalnych – jednakże nie przedstawia szczegółowych wytycznych odnośnie do metod pomocnych w procesie oceny ryzyka. Charakter prac związanych z przeprowadzeniem oceny ryzyka, wpływ wyników tej oceny na bezpieczeństwo narodowe sprawia, że osoby prowadzące działania związane z zarządzaniem kryzysowym ponoszą bardzo dużą odpowiedzialność za podejmowane działania a jednocześnie nie dysponują bazą wiedzy klasyfikującą narzędzia wspomagające ich pracę, która w wielu aspektach posiada charakter interdyscyplinarny. Przykładowo, osoba dokonująca oceny ryzyka powinna posiadać wiedzę z zakresu wymogów prawnych, norm i standardów, które zostały z powodzeniem wdrożone w innych organizacjach (również międzynarodowych), jak również metod twórczego myślenia (identyfikacja zagrożeń czy możliwych skutków ich wystąpienia jest oparta o działania kreatywne) czy metod ciągłego doskonalenia, dążąc do optymalizacji zasobów i środków wykorzystanych do działań zapobiegających skutkom wystąpienia zagrożenia.

Rozwój koncepcji tzw. „Nowego Zarządzania Publicznego”, a następnie „Zarządzania współuczestniczącego” umożliwił przepływ wiedzy i doświadczenia pomiędzy poszczególnymi organizacjami publicznymi. Działanie to wpłynęło również na sposób funkcjonowania jednostek administracji publicznej, które mogą wymieniać się między sobą doświadczeniami czy wiedzą zdobytą w ramach przeprowadzonego procesu zarządzania ryzykiem – zgromadzonymi w postaci tzw. „dobrych praktyk”. Autorki opracowania skupiły się na identyfikacji i systematyce dobrych praktyk, które mogą być stosowane w działaniach wykonywanych w ramach zarządzania kryzysowego. Określenie narzędzi wspomagających proces zarządzania ryzykiem, jak również ich przyporządkowanie do poszczególnych faz procesu będzie stanowiło duże wsparcie dla osób odpowiedzialnych za działania podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego. Warto zauważyć, że literatura przedmiotu w dużej mierze skupia się na analizie wymogów prawnych i zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, które realizują poszczególne podmioty i organy, w tym zespoły zarządzania kryzysowego (Ficoń, 2011; Skomra 2016). Zauważalny jest natomiast niedostatek publikacji związanych z określeniem narzędzi wspomagających proces zarządzania ryzykiem i dobrych praktyk.

Publikacja oparta jest na wynikach analiz zrealizowanych w toku projektu prowadzonego w ramach umowy z NCBiR, z konkursu 7/2015 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych i projektów rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, przez Politechnikę Warszawską (Wydział Zarządzania) oraz Medcore sp. z o.o. Publikacja została sfinansowana ze środków NCBiR na podstawie

zawartej umowy DOB-BIO/11/02/2015 z dn. 22.12.2015 pt. *Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG* realizowanej w ramach konsorcjum Politechnika Warszawska Wydział Zarządzania oraz Medcore Sp. z o.o., konkurs nr 7/2015.

1. Dobre praktyki w procesie zarządzania kryzysowego

Zgodnie z definicją przedstawioną w słowniku języka polskiego, słowo „praktyka” oznacza „świadome, celowe działanie wykonywane regularnie” bądź też „umiejętności zdobyte dzięki takiemu działaniu” (www.sjp.pl). Oznacza to, że pod pojęciem „praktyka” kryje się sposób wykonywania pewnego zadania, który powinien być powtarzalny i prowadzić do zdobycia wiedzy, doświadczenia przez osobę z niego korzystającą. Dobre praktyki przedstawiają zatem „optymalny sposób wykonywania pracy, która prowadzi organizację do osiągnięcia najlepszych lub ponadprzeciętnych rezultatów” (Karwińska, Wiktor, 2008). Z punktu widzenia zarządzania **dobre praktyki** stanowią zbiór różnorodnych metod, technik, zasad itp. – wypracowanych przez organizacje – których zastosowanie prowadzi do skutecznego i efektywnego osiągnięcia założonych celów oraz które, poprzez swój uniwersalny charakter, mogą zostać wdrożone z równie pozytywnym skutkiem w innych organizacjach.

Zarządzanie kryzysowe, definiowane jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 209), ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa narodowego na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Zapewnienie bezpieczeństwa odbywa się poprzez sukcesywne dokonywanie wielu działań, do których należą (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 209):

- identyfikacja zagrożeń,
- dokonanie oceny ryzyka ich wystąpienia,
- stworzenie siatki bezpieczeństwa (określającej zadania i obowiązki przydzielone uczestnikom działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego),
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Przedstawione działania obarczone są wysokim stopniem odpowiedzialności. Popęlenie błędu na poziomie określenia zagrożeń (brak identyfikacji potencjalnego

zagrożenia), szacowania ryzyka (niedoszacowania ryzyka), rozdziału zadań i obowiązków (nieodpowiedniego w stosunku do posiadanych kompetencji i uprawnień) czy zapewnienia odpowiednich środków na minimalizację skutków wystąpienia zagrożenia (brak środków lub określenie ich w niewystarczającej liczbie), może doprowadzić do eskalacji występujących skutków i w rzeczywistości stanowi zagrożenie samo w sobie.

Doskonalenie jednostek administracji publicznej odbywa się poprzez identyfikację dobrych praktyk (stosowanych w innych organizacjach), następnie ich klasyfikację (systematyzującą ich zastosowanie w zależności od wielkości jednostki administracji publicznej, liczby ludności, warunków środowiska naturalnego czy poziomu infrastruktury usług publicznych) i udostępnienia do szerokiego stosowania przez wszystkie jednostki administracji publicznej odpowiedzialne za podejmowanie działań w ramach planowania cywilnego, w celu doskonalenia prowadzonej przez nie działalności.

W ramach zarządzania kryzysowego podejmowane są działania prewencyjne, skupione na zapobieganiu bądź minimalizowaniu możliwości wystąpienia zdarzenia, wywołującego negatywne skutki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Wykonywane są one w oparciu o proces zarządzania ryzykiem, składający się z pięciu faz, do których należą (Kosieradzka, Zawila-Niedźwiecki, 2016, s. 185):

- ustalenie kontekstu procesu – skupiające się na identyfikacji i opisie podmiotu chronionego;
- identyfikacja zagrożeń – polegająca na rozpoznaniu wszelkich zjawisk oraz zdarzeń, które stanowią potencjalne ryzyko dla badanej organizacji – wynikiem podjętych działań jest **wykaz zagrożeń** oraz **powiązania** zachodzące pomiędzy nimi;
- analiza ryzyka – skupiająca się na analizie przyczyn, mechanizmu realizacji zagrożenia i skutków jego wypełnienia – wynikiem podjętych działań są opracowane **kryteria skutków i prawdopodobieństwa** wystąpienia zagrożenia;
- szacowanie ryzyka – polegające na ocenie prawdopodobieństwa i skutku każdego zidentyfikowanego ryzyka – wynikiem podjętych działań jest **skwantyfikowane ryzyko** oraz opracowana **macierz ryzyka**;
- postępowanie z ryzykiem – skupiające się na opracowaniu działań wykonywanych w ramach tolerowania, zapobiegania i monitorowania ryzyka – wynikiem działań jest opracowanie **planów postępowania z ryzykiem**.

Opisane elementy procesu zarządzania ryzykiem zostały przedstawione w tabeli 1.

Dobre praktyki wykorzystywane w ramach zarządzania kryzysowego powinny zatem zostać przypisane do poszczególnych podprocesów procesu zarządzania ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym. Wyniki tego działania zostaną przedstawione w rozdziale 4.

Tabela 1. Schemat procesu zarządzania ryzykiem

Proces zarządzania ryzykiem				
Ustalenie kontekstu procesu	Ocena ryzyka			Postępowanie z ryzykiem
	Identyfikacja zagrożeń	Analiza ryzyka	Szacowanie ryzyka	
<ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja podmiotu chronionego • Identyfikacja podmiotu sporządzającego analizę • Szczegółowy opis podmiotu chronionego 	<ul style="list-style-type: none"> • Przegląd i dobór metod identyfikacji zagrożeń • Określenie zagrożeń • Klasyfikacja zagrożeń • Ustalenie powiązań (efekt domina) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustalenie kryteriów skutku • Ustalenie kryterium prawdopodobieństwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Obliczenie wartości ryzyka • Wyznaczenie poziomu ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerowanie, zapobieganie • Plan ciągłości działania • Monitorowanie ryzyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kosieradzka, Zawila-Niedźwiecki, 2016, s. 185

2. Rodzaje dobrych praktyk wykorzystywanych w publicznym zarządzaniu kryzysowym

Identyfikując dobre praktyki możliwe do wykorzystania w ramach działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, autorki wykorzystały wiele publikacji zawierających klasyfikacje metod i technik stosowanych w różnych obszarach zarządzania. Do najważniejszych opracowań zaliczono:

- klasyfikację metod i technik organizatorskich (Lis, 1999),
- klasyfikację metod i technik organizatorskich wykorzystywanych w rozwiązywaniu problemów zarządzania (Mikołajczyk, 2002),
- klasyfikację metod organizowania procesów pracy (Martyniak, 1996),
- klasyfikację metod twórczego myślenia (Kosieradzka, 2013),
- klasyfikację metod wykorzystywanych w procesie foresight, przeznaczonych do wykorzystania w procesie zarządzania ryzykiem (Skomra, 2015),
- klasyfikację metod stosowanych w procesie oceny ryzyka na podstawie normy ISO 31010,
- klasyfikację norm i standardów z zakresu zarządzania ryzykiem (Kosieradzka, Zawila-Niedźwiecki, 2016),
- wykaz dobrych praktyk stosowanych w metodykach zagranicznych (Ostrowska, Wiśniewski, 2016).

Analiza wspomnianych opracowań umożliwiła zidentyfikowanie 11 głównych rodzajów dobrych praktyk możliwych do zaimplementowania w procesie zarządzania ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym, a należą do nich:

- **akty prawne** (ustawy, np. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, rozporządzenia, np. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planów ochrony infrastruktury publicznej, zarządzenia, np. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego),
- **normy i standardy** (np. normy: ISO 31010, ISO 27005, ISO 13335-3),
- **ogólnokrajowa dokumentacja z zakresu zarządzania ryzykiem** (np. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej),
- **metody ciągłego doskonalenia** (np. kaizen, 5S, TOC),
- **metody wykorzystywane w procesach foresightu** (np. metoda SWOT, mapowanie interesariuszy, debata publiczna),
- **metody oceny ryzyka** (np. analiza koszty/korzyści, analiza drzewa zdarzeń),
- **metody organizatorskie** (np. ankieta, wywiad, lista pytań kontrolnych),
- **metody statystyczne** (np. analiza Markova),
- **metody twórczego myślenia** (np. burza mózgów),
- **metody zarządzania jakością** (np. FMEA),
- **zasady zaczerpnięte z metodyk międzynarodowych** określających sposób postępowania, wytyczne w procesie zarządzania ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym (np. podział zbudowanych scenariuszy na realne i rozwojowe, uwzględnienie trendów zagrożeń, tj.: osłabienie, nasilenie, stabilizacja).

Warto zwrócić uwagę, że przedstawione dobre praktyki są stale wykorzystywane w organizacjach biznesowych bądź administracji publicznej na poziomie światowym, co świadczy o ich wysokiej użyteczności i konieczności wdrożenia w procesie zarządzania ryzykiem na poziomie krajowym.

3. Grupy dobrych praktyk stosowanych w zarządzaniu kryzysowym

Autorki zidentyfikowały 11 rodzajów dobrych praktyk, możliwych do zastosowania w ramach działań podejmowanych w zarządzaniu kryzysowym. W niniejszym rozdziale szczegółowo opisały zidentyfikowane grupy dobrych praktyk.

Akty prawne stanowią działanie organu państwa, w wyniku którego są ustanawiane normy ogólne (www.sjp.pl). Występują one w postaci ustaw, rozporządzeń oraz zarządzeń, wydawanych odpowiednio przez uprawnione jednostki państwowe (np. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów itd.). Większość aktów prawnych wydanych w zakresie zarządzania kryzysowego ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że zapisy w nich zawarte muszą być przestrzegane przez wszystkie jednostki administracji publicznej.

W ramach działań podejmowanych w planowaniu cywilnym istnieje dużo **norm i standardów**, których wykorzystanie w poszczególnych etapach procesu zarządzania ryzykiem znacząco ułatwia ich przeprowadzenie. Kluczowe okazują się normy i standardy z zakresu zarządzania ryzykiem, jednakże – w zależności od czynników charakteryzujących daną jednostkę administracji publicznej (poziom infrastruktury publicznej, podmioty znajdujące się na terenie danej jednostki itp.) – może okazać się wskazane skorzystanie również z norm i standardów z pokrewnych obszarów zarządzania. Szczegółowy opis poszczególnych norm i standardów został zamieszczony w opracowaniu *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym* pod redakcją A. Kosieradzkiej oraz J. Zawiały-Niedźwieckiego. Do najważniejszych norm z zakresu zarządzania ryzykiem należą (Kosieradzka, Zawiała-Niedźwiecki, 2016, s. 24-26):

- PKN-ISO Guide 73:2012P – przedstawiająca spójne podejście do zarządzania ryzykiem i standaryzująca terminologię z nim związaną;
- PN-ISO 31000:2012 – przedstawiająca ogólne zasady i wytyczne dotyczące poszczególnych faz procesu zarządzania ryzykiem w organizacji;
- PN-EN 31010:2010 E – przedstawiająca wytyczne dotyczące wyboru i zasad stosowania metod oceny ryzyka;
- BS 31100:2011 – przedstawiająca praktyczne wskazówki wdrożenia zasad efektywnego zarządzania ryzykiem;
- PN-ISO/IEC 27005:2010P – przedstawiająca wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem związanego z bezpieczeństwem informacji;
- BSI Threat Catalogues – przedstawiająca typowe zagrożenia w systemach IT;
- ISO/IEC TR 13335 – przedstawiająca listę zagrożeń i stosowane metody w zakresie zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych.

W ramach zapewnienia bezpieczeństwa państwa powstało wiele dokumentów regulujących kluczowe działania organów administracji publicznej. Opracowania te autorki sklasyfikowały jako **ogólnokrajową dokumentację z zakresu zarządzania ryzykiem**. W skład dokumentacji wchodzi (Kosieradzka, Zawiała-Niedźwiecki, 2016, s. 26-27):

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego;
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022;
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego;
- ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego, Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego;
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Znaczna część wymienionych dokumentów może zostać wykorzystana głównie w jednostkach administracji publicznej na poziomie centralnym, jednakże szczególnie wytyczne dotyczą jednostek na niższych poziomach administracyjnych.

Metody ciągłego doskonalenia zakładają nieustanną zmianę organizacji w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań stosowanych w ramach prowadzonych działań. Najczęściej zmiany te odbywają się na drodze małych usprawnień, dokonywanych przez wszystkich zatrudnionych pracowników – zgodnie z definicją kaizen podaną przez Masaaki Imai (Imai, 2007, s. 27). Początkowo metody te były stosowane w przedsiębiorstwach produkcyjnych, jednakże od kilkunastu lat zauważono adaptację rozwiązań do przedsiębiorstw usługowych, jak również administracji publicznej (wraz z rozwojem koncepcji „Nowego Zarządzania Publicznego” czy „Publicznego Współzarządzania”).

W zakresie zarządzania kryzysowego korzystne jest również wykorzystanie **metod stosowanych w procesach foresightu**. Metody te są stosowane w procesie przewidywania i przygotowania na przyszłe zdarzenia i potrzeby (Kosieradzka, Zawila-Niedźwiecki 2016, s. 110), czyli planowania zdarzeń, które mogą wystąpić w przypadku spełnienia potencjalnych zagrożeń, określonych dla danej jednostki administracji publicznej. Do najważniejszych metod należą:

- analiza SWOT – umożliwiająca identyfikację mocnych i słabych stron organizacji w zakresie procesu zarządzania ryzykiem – zakresu stosowanych metod, doboru członków zespołu oceniającego ryzyko (Borodako, 2009, s. 93);
- mapowanie interesariuszy – polegające na identyfikacji wszystkich grup lub osób pośrednio lub bezpośrednio związanych z działalnością danej organizacji oraz wywierających wpływ na podejmowane przez nią działania (Borodako, 2009, s. 94). W przypadku jednostki administracji publicznej – miasta – interesariuszami mogą być przedstawiciele administracji publicznej (prezydent miasta), służb powołanych do niesienia pomocy (Komendant Straży Pożarnej, Policji, Kierownik Placówki Ochrony Zdrowia), Miejski Konserwator Zabytków, mieszkańcy miasta, przedstawiciele dużych zakładów przemysłowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych).

Metody oceny ryzyka stanowią podstawę dobrych praktyk stosowanych w zarządzaniu kryzysowym, ponieważ dzięki zgromadzonym narzędziom możliwe jest określenie poziomu ryzyka towarzyszącego określonym zdarzeniom, jak również potrzeby wprowadzenia środków prewencyjnych. Większość metod oceny ryzyka jest przyporządkowana do fazy identyfikacji, analizy oraz szacowania ryzyka, jednakże niektóre mogą być również stosowane w pozostałych etapach procesu zarządzania ryzykiem, przykładowo w określaniu sposobu zapobiegania czy monitorowania ryzyka. Należy również zwrócić uwagę, że dobór metod oceny ryzyka powinien być uwarunkowany charakterystyką poszczególnych jednostek administracji publicznej – część metod jest możliwa do zastosowania w każdej jednostce terytorialnej, natomiast niektóre jedynie w wybranych jednostkach, charakteryzujących się specyficznymi czynnikami

wymagającymi użycia metod szczegółowych. Na przykład metody oceny ryzyka pożarowego i wybuchowego (metoda DOW Index, metoda MOND Index) zostaną wykorzystane w jednostkach administracji publicznej, na terenie których znajdują się przedsiębiorstwa czy organizacje posiadające substancje łatwopalne/wybuchowe.

Do **metod organizatorskich** zaliczamy metody opisujące usystematyzowane postępowanie, mające na celu rozwiązanie problemów w zakresie zarządzania (Kosieradzka, 2012, s. 49). W ramach zarządzania kryzysowego możliwe jest wykorzystanie najpopularniejszych narzędzi ogólnych (stosowanych we wszystkich obszarach zarządzania), takich jak: ankieta, wywiad czy lista pytań kontrolnych, jak również znajdujących zastosowanie w wybranych obszarach zarządzania, takich jak histogram czy macierz kompetencji.

Kolejną grupę praktyk stanowią **metody statystyczne**, które pozwalają na identyfikację i opisanie prawidłowości występujących w zakresie zjawisk masowych (www.badaniastatystyczne.pl). W działaniach podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego kluczowe znaczenie mają metody umożliwiające opis zjawisk w postaci ilościowej, która w sposób bezpośredni przekłada się na skuteczną ocenę ryzyka.

Metody twórczego myślenia stwarzają warunki umożliwiające generowanie dużej liczby pomysłów, jak również kreatywne ich rozwijanie w ramach procesu rozwiązywania problemów (Kosieradzka, 2013, s. 121). W zarządzaniu kryzysowym wszelkie działania polegające na identyfikacji potencjalnych zagrożeń, czy wywołanych przez nie skutków odznaczają się pewnym poziomem kreatywności. Zapewnienie bezpieczeństwa zależy bowiem od skutecznej identyfikacji wszystkich możliwych zagrożeń (nawet najbardziej nieprzewidywalnych) jak również ewentualnych zdarzeń nimi wywołanych. Jednostka terytorialna może podjąć odpowiednie działania prewencyjne jedynie wtedy, gdy posiada szczegółową wiedzę na temat występującego ryzyka.

Jedną z ostatnich grup dobrych praktyk stanowią **metody zarządzania jakością**, które wspomagają tworzenie wyrobów na poziomie jakości akceptowanym przez klientów (Łuczak, Matuszak-Flejszman, 2007, s. 30). W przypadku działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego klientem procesu jest społeczność lokalna, a odpowiedni poziom jakości procesu wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego.

Źródłem skutecznych rozwiązań, które mogą zostać zaadaptowane w administracji krajowej są **wytyczne, zasady przedstawione w zagranicznych metodykach oceny ryzyka**. Uzupełnieniem ogólnych rekomendacji płynących z analizy metodyk zagranicznych są wskazania płynące z analizy metodyk zagranicznych w aspekcie ochrony infrastruktury krytycznej, przedstawione w artykule *Wyzwania i dobre praktyki zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej* (Ostrowska, Wiśniewski, 2016, s. 111-123). Zdecydowaną większość z nich można zaadaptować do rozwiązań w zakresie oceny ryzyka przeprowadzanej w dowolnej jednostce administracji publicznej w kraju.

4. Przypisanie grup dobrych praktyk do procesu zarządzania ryzykiem

Identyfikacja dobrych praktyk umożliwiła określenie grup metod, dokumentów czy wytycznych umożliwiających usprawnienie procesu zarządzania ryzykiem. W kolejnym kroku autorki dokonały analizy przydatności poszczególnych grup metod w procesie zarządzania ryzykiem i przypisały każdą grupę do odpowiedniego etapu procesu zarządzania ryzykiem w ramach zarządzania kryzysowego. Wyniki przeprowadzonego badania zostały zaprezentowane poniżej.

4.1. Dobre praktyki w podprocesie ustalenia kontekstu

Podproces ustalenia kontekstu skupia się na identyfikacji podmiotu chronionego, dokonaniu szczegółowego opisu podmiotu chronionego oraz określeniu składu zespołu sporządzającego dokumentację w ramach procesu zarządzania ryzykiem (tabela 2). Działania te są kluczowe z uwagi na doprecyzowanie istotnych informacji, stanowiących punkt wyjścia do dalszych prac w zakresie zarządzania ryzykiem, w sposób szczególny skupionych na dokonaniu oceny ryzyka.

Tabela 2. Grupy dobrych praktyk stosowanych w ramach podprocesu ustalenia kontekstu

Grupy dobrych praktyk	Ustalenie kontekstu		
	Identyfikacja podmiotu chronionego	Identyfikacja podmiotu sporządzającego analizę	Szczegółowy opis podmiotu chronionego
Akty prawne	X	X	X
Normy i standardy	X		X
Ogólnokrajowa dokumentacja	X		X
Metody foresight	X		X
Metody oceny ryzyka			X
Metody organizatorskie	X	X	X
Metody twórczego myślenia	X		X
Metody zarządzania jakością	X		X
Zasady z metodyk międzynarodowych	X		X

Źródło: opracowanie własne

Na wszystkich etapach podprocesu ustalania kontekstu mogą być wykorzystane akty prawne oraz metody organizatorskie. Akty prawne zawierają wytyczne

do określenia składu zespołu dokonującego oceny ryzyka oraz kryteria charakteryzujące podmiot chroniony. Więcej na temat budowy zespołu oceny ryzyka w publikacji autorstwa A. Kosieradzkiej i J. Smagowicz (Kosieradzka, Smagowicz, 2014, nr 5 (CD), s. 786-794). Metody organizatorskie natomiast umożliwiają skuteczną realizację działań na danym etapie, takich jak dokonanie opisu czy doboru obiektów, poprzez zastosowanie rozwiązań wspomagających systematyzację pracy (np. matryca kompetencji w doborze członków zespołu).

4.2. Dobre praktyki w podprocesie identyfikacji zagrożeń

Podproces identyfikacji zagrożeń skupia się na rozpoznaniu wszelkich zjawisk i zdarzeń, które stanowią potencjalne ryzyko dla badanej jednostki administracji publicznej (tabela 3). Działanie to wykonywane jest z wykorzystaniem ściśle określonych metod oraz z uwzględnieniem ewentualnych powiązań pomiędzy zidentyfikowanymi zagrożeniami.

Tabela 3. Grupy dobrych praktyk stosowanych w ramach identyfikacji zagrożeń

Grupy dobrych praktyk	Identyfikacja zagrożeń			
	Przegląd i dobór metod identyfikacji zagrożeń	Określenie zagrożeń	Klasyfikacja zagrożeń	Ustalenie powiązań (efekt domina)
Akty prawne	X	X	X	X
Normy i standardy	X	X	X	X
Ogólnokrajowa dokumentacja	X	X	X	X
Metody ciągłego doskonalenia		X	X	X
Metody foresight		X	X	X
Metody oceny ryzyka		X	X	X
Metody organizatorskie	X	X	X	X
Metody statystyczne		X		X
Metody twórczego myślenia	X	X	X	X
Metody zarządzania jakością		X		X
Zasady z metodyk międzynarodowych	X	X	X	X

Źródło: opracowanie własne

Na wszystkich etapach podprocesu identyfikacji zagrożeń wykorzystywane są akty prawne, normy i standardy oraz ogólnokrajowa dokumentacja, zawierające obowiązkowe wymagania, które muszą zostać spełnione przez wszystkie jednostki

administracji publicznej, zarówno na poziomie gminnym, jak i centralnym. Na uwagę zasługuje również zastosowanie metod organizatorskich czy twórczego myślenia, które systematyzują pracę w ramach określania potencjalnych zagrożeń (np. lista pytań kontrolnych), jak również umożliwiają znalezienie innowacyjnych rozwiązań (poprzez zastosowanie niestandardowych schematów postępowania, np. burza mózgów), aby identyfikacja zagrożeń była jak najbardziej skuteczna.

4.3. Dobre praktyki w podprocesie analizy ryzyka

Podproces analizy ryzyka skupia się na badaniu przyczyn zachodzącej relacji pomiędzy zidentyfikowanymi zagrożeniami a wywołanymi przez nie skutkami (tabela 4). Uwzględnia również prawdopodobieństwo zaistnienia tej relacji, które wpływa na wyniki dokonanej oceny ryzyka.

Tabela 4. Grupy dobrych praktyk stosowanych w ramach analizy ryzyka

Grupy dobrych praktyk	Analiza ryzyka	
	Ustalenie kryteriów skutku	Ustalenie kryterium prawdopodobieństwa
Akty prawne	X	X
Normy i standardy	X	X
Ogólnokrajowa dokumentacja	X	X
Metody ciągłego doskonalenia	X	X
Metody foresight	X	X
Metody oceny ryzyka	X	X
Metody organizatorskie	X	X
Metody statystyczne	X	
Metody twórczego myślenia	X	X
Metody zarządzania jakością	X	X
Zasady z metodyk międzynarodowych	X	X

Źródło: opracowanie własne

Na obydwu etapach podprocesu analizy ryzyka znajdują szerokie zastosowanie wszystkie zidentyfikowane grupy dobrych praktyk. Sytuacja ta wynika z faktu, że podproces ten stanowi kluczowy fragment oceny ryzyka przeprowadzanej przez jednostki administracji publicznej, polegający na określeniu skutku, jak również możliwości wystąpienia potencjalnych zagrożeń. Działanie to jest istotne z uwagi na niemożność marginalizowania jakiegokolwiek niekorzystnego zdarzenia.

4.4. Dobre praktyki w podprocesie szacowania ryzyka

Podproces szacowania ryzyka polega na dokonaniu oceny prawdopodobieństwa i skutku zidentyfikowanego ryzyka, którego efektem końcowym jest określenie poziomu ryzyka dla danej jednostki administracji publicznej (tabela 5). Na tej podstawie określone są dalsze kroki działania.

Tabela 5. Wykaz dobrych praktyk stosowanych w ramach szacowania ryzyka

Grupy dobrych praktyk	Szacowanie ryzyka	
	Obliczenie wartości ryzyka	Wyznaczenie poziomu ryzyka
Akty prawne	X	X
Normy i standardy	X	X
Ogólnokrajowa dokumentacja	X	X
Metody ciągłego doskonalenia	X	X
Metody foresight	X	
Metody oceny ryzyka	X	X
Metody organizatorskie	X	X
Metody zarządzania jakością	X	
Zasady z metodyk międzynarodowych	X	

Źródło: opracowanie własne

Na obydwu etapach podprocesu szacowania ryzyka wykorzystywane są dobre praktyki zawierające wytyczne do obligatoryjnego zastosowania we wszystkich jednostkach administracji publicznej, takie jak akty prawne, normy i standardy oraz ogólnokrajowa dokumentacja. Na uwagę zasługuje również zastosowanie metod ciągłego doskonalenia oraz metod organizatorskich, które systematyzują pracę w ramach określania ryzyka potencjalnych zdarzeń (wartości i poziomu ryzyka) – np. standaryzacja dokumentów – jak również dążą do ciągłego doskonalenia prowadzonych działań poprzez dobór optymalnych metod oceny.

4.5. Dobre praktyki w podprocesie postępowania z ryzykiem

Podproces postępowania z ryzykiem skupia się na opracowaniu zakresu działań, które są wykonywane po określeniu ryzyka dla danej organizacji (tabela 6). Na podstawie uzyskanego wyniku podejmuje się działania tolerowania, zapobiegania i monitorowania ryzyka w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń oraz opracowuje plan ciągłości działania.

Tabela 6. Grupy dobrych praktyk stosowanych w ramach postępowania z ryzykiem

Grupy dobrych praktyk	Postępowanie z ryzykiem			
	Tolerowanie	Zapobieganie	Monitorowanie ryzyka	Plan ciągłości działania
Akty prawne	X	X	X	X
Normy i standardy	X	X	X	X
Ogólnokrajowa dokumentacja	X	X	X	X
Metody ciągłego doskonalenia	X	X	X	X
Metody foresight				X
Metody oceny ryzyka	X	X	X	
Metody organizatorskie	X	X	X	X
Metody statystyczne			X	
Metody twórczego myślenia		X		
Metody zarządzania jakością		X	X	X
Zasady z metodyk międzynarodowych	X	X	X	X

Źródło: opracowanie własne

Na wszystkich etapach podprocesu postępowania z ryzykiem zastosowanie znalazły praktyki określające obowiązkowe wymagania dla każdej jednostki administracji publicznej (akty prawne, normy i standardy, ogólnokrajowa dokumentacja), jak również zalecenia pochodzące z metodyk zagranicznych. W pełni wykorzystane zostały również metody ciągłego doskonalenia oraz metody organizatorskie, które pozwalają na rejestrowanie danych historycznych dotyczących ocen ryzyka sporządzonych w przeszłości, przeprowadzenia analizy porównawczej z innymi organizacjami czy prowadzenia optymalizacji działań na podstawie uzyskanych wyników.

Podsumowanie

W niniejszym artykule autorki przedstawiły zestawienie rozwiązań możliwych do zastosowania w działaniach podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Zidentyfikowały jedenaście grup dobrych praktyk, w skład których wchodzi dokumenty krajowe i zagraniczne, wytyczne pochodzące z rozwiązań stosowanych w administracji publicznej na poziomie europejskim, jak również wiele metod stosowanych z dużym powodzeniem w organizacjach biznesowych. Dalsze badania

autorek będą się koncentrowały na opracowaniu repozytorium dobrych praktyk wykorzystywanych w procesie zarządzania ryzykiem w ramach zarządzania kryzysowego.

BIBLIOGRAFIA

- [1] BORODAKO K., 2009, *Foresight w zarządzaniu strategicznym*, C.H. Beck, Warszawa.
- [2] FICOŃ K., 2011, *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, BEL studio Sp. z o.o., Warszawa.
- [3] IMAI M., 2007, *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, MT Biznes, Warszawa.
- [4] KARWIŃSKA A., WIKTOR D., 2008, *Przedsiębiorczość i korzyści społeczne: identyfikacja dobrych praktyk w ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 6/2008.
- [5] KOSIERADZKA A., 2012, *Zarządzanie produktywnością w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- [6] KOSIERADZKA A. (red.), 2013, *Metody i techniki pobudzania kreatywności w organizacji i zarządzaniu*, Edu-Libri, Kraków–Warszawa.
- [7] KOSIERADZKA A., SMAGOWICZ J., 2014, *Przygotowanie zespołu oceny ryzyka w jednostce administracji publicznej zgodnie z metodą Action Learning*, „Logistyka: Czasopismo dla Profesjonalistów”, nr 5 (CD).
- [8] KOSIERADZKA A., ZAWIŁA-NIEDŹWIECKI J. (red.), 2016, *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*, Edu-Libri, Kraków–Legionowo.
- [9] LIS S., 1999, *Vademecum produktywności*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- [10] ŁUCZAK J., MATUSZAK-FLEJSZMAN A., 2007, *Metody i techniki zarządzania jakością. Kompendium wiedzy*, Quality Progress, Poznań.
- [11] MARTYNIAK Z., 1996, *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa.
- [12] MIKOŁAJCZYK Z., 2002, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [13] OSTROWSKA T., WIŚNIEWSKI M., 2016, *Wyzwania i dobre praktyki zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- [14] SKOMRA W. (red.), 2015, *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*, Bel Studio SP. z o.o., Warszawa.
- [15] SKOMRA W., 2016, *Zarządzanie kryzysowe: praktyczny przewodnik*, Presscom, Wrocław.
- [16] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 209.

NETOGRAFIA

- [1] www.sjp.pl [21.06.2017].
- [2] www.badaniastatystyczne.pl [22.06.2017].