

Wprowadzenie .....	7
1. PUBLICZNE ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE .....	13
1.1. Istota publicznego zarządzania kryzysowego .....	13
1.2. Proces zarządzania ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym .....	21
1.3. Aspekty prawne i administracyjne procesu zarządzania ryzykiem w zarządzaniu kryzysowym.....	29
1.4. Podsumowanie .....	38
2. MODELE DOJRZAŁOŚCI W ŚWIETLE LITERATURY PRZEDMIOTU .....	40
2.1. Charakterystyka modeli dojrzałości.....	40
2.2. Przegląd modeli dojrzałości stosowanych w wybranych obszarach zarządzania.....	45
2.3. Wyniki analizy porównawczej.....	65
2.4. Podsumowanie .....	70
3. AUTORSKI MODEL DOJRZAŁOŚCI ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM .....	71
3.1. Założenia do budowy modelu dojrzałości .....	72
3.2. Obszary procesowe i cele określone w ramach modelu dojrzałości.....	80
3.3. Repozytorium dobrych praktyk .....	92
3.4. Poziomy dojrzałości.....	113
3.5. Kompleksowa struktura modelu dojrzałości.....	129
3.6. Podsumowanie .....	136
4. WERYFIKACJA MODELU DOJRZAŁOŚCI W OBSZARZE PUBLICZNEGO ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI TERYTORIALNEJ ...	138
4.1. Metodyka badań.....	138
4.2. Narzędzie badawcze .....	142
4.3. Wyniki przeprowadzonych badań.....	146
4.4. Wnioski z przeprowadzonych badań .....	156
4.5. Podsumowanie .....	162
Zakończenie .....	163
Bibliografia .....	166
Wykaz skrótowców .....	177

Spis rysunków .....	178
Spis tabel .....	179
Załącznik A. Przydział dobrych praktyk do obszarów procesowych autorskiego modelu dojrzałości .....	182

Niniejsza monografia stanowi podsumowanie badań przeprowadzonych przez autorkę w zakresie możliwości badania dojrzałości jednostek administracji publicznej na poziomie gminnym do prowadzenia działalności związanej z zarządzaniem ryzykiem. Efektem prowadzonych prac jest opracowany autorski model dojrzałości zarządzania ryzykiem w publicznym zarządzaniu kryzysowym, mający zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego. Model ten był przedmiotem pracy doktorskiej zrealizowanej pod kierunkiem dr hab. inż. Anny Kosieradzkiej, prof. uczelni na Wydziale Zarządzania Politechniki Warszawskiej. Pani Promotor dziękuję za udzieloną pomoc, cenne rady oraz okazaną życzliwość w okresie przygotowania dysertacji. Recenzentkami rozprawy doktorskiej były: dr hab. inż. Katarzyna Hys, prof. uczelni z Wydziału Inżynierii Produkcji i Logistyki Politechniki Opolskiej oraz dr hab. inż. Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, prof. PŚ z Katedry Zarządzania i Logistyki Wydziału Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej. Paniom Recenzentkom dziękuję za wnikliwe uwagi oraz zaangażowanie włożone w sporządzenie recenzji, a przedstawione wnioski o wyróżnienie rozprawy doktorskiej sprawiły mi ogromną satysfakcję z realizowanej pracy naukowej.

W ostatnich latach nastąpił rozwój koncepcji stosowanych w administracji publicznej (nowe zarządzanie publiczne czy publiczne współzarządzanie), które przedstawiają obywatela państwa nie jako klienta, ale interesariusza, czyli osobę, której oczekiwania względem państwa powinny zostać spełnione w najwyższym stopniu i której udział w definiowaniu tych oczekiwań oraz identyfikowaniu możliwości ich zaspokojenia jest coraz większy [Pollit, Bouckaert, 2011, s. 15; Zawicki, 2011, s. 34].

W ramach zarządzania kryzysowego podstawowym oczekiwaniem obywatela względem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Obowiązek ten wynika z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz.U. 2019 poz. 1398]. Ponadto w strategii „Sprawne Państwo 2020” [M.P. poz. 136], w celu nr 7 zwrócono uwagę na zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W dokumencie odniesiono się do niskiego poziomu działań podejmowanych

przez organy zarządzania kryzysowego na poziomie powiatów i gmin, przy rosnącej sprawności funkcjonowania wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego [M.P. poz. 136]. Kolejnym aktem prawnym, w którym zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu zarządzania ryzykiem, jak również oceny zdolności zarządzania ryzykiem w ramach zarządzania kryzysowego jest Unijny Mechanizm Ochrony Ludności [Dz.U. UE. L. 2013. 347. 924]. Szczególną rolę przypisuje się w nim opracowywaniu i doskonaleniu planów zarządzania ryzykiem, co w przypadku systemu realizowanego w Polsce ma odzwierciedlenie w postaci planów zarządzania kryzysowego [Dz.U. 2019 poz. 1398].

Jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminnym – stanowiące najniższy poziom administracji publicznej – najczęściej jako pierwsze zauważają wystąpienie danego zagrożenia i uruchamiają odpowiednie działania zapobiegające rozprzestrzenieniu skutków jego wystąpienia. W związku z tym, to właśnie od przygotowania gmin do realizacji obowiązków w zakresie analizy i oceny ryzyka, jak również przygotowania planów zarządzania kryzysowego określających sposób zapobiegania wystąpieniu danego zagrożenia oraz reagowania w przypadku jego zrealizowania, zależy zdolność do minimalizacji skutków wystąpienia danego zagrożenia. Obowiązek sporządzania takich planów spoczywa na wszystkich jednostkach administracji publicznej. W Polsce istnieje 2477 gmin<sup>1</sup> [GUS, 2020, s. 9; [teryt.stat.gov.pl](http://teryt.stat.gov.pl)]. Wysoki stopień różnorodności gmin w aspektach wielkości zajmowanego terytorium, warunków środowiska naturalnego, poziomu infrastruktury usług publicznych oraz zakresu wiedzy i doświadczenia pracowników, a przede wszystkim posiadanych kompetencji sprawia, że poszczególne plany zarządzania kryzysowego, a tym samym stopień przygotowania tych jednostek do minimalizacji wystąpienia danego zagrożenia, czy minimalizacji skutków, są znacząco różne. J. Gołębiwski zwraca uwagę na brak jednolitych standardów w tym zakresie i utożsamia go ze zróżnicowanymi uwarunkowaniami jednostek administracyjnych, a także ze zindywidualizowanymi barierami (problemami) w nich występującymi [Gołębiwski, 2015, s. 23]. Problem ten poruszyli w swojej pracy U. Kąkol i M. Marczewski, którzy wskazali, że brak wiedzy i doświadczenia osób dokonujących oceny ryzyka, obok limitu środków budżetowych, jest jednym z głównych ograniczeń w zakresie skutecznego sporządzania planów zarządzania kryzysowego [Kąkol, Marczewski, 2016, ss. 53–69]. Opisana sytuacja prowadzi zwłaszcza do problemów z porównywaniem danych opracowanych przez poszczególne jednostki, jak również integracją danych sporządzonych na poziomie gminnym, w celu przekazania informacji na poziomy wyższe (powiatowy czy wojewódzki).

Zidentyfikowanym problemem badawczym było zatem prowadzenie działań w obszarze zarządzania kryzysowego przez poszczególne jednostki administracji

---

<sup>1</sup> Stan na dzień 1.01.2020 r.

publicznej na szczeblu gminnym w sposób nieuporządkowany, przejawiający się zarówno w sposobie, jak i w zakresie wykonywanych zadań, a w konsekwencji było widoczne w sporządzanej dokumentacji. Prowadzi to również do trudności z systematycznym doskonaleniem działań realizowanych przez te jednostki, ponieważ, aby skutecznie usprawnić proces, najpierw trzeba doprowadzić do powtarzalności wykonywanych w jego ramach czynności. Dopiero wtedy należy postawić diagnozę aktualnego stanu organizacji, a następnie wyznaczyć kierunek jej doskonalenia. Pomocne jest wyznaczenie silnych i słabych stron danej jednostki samorządu terytorialnego, co w konsekwencji prowadzi do określenia zakresu posiadanych kompetencji i oczekiwanego ich poziomu w przyszłości.

Opisana sytuacja znalazła potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach literaturowych, jak również w wynikach prac badawczych (projekty: „Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP” – umowa z NCBiR z konkursu 3/2012 oraz „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” – umowa z NCBiR z konkursu 7/2015) realizowanych z udziałem autorki, w których była ona odpowiedzialna za badanie zagadnień związanych z realizacją procesu zarządzania ryzykiem oraz możliwością oceny dojrzałości jednostek administracji publicznej w obszarze zarządzania kryzysowego.

Odpowiedzią na zidentyfikowany problem badawczy było opracowanie modelu dojrzałości, którego celem jest ocena kompetencji posiadanych przez organizację w zakresie oceny ryzyka, na podstawie narzędzi i praktyk wdrożonych w ramach organizacji. Dokonana ocena umożliwi określenie aktualnego zakresu kompetencji jednostki administracji publicznej, jak również ich oczekiwanego zakresu – możliwego do osiągnięcia w przyszłości w ramach działań doskonalących. Obecnie istnieje ponad 200 modeli dojrzałości [OMG, 2008, s. 4]. Większość z nich jest stosowana głównie w organizacjach biznesowych w różnych obszarach zarządzania, w tym również w zarządzaniu ryzykiem, bezpieczeństwem i ciągłością działania. W drodze adaptacji rozwiązań stosowanych w organizacjach biznesowych część modeli jest również stosowana w administracji publicznej. W wyniku prowadzonych badań zidentyfikowano lukę poznawczą przejawiającą się brakiem modelu dojrzałości zarządzania ryzykiem w obszarze zarządzania kryzysowego przeznaczonego dla jednostek administracji publicznej. Istnieją bowiem modele dojrzałości stosowane w obszarze zarządzania ryzykiem i ciągłością działania kierowane do organizacji biznesowych, brakuje natomiast modelu możliwego do zastosowania w administracji publicznej. Opracowany model dojrzałości zarządzania ryzykiem w obszarze publicznego zarządzania kryzysowego może stanowić pomoc dla jednostek samorządu terytorialnego w ocenie posiadanych kompetencji czy obecnie stosowanych praktyk, a następnie w określeniu kierunków doskonalenia działalności danej jednostki.

Przedstawiona monografia została podzielona na cztery rozdziały. Pierwsza część, obejmująca rozdziały 1 i 2, opiera się na analizie literaturowej, prowadzącej do zdefiniowania istoty publicznego zarządzania kryzysowego, jak również wyzwań stojących przed tym obszarem w najbliższych latach. W ramach prowadzonych badań stwierdzono, że rozwiązaniem, które usprawni funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, jest opracowanie modelu dojrzałości. W związku z tym, analizie poddano również modele dojrzałości stosowane w różnych obszarach zarządzania, zarówno w organizacjach biznesowych, jak i w administracji publicznej.

W rozdziale pierwszym zdefiniowano istotę publicznego zarządzania kryzysowego. Dokonano przeglądu literatury w celu usystematyzowania pojęcia zarządzanie kryzysowe oraz, ściśle powiązanego z nim, procesu zarządzania ryzykiem – wprowadzonego wraz z rozwojem podejścia procesowego w administracji publicznej. Analizie poddano również kluczowe akty prawne i metodyki stosowane w obszarze zarządzania ryzykiem, a w szczególności w zarządzaniu kryzysowym, co pozwoliło na określenie obecnych rozwiązań stosowanych w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce i na świecie. Zdefiniowano tym samym stan obecny i kluczowe potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział drugi poświęcono tematyce modeli dojrzałości, dokonując przeglądu definicji stosowanych w literaturze przedmiotu, jak również badając strukturę różnych modeli dojrzałości. Dokonano przeglądu 22 modeli dojrzałości z ośmiu obszarów zarządzania takich, jak: zarządzanie strategiczne, zarządzanie procesowe, zarządzanie produkcją, zarządzanie wytwarzaniem oprogramowania, zarządzanie projektami, zarządzanie jakością, zarządzanie ryzykiem i ciągłością działania oraz zarządzanie administracją publiczną. Zidentyfikowane modele dojrzałości poddano analizie porównawczej w trzech perspektywach: struktura modelu, sposób dokonywania oceny oraz wykorzystane koncepcje i metody zarządzania. Pozwoliło to na opracowanie wytycznych do budowy modelu dojrzałości zarządzania ryzykiem w publicznym zarządzaniu kryzysowym. Druga część pracy (rozdziały 3 i 4) obejmuje działania praktyczne, polegające na opracowaniu autorskiego rozwiązania dla jednostek administracji publicznej na szczeblu gminnym – modelu dojrzałości zarządzania ryzykiem w obszarze zarządzania kryzysowego – oraz jego weryfikacji. W rozdziale trzecim przedstawiono szczegółową charakterystykę autorskiego modelu dojrzałości zarządzania ryzykiem w obszarze zarządzania kryzysowego przeznaczonego dla jednostek administracji publicznej na szczeblu gminnym. W opisie modelu skoncentrowano się na czterech kluczowych elementach składających się na model: obszary procesowe, cele, poziomy dojrzałości oraz repozytorium dobrych praktyk. Przedstawiono również kompleksową budowę modelu dojrzałości wraz z opisem sposobu dokonywania oceny dojrzałości jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale czwartym przedstawiono wnioski wynikające z weryfikacji autorskiego modelu dojrzałości. Badanie przeprowa-

dzono w wybranych gminach województwa mazowieckiego i wielkopolskiego, uwzględniając wszystkie rodzaje gmin, tzn.: gminę miejską, miejsko-wiejską oraz wiejską, zgodnie z obowiązującym podziałem terytorialnym w Polsce. Rezultaty uzyskane w ramach przeprowadzonej oceny dojrzałości jednostek umożliwiły wyciągnięcie wniosków dotyczących opracowanego modelu i zostały przedstawione w niniejszej publikacji.

Monografia została zakończona wnioskami sformułowanymi na podstawie przeprowadzonych badań i uzyskanych w ich ramach wyników. Wskazano również możliwe kierunki doskonalenia modelu i dalszych badań.

W ramach kilkuletniej pracy nad prowadzonymi badaniami chciałabym podziękować wielu osobom, które okazały nieocenioną pomoc w podejmowanych działaniach. Wspomnianej wcześniej Pani Profesor Annie Kosieradzkiej za wsparcie, dostępność oraz długie i owocne rozmowy nad prowadzonymi badaniami i zamieszczonymi treściami. Za możliwość zapoznania się i wdrażania w swoich pracach naukowych i dydaktycznych wysokiego poziomu warsztatu naukowego. Uczestnikom wspólnie realizowanych projektów rozwojowych za nawoływanie do wytrwałości w działaniu oraz dyskusje stanowiące inspiracje do nowych pomysłów i rozwiązań. Profesorom mojej Uczelni i Współpracownikom za cenne rady i uwagi do niniejszego opracowania, zgłaszane na różnych etapach jego powstawania. Organizacjom publicznym za możliwość przeprowadzenia badań w ich jednostkach, czy też wykonania wywiadów z pracownikami. Na końcu wszystkim Bliskim – Rodzinie, Przyjaciołom za ogromne wsparcie w trakcie prowadzonych badań i okazywaną wyrozumiałość podczas wielogodzinnych działań związanych z przygotowaniem tej monografii.