

Witold Skomra

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

e-mail: witold.skomra@rcb.gov.pl

**METODYKA OCENY RYZYKA NA POTRZEBY SYSTEMU
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Methodology of risk assessment for Crisis Management System in Poland

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, ryzyko, analiza ryzyka, ochrona ludności

Key words: crisis management, risk, risk assessment, civil protection

WSTĘP

Szacowanie prawdopodobieństwa uzyskania zysku (szansa) bądź straty (ryzyko) od dawna funkcjonuje jako jedno z narzędzi prowadzenia działalności biznesowej, choćby w sektorze ubezpieczeniowym czy bankowym. Od kilku lat trwają próby wdrożenia podobnych rozwiązań do działalności administracji publicznej. W roku 2010 Komisja Europejska zwróciła uwagę, że zwiększenie odporności na zagrożenia wymaga poprawy oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem. Mimo tej deklaracji poszczególne kraje UE, o ile w ogóle dokonywały oceny ryzyka, posługiwały się różnymi metodykami, a nawet różnym aparatem pojęciowym. Ujednoczenie pojęć w tym zakresie nastąpiło z chwilą opublikowania dwóch dokumentów standaryzujących tj. normy ISO 31000 Zarządzanie ryzykiem – zasady i wytyczne¹ oraz przewodnika Zarządzanie ryzykiem – Terminologia².

**SZACOWANIE RYZYKA W DOKUMENTACH KRAJOWYCH
I MIĘDZYNARODOWYCH**

W krajowych dokumentach strategicznych problem szacowania ryzyka pojawił się w Strategii Sprawne Państwo 2020³. Przewiduje się w nim opracowanie krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa

¹Polska Norma PN- ISO 31000:2012 P Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne.

²PKN – ISO Guide 73: 2012 P Zarządzanie ryzykiem – Terminologia.

³Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii “Sprawne Państwo 2020”, M. P. 2013, nr 136.

ataków terrorystycznych i innych zagrożeń. Powołano się przy tym na podobne postanowienia Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej⁴. Jednak kluczowym dokumentem, który wprowadza faktyczny obowiązek wdrożenia zarówno kryteriów oceny ryzyka, jak i procesu zarządzania ryzykiem jest Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzająca Unijny Mechanizm Ochrony Ludności⁵. Decyzja ta nakłada na kraje członkowskie szereg istotnych zadań, jak np. obowiązek opracowania oceny ryzyka na szczeblu krajowym i odpowiednim niższym szczeblu oraz obowiązek opracowania i doskonalenia planów zarządzania ryzykiem związanym z klęskami i katastrofami na szczeblu krajowym lub odpowiednio niższym szczeblu⁶. Wprowadzono również obowiązek przekazania do Komisji Europejskiej streszczenia istotnych elementów tych ocen do dnia 22 grudnia 2015 r. i następnie co trzy lata. Analiza powyższego dokumentu sugeruje konieczność nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷ poprzez rozszerzenie obowiązku wykonywania analizy ryzyka w sposób wymagany przez KE. Na dzień dzisiejszy wspomniana ustawa wprowadza pojęcie „mapa ryzyka” (należy przez to rozumieć mapę lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę) i dodatkowo nakazuje uwzględniać mapy ryzyka zarówno w raportach częściowych sporządzanych przez ministrów i wojewodów, jak i w planach zarządzania kryzysowego. Jednak pomimo tych zapisów całość działań związanych z identyfikacją ryzyka nie koresponduje z w/w decyzją w odniesieniu do etapów szacowania ryzyka. Według „Mechanizmu” ocena ryzyka jest pojęciem znacznie szerszym i oznacza całościowy, przekrojowy proces identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka i szacowanie ryzyka podejmowany na szczeblu krajowym lub odpowiednim niższym szczeblu.

Również cele szacowania ryzyka nie odpowiadają postanowieniom Decyzji. Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym (ZK) nakazuje uwzględniać mapy ryzyka zarówno w raportach częściowych sporządzanych przez ministrów i wojewodów, jak i w planach zarządzania kryzysowego. Decyzja Parlamentu i Rady nakazuje inne podejście. Po pierwsze, każdy z krajów członkowskich powinien posiadać odpowiednią zdolność zarządzania ryzykiem, która jest oceniana pod względem potencjału technicznego, finansowego oraz administracyjnego w zakresie przeprowadzenia:

- a) odpowiednich ocen ryzyka;
- b) odpowiedniego planowania zarządzania ryzykiem do celów zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości; oraz
- c) podjęcia odpowiednich środków zapobiegania ryzyku i zapewniania gotowości.

Wspomniana „gotowość” oznacza, osiągnięty w wyniku podjętych uprzednio

⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf [dostęp: 1.03.2014].

⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz. Urz. UE L 347/924 z 20 grudnia 2013.

⁶ Tamże, artykuł 6.

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2013, nr 1166 j.t.).

działań, stan przygotowania zasobów ludzkich i środków materialnych, struktur, społeczności i organizacji do skutecznego szybkiego reagowania na klęskę lub katastrofę.

W sumie, celem analizy ryzyka i postępowaniu z zidentyfikowanym ryzykiem jest podjęcie działań zmniejszających przyszłe straty poprzez sporządzanie i wdrożenie planów zarządzania ryzykiem.

BADANIA NAD KRAJOWĄ METODYKĄ OCENY RYZYKA

Niezależnie jednak od rozbieżności pomiędzy omawianą ustawą, a decyzją Rady, początkiem procesu jest posiadanie metodyki szacowania ryzyka dostosowanej do zagrożeń i uwarunkowań danego kraju. W odpowiedzi na powyższe w Polsce powstało kilka zespołów naukowych, które z różnych punktów widzenia opracowują propozycje metodyki oceny ryzyka do ewentualnego wdrożenia bądź na szczeblu krajowym, bądź na wszystkich szczeblach administracji. Jednym z takich zespołów jest konsorcjum w składzie Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Politechnika Warszawska – Wydział Zarządzania, Centrum Naukowo – Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej PIB, Akademia Obrony Narodowej oraz firma informatyczna Medcore. Realizuje ono na rzecz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i innych podmiotów zarządzania kryzysowego projekt rozwojowy, pt. „Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP” w ramach konkursu ogłoszonego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Przewidywane korzyści wynikające z realizacji projektu to:

1. Zapobieganie kryzysom na najwcześniejszym możliwie etapie poprzez system monitorowania zagrożeń oraz system prognozowania rozwoju zdarzeń.
2. Umożliwienie podejmowania i wykonywania planowego działania organom administracji publicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku.
3. Zapewnienie ciągłości funkcjonowania administracji w przypadku wystąpienia zagrożeń prowadzących do kryzysu.
4. Szacowanie strat będących skutkami sytuacji kryzysowych oraz ich usuwanie.
5. Przeprowadzanie analiz ryzyka.
6. Możliwość szacowania i mapowania czynników ryzyka i samego ryzyka.

Aktualnie projekt jest realizowany na VI poziomie technologicznym (etap badań) i zakończenie prac przewidywane jest w sierpniu 2015. Praktycznym wymiarem zakończenia prac ma być wytworzenie narzędzia informatycznego ułatwiającego analizowanie ryzyka. Opracowana aplikacja ma być dostępna dla wszystkich organów zarządzania kryzysowego począwszy od szczebla gminnego po centralny.

Pierwszym krokiem do wykonania będzie ustalenie podejścia do problemu badawczego. Klasyczne szacowanie ryzyka opiera się na analizie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia i jego skutków. Drugie podejście, procesowe, zakłada,

że należy zidentyfikować zadania własne mające wpływ na bezpieczeństwo oraz procesy (tzw. procesy krytyczne) warunkujące realizację zidentyfikowanych zadań. Innymi słowy w pierwszym podejściu ustalamy czy grozi nam powódź, jakie mogą być scenariusze rozwoju zagrożenia, z jakim prawdopodobieństwem dany scenariusz może wystąpić i jakie będą jego skutki. W drugim zaczynamy od identyfikacji procesu krytycznego np. dostarczanie wody i badamy skutki zakłócenia tego procesu. Przyczyna, którą może być wspomniana powódź, skażenie źródła, awaria pomp czy uszkodzenie rurociągu, przy tym podejściu nie ma większego znaczenia. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie wiedzy i różny zakres posiadanych danych na poszczególnych szczeblach administracji zapewne trzeba będzie stosować inne podejście dla gminy i powiatu, a inne dla województwa i kraju. Niezależnie od konieczności zróżnicowania metody szacowania ryzyka koniecznym będzie wprowadzenie innego podejścia do tych zagrożeń, dla których niemożliwym jest określenie prawdopodobieństwa wystąpienia. Problem ten dotyczy m.in. zagrożeń o charakterze demograficznym, społecznym i kulturowym. W tych przypadkach rozważa się wykorzystanie metod jakościowych jak np. metoda *Foresight*.

PODSUMOWANIE

Podsumowując można stwierdzić, że tak prawo Unii Europejskiej jak i rozwiązania krajowe idą w kierunku zmiany dotychczasowego postrzegania zagrożeń i ochrony m.in. mieszkańców, dóbr materialnych i środowiska. W miejsce reagowania, jako podstawowej formy walki z zagrożeniami, wprowadza się podejście oparte o identyfikację i redukcję ryzyka, co w praktyce oznacza większy nacisk na zapobieganie łącznie z uwzględnianiem czynnika ekonomicznego takich działań. Jeżeli dodamy, że zdolność szacowania i właściwego postępowania z ryzykiem jest warunkiem otrzymania niektórych unijnych środków finansowych, to jasnym się staje, że posiadanie odpowiedniej metodyki jest potrzebą chwili.

Literatura

- Polska Norma PN- ISO 31000:2012 P Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne.
Polska Norma PKN – ISO Guide 73: 2012 P Zarządzanie ryzykiem – Terminologia.
Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii “Sprawne Państwo 2020”, (M.P 2013, nr 136).
Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej <http://www.consilium.europa.eu> [dostęp: 1.03.2014].
Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz. Urz. UE L 347/924 z 20 grudnia 2013.
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2013, nr 1166 j.t.).

SUMMARY

At the end of 2014 the new Union Civil Protection Mechanism was published. This document includes i.a. the tasks for EU Members to develop and introduce national or regional risk assessment and risk mitigation. In Poland it is the Report on Threats to National Security which includes some elements of risk assessment. Unfortunately, this document focuses on threats and their consequences but does not include the risk managing. For that reason, the Government Centre for Security, in close cooperation with other partners, started to prepare a new approach to the risk assessment both at national and regional levels. It needs to be highlighted that while scientific research is still on-going, it has been discovered that there exists the need to combine three different methods, namely a threat analysis, processes analysis as well as the risk estimation. The last mentioned approach (i.e. risk estimation) can be considered the typical method used for social and cultural threats. It is important to add that the new national risk assessment should be introduced in Poland in 2015.

