

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

KLEMEN GROŠELJ

**KOGNITIVNO-INSTITUCIONALNA ANALIZA KRIZNEGA  
UPRAVLJANJA IN VODENJA  
(PRIMER NESREČ V SLOVENIJI)**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2004

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**KLEMEN GROŠELJ**

**KOGNITIVNO-INSTITUCIONALNA ANALIZA KRIZNEGA  
UPRAVLJANJA IN VODENJA  
(PRIMER NESREČ V SLOVENIJI)**

MAGISTRSKO DELO

Mentor: izred. prof. dr. Marjan Malešič

Ljubljana, 2004

## KAZALO

<b>1. Uvod</b> .....	5
<b>2. Metodološko-hipotetični okvir</b> .....	9
<b>3. Temeljni pojmi</b> .....	16
Definicija krize .....	19
Krizno odločanje .....	21
Krizni akterji .....	21
Akterji kriznega upravljanja in vodenja .....	21
<b>4. Pristopi k proučevanju kriz</b> .....	25
4.1 Sistemski pristop .....	25
4.2 Konfrontacijski pristop.....	26
4.3 Simbolno-politični pristop.....	27
4.4 Odločevalski pristop.....	28
<b>5. Kognitivno-institucionalni pristop</b> .....	29
5.1 Teoretična izhodišča kognitivno-institucionalnega pristopa.....	29
5.1.1 Kognitivna revolucija.....	29
5.1.2 Neo-institucionalizem .....	32
5.2 Vpliv kognitivne revolucije in neo-institucionalizma na analizo kriz .....	34
5.2.1 Pozornost na vlogo konteksta.....	34
5.2.2 Definiranje problema in oblikovanje preferenc .....	35
5.2.3 Proces odločanja.....	35
5.3 Tematsko-holistična analiza ali redukcionistično-začasna analiza .....	40
5.4 Interakcija moči, interesov in vzgibov .....	40
5.5 Participacija in avtoriteta.....	41
5.6 Sodelovanje in konflikt v stresnih razmerah .....	43
<b>6. Štiristopenjska metoda kognitivno-institucionalnega pristopa</b> .....	46
6.1 Umestitev krize v kontekst.....	46
6.2 Opredelitev časovnega okvirja in sintetični opis krize.....	47
6.3 Analiza akutne krize oz. identifikacija odločitvenih priložnosti.....	48
6.4 Ponovno sestavljanje krize in njena umestitev v širši kontekst .....	52
6.5 Analitične teme .....	53
6.5.1 Preventiva in priprave na krizo .....	53
6.5.2 Organi kriznega odločanja .....	56
6.5.3 Vodenje in vodeni .....	60
6.5.4 Zaznavanje in okvirjanje problema .....	64
6.5.5 Vrednotni konflikt .....	66
6.5.6 Politično-organizacijski konflikt in sodelovanje.....	67
6.5.7 Krizno komuniciranje in kredibilnost .....	69
6.5.8 Internacionalizacija .....	77
6.5.9 Časovni učinki.....	78
6.5.10 Pridobljene izkušnje in znanja.....	78
<b>7. Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji</b> .....	80
7.1 Pristojnosti in vodenje.....	82
<b>8. Kognitivno-institucionalna analiza nesreč v Sloveniji</b> .....	84
8.1 Zgodovinsko-politični kontekst kriz .....	84
8.2 Kronologija in ključne odločitvene dileme .....	87
8.2.1 Porušitev Kolizeja marca 1995 .....	87
8.2.2 Potres v Posočju aprila 1998 .....	88
8.2.3 Poplave novembra 1998 .....	89

8.2.4	Eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru marca 1999 .....	91
8.2.5	Požar v Gorenju v Velenju septembra 2000.....	92
8.2.6	Požar v podjetju Dar d.o.o v Kopru septembra 2000 .....	93
8.3	Holistično-komparativna analiza.....	96
8.3.1	Učinkovitost preventivnih ukrepov .....	97
8.3.3	Linijsko-štabno vodenje .....	101
8.3.4	Rutinska intervencija, nesreča ali kriza? .....	103
8.3.5	Konflikt med javnim in zasebnim interesom .....	105
8.3.6	Razmejitev pristojnosti.....	106
8.3.7	Stiki z javnostmi in prenos informacij .....	107
8.3.8	Pomoč sosednjih držav .....	109
8.3.9	Čas in krizna pripravljenost.....	110
8.3.10	Pridobljene izkušnje in spoznanja .....	111
<b>9.</b>	<b>Verifikacija hipotez .....</b>	<b>117</b>
<b>10.</b>	<b>Viri:.....</b>	<b>121</b>
10.1	Monografije.....	121
10.2	Prispevki v zbornikih .....	123
10.3	Strokovni članki .....	127
10.4	Uradni dokumenti.....	130
10.5	Baze podatkov .....	131
10.6	Časopisni članki .....	131

## 1. Uvod

Sodobne skupnosti so ob pojavu raznovrstnih kriz veliko bolj ranljive, kakor so bile skupnosti v preteklosti. Visoka tehnološka razvitost in medsebojna odvisnost družbenih podsistemov, ki je v veliki meri pogojena z napredkom na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij, sta osrednji značilnosti sodobnosti. Večja soodvisnost, tako znotraj posameznih skupnosti kakor tudi med njimi, je v povezavi s sodobnimi tehnologijami privedla do povečanja percipirane in tudi dejanske ranljivosti sodobnih skupnosti. Tako se lahko kriza, ki neposredno ogroža le del družbe, zaradi vse večje percipirane in dejanske medsebojne odvisnosti različnih družbenih podsistemov razširi na preostale dele, lahko pa tudi na celotno družbo oz. na več soodvisnih družb. Govorimo o multiplikativnem učinku dejanskega in percipiranega širjenja krize, ki je pogojen in omogočen ravno z visoko soodvisnostjo različnih skupin in struktur znotraj družb oziroma skupnosti.

Tovrsten primer so krize v finančnem sektorju, ki so sprožile krizo legitimnosti celotne družbeno-politične ureditve v državi, oziroma obstoječega družbenega statusa quo. Primeri, ki to dokazujejo so: razpad sistema oblasti v Albaniji, ki je bil posledica obsežnih finančnih manipulacij, finančno-gospodarske krize v Srednji in Latinski Ameriki v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, finančna kriza v Aziji in Rusiji v devetdesetih letih prejšnjega stoletja itd. Vse te krize so povzročile negiranje ali vsaj dvom v legitimnost obstoječega družbenega statusa quo, kar je povzročilo pomembne družbene in politične spremembe. V Latinski Ameriki in tudi v večjem delu Azije se je začel val demokratizacije, ki je v Aziji vzporedno prinesel tudi vzpon in razcvet islamskega radikalizma (Indonezija, Malezija, Filipini). Sodobne krize imajo poleg tega tudi tendenco prehajanja meja, kar sili države k vse intenzivnejšemu in tesnejšemu sodelovanju pri soočanju z njimi ter tudi k skupnim pripravam in preventivnim ukrepom. Primeri tovrstnih kriz so: električni mrk v severozahodnem delu ZDA in Kanadi, finančna kriza leta 1998, ki se je iz Ruske federacije širila v Azijo in prizadela tudi mnoge vzhodno evropske države, boj z organiziranim kriminalom, boj s terorizmom... Sodobne in tradicionalne krize (npr. naravne nesreče) so vse bolj kompleksne in imajo vedno bolj nad-nacionalni značaj. Primerov v sodobnem okolju je mnogo: poplave zahodno in srednje evropskih rek v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in ekstremne poplave leta 2002, ki so privedle do oblikovanja skupnih

protipoplavnih ukrepov v evropskem prostoru pod okriljem Evropske Unije in Nata. Tovrstni dogodki so pred desetletjem ali dvema predstavljali le malce večjo neprijetnost<sup>1</sup> ali pa nesrečo, s katero se je vsaka država soočala sama<sup>2</sup>. Danes pa takšne krize ne ogrožajo le dela skupnosti ali posamezne države, ampak ogrožajo celotna gospodarstva in skupnosti na območju, ki presega državne meje. Zato ni presenetljivo, da je uspešno delovanje sistema nacionalne varnosti in sistema oblasti nasploh v takšnih in podobnih krizah vse bolj pomembno, še več, odloča lahko o usodi vlad in nosilcev pomembnih političnih in javnih funkcij (glej Stern in Sundelius, 2002: 79). Bovens in t'Hart (1999: 1) ugotavljata, da so uradniki in politiki vse bolj odgovorni za dogodke, ki bi jih nekdanj pripisali volji boga ali usode.

Prvina sodobnih kriz, ki je tesno povezana s spremenjeno percepcijo kriz, je njihova medijska odmevnost oz. povečan interes medijev za krize. Interes medijev ni poročanje z nekritičnega dokumentarističnega vidika, ampak predvsem s kritično distanco ocenjevati delo sistema kriznega upravljanja in vodenja, še več, kritično ocenjujejo delovanje države v primeru krize. Tako je pogosto ocena uspešnosti delovanja sistema kriznega upravljanja v javnosti v veliki meri pogojena in oblikovana ravno s poročanjem medijev. Zato t'Hart, Heyse in Boin (2001) govorijo o mediazaciji kriznega upravljanja in vodenja oz. kriz (glej tudi Lagadec, 1997).

Tudi Slovenija se, tako kakor tudi druge sodobne države, sooča z vse večjo ranljivostjo ob pojavu različnih kriz in tudi vse večjo občutljivostjo javnosti glede dela pristojnih organov pri soočanju s krizo<sup>3</sup>. Ta prehod je bil v Sloveniji še toliko bolj izrazit in intenziven, ker je sovpadal s spremembo družbeno-političnega sistema in z oblikovanjem nove države. Do začetka osemdesetih let je bila uradna osrednja grožnja tedanji jugoslovanski družbi in državi vojna, posledica tega je bila tudi priprava jugoslovanske in slovenske družbe na

---

<sup>1</sup> Primer tovrstne percepcije je bila izjava newyorškega župana ob zadnjem električnem mrku v mestu, da je mrk le neprijetnost in ne kriza, dasiravno je bil cilj te izjave pomiriti širšo javnost, medtem ko so na ravni mesta in celo zvezne države javne službe (javni prevozni sistem, policija, reševalci, gasilci,...) delovale v kriznih razmerah in so izvajale ukrepe predvidene v načrtih za delovanje v krizi.

<sup>2</sup> Ob poplavah se je država s posledicami spopadala v okviru lastnih sposobnosti in zmožnosti, ki jih je imela na razpolago, saj med državami še ni bilo razvitega sistema obveščanja kot je bilo to primer leta 1993, 1995, 1997 in 2002, kaj šele izvajanje skupnih preventivnih in proti poplavnih ukrepov (glej Rosenthal in t'Hart, 1998).

<sup>3</sup> Prenos težišča v javni percepciji virov ogrožanja odražajo tudi podatki raziskave Slovensko javno mnenje 2003-Nacionalna in mednarodna varnost; vojaški poklic, kjer so anketiranci, glede na stopnjo ogrožanja, kot dejavnike največjega ogrožanja opredelili kriminal in narkotike, prometne nesreče, uničevanje okolja, naravne in tehnološke nesreče. Vojaška grožnja je zadnja izmed 19 dejavnikov ogrožanja. Tudi glede na ocene, katere dele sistema nacionalne varnosti bi bilo potrebno okrepiti, izstopajo civilna zaščita (sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami) in civilna obramba, ki tvorita temelje slovenskega sistema kriznega upravljanja in vodenja.

vojno in delovanje v vojnih razmerah. Šele v začetku osemdesetih se je začel v tedanji slovenski družbi postopoma uveljavljati koncept, v skladu s katerim naj bi se težišče delovanja tedanjega sistema Civilne zaščite preneslo na delovanje v miru oz. na soočanje z naravnimi in drugimi nesrečami (glej Kopač, Grošelj, Prebilič in Svete, 2004). V devetdesetih pa se je z oblikovanjem novega sistema nacionalne varnosti koncept varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v celoti uveljavil, in sočasno pomensko, kar prikazuje tudi moje delo, zelo razširil. Tako se je osredotočenost na soočanje z naravnimi in tehnološkimi nesrečami razširila tudi na druge vire ogrožanja, npr.: epidemije nalezljivih bolezni (človeških, živalskih in rastlinskih), nepričakovana rušenja objektov, zaščita kulturne dediščine, izpad električnega omrežja, razpad informacijskih mrež ipd. Vendar pa se razvoj nacionalnega sistema kriznega upravljanja in vodenja s tem ni zaključil, nasprotno, v teku so intenzivne spremembe, katerih pomemben del je oblikovanje Nacionalnega centra za krizno upravljanje (NCKU), ki bo integriral in koordiniral vse državne organe in napore slovenske države pri soočanju s sodobnimi kompleksnimi krizami.

Krize so že od nekdaj privlačile pozornost raziskovalcev in znanstvenikov različnih ved in profilov. E. Stern (2001) identificira dva glavna vzgiba znanstvenega proučevanja kriz: notranjega in opazovalnega. Notranjega opredeljuje sama narava kriz, saj gre za dramatične dogodke, povezane z velikimi političnimi tveganji, težkimi izbirami in etičnimi dilemami, ki privlačijo interes znanstvenikov, raziskovalcev in tudi praktikov. Opazovalni vzgib pa izhaja iz interesa raziskovalcev po proučevanju delovanja določenih organizacij v netipičnih izrednih razmerah, v katerih se bodo manifestirale sistemske napake, ki jih sicer v "normalnem" delovanju ne moremo zaznati, ker se te ne manifestirajo tako očitno. Moje delo sledi obema vzgiboma za proučevanje kriz.

Zgodovina proučevanja kriz razkriva, da se je to v preteklosti omejevalo pretežno na krize v mednarodnih odnosih, kar je bila posledica prevlade realistične šole<sup>4</sup> varnosti, ki je videla rešitev problema zagotavljanja nacionalne varnosti predvsem v krepitvi vojaške moči države<sup>5</sup>. Konec hladne vojne je prevladujoči položaj te šole oslabil in pojavile so se nove šole, ki so vključevale tako prvine realistične kakor tudi idealistične šole, in so vedno bolj težile k pojmovanju varnosti kot koncepta, v okviru katerega se poleg moči prepletajo tudi

---

<sup>4</sup> Njej nasprotna je idealistična šola, ki k varnosti pristopa iz koncepta miru (Buzan, 1991: 2).

<sup>5</sup> Kasneje so neo-realisti izpostavili tudi druge oblike moči (finančna, gospodarska, politična,...).

drugi dejavniki varnosti in vrste ogrožanj (glej Buzan, 1991). Med pomembnejšima sta neo-liberalna oz. institucionalna (Keohane, Nye in Hoffmann, 1993) in konstruktivistična (kopenhagenska) šola varnosti (glej Buzan, Waever in Wilde, 1998).

Koncem osemdesetih let dvajsetega stoletja je eden glavnih raziskovalcev kriz v mednarodnih odnosih C. F. Hermann (1972: 3-18), identificiral tri širše pristope znanstvene analize kriz: *sistemskega*, *konfrontacijskega* in *odločevalskega*<sup>6</sup>. Našteti pristopi so imeli do konca osemdesetih let v proučevanju kriz prevladujoč položaj. S tega področja del spoznanj črpa tudi v tej nalogi uporabljen pristop.

V devetdesetih pa smo priča intenzivnemu procesu razvoja proučevanja kriz, kriznega upravljanja in vodenja. Tako je t'Hart (1993) Hermannovi tripartitni delitvi dodal četrti širši pristop, *simbolno-politični*, ki krize, predvsem pa krizno upravljanje in vodenje proučuje skozi analizo manipulacije simbolov, ritualov in politične moči v kriznem komuniciranju. Medtem so se znotraj obstoječih širših pristopov, še posebej znotraj *odločevalskega*, razvili novi, bolj interdisciplinarni pristopi, ki se medsebojno dopolnjujejo. Njihov znanstveno-raziskovalni interes presega ozko področje kriz v mednarodnih odnosih ter se usmerja k proučevanju vseh možnih oblik kriz v sodobnih skupnostih. Pri tem se sodobno proučevanje kriz ter kriznega vodenja in upravljanja vse bolj osredotoča na t.i. *referenčne točke*, ki v kriznem upravljanju in vodenju zasedajo osrednjo vlogo. Tako O. R. Holsti (1990) identificira štiri referenčne točke krize oz. kriznega upravljanja in vodenja: državo, birokratsko organizacijo, odločevalsko skupino in posameznika, tem pa Stern (2001) doda še peto referenčno točko-družbo<sup>7</sup>. V svojem delu sem se glede na potrebe izbranega pristopa osredotočil (glej Stern, 2001) predvsem na naslednje referenčne točke: birokratsko organizacijo, odločevalske skupine in posameznike v institucionalnem okviru kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji.

Ker izbrani pristop črpa nekatera svoja teoretična izhodišča iz spoznanj navedenih širših pristopov in pa tudi zaradi potreb znanstvene korektnosti, bom v svojem delu predstavil tudi osnovne značilnosti vseh štirih širših pristopov k proučevanju kriz. Sicer pa bom pri

---

<sup>6</sup> Hermann opredeljuje predvsem odločevalski proces akterjev, ki delujejo v okviru specifične mednarodne krize.

<sup>7</sup> Stern predvsem poskuša ločevati med državo in družbo. Pojem država predstavlja formalne upravno-administrativne strukture kriznega upravljanja in vodenja, medtem ko pojem družba označuje neformalne strukture civilne družbe. Če na razlikovanje gledamo v luči sistemske teorije (Grizold, 1991: 69), potem je v tem kontekstu država sinonim za varnostni sestav sodobne družbe in družba sinonim za varnostno samoorganiziranje civilne družbe.



svoji analizi primerov izhajal iz kognitivno-institucionalnega pristopa, razširjenega z analitičnimi temami, ki predstavljajo komparativno komponento tega pristopa (glej Stern in Sundelius, 2002; Stern in ostali, 2002; Brändström in Malešič, 2004). S pomočjo tako razširjenega pristopa bom skušal predstaviti funkcionalni vidik tj. dejansko delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja na šestih primerih kriz oziroma nesreč v Sloveniji v letih 1995-2000. S pomočjo izbranega pristopa bom testiral tudi več tez. Prva teza se nanaša na razmerje med individualno-psihološkimi in organizacijsko-institucionalnimi dejavniki v kriznem upravljanju in vodenju v Sloveniji. Poskušal bom ugotoviti tudi, ali so v okviru kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, majhne odločevalske skupine nosilci odločevalskih funkcij. Testiral bom tudi eno aktualnejših tez, ki zadevajo krizno upravljanje in vodenje, tezo o (de)centraliziranosti kriznega upravljanja in vodenja oz. kriznega odločanja kot njegovega sestavnega dela. Teza je v slovenskem primeru toliko bolj aktualna, saj je naš sistem kriznega upravljanja in vodenja formalno-pravno opredeljen kot decentraliziran. S testiranjem te teze bom poskušal ugotoviti dejansko stopnjo (de)centraliziranosti sistema. Kot zadnjo pa bom testiral tezo, ki se navezuje na vse pomembnejšo vlogo in položaj sodobnih medijev tako v sodobnih družbah kakor tudi v delovanju sistemov kriznega upravljanja in vodenja. S svojo tezo bom preverjal predvsem pripravljenost slovenskega sistema kriznega upravljanja in vodenja na vse večjo medijsko odmevnost kriz in vlogo medijev v sodobnem kriznem upravljanju in vodenju.

## **2. Metodološko-hipotetični okvir**

Naloga bo v izhodišču temeljila na kognitivno-institucionalnem pristopu in iz njega izhajajoči metodologiji, pri čemer se izbrani pristop osredotoči na dva ločena vidika kriznega upravljanja in vodenja: individualno-psihološkega in organizacijsko-institucionalnega (Stern, 2001; Sundelius v Brändström, 2001; Sundelius in Stern, 2002). Temelji na ideji, da posamezniki, skupine in organizacije zasedajo osrednjo vlogo pri soočanju s krizo, pri čemer izhaja iz spoznanj neoinstitucionalizma v politologiji in kognitivne revolucije v psihologiji (Brändström, 2001: 11; Stern, 2001). V njegovem izhodišču je posameznik, opredeljen kot razmišljujoče bitje, ki dražljaje iz okolja sprejema, jih obdeluje in na osnovi lastne obdelave in razumevanja reagira, pri čemer se intenzivno opira na institucionalno okolje, v katerem deluje. Tak posameznik ni instrumentaliziran in

ne deluje v smislu akcija - reakcija glede na pravila, norme in vrednote institucionalnega okvira, v katerem deluje (glej Stern, 2001).

Osnovno metodološko izhodišče kognitivno-institucionalnega pristopa je strukturiran model proučevanja kriz, ki je sestavljen iz naslednjih štirih stopenj:

1. Postavitev krize v zgodovinsko-politični kontekst.
2. Oblikovanje kronologije dogodkov, ki so se odvijali med krizo.
3. Analiza akutne krize oz. identifikacija odločitvenih priložnosti.
4. Ponovno sestavljanje in umestitev krize v širši kontekst, pri čemer Stern in Sundelius (2002) kot primerjalno-metodološko orodje ponujata nabor analitičnih tem, ki omogočajo primerjavo med različnimi študijami primera (glej tudi Brändström in Malešič, 2004).

V svoji analizi bom uporabil naslednje analitične teme (glej Stern in Sundelius, 2002; Brändström in Malešič, 2004: 13-19):

1. Preventiva in priprave na krizo
2. Organi odločanja
3. Vodenje in vodeni
4. Zaznavanje in opredeljevanje krize
5. Vrednotni konflikt
6. Politično-organizacijsko sodelovanje in konflikt
7. Krizno komuniciranje in odnosi z množičnimi mediji
8. Internacionalizacija
9. Časovni učinek
10. Pridobljene izkušnje in spoznanja (v tem delu teoretična analiza empiričnih ugotovitev).

V okviru kognitivno-institucionalnega pristopa bom do neke mere (kolikor mi bo dopuščal izbrani pristop) uporabil tudi širša spoznanja s področja socialne in politične psihologije, organizacijskih ved in sociologije ter tudi družboslovna in v tem kontekstu še posebej obramboslovna teoretična in empirična spoznanja. Pri sami uporabi kognitivno-institucionalnega pristopa bodo v moji analizi (zaradi politološkega izhodišča) prevladovali institucionalni vidiki, medtem ko bodo psihološki vidiki obdelani le v manjši meri in na nižji ravni generalizacije.

Izdelava magistrske naloge, ki izhaja iz kognitivno-institucionalnega pristopa, bo temeljila na naslednjih metodah družboslovnega raziskovanja:

**Deskriptivna metoda** je ena pomembnejših metod, uporabljenih v moji analizi. Na splošno podaja opis oz. oriše meje pojava, ki je predmet analize (Flere, 2000). Z njo bom opisal značilnosti kriznega upravljanja in vodenja ter kriz, tako na teoretični kakor tudi na čisto praktični ravni posameznih primerov. Z deskriptivno metodo bom natančneje opredelil, opisal in podal osnovne značilnosti različnih pristopov k proučevanju kriznega upravljanja in vodenja, pa tudi dileme, s katerimi se pri tem srečujemo. Ta metoda bo sestavni del metode študija primera, kjer bom na teoretični in praktični ravni analiziral več primerov kriz v Sloveniji.

**Analiza pisnih virov** je v svojem bistvu **kvalitativna analiza vsebine** in se osredotoča na zaznavanje vsebine in pomena sporočil (Flere, 2000: 94). Sestavni del te metode je tudi metodološko-kritična analiza virov, ki vpliva na spoznavni doseg izbrane metode (glej Toš in Hafner-Fink, 1997: 186). Ta metoda bo uporabljena pri analizi številnih uradnih dokumentov, monografij in člankov, ki se ukvarjajo s problematiko kriznega upravljanja in vodenja, kakor tudi z analizo podatkov pridobljenih s pomočjo drugih metod. Ti zadnji bodo osnova za oblikovanje izhodišč pri uporabi drugih metod, predvsem nestrukturiranega intervjuja. Tako je omenjena metoda v moji nalogi na eni strani osnova za uspešnost uporabe drugih metod analize, na drugi strani pa je tudi metoda, ki omogoča analizo z drugimi metodami pridobljenih podatkov. Navedeno metodo bom uporabil tudi pri proučevanju obstoječih študij primerov kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji.

**Komparativna metoda** bo sicer kvantitativno gledano uporabljena v manjši meri, kar pa nikakor ne zmanjšuje njenega pomena. Gre za metodo, ki razkriva razlike in skupne lastnosti dveh ali več pojavov (Flere, 2000: 180). Ta metoda omogoča primerjave med pojavi na različnih ravneh, med pojavi istega tipa in med različnimi tipi pojavov v istih ali v različnih časovnih dimenzijah (glej Toš in Hafner-Fink, 1997: 33). V mojem delu bo razkrivala predvsem podobnosti in razlike na primerih kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji skozi odločevalske priložnosti in analitične teme na izbranih študijah primera kriznega upravljanja in vodenja, poleg tega bom komparativno metodo uporabil pri medsebojni primerjavi analiziranih nesreč skozi analitične teme. Komparativno metodo bom uporabil predvsem pri sekundarni analizi raziskanih primerov.

**Študija primera** omogoča globinsko in celostno proučitev enega primera (Flere, 2000: 95) oz. gre za (empirično) raziskavo, v kateri je predmet raziskave en sam primer, ki ga raziskujemo glede na vso njegovo kompleksnost (večdimenzionalnost) in spremembe v daljšem časovnem obdobju (Toš in Hafner-Fink, 1997: 154). V mojem delu je študija primera uporabljena na dveh ravneh. Na prvi, splošnejši ravni, je metoda študije primera izhodiščna metoda moje naloge, na drugi, bolj specifični ravni, pa iz metode študije primera izhaja tudi sekundarna analiza primerov kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, dasiravno je štiristopenjska metoda tista, ki pri tej analizi zaseda osrednjo vlogo.

**Intervju ali znanstveni razgovor** je tehnika zbiranja podatkov s pogovorno komunikacijo (Flere, 2000), ali kot pravita Toš in Hafner-Fink (1997: 202): *»je komunikativna storitev, v kateri govorni izrazi in ravnanja učinkujejo kot osnova za razumevanje celotnega konteksta raziskovalne situacije. Meritve tako potekajo na ravni "splošnega jezikovnega razumevanja" oseb, ki so vključene v raziskavo.«* v svojem primeru sem se osredotočil na **nestrukturiran osebni intervju** in pa na **nestrukturiran skupinski intervju** ali t.i. **"simpozij prič"**. Obe metodi sta bili uporabljeni pri pridobivanju podatkov o kriznem upravljanju in vodenju v različnih primerih v Sloveniji, v okviru raziskovalnega projekta "Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji". Nestrukturiran intervju, skupinski ali osebni, je bil znanstveno utemeljen na štiristopenjski metodi in analitičnih temah, pri čemer vprašanja niso bila strogo formulirana. Želel sem se izogniti temu, da bi sogovornike z natančnimi vnaprej določenimi vprašanji omejil in s tem onemogočil izvedbo razgovora v skladu z notranjo logiko uporabljenega znanstvenega pristopa in metode. S svobodo izražanja posameznega sogovornika sem predvsem želel pridobiti vse bistvene podatke o posameznem vprašanju (odločevalski priložnosti oziroma analitični temi), ki me je zanimalo. Moj cilj je bil pridobiti vpogled in zaznati vse institucionalne in tudi kognitivne prvine, ki so vplivale na krizno odločanje in delovanje pomembnih nosilcev odločevalskih funkcij v primerih kriznega upravljanja in vodenja.

Nestrukturirani skupinski intervjuji so bili uporabljeni povsod tam, kjer je bilo to objektivno možno. Največja omejitev in prepreka za uporabo te metode je čas. Zelo težko je namreč uskladiti urnike različnih sogovornikov, zato sem se bil pogosto prisiljen odreči nestrukturiranim skupinskim intervjujem in jih nadomestiti s serijo nestrukturiranih osebnih intervjujev. Neselektivni skupinski intervju naj bi razkril predvsem razlike v razumevanju in zaznavanju krize ter kriznega upravljanja in vodenja med različnimi nosilci

odločevalskih funkcij ter pridobiti vpogled v širšo dimaniko in okvir kriznega upravljanja in vodenja oz. kriznega odločanja.

**Sekundarna analiza** je raziskovalna oblika, ki temelji na predpostavki, da je mogoče proučevani pojav raziskati na osnovi obstoječih in primernih podatkov. Omejen dostop in kakovost informacij in podatkov sta (poleg tega, da raziskovalec sam ne določa okoliščin zbiranja oz. merjenja podatkov, temveč jih le obdeluje in analizira) pri uporabi te metode bistvena omejevalna dejavnika (Toš in Hafner-Fink, 1997: 154, 186-187). V svoji nalogi bom uporabil predvsem **sekundarno analizo empiričnih podatkov**, ki bo uporabljena pri analizi empiričnih podatkov in ugotovitev v okviru raziskovalnega projekta "Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji". Z njo bom pridobil bistvene podatke, ki mi bodo omogočali izvedbo empiričnega dela naloge. V omejenem obsegu bom uporabil tudi **sekundarno analizo statističnih podatkov**, ki bo uporabljena za predstavitev sodobne percepcije varnostnega ogrožanja v Sloveniji. Z njo bom tako poskušal predstaviti percepcijo varnosti in vire ogrožanja, ki prevladujejo v sodobni slovenski družbi.

## **Hipoteze**

Pri oblikovanju začetnih hipotez sem izhajal iz kognitivno-institucionalnega pristopa, ki se osredotoči na dva osrednja vidika kriznega upravljanja in vodenja: individualno-psihološkega in organizacijsko-institucionalnega (Stern, 2001; Sundelius v Brändström, 2001; Sundelius in Stern, 2002). Pristop temelji tudi na ideji, da posamezniki, skupine in organizacije zasedajo osrednjo vlogo pri soočanju s krizo (Brändström, 2001: 11; Stern, 2001). Posameznik tako ni instrumentaliziran in ne deluje v smislu akcija - reakcija glede na pravila, norme in vrednote institucionalnega okvira, v katerem deluje, ampak je ta posameznik opredeljen kot razmišljujoče bitje, ki dražljaje iz okolja sprejema, jih obdeluje in na osnovi lastne obdelave in razumevanja reagira, pri čemer se intenzivno opira na institucionalno okolje, v katerem deluje (glej Stern, 2001). Gre torej za razmerje med obema vidikoma, ki nista nujno enakovredna in nista v ravnotežju. Tako bom z naslednjo hipotezo poskušal ugotoviti, kateri vidiki prevladujejo v slovenskem sistemu kriznega upravljanja in vodenja.

1) V procesu kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji imajo večji vpliv individualno-psihološki kot pa organizacijsko-institucionalni dejavniki.

Druga hipoteza se še posebej navezuje na osredotočenost kognitivno-institucionalnega pristopa na družbene strukture srednjega nivoja ali t.i. "*middle level groups*", kjer glede na svoj pomen izstopajo predvsem majhne odločevalske skupine, v katere so individualni odločevalci vstavljeni in v katerih igrajo svoje vloge. Glede na pričakovanja in izhodišča izbranega pristopa ter dosedanja empirična spoznanja, naj bi v procesih kriznega odločanja zasedale osrednje mesto majhne odločevalske skupine. Spodnja hipoteza bo poskušala ugotoviti, ali so tudi v slovenskem sistemu kriznega upravljanja in vodenja osrednji nosilec kriznega odločanja majhne odločevalske skupine:

2) V kriznem upravljanju in vodenju v Sloveniji so majhne odločevalske skupine glavni nosilec kriznega odločanja.

Pri oblikovanju hipotez o (de)centraliziranosti kriznega upravljanja in vodenja izhajam iz teoretičnih spoznanj avtorjev t`Hart, Rosenthal in Kouzmin (1993), ki opozarjajo na neskladnost narave kriz (negotovost in časovni pritisk) s predvidljivostjo delovanja upravno-administrativnih organizacij. Glede na splošna pričakovanja in s ciljem zagotavljanja večje učinkovitosti delovanja administrativno-upravnih organizacij, naj bi bila posledica tega neskladja centralizacija odločevalske moči v majhnih odločevalskih skupinah pomembnejših uradnikov, v državnih organih vis-a-vis lokalnih organov in v močni krizni vladi. Vendar pa dosedanje empirične ugotovitve teze o centraliziranosti ne potrjujejo v celoti in opozarjajo na pogost pojav različnih oblik decentralizacije, ki jeo ravno tako posledica neskladnosti načina delovanja upravno-administrativnih organizacij z naravo kriz. Navedeni avtorji opredeljujejo dve glavni obliki decentraliziranosti: formalno in neformalno. Neformalna decentralizacija se nadalje deli na: neodločanje, paralizo, prevlado razmer in strateško izogibanje. Ker je slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja deklariran kot formalno decentraliziran je smiselno skozi analizo primerov kriz preveriti, ali gre za dejansko ali samo deklarirano decentraliziranost sistema. To bom poskušal potrditi s pomočjo naslednjih hipotez:

3) Decentraliziranost slovenskega sistema kriznega upravljanja in vodenja se odraža v enakomerni porazdelitvi odločevalske moči med osrednjimi in lokalnimi oblastmi.

4) Razmejitev med strateško in operativno ravno odločanja je v slovenskem sistemu kriznega upravljanja in vodenja natančno določena.

Pomemben element kriznega upravljanja in vodenja z vidika (de)centraliziranosti je razmejitev pristojnosti med različnimi organi kriznega upravljanja in vodenja. Sistem, v katerem so pristojnosti različnih akterjev natančno opredeljene in razmejene, v veliki meri onemogoča pojav različnih oblik predvsem neformalne (de)centralizacije. Zato bom z naslednjo tezo, ki se navezuje na zgornji tezi, na podlagi empiričnih spoznanj preverjal dejansko razmejitev pristojnosti med različnimi organi kriznega upravljanja in vodenja ter vpliv le-teh na (de)centraliziranost sistema:

5) Delovanje organov slovenskega sistema kriznega upravljanja in vodenja temelji na natančno opredeljenih nalogah in pristojnostih vsakega izmed njih.

Vprašanje vpliva medijev na krizno upravljanje in vodenje ter medijske odmevnosti kriz postaja danes vse pomembnejše. Tako Lagadec (1997: 26) govori o sodobnih razvitih družbah in okolju, v katerem delujejo akterji kriznega upravljanja in vodenja kot o medijsko vodenem okolju ali "media-driven environment", katerega označujejo: omejena svoboda medijskega delovanja kriznega upravljanja in vodenja (npr. kriza pritegne na stotine novinarjev), nove kapacitete za dostop do informacij in razširjanje informacij ter medijsko "pokrivanje" krize v živo, kar vse otežuje krizno upravljanje in vodenje. Podobno tudi t'Hart, Heyse in Boin (2001) govorijo o "mediazaciji" kriznega upravljanja in vodenja, ki na eni strani zmanjšuje avtoriteto akterjev kriznega upravljanja in vodenja, na drugi strani pa krepi vlogo medijev, še posebej na področju javne percepcije delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Zadnja hipoteza bo torej poskušala preveriti moje predvidevanje, da slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja ni pripravljen na povečano vlogo medijev v sodobnem kriznem upravljanju in vodenju ter medijsko odmevnost kriz.

6) Slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja ni pripravljen na vse večjo vlogo medijev v kriznem upravljanju in vodenju ter medijsko odmevnost kriz.

### 3. Temeljni pojmi

#### Krizno upravljanje in vodenje

Prevajanje pojma "*crisis management*" predstavlja, glede na terminološko in semantično zmedo, ki je nastala z vsakodnevno uporabo, precejšen izziv. Tako se "*crisis management*" prevaja kot krizni "menedžment", krizno upravljanje, upravljanje kriz, krizno upravljanje, vodenje in odločanje... Sam sem se odločil, da pojem "*crisis management*" v svoji nalogi poimenujem s slovenskim pojmom *krizno upravljanje in vodenje*. Pri vsebinskem opredeljevanju tega pojma, ki ga t'Hart (1993: 37) opredeljuje kot: »... *po naravi kompleksen in politično kontraverzen fenomen*,« bom izhajal iz sodobne "*teorije managementa*"<sup>8</sup>, v okviru katere obstajata, glede na ugotovitve Woodsa (1989: 380), dve smeri proučevanja: *akademska*, ki je osredotočena predvsem na probleme, ki se navezujejo na moč in oblast ter *konzultantska*, ki se ukvarja prvenstveno s problemi doseganja organizacijske učinkovitosti. Ta znanja pa bom dopolnil s spoznanji s področja sodobnih teorij organizacije.

Sprva bom poskušal opredeliti vsebino pojma management, za katerega mnogi raziskovalci in akademiki ugotavljajo, da nima povsem jasne razlikovalne definicije in ga je mogoče od ostalih sorodnih pojmov (poslovođenje, upravljanje, ravnanje, vodenje) ločiti le po njegovi vsebinski specifičnosti (Možina in ostali, 2000). Kreitner (1989) definira "*management*" kot: »*proces doseganja organizacijskih ciljev ob pomoči ostalih članov v nestabilnem okolju*«. Higgins (1991) opredeljuje "*management*" kot: »*ustvarjalno reševanje problemov, ki se nanašajo na načrtovanje, organiziranje, vodenje in ocenjevanje razpoložljivih virov za doseganje ciljev, poslanstva in vizije razvoja organizacije oziroma podjetja*.« Stoner in Freeman (1992: 4) pa definirata "*management*" kot: »*proces planiranja, organiziranja, vodenja in kontrole članov organizacije ter uporabo vseh organizacijskih resursov za doseg postavljenih ciljev*.« V Sloveniji sta se oblikovali dve šoli "*managementa*". Prva, ki se je oblikovala na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, in katere utemeljitelj je F. Lipovec (1987: 136-137), "*management*" enači s pojmom "rokovanje" in ga definira kot: »*organizacijsko funkcijo in proces*,

1. *ki omogoča, da ločene operacije posameznih izvajalcev ostanejo člen enotnega procesa uresničevanja cilja;*

---

<sup>8</sup> Tu sem moral uporabiti termin krizni management, saj ga uporablja tudi precejšen del slovenskih raziskovalcev in akademikov s področja organizacijskih in ekonomskih ved.



2. *ki vso svojo nalogo in oblast za izvedbo naloge prejema od upravljanja, katerega izvršilni in zaupniški organ je;*
3. *ki to svojo nalogo izvaja s pomočjo drugih ljudi v procesu planiranja, delegiranja, uresničevanja, koordiniranja in kontroliranja.«*

Medtem ko druga šola, ki se je razvila na Univerzi v Mariboru, definira management kot: *»... proces oblikovanja informacij, odločitvenega procesa in upravljalnih akcij«* (Belak in drugi, 1993: 145).

Pomensko blizu pojmu "*management*" je termin upravljanje, ki je širši od pojma "*management*" ter vezan na lastništvo oz. izvajanje kontrolne funkcije lastnika nad profesionalci-"*menedžerji*". Ta delitev ni popolna in je tako v Evropi veliko bolj jasna, kot pa v anglosaksonskem svetu, kjer je prepletanje funkcij upravljanja in "*managementa*" veliko bolj intenzivno kot v Evropi (Vila, 1997: 32). Lipovec (1987: 51) definira upravljanje, brez navezovanja na lastništvo kot: *»...končno avtoriteto v organizaciji in vir vse avtoritete.«* Ta definicija je še posebej uporabna, ker gre v kriznem upravljanju in vodenju večinoma za dejavnosti organizacij, katerih ustanovitelj je država, ki oblikuje strategijo in ima dominanten vpliv na ključne odločitve teh organizacij.

Na pojem "*management*" se veže tudi vodenje, ki je po svoji vsebini ožji od "*managementa*" in upravljanja ter ga lahko opredelimo kot: *»usmerjanje sodelavcev k uresničevanju ciljev in je sestavni del "managementa", a samo v delu, ki se nanaša na usmerjanje sodelavcev k doseganju zastavljenih ciljev (Vila, 1997: 33)«*. Vendar pa ta delitev ni enoznačna in je potrebno, kot opozarjajo nekateri akademiki (Hersy in Blanchard, 1982), upoštevati razloček med vodenjem v širšem in ožjem pomenu besede. V širšem pomenu vodenje kot "*management*" pomeni zagotavljanje ciljev organizacije, v ožjem pomenu pa vodenje pomeni vplivanje na vedenje posameznikov. Večina raziskovalcev in akademikov s področja organizacijskih ved pojmuje vodenje v ožjem smislu. Tako je Lundstedt (1965) definiral vodenje kot: *»vplivanje na obnašanje drugih v katerikoli skupini ali organizaciji, postavljanje ciljev, določanje poti k tem ciljem in oblikovanje socialnih norm v skupini«*. Kavčič (1991: 209) definira vodenje kot: *»proces vplivanja na aktivnosti posameznika ali skupine v prizadevanjih za doseganje cilja v dani situaciji.«* Loen (citat po Kavčič, 1991: 211) pa vodenje v širšem pomenu enači z upravljanjem, pri čemer izhaja iz uporabniško-izvajalskega vidika, ki definira tovrstno vodenje kot: *»...planiranje,*

*usmerjanje in kontrolo dejavnosti, da bi podrejeni dosegli ali preseгли cilje*«. Tej definiciji se zelo približa sodobno razumevanje vodenja, ki obsega: *»aktivno izvajanje procesov v organizaciji, navdihovanje skupne vizije, usposabljanje drugih za dejavnosti, načrtovanje poti in spodbujanje pozitivne naravnosti* (Možina in ostali, 2000: 18-20)«.

V ožjem pomenu razumeta vodenje tudi dva izmed pomembnejših raziskovalcev kriznega upravljanja in vodenja Stern in Sundelius (2002), ki vodenje opredelita kot: *»odnos, nedeljivo povezan s sledenjem podrejenih nadrejenim, kar je podkrepljeno z dejavniki kot so: moč, učinek, kultura, organizacijska struktura in dostopnost do strokovnih mnenj ter informacij oz. konteksta,*« vendar pa vodenja ne enačita s kriznim upravljanjem in vodenjem ter ga opredeljujeta le kot njegov sestavni del. Boin in t'Hart (2003: 551) trdita, da je krizno upravljanje in vodenje: *»dinamični konzervativizem oz. obramba temeljnih vrednot in institucionalnih obveznosti. Kar pa je mogoče samo s prilagoditvijo struktur političnega odločanja in "modusa operandi" javnih in ostalih organizacij izzivom krize (organizacijski kaos, medijski pritisk, stres, nenatančne informacije...).* Temeljiti mora na jasni ideji, kaj je vredno v organizaciji tekom procesa prilagajanja ohraniti, oz. zavreči« (glej tudi Holsti, 1990; Rosenthal in ostali, 1989).

Kouzman in Jarman (1989) opredelita krizno upravljanje in vodenje kot: *»sestav oblikovanja postopkov, doseganje dogovorov in sprejemanje odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsegajo organiziranje, priprave, ukrepanje in razporeditev virov s ciljem obvladovanja krize, kar se odvija v kontekstu organizacijskega kaosa, pod pritiskom množičnih medijev, stresa in ob pomanjkanju točnih ter zanesljivih informacij.*« Rosenthal (2003: 134) pa temu dodaja še pomembnost neposrednega vodenja kot sestavnega dela kriznega upravljanja in vodenja, predvsem v prvih urah po izbruhu krize, ki od odgovornih organov, navkljub nasprotujočim si težnjam različnih kriznih akterjev, zahteva demonstracijo odločenosti in pripravljenosti sprejemati takojšnje in odločne ukrepe, ki morajo nujno vsebovati predvidevanja mogočega razvoja dogodkov in dolgoročen vpliv lastnih odločitev. Sestavni del kriznega upravljanja in vodenja, po mnenju nekaterih celo ključni del, so tudi predkrizno načrtovanje, priprave in urjenje odgovornih nosilcev funkcij v javnih oz. državnih organizacijah, pri čemer so osrednjega pomena spoznanja in znanja pridobljena s kriznimi izkušnjami iz preteklosti (glej Rosenthal in drugi, 1989; Stern in Sundelius, 1997; Rosenthal in t'Hart, 1998; t'Hart, 1997).

Glede na navedeno lahko zaključim, da pojem krizno upravljanje in vodenje lahko razumemo kot: *»doseganje organizacijskih ciljev oz. reševanje problemov, ki se nanašajo na načrtovanje (pred krizo in med samo krizo, ob upoštevanju dolgoročnih učinkov sprejetih odločitev), organiziranje, vodenje (v širšem in ožjem pomenu besede) in ocenjevanje razpoložljivih sredstev ter virov za doseganje ciljev oz. poslanstva organizacij. Omogoča delovanje posameznih izvajalcev nalog tako da ostanejo sestavni del enotnega procesa, ki svojo nalogo in pooblastila za izvedbo naloge dobijo od upravljanja (končna avtoriteta v organizaciji in vir vse avtoritete-parlament in vlada v primeru državnih upravo-administrativnih organizacij). To jim daje visoko stopnjo avtonomnosti pri določanju strategije delovanja, ki pa mora vključevati tudi neposredno vplivanje na aktivnosti in vedenje članov organizacije s pomočjo moči, določanja socialnih norm, organizacijske kulture, dostopa do informacij itd. Pri tem pa se navedeni procesi odvijajo v razmerah organizacijskega kaosa, negotovosti, ogroženosti osnovnih organizacijskih in družbenih vrednot, pod pritiskom množičnih medijev, stresa, pomanjkanja informacij, nujne oz. časovnega pritiska in negotovosti.«*

### Definicija krize

Kot posledica različnih pristopov in pogledov na proučevanje kriz se je razvilo tudi več definicij kriz in kriznega odločanja.

Tako King (2002: 237) z organizacijskega vidika definira krizo kot: *»nenačrtovan dogodek, ki poseduje potencial, da povzroči notranje ali zunanje pogojen razpad vsake organizacije; lahko se pojavi v vsaki organizaciji in lahko ogrozi legitimnost vsake organizacije.«*

Simbolno-politični pristop definira krizo kot (t'Hart, 1993: 39-41): *»Zlom obstoječih simbolnih okvirov, ki legitimizirajo obstoječi družbeno-politični red«, pri čemer: »...temelji na percepciji akterjev, vključuje večnivojski konflikt, ima emocionalni (stresni) učinek, vsebuje prvine delegitimizacije obstoječega družbenega reda in oblikuje priložnosti za množično mobilizacijo in institucionalno dramatizacijo.«*

C. F. Hermann (1972: 13) podaja širšo definicijo, kjer krizo opredeli kot: *»... situacijo, ki ogroža visoko prioritete cilje odločevalca, omejuje količino časa, ki je na voljo za obdelavo odločitve in že s svojim pojavom preseneti odločevalca.«* Tako Hermann uvaja v definiciji tri kategorije: pomembne cilje odločevalca, omejen čas, ki je na razpolago za

reakcijo in presenečenje. Težava te definicije je subjektivnost, ki se pojavlja pri določanju, kaj je pomemben cilj odločevalca.

Zato je O. R. Holsti (1999) Hermannov pojem »ogrožanje visoko prioritetenih ciljev« nadomestil s »pomembnimi vrednotami« in tako Holsti meni, da krize označujeta: »resna grožnja pomembnim vrednotam in omejen čas za odgovor«, pri čemer vlogo presenečenja v celoti zanemari.

Raziskovalci, ki so sodelovali pri projektu International Crisis Behavior Project (ICB), so podali dve definiciji mednarodnih kriz. Prva, po vsebini ožja, definira krizo kot (Brecher, 1993: 3): »...spremembo v tipu in/ali narasli intenzivnosti razdiralnih interakcij med dvema ali več državami ob visoki verjetnosti izbruha vojaških sovražnosti, destabilizacije odnosov v mednarodnem sistemu oz. izzivanja obstoječe strukture mednarodnega sistema.«

Druga definicija mednarodne krize, ki je vsebinsko širša in z izjemo tretje točke tudi nekoliko splošnejša, pa pravi, da je (mednarodna) kriza (Brecher, 1993: 3): »... situacija s tremi nujnimi in zadostnimi pogoji, izhajajočimi v spremembah v zunanjem ali notranjem okolju držav, pri čemer so pogoji po svoji naravi percepcije odločevalcev. Ti trije pogoji ali percepcije so:

1. grožnja temeljnim vrednotam, z istočasnim ali takojšnjim zavedanjem o
2. omejenem času za reakcijo in
3. visoke verjetnosti vpletenosti v vojaške sovražnosti« (Stern, 2001: 6).

Naslednjo skupino, ki je podala širšo in splošnejšo definicijo krize sestavljajo Rosenthal, t'Hart in Charles (1989: 10), ki so mnenja, da je kriza: »resna grožnja osnovnim strukturam ali temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema, ki pod pritiskom časa in visoke stopnje negotovosti zahteva sprejem kritičnih odločitev«. Poudarjena je vloga negotovosti, zmanjša pa se pomen in vloga presenečenja.

Ker so vse zgoraj navedene definicije dokaj ozko opredeljene je Stern razvil sintetično definicijo krize: »Kriza je situacija, ki izhaja iz sprememb v zunanjem ali notranjem okolju družbe in jo opredeljujejo tri nujne in zadostne percepcije s strani odgovornega odločevalca:

1. grožnja temeljnim vrednotam,
2. nujnost in

### 3. *negotovost*« (Stern, 2001: 8).

S to definicijo poskuša zajeti vse oblike kriz in se ne omejuje samo na eno izmed njih. Definicija temelji na vse večji dojemljivosti sodobnih družb za krize in vse večjo nevarnostjo, ki jo te predstavljajo za sodobne družbe. Tej definiciji sem tudi sam sledil v svojem delu, saj zajema vse vrste nesreč, teroristične napade, politične krize, vojaške krize, ekonomske krize... (glej tudi Malešič, 2004: 408).

#### Krizno odločanje

Pojem krizno odločanje je vsebinsko ožji od pojma krizno upravljanje in vodenje ter se neposredno navezuje na proces oblikovanja oz. sprejemanja odločitev v kriznem upravljanju in vodenju. Stern (2001: 44) opredeljuje krizno odločanje kot celovit proces, ki vključuje vse subjektivne elemente in dogodke, ki vplivajo na odločevalca ter usmerjajo njegovo pozornost. Pri tem pa igrajo pomembno vlogo dejavniki, kot so razumevanje krize, časovna perspektiva odločanja, narava krize in sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki oblikujejo različne vzorce kriznega odločanja.

#### Krizni akterji

Pojem krizni akterji obsega vse akterje, ki so del neke krize. S tem pojmom opredeljujemo akterje kriznega upravljanja in vodenja, vladne in nevladne organizacije, žrtve, medije, ki poročajo o krizi, predstavnike oblasti in civilno družbo.

#### Akterji kriznega upravljanja in vodenja

Pojem akterji kriznega upravljanja in vodenja je glede na pojem *krizni akterji* ožji in obsega izključno tiste akterje, ki so neposredno vključeni oz. so del kriznega upravljanja in vodenja neke krize. Običajno gre za državne organe in institucije, ki so že sistemsko oblikovani in predvideni za izvajanje nalog kriznega upravljanja in vodenja. Vendar pa je potrebno pri določanju akterjev kriznega upravljanja in vodenja vedno upoštevati tudi kontekst proučevane krize, saj v primeru, ko naloge kriznega upravljanja in vodenja prevzamejo predstavniki civilne družbe, le-ti postanejo de-facto akterji kriznega upravljanja in vodenja.

#### Tipologija kriz

V sodobni teoriji kriznega upravljanja in vodenja se je izoblikovalo več tipologij kriz. Tako Boin in t'Hart (2003) ločujeta med *klasičnimi* in *modernimi* oz. *kompleksnimi krizami*. Kot

klasične opredeljujeta naravne nesreče, industrijske nesreče, nasilne politične konflikte ter javne nemire in nered, ki danes vključujejo vedno večje število akterjev in tudi vse večje število družbeno-političnih akterjev. Moderne oz. kompleksne krize niso prostorsko omejene z običajnimi mejami in se hitro vežejo na druge globoke družbeno-politične probleme ter imajo zelo dolgotrajen učinek. Te krize so seštevki sodobnih procesov kot so: globalizacija, deregulacija, informatizacija in razvoj komunikacij, tehnološki razvoj ... Ker pa ti procesi oblikujejo vse bolj povezan svet, ki ni nič manj podvržen pustošenju ene same krize kot je bil svet v preteklosti, lahko že majhna napaka v tej kolosalni infrastrukturi eskalira v nepredvidljive smeri in razsežnosti (glej Porfiriev, 1996; t`Hart in Boin, 2001).

Boin in Lagadec (2000) ločujeta tri vrste kriz *tradicionalne*, *moderne* in *krize prihodnosti ali zlomi*. Za *tradicionalne krize* je značilno:

1. gre za poznan in prostorsko ter časovno omejen dogodek,
2. razmere so percipirane kot obvladljive,
3. stroške je relativno lahko oceniti in so obvladljivi s klasičnimi zavarovalniškimi pristopi,
4. postopki intervencije oz. soočanja so kodificirani in dokaj rutinizirani,
5. število sodelujočih akterjev je omejeno, kakor tudi njihove vloge, odgovornosti in hierarhija.

*Moderne krize* pa označujejo naslednje karakteristike (Boin in Lagadec, 2000):

1. imajo velik učinek in prizadanejo velik delež prebivalstva,
2. predstavljajo ekonomski strošek, ki presega kapacitete klasičnih zavarovalniških pristopov, so neprecedenčen, generičen in kombiniran problem,
3. delujejo v skladu z dinamiko snežne kepe in imajo multiplikativne učinke,
4. sistem kriznega upravljanja in vodenja je slabo prilagojen na soočanje z njimi in njegovi odzivi so pogosto napačni oz. imajo učinke nasprotne željenim ali pričakovanim učinkom,
5. negotovost je ekstremno visoka in se tekom intervencije ne zmanjšuje, ampak se lahko celo krepi,
6. so dolgotrajne,
7. viri ogrožanja se spreminjajo in dopolnjujejo,

8. pri soočanju s krizo deluje na istem prostoru veliko število akterjev, kar povzroča kritične probleme komuniciranja na vseh ravneh (znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja, z javnostmi, z mediji, ...),
9. prisotnost visoke stopnje raznovrstnega tveganja za vse sodelujoče akterje.

Na podlagi tendenc sodobnih kriz sta avtorja Boin in Lagadec (2000) razvila še model *bodočih kriz* ali *zlomov*, za katere je značilno:

1. nepovratnost pred- in po-kriznega obdobja,
2. krize bodo posledica globalnih in polimorfnih odzivov,
3. sedanji (temeljni) in nedvoumni postopki soočanja bodo nezadostni,
4. ponavljanje z naključnim vzorcem,
5. prisotno bo močno in globoko zasidrano neravnotežje sistema, pri čemer bodo krize še bolj odporne na klasične vzorce soočanja,
6. prevladala bo percepcija razgradnje družbenega veznega tkiva oz. dezintegracije, ki je ne bo mogoče zaustaviti, čemur bo sledilo navezovanje in združevanje problemov, zaradi česar bo lahko kriza prevzela celotno področje družbenega delovanja.

Rosenthal, Charles in t'Hart (1989: 12) so razvili tipologijo kriz, ki temelji na naslednjih parametrih: *stopnji konflikta* (konfliktne ali solidarnostne krize), *izvoru* (endogene ali eksogene krize) in na *domeni* krize (organizacijske, lokalne, regionalne, nacionalne in mednarodne krize). Tako je lahko teroristični napad *konfliktna eksogena mednarodna kriza*, poulični nemiri so primer *konfliktne endogene lokalne krize* in zasedba tovarne *konfliktna endogena organizacijska kriza*. Glede na to tipologijo lahko krize prehajajo iz enega tipa v drugega odvisno od položaja prizadetega akterja. Tako je bila za Sovjete černobilska nesreča *solidarnostna endogena nacionalna kriza*, medtem ko je bila za preostale prizadete države to *solidarnostna eksogena mednarodna kriza*.

T'Hart in Boin (2001) pa sta razvila tipologijo kriz glede na dinamiko njihovega nastanka oz. razvoja, pri čemer sta identificirala naslednje tipe kriz:

*Hitro razvijajoča se kriza* ("Fast Burning Crisis") se hitro, ostro in odločno začne in konča; *Katarzična kriza* ima relativno hiter konec in istočasno dolg in postopen nastop krize.

*Počasi razvijajoča se kriza* ("Slow Burning Crisis"), se plazi počasi, ne doseže erupcije oz. izbruha, ne doseže razrešitve in zbledi ne da bi bili problemi razrešeni.

*Kriza z dolgotrajnimi posledicami ("Long Shadow Crisis") ima tri podtipe: nepojmljiv incident (popolnoma nepričakovan izbruh krize), napačno upravljan in voden incident (po koncu neke krize zaradi napak v delovanju sistema kriznega upravljanja in vodenja nastopi nova kriza) in incidenti, ki oblikujejo politično agendo v prihodnosti (primer je jedrska nesreča v Černobilu, zaradi katere je postala izraba jedrske energije visoko politizirano vprašanje).*

Ne glede na različne tipologije kriz pa lahko ugotovimo, da so krize vse bolj kompleksne, nepredvidljive, obsežnejše, uničujoče in obsegajo vedno več kriznih akterjev.

### Kriza ali nesreča

Razmerje kriza ali nesreča je glede na zgoraj navedene definicije in tipologije kriz dokaj očitno. Vsaka nesreča je lahko kriza, medtem ko vsaka kriza ne more biti nesreča. Nesreča je glede na definicijo v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (8. člen): *»dogodek ali vrsta dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih ali drugih silah, ki prizadenejo oz. ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe in sredstva.«* Če definicijo nesreče primerjamo z najširšo, sintetično definicijo krize, v skladu s katero je (Stern, 2001: 8): *»kriza situacija, ki izhaja iz sprememb v zunanjem ali notranjem okolju družbe in jo opredeljujejo tri nujne in zadostne percepcije s strani odgovornega odločevalca: grožnja osnovnim vrednotam, nujnost in negotovost,«* ugotovimo, da je definicija nesreče skoraj popolnoma skladna s sintetično definicijo, saj vsebuje grožnjo osnovnim vrednotam, (človeška življenja in zdravje, zdravje in življenje živali, premoženje, škoda na kulturni dediščini) medtem ko se nujnost in negotovost odražata v pojmih *nenadzorovane naravne in druge sile* ter v potrebi *po uporabi posebnih ukrepov in sredstev*. Tako lahko zaključim, da je nesreča le ena izmed oblik kriz. Gre torej za pojem, ki je po vsebini in pomenu ožji od krize, saj se navezuje le na ožji nabor dogodkov, ki jih sicer poimenujemo kriza.

### Centraliziranost

(De)centraliziranost se v kriznem odločanju, kot ugotavlja t'Hart, Rosenthal in Kouzmin (1993), odseva v naslednjih treh medsebojno povezanih fenomenih:

- koncentraciji odločevalske moči v ozkem krogu predstavnikov izvršilne oblasti,
- koncentraciji odločevalske moči v osrednji oblasti napram lokalnim oblastem in



- v močnem in odločnem vodstvu v obliki krizne vlade.

Za potrebe svoje analize lahko sprejemem to opredelitev centraliziranosti, čeprav njena širina presega dosedanje izkušnje naše države na področju kriznega upravljanja in vodenja.

#### 4. Pristopi k proučevanju kriz

Eden glavnih raziskovalcev proučevanja kriz v mednarodnih odnosih C. F. Hermann (1972: 3-18; glej tudi Stern, 2001: 5) je znotraj okvira znanstvenega področja mednarodnih odnosov identificiral tri širše pristope znanstvene analize kriz: *sistemskega*, kjer je ogrožena stabilnost ureditve sistema mednarodnih odnosov, *konfrontacijskega*, pri katerem je več akterjev vpletenih v konfliktno komuniciranje in krizno barantanje<sup>9</sup> ter *odločevalskega*<sup>10</sup>, ki se osredotoča na krizno odločanje znotraj države oz. na enega izmed kriznih akterjev<sup>11</sup>. Tripartitni delitvi je t'Hart (1993) dodal še *simbolno-politični* pristop, ki proučuje krize in predvsem krizno upravljanje in vodenje skozi analizo manipulacije simbolov, ritualov in politične moči v krizni komunikaciji. Pri tem pa moramo nujno upoštevati, da ločnice med različnimi pristopi niso absolutne in da je, kot ugotavljata Stern in Sundelius (2002), uporaba prvin enega izmed pristopov v okviru drugega pristopa popolnoma korektna in primerna za poglobljeno analizo posamezne krize<sup>12</sup> (glej tudi Stern, 2001). Zaradi navedenega prepletanja, in ker kognitivno-institucionalni pristop črpa določena teoretično-metodološka spoznanja iz vseh širših pristopov, je nujno in znanstveno-raziskovalno korektno, da na kratko predstavim njihove temeljne značilnosti.

##### 4.1 Sistemski pristop

Eden pomembnejših avtorjev v okviru sistemskega pristopa k proučevanju kriz in kriznega upravljanja in vodenja C. A. McClelland (1972: 85-86) pravi, da je: »...*glavna značilnost sistemskega pristopa osredotočenost na izmenjavo besed in dejanj v areni konflikta. Polna pozornost se torej posveča "zunanjemu vedenju strani v konfliktu"*. Hermann (1972: 10) pa definira sistemski pristop kot tistega, ki se ukvarja: »s *krogom akterjev (narodov,*

<sup>9</sup> Običajno gre za konfrontacijo dveh držav.

<sup>10</sup> Na tem področju je izrednega pomena delo G. T. Allison (1971) in prenovljena izdaja avtorjev G. T. Allison in P. Zelikow (1999) : *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

<sup>11</sup> Hermann opredeljuje predvsem odločevalski proces akterjev, ki delujejo v okviru specifične mednarodne krize.

<sup>12</sup> Zelo pogosta je npr. uporaba prvin simbolno-političnega pristopa v okviru kognitivno-institucionalnega pristopa (glej Hansen, 2003: 75).

*organizacij...), ki vzajemno komunicirajo v okviru vzpostavljenih vzorcev in oblikovanih struktur*«. Osrednja pozornost je torej namenjena manifestnemu vedenju strani v konfliktu, pri čemer se osredotoča na razmerja in procese med različnimi enotami odločanja v danem mednarodnem sistemu. Tovrstni pristop ignorira vpliv javnega mnenja, učinke pritiskov neformalnih in nevladnih organizacij, vlogo organizacijskih, percepcijskih, motivacijskih in osebnostnih dejavnikov na krizno upravljanje in vodenje. V tem pristopu se v celoti zanemari proces odločanja znotraj vladnih organizacij kot celot ali znotraj posameznih enot odločanja v okviru neke (vladne) organizacije. Zato pa se osredotoča na dejanja in interakcije (dogovarjanje, pogajanje, barantanje) med kriznimi akterji (organizacije, države...). Sistemski pristop naj bi raziskovalcu omogočal ločevanje pravih kriz od psevdokriza, saj edino prave krize opredeljuje intenzivna in večplastna interakcija med akterji (McClelland, 1972: 86).

#### **4.2 Konfrontacijski pristop**

Konfrontacijski pristop izhaja iz podmene, da krize izpostavijo širok spekter dejavnikov in procesov, ki so osrednjega pomena za razumevanje mednarodne politike. Krize tako služijo kot laboratorij za proučevanje številnih procesov, odnosov med variablami in aplikacijo različnih teoretičnih pristopov. Proučujemo lahko različne sistemske strukture (multipolarnost vs. bipolarnost), vedenje in delovanje zavezništva, oblike in funkcije političnega barantanja in pogajanj, političnega in kriznega odločanja, vlogo norm in prava ter interakcijo oz. sovplivanje notranje in zunanje politike. Ta pristop teži k oblikovanju konteksta, ki omogoča integracijo teorije (Snyder, 1972: 217).

Konfrontacijski pristop pripisuje veliko vlogo in pomen pogajanjem in barantanju med različnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja v različnih kontekstih, predvsem mednarodnem okolju (bipolarnost, multipolarnost). Pri analizi se osredotoča na naslednje dejavnike: strukturo sistema (mednarodna skupnost), interakcije in odnose v tem sistemu (izhajajo iz strukture moči v mednarodnih odnosih), attribute posameznih akterjev in njihovo odločanje (nacionalni stil, karakter, narava njihovega procesa odločanja, vrednote, relativni vpliv posameznikov in državnih organov, ki sodelujejo v procesu odločanja, struktura sistema odločanja, proces obdelave in diseminacije informacij itd), proučujejo modele in strukture krize (2x2 model iger, model kritičnega tveganja, model razširjene igre, model superigre), proces pogajanja in barantanja, strategije in taktike (prisilne,

prepričevalne in prilagoditvene taktike oziroma strategije) in razplet kriz (mirna razrešitev oziroma izbruh vojne) (glej Snyder in Diesing, 1977).

Brecher (1993) pa je znotraj konfrontacijskega pristopa razvil metodologijo, na kateri naj bi slonelo proučevanje procesov med kriznimi akterji in akterji kriznega upravljanja in vodenja v mednarodnih krizah. Proučevanje naj bi potekalo skozi štiri faze krize (začetek-kontekst, v katerem delujejo akterji in krizni potencial tega konteksta; eskalacija-procesi, ki so vodili k eskalaciji; deeskalacija-procesi, ki so privedli do konca krize; posledice-novo nastalo razmerje oz. kontekst, v katerem delujejo akterji), na podlagi naslednjih štirih variabel: spreminjanje razmerja moči, menjavanje akterjev, spreminjanje pravil in spremembe zavezništev.

### 4.3 Simbolno-politični pristop

Pristop je utemeljil t'Hart (1993) na spoznanjih o pomembnosti, ki jo lahko podobe, simboli in rituali zavzemajo v dinamiki političnega življenja družbe nasploh. Proces kriznega upravljanja in vodenja obravnava kot obliko institucionalizirane drame, katera omogoča kanalizirano izražanje heterogenih vrednot, percepcij in interesov, ki obstajajo v družbi (t'Hart 1993: 38). Glavni vidik je komuniciranje med različnimi akterji (političnimi institucijami, elitami, družbenimi skupinami in javnostmi), v katerem se zaradi kompleksnosti tem uporabljajo simbolni nadomestki in politična dramaturgija, z namenom pojasniti cilje in namen politike, kakor tudi doseči mobilizacijsko-dramaturški učinek na javnost (npr.: vojna proti terorizmu, vojna zoper revščino...). Kot ugotavlja Edelman (1988) je najpogosteje cilj uporabe politične dramaturgije, jezika in simbolov zavestno oz. nezavedno iskanje podpore vladajočih pri "vladanih" za legitimizacijo določene politike<sup>13</sup>.

Simbolno-politični pristop izhaja iz podmene, da je kriza le oblika politične interakcije, ki presega vsakdanje oblike politične interakcije v družbi in zahteva od akterjev kriznega upravljanja in vodenja, da v okviru svojih aktivnosti upoštevajo: *nadzor nad percepcijami, zmanjšujejo konfliktnost, nadzor emocij (stresa), relegitimizacijo*, s tem izničijo učinke *krizne delegitimizacije* in *sposobnost zaznavanja ter izrabe priložnosti za mobilizacijo javnosti*. Pri tem so jim na voljo tri simbolne strategije (t'Hart, 1993: 41-46):

---

<sup>13</sup> Tvrsten primer je koncept domovinske varnosti v ZDA in omejevanje državljskih svoboščin po 11. septembru 2001.

a) *Okvirjanje* definira kaj je kriza in posledično lahko oblikuje primerne strategije za preseganje krize. Pri tem zavzema osrednje mesto jezik, s katerim različni akterji, predvsem vladne institucije, poskušajo vsiliti svoje videnje in razumevanje krize ter doseči popoln nadzor, ki so ga ob pojavu krize vsaj začasno izgubile in hkrati preprečiti drugim akterjem, predvsem izven oblastnih struktur, promocijo lastnega razumevanja krize.

b) *Ritual* je ponavljajoče se in družbeno standardizirano simbolno vedenje. Tako v krizi lahko pričakujemo pojav: ritual solidarnosti, ritual pomirjanja in očiščevanja ter rituala mržnje.

c) *Maskiranje* je posebna oblika komuniciranja akterjev kriznega upravljanja in vodenja z javnostmi, s katero želijo zmanjšati resnost krize ali posledic krize. Pri tem lahko uporabijo naslednje strategije: *normalnost* (strategija "*bussiness as usual*")-aktivnosti v organizaciji oz. instituciji se želijo javnosti prikazati kot popolnoma vsakdanje, s ciljem pridobivanja časa; *zanikanje*-obstoje krize je zanikan tako, da se dogodek označi kot neizogiben in popolnoma naraven in *prikrivanje*-aktivnosti se skrivajo pred očmi javnosti.

Kot opozarja t`Hart (1993: 47) je cilj simbolno-političnega pristopa: »...*pogledati v zakulisje uradnih aktivnosti in pojasnil oblasti ter zaznati globljo vsebino vprašanj avtoritete, legitimnosti in moči, ki so neločljivo povezane z definiranjem kriz, njihovim reševanjem in posledicami za obstoječe institucije oblasti*«.

#### **4.4 Odločevalski pristop**

Neke splošne definicije odločevalskega pristopa ni, kar je v veliki meri posledica množice variacij znotraj tega pristopa. Vendar pa lahko glede na Hermannove (1972: 12) ugotovitve opredelimo njegove glavne značilnosti:

1. osredotočenost na proces odločanja oz. proces oblikovanja odločitev,
2. izhodišče analize so avtoritativne enote odločanja, bodisi posamezniki ali kolektivitete,
3. osrednjo vlogo igrajo procesi interpretacije razmer v enoti odločanja, poskuša se ugotoviti vpliv različnih kontekstov na izbire enot odločanja,
4. odločitev naj bi temeljila na paradigmi akcija - reakcija, ki pa so jo politologi razširili na štiri faze: dražljaj (stimulus) oz. politika neke države; percepcija tega dražljaja (stimulusa) v drugi državi; odgovor države prejemnice dražljaja (stimulusa) in percepcija odgovora v državi izvirnega dražljaja (stimulusa). V

osnovi gre za širitev paradigme akcija - reakcija v paradigmo akcija – predstava - reakcija (glej tudi Stern, 2001: 36).

McClelland (1972: 86) pravi, da se odločevalski pristop osredotoča prvenstveno na procese in razmerja znotraj odločevalskih enote ter na dejavnike, ki vplivajo na ta proces, pri čemer identificira naslednje dejavnike: javno mnenje, neformalne in nevladne organizacije ter organizacijske, percepcijske, motivacijske in osebnostne prvine, ki vplivajo na proces odločanja. V okvir tega pristopa sodi tudi kognitivno-institucionalni pristop, kateremu bom zaradi pomembnosti posvetil celotno naslednje poglavje.

## **5. Kognitivno-institucionalni pristop**

V tem poglavju bom temeljito predstavil kognitivno-institucionalni pristop, še posebej obe teoretični izhodišči: kognitivno revolucijo v psihologiji in neoinstitucionalizem v politologiji. Nadaljeval bom z vplivom obeh izhodišč na analizo kriz, predvsem z vidika vloge konteksta, definiranja problema in oblikovanja preferenc ter procesa odločanja.

### **5.1 Teoretična izhodišča kognitivno-institucionalnega pristopa**

Teoretična izhodišča kognitivno-institucionalnega pristopa izvirajo predvsem iz spoznanj sodobne kognitivne psihologije (kognitivna revolucija) in institucionalizma (neoinstitucionalizem). Zaradi vpliva obeh znanstvenih naborov znanj je nujno in korektno, da obema namenim nekaj vrstic ter predstavim njun vpliv na oblikovanje kognitivno-institucionalnega pristopa k proučevanju sodobnih kriz.

#### 5.1.1 Kognitivna revolucija

Osrednja dejavnika *kognitivne revolucije* sta subjektivnost in predstava (Stern, 2001). O revoluciji govorimo zaradi sprememb pri opredeljevanju subjektivnosti v behaviorističnem modelu človeškega odzivanja, kjer se je Skinnerjeva paradigma *dražljaj (stimulus)-reakcija (response)* nadomestila z bolj dodelano paradigmo *dražljaj (stimulus)-predstava (representation)-reakcija (response)* (Fiske in Taylor, 1991). V tem modelu postane *predstava* glavni oblikovalec človeškega vedenja. Da bi razumeli človekovo vedenje

moramo nujno rekonstruirati subjektivno interpretacijo konteksta in situacije, ki je privedla do določenega posameznikovega vedenja oz. delovanja (Stern, 2001: 36)<sup>14</sup>.

Ker pa človek pogosto deluje v negotovih razmerah, si pri premagovanju negotovosti in dojetanju okolja ter dogajanja v njem pomaga z lastnimi pričakovanji in verovanji. Tako Fiske in Taylor (1991: 14) poudarjata, da pretekle izkušnje, kodificirane v sistem shranjenih tolmačenj, močno vplivajo na posameznikovo interpretacijo dogajanj. Podobno pomembna so po Brunerju (1957: 123-152) tudi pričakovanja posameznika, saj nekdo v nejasnih okoliščinah vidi nekaj, kar na podlagi preteklih izkušenj v kontekstu v katerem deluje, pričakuje, da se bo zgodilo ali pojavilo<sup>15</sup>. Pri tem pa tudi poudarja posameznikovo nagnjenost k osredotočenju svoje pozornosti na en sklop odprtih vprašanj, ob hkratnem popolnem ignoriranju ostalih sklopov oz. možnosti, s čimer se pojavi selektivnost, ki se neposredno navezuje na človeško omejeno sposobnost pridobivanja in obdelovanja informacij.

Pri omejeni človeški sposobnosti obdelave podatkov in sprejemanja informacij sta osrednjega pomena presežek in pomanjkanje informacij. Človek je neprestano izpostavljen toku informacij, ki v nekem trenutku doseže točko, v kateri preseže človeško sposobnost obdelave množice prihajajočih informacij. Posledica je selektivno opazovanje dogajanja v okolju cilj tega je povečati zmožnosti obdelave informacij, ki naj bi se nanašale na problem. S tem se vzpostavi okvir agende, ki je v danem trenutku v posameznikovem središču pozornosti. Z vzpostavitvijo tega okvira in selekcijo prihajajočih informacij, pa se pojavi tudi nevarnost, da posameznik prezre pomembne informacije o problemu, ki ga rešuje. Nasproten fenomen je pomanjkanje informacij, še posebej, ko je problem že definiran. Zato je posameznik v takšni situaciji pogosto prisiljen "iti preko dane informacije", da bi s tem omogočil interpretacijo dogajanja okoli nas (Stern, 2001: 37). To preseganje pa posameznik izvede na zelo površen in hazarderski način z uporabo lastnih kognitivnih shem, scenarijev razvoja dogodkov, analogij, metafor, kognitivnim naborom različnih vrst bližnjic, ki so pogojene ali z okoljem ali z družbo, a posameznika enako verjetno usmerijo v pravo ali

---

<sup>14</sup> Stern kot primer navaja ravnanje posadke ameriškega rušilca (USS Stark) v Perzijskem zalivu, ki je kot posledica predhodnih izkušenj posadke in napačnega tolmačenja situacije v zračnem prostoru okoli rušilca privedla do sestrelitve iranskega potniškega letala (Stern, 2001: 36)

<sup>15</sup> Primer takšnega ravnanja je teroristični napad na zvezno zgradbo v Oklahoma City-u, kjer so odgovornost za bombni napad, zaradi pomanjkanja informacij sprva pripisali islamskim fundamentalistom in so šele v kasnejši fazi raziskave prišli do indicev, ki so jih usmerili na domače militantne skupine (Stern, 2001).

napačno smer, stran od obravnavanega problema (Stern, 2001; Chase, Hertwig in Gigerenzer, 1998).

V preteklosti je bil raziskovalni poudarek na ne-čustveni oz. hladni obdelavi informacij. Z vse večjo uveljavitvijo *kognitivne revolucije* pa se je vloga kognicije in motivacije okrepila, še posebej se je povečal interes za interakcije medemocijami, motivacijo in sposobnostmi obdelave informacij. Oblikovalo se je spoznanje, da posameznik različno interpretira informacije, kar je pogojeno z okoljem in družbo, v kateri deluje oz. s situacijo, v kateri se nahaja. Tako ni zanemarljiv vpliv različnih predsodkov in trenutnih občutenj (občutek izdaje, konflikt vrednot...) na proces odločanja, ki zaradi navedenega pogosto zaide v smer napačne odločitve (Stern, 2001; glej tudi Bovens in ostali, 1999; Chase, Hertwig in Gigerenzer, 1998).

V okviru *kognitivne revolucije* zavzema pomembno mesto tudi stres in njegov vpliv na kognitivne sposobnosti posameznika. Izstopa predvsem odnos med intenzivnostjo stresa in sposobnostjo odločanja. Stern (2001) in Holsti (1990) zagovarjata tezo obrnjenega U<sup>16</sup>, po kateri naj bi odsotnost stresa zmanjševala kognitivne sposobnosti, zmerni stres krepil kognitivne sposobnosti, medtem ko naj bi intenzivni stres zopet zmanjševal kognitivne in splošne sposobnosti posameznika.

Holsti nadalje ugotavlja, da se pri posamezniku, podvrženemu intenzivnemu stresu, lahko pojavijo negativni kognitivni vzorci kot so: zmanjšan obseg pozornosti, kognitivna rigidnost in ozkost časovne perspektive. Tako posamezniki, podvrženi intenzivnemu stresu, zmanjšujejo obseg svoje pozornosti prihajajočim informacijam, izražajo kognitivno rigidnost oziroma zmanjšano kreativnost pri soočanju s kompleksnimi problemi. Pri reševanju teh se pogosteje zatekajo k uporabi preteklih izkušenj, tj. aplikaciji preteklih izkušenj pri reševanju aktualnih problemov, ter se osredotočijo predvsem na kratkoročno perspektivo reševanja problema v škodo dolgoročnega reševanja, s čimer se zmanjšuje tudi njihova senzibilnost pred sprejetjem prenapljenih odločitev (O. R. Holsti, 1990: 124-128).

---

<sup>16</sup> Lebow in Stein (1994: 331-338) ugotavljata, da je opredelitev stresa, navedena v teoriji obrnjenega U, nezadostna, in predlagata razgradnjo koncepta v tri tipe: pomanjkanje časa ali preobremenjenost, grožnja izgub, ki bi povzročile notranji konflikt in grožnja izgub, ki bi okrepile obstoječi notranji konflikt. Trdita, da imajo lahko navedene oblike stresa različne učinke na posameznikove sposobnosti odločanja.

### 5.1.2 Neo-institucionalizem

Najpomembnejša prvina *neo-istitucionalizma* je upoštevanje avtonomije posameznika ob upoštevanju omejevalnih in preprečevalnih učinkov institucionalnega okolja, v katerem deluje in sprejema odločitve ter politične usmeritve (Stern, 2001: 39). March in Olsen (1989: 17) opazata, da so »... *politične institucije istočasno izziv našemu občutku razumljive racionalnosti in hkrati primarni instrument za njihovo razumevanje.*«

V okviru neoinstitucionalnega politično-organizacijskega pristopa je za proučevanje kriznega odločanja najpomembnejša njegova osredotočenost na družbene strukture srednjega nivoja ("*middle level groups*") kot so: skupine, frakcije, mreže, koalicije... ; v katere so individualni odločevalci vstavljeni in v katerih igrajo svoje vloge (March in Olsen, 1989). Te strukture delujejo kot kolektivni akterji in kot strukturalna telesa, ki hkrati omejujejo in omogočajo delovanje posameznikov in manjših kolektivnih akterjev (Stern, 2001: 40). Delovanje teh družbenih skupin pomembno vpliva na dejanski pretok informacij, na delitev politično-administrativne oblasti in nagnjenost k sodelovanju ali nesodelovanju. Zavedanje tega nam omogoča proučevanje praktičnih razmerij, ki jih sicer ni mogoče zaznati v formalni politično-administrativni strukturi organizacije (Stern, 2001).

Nadalje neo-institucionalizem izpostavlja velik pomen in vlogo pravil, norm, vlog in rutin ter družbenih identitet v sodobnih družbah in upravno-administrativnih organizacijah ( L. M. Newlove, E. Stern in L.Svedin, 2000; Stern, 2001). Tako March in Olsen (1989: 21-22) navajata: »*Dejanje posameznika je pogosteje bolj utemeljeno na iskanju normativno primerne vedenja, kot pa na preišljeni izbiri glede možne alternativne izbire. Da bi opisali vedenje, kot ga usmerjajo pravila in norme, moramo na dejanje gledati kot na odgovor, ki je primeren glede na posameznikov položaj. Pravila tako opredeljujejo razmerje med vlogami v razmerah, v katerih je nosilec ene vloge v podrejenem položaju glede na nosilca druge vloge*<sup>17</sup>«. Vendar pa pomen in vloga pravil, norm, vlog in rutin ter družbenih identitet nista absolutna, saj neo-institucionalizem, podobno kot kognitivna revolucija, izpostavlja tudi vlogo subjektivnosti pri interpretaciji sveta. March in Olsen (1989: 51) nadalje pretresata tezo, po kateri se: »*Politični procesi enako zanimajo za*

---

<sup>17</sup> Sjöblom (1993: 401-403), dodaja, da navedena logika primernosti oziroma spodobnosti velja predvsem za rutinizirane in nekompleksne odločitve, medtem ko je pri ključnih in kompleksnih odločitvah bolj verjetna uporaba logike mogočih posledic odločitve.



*oblikovanje interpretacij in oblikovanje vizij, kakor se zanimajo za razjasnjevanje odločitev. Življenje tako primarno ni samo izbira, ampak tudi interpretacija*«. Rein in Shön (citati po Stern, 2001: 41) definirata oblikovanje okvira političnega procesa, kot: »*Način selekcije, organiziranja, interpretiranja in razumevanja kompleksne realnosti, s čimer se omogoči oblikovanje smernic za spoznavanje, analiziranje, prepričevanje in delovanje*«. Če želimo torej razumeti vedenje in delovanje posameznika in skupine, moramo razumeti predvsem posameznikovo ali skupinsko interpretacijo dane situacije, oz. oblikovanje problemskega okvira, v katerem dojemajo to situacijo. Raziskovalec mora torej v svoji analizi vedno izhajati iz podmene, kako odločevalec razume problem, in v kakšnem institucionalnem okviru ga rešuje (Stern, 2001: 41).

Pri političnem odločanju, kakor tudi pri drugih oblikah odločanja, igra pomembno vlogo zgodovina in nasledstvo tj. vpliv preteklih odločitev in politik. Dejstvo je, da odločevalci k reševanju problema ne pristopajo z ničelne točke, torej ne delujejo v zgodovinskem vakuumu. Pri svojem delovanju se opirajo na lastne in institucionalne izkušnje ter spoznanja, pridobljena skozi preteklo delovanje. To jim pomaga pri oblikovanju predstav o problemu in formiranju pristopov k njegovemu reševanju. Preteklo delovanje in organizacijsko-politično nasledstvo, ki ga tvorijo pretekle politike oz. odločitve (aktualna oblastna struktura ga je podedovala), pa pomembno omejujejo svobodo aktualne oblasti pri izbiranju političnih alternativ, uporabi virov, pristojnosti in proceduralnih postopkov. Gre za splošno značilnost procesa odločanja, ki ni strogo omejena samo na politični proces, temveč velja tudi za ostale vidike družbenega življenja. Zato mora biti vsak raziskovalec pozoren na pretekle dogodke v organizaciji, v okviru katere poteka odločanje, in tudi na zaporedje sprejemanja odločitev med krizo, saj pretekle odločitve pogosto v precejšni meri pogojujejo prihodnje odločitve (Stern, 2001: 41-42).

Značilnost vsake organizacije je tudi politizirana narava organizacijskega življenja, še posebej v okviru oblastnih organizacij (Alison, 1971: 144-181, glej tudi Alison in Zelikow, 1999). Pomembno se je zavedati, da večina odločitev ni sprejeta instrumentalno oz. izključno na podlagi skupnih nedvoumnih organizacijskih vrednot in ciljev, ampak predvsem na podlagi neprestanih pogajanj ali tekmovanj med posamezniki, skupinami in frakcijami znotraj organizacije. Slednje so lahko posledica razlik v organizacijski kulturi, razlik v pogledih glede razvoja organizacije oz. reševanja določenega problema, pogosto pa so tudi posledica značajskih lastnosti, konkurenčnosti in karierizma posameznikov znotraj

organizacije. Običajen rezultat v teh primerih je prevlada ene skupine ali posameznika nad drugimi, še pogosteje pa je odločitev rezultat (Stern, 2001: 42): »... *napenjanja mišic okoli odločitve o nadaljnji politiki institucije med različnimi akterji.*« Ne sme pa se zanemariti dejstva, da izbira politike ni le posledica konfliktov, ampak tudi zavezništov, koalicij in podobnih *qui pro quo* zvez med vpletenimi akterji.

Komuniciranje je ena pomembnejših prvin vsakega procesa odločanja in tako tudi političnega, ki je po mnenju t` Harta (1993: 37-41) ne smemo obravnavati samo in zgolj z upravljalno-tehnokratskega in racionalnega vidika, ampak tudi z vidika pomena in posledic komuniciranja na potekajoči politični proces, pri čemer ni pomembno samo politično komuniciranje med protagonisti nekega političnega procesa, ampak je pomembna tudi simbolna in pomenska vsebina komuniciranja.

Če na kratko povzamem, so glavne prvine neo-institucionalnega pristopa k analizi političnega odločanja naslednje: pristop k srednjemu nivoju v odločevalski verigi (skupine, mreže, frakcije); institucionalna struktura in kultura: pravila, norme, vloge in rutine; subjektivnost; interpretacije in okvirjanje problema; zgodovina in politično nasledstvo; proces odločanja znotraj organizacije; oblike komuniciranja in simbolizem.

## **5.2 Vpliv kognitivne revolucije in neo-institucionalizma na analizo kriz**

Glede na spoznanja, zajeta v okviru obeh pristopov, kognitivne revolucije v psihologiji in neo-institucionalizma v politologiji, lahko zaznamo naslednje implikacije na analizo kriz in kriznega upravljanja in vodenja: 1) vloga konteksta, 2) procesi pred sprejetjem odločitve: definiranje problema in oblikovanje preferenc, 3) proces odločanja, 4) tematsko-holistična ali redukcionistično-zčasna analiza, 5) preigravanje moči, interesov in vzrokov, 6) sodelovanje in avtoriteta ter 7) kooperativnost in konfliktnost v stresnih razmerah. V nadaljevanju bom podrobneje predstavil vsako izmed navedenih implikacij.

### 5.2.1 Pozornost na vlogo konteksta

Stern (2001: 43) poudarja, da je reakcije posameznika ali organizacije nemogoče razumeti brez predhodnega poznavanja zgodovine posameznika ali organizacije, saj predhodna dejanja pomembno sooblikujejo kognitivne dispozicije pri razumevanju, okvirjanju in

reševanju problema. Pretekle izkušnje in spoznanja omogočajo obliko sedanje organizacije, raven in karakter predkrizne pripravljenosti in razporeditev sredstev ter oblikovanje organizacijske kulture in vrednot. Pri tem ne smemo zanemariti vpliva družbenih, kulturnih in okoljskih vzorcev (glej tudi Chase, Hertwig in Gigerenzer, 1998). Pomembna prvina konteksta je tudi časovna perspektiva analize, v okviru katere opazujemo dogajanje. Pri tem je enako pomembno tako diahronično kakor tudi sinhronično časovno zaporedje (Stern, 2001: 43). V okviru diahronične časovne perspektive moramo biti pozorni na dogodke, ki so dominirali na politični sceni pred pojavom krize, medtem ko v okviru sinhronične časovne perspektive opazujemo predvsem dogodke, ki s sočasnim pojavom zmanjšujejo odločevalčevo pozornost na krizo. Pri obeh časovnih perspektivah pa moramo seveda upoštevati institucionalni kontekst krize, v smislu razumevanja in poznavanja delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja, tako na formalno-pravni ravni kakor tudi na čisto neformalni oz. operativno-izvajalski ravni (glej Stern, 2001).

### 5.2.2 Definiranje problema in oblikovanje preferenc

Definiranje problema in vrednostno<sup>18</sup> razvrščanje vrednot sta posledica kognitivno-administrativnih procesov in kot takšna nista nujno objektivna in znanstveno nevprašljiva procesa, vendar pa nedvoumno pomembno vplivata na delovanje posameznikov, vpetih v proces politično-administrativnega odločanja. Gre za ponavljajoč se proces, pri katerem se prvotna spoznanja in predhodno razumevanje problema ter njegove mogoče rešitve soočajo, dokler se ne oblikuje prevladujoč pogled ali konstalacija pogledov (Stern, 2001: 44; March in Olsen, 1989). Raziskovalci kriznega odločanja morajo biti torej pozorni na problem spreminjanja prevladujočih vrednot, definiranja in okvirjanja problema in oblikovanje mogočih rešitev v okviru razvoja krize (Stern, 2001).

### 5.2.3 Proces odločanja

Pri proučevanju krize oz. kriznega upravljanja in vodenja je pomembno osredotočiti se na obnovo celotnega procesa odločanja, vključno z vsemi subjektivnimi elementi in dogodki, ki usmerjajo in vplivajo na raziskovalno pozornost. Opazovati je potrebno spreminjajoče se vzorce razumevanja problema in proces odločanja skozi čas ter težiti k odgovorom na

---

<sup>18</sup> Vrednote se razvrščajo glede na vrednost (pomembnost), ki jo vrednotam pripisuje krizni akter (država, družba, organizacija, odločevalska skupina, posameznik).

vprašani »*kaj so vedeli in kdaj so to izvedeli*«? (Stern, 2001: 44; George in Bennet, 1997). Opazovati in zaznati je potrebno vzorce kriznega odločanja, ki so lahko zelo različni glede na različne krize in sisteme kriznega upravljanja in vodenja. Pri tem se lahko opiramo na našemu znanstveno-raziskovalnemu interesu in pristopu primerna teoretično-metodološka orodja, ki so nam na voljo v obstoječem bogatem naboru teh različnih orodij.

Enega pomembnejših teoretično-metodoloških pristopov sta razvila Allison in Zelikow (1999) ob analizi Kubanske krize. Gre za trojni model analize procesa odločanja na ravni vlade oz. izvršilne oblasti, ki ga tvorijo naslednji elementi: *racionalni akter*, *vedenje organizacije* in *oblikovanje vladne politike*<sup>19</sup>.

Model *racionalni akter* temelji na unitarni enoti odločanja, kateri so v procesu odločanja glavno vodilo nacionalni cilji in interesi, ki vplivajo na izbiro in obravnavo alternativ delovanja ter opredeljujejo sprejemljivost posledic posamezne odločitve. Cilj vsakega unitarnega racionalnega akterja, običajno gre za posameznika ali majhno odločevalsko skupino, je racionalnost delovanja in odločanja, ki temelji na: »...*konsistentni, vrednostno maksimirani izbiri v okviru specifičnih omejitev*« (Allison in Zelikow, 1999: 18). Problem racionalni akter obravnava kot celoto in ima za svoje delovanje tudi vsa potrebna pooblastila in politično moč (Allison in Zelikow, 1999: 13-75, 391).

Izhodišče modela *vedenja organizacije* je odločitev, ki je posledica organizacijskega outputa. Pri tem sodeluje večje število akterjev (ministrstva, uradi, agencije), od katerih vsak le delno razume problem in ima samo delne pristojnosti in politično moč za njegovo reševanje. Njihovo delovanje označujejo: skladnost odločitev s cilji organizacije, sekvenčna pozornost posameznim ciljem, standardizirane procedure, programi in repertoarji delovanja, problemsko usmerjeno raziskovanje, centralizirano usmerjanje in nadzor ter organizacijski output, ki se navzven izraža kot odločitev vodje organizacije (npr. ministra, direktorja urada). Pri njihovem vedenju so pomembni naslednji dejavniki: obstoječe organizacijske kapacitete, prioritete organizacije, organizacijska kultura, konfliktni interesi znotraj organizacije, pretekle rutine in vzorci delovanja, omejena fleksibilnost, voditelj organizacije in dolgoročno načrtovanje (Allison in Zelikow, 1999: 143-196, 391).

---

<sup>19</sup> Kritiki očitajo avtorjema pretirano osredotočenost na vlogo birokratskih organizacij pri oblikovanju državne politike in zanemarjanje vloge predsednika (vodja izvršilne oblasti) in vpliva njegovega stila vodenja (v tem primeru Kennedyja) (glej Bernstein, 2000).

V okviru modela *oblikovanja vladne politike* je odločitev politična rezultanta barantanja in pogajanja med različnimi političnimi akterji (uradniki, ministri), ki delujejo na podlagi lastnih ciljev, interesov in vložkov, posedujejo različne ravni moči in kanale delovanja ter vplivanja. Odločevalsko enoto sestavljajo ministri in visoki državni uradniki, ki oblikujejo krog glavnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Pri oblikovanju odločitve igrajo osrednjo vlogo moč, položaj akterja v hierarhiji vladnega sistema, dostop do informacij, vpliv zunanjega okolja in podpora organizacijskega aparata na nižjih ravneh odločanja (Allison in Zelikow, 1999: 255-324).

Behavioristično-konfrontacijski model odločanja, ki sta ga razvila Snyder in Diesing (1977: 340) identificira tri oblike odločanja: a) *maksimiranje pričakovanih koristi*, ki je soroden modelu racionalni akter, b) *omejena racionalnost* in c) *birokratske politike*. Pri tem *maksimiranje pričakovanih koristi* definirata enako kot Allison in Zelikow definirata svoj koncept racionalnega akterja (glej Allison in Zelikow, 1999:143-196, 391). Popolnoma nov pa je model *omejene racionalnosti*, ki ohranja idejo unitarne enote odločanja, a zavrže idejo enotnega cilja oz. interesa. Izhaja iz predpostavke medsebojno alternativnih dobrin, pri katerih doseganje ene izmed njih vodi v izgubo in nedoseganje druge dobrine. Model *birokratske politike* zavrže idejo unitarne enote odločanja in jo nadomesti z množico vladnih resorjev, agencij in uradov, ki delujejo v okviru svojih pristojnosti in razpoložljivih virov. Tako se politika oz. odločitev oblikuje v procesih pogajanj in barantanja ter iskanja potrebnih soglasij za legitimizacijo in predvsem izvedbo neke odločitve ali politike. Gre torej za model, ki bi ga lahko umestili nekje med modelom *vedenja organizacije* in modelom *oblikovanja vladne politike* (glej Allison in Zelikow, 1999: 255-324).

Z behavioristično-sistemskega vidika pa sta Hermann in Brady (1972: 281-302) razvila naslednje modele kriznega vedenja oz. odločanja: individualni stresni model, organizacijski model, model sovražne interakcije, model kalkulacije stroškov (zadnja dva se nanašata na raven nacionalne države) ter kompleksni model, ki združuje vse štiri modele.

Janis in Mann (1979: 45-81) sta razvila konfliktni model odločanja, ki opredeljuje odločanje kot stresno, tvegano, negotovo in notranje konfliktno dejavnost izbiranja med različnimi alternativami. Kakovostno odločanje je zato mogoče samo, v kolikor odločevalec deluje v zaporedju naslednjih korakov: temeljito razišče vse možne alternative, določi cilje, ki jih želi doseči in določi vrednote, ki ga vodijo k tem ciljem, podrobno

pretehta učinke vsake izmed alternativ, išče dodatne informacije o vsaki izmed alternativ, upošteva vsako novo prispelo informacijo, pred končno izbiro pa še enkrat pretehta posledice vsake izmed alternativ in oblikuje načrt izvedbe odločitve.

Kouzmin in Jarman (1989: 397-435) sta razvila okoljsko pogojen kompleksni model kriznega odločanja, ki poskuša zajeti različne oblike kriznega odločanja ne glede na naravo in vrsto krize. Na navedenih osnovah sta oblikovala štiri oblike kriznega odločanja: *algoritmično*, *oportunitetno-stroškovno*, *prebijanje skozi nejasne razmere* in *krizno obliko*.

1. *Algoritmična oblika*: procesa kriznega odločanja je utemeljen na rutinah, standardih delovanja organizacije, pravilih in normah ter preteklih izkušnjah in precedanih. Stopnji negotovosti in nepredvidljivosti sta zelo nizki, problem pa relativno enostavno rešljiv (rutinizirano delovanje).
2. *Oportunitetno stroškovna* temelji na percepciji stroškov in učinkov. Osnova za tovrstno vodenje je jasno definiran problem, pri čemer je stopnja negotovosti višja, medtem ko je stopnja rutiniranosti, uporabnosti pravil in norm ter precedanov in preteklih izkušenj manjša.
3. *Prebijanje skozi nejasne razmere* poteka v razmerah sorazmerno visoke stopnje negotovosti in nepredvidljivosti, kjer odločitve ne morejo biti utemeljene na podlagi precedanov, preteklih izkušenj, pravil, norm in rutin delovanja organizacije. Problem je nejasen in potencialno zelo zapleten, zato njegovo reševanje zahteva iskanje novih in izvirnih rešitev.
4. *Krizna oblika* se pojavlja v razmerah popolnega kaosa in katastrofičnosti. Označuje jo visoka stopnja negotovosti, nepredvidljivosti, nejasnosti in zapletenosti problema ter izjemno nizka stopnja uporabnosti pravil, standardov in norm organizacijskega delovanja.

Avtorja nadalje ugotavljata, da lahko vsaka kriza skozi svoj eskalacijski razvoj obsega različne oblike kriznega odločanja, pri čemer sta identificirala štiri razvojne poti kriznega odločanja (Kouzmin in Jarman, 1989: 416-426):

1. *algoritmično* preide v *oportunitetno-stroškovno*, nato v *prebijanje skozi nejasne razmere* in končno eskalira v *krizno odločanje* (železniška nesreča v Grenvillu),
2. *algoritmično* preide v *oportunitetno-stroškovno*, ki nato preide neposredno v *krizno odločanje* (požar v Tasmaniji 1967, požar v podjetju Dar),

3. *algoritmčno* preide neposredno v *prebijanje skozi nejasne razmere* in se stopnjuje v *krizno odločanje* (nadlegovanje kronškega ministra v Avstraliji leta 1987),
4. *algoritmčno* preide neposredno v *krizno odločanje* (zrušitev mostu Westgate, porušitev Kolizeja v Ljubljani).

Za raziskovanje kriznega upravljanja in vodenja ter še posebej procesa kriznega odločanja pa so pomembne tudi ugotovitve o vplivu družbeno-političnega konteksta na proces odločanja, ki so jih Stern in sodelavci (2002) pridobili v okviru raziskav kriznega upravljanja in vodenja v tranzicijskih državah. Opredelili so naslednje posebnosti v procesu odločanja, ki so v večji meri prisotne v tranzicijskih kot pa v demokratično razvitih državah (Stern in ostali, 2002: 538-545):

1. v tranzicijskih državah je krizno upravljanje in vodenje bolj kot v demokratično razvitih državah nagnjeno k centralizaciji<sup>20</sup> odločanja (odločanje z vrha),
2. v tranzicijskih državah je večja tudi verjetnost, da se na vrhu odločevalsko-hierarhične lestvice uveljavi herojski odločevalec oz. "odločni vodja",
3. v tranzicijskih državah je v primerjavi z demokratično razvitimi državami večja tudi verjetnost pojava tako ekstremnih oblik konflikta (npr.: birokratsko-kabinetne politike ali pa paraliza/negativizem) kakor tudi, vendar redkeje, oblik ekstremne komformnosti (npr.: sindrom nove skupine),
4. intenzivnost in škodljivost tovrstnih konfliktov je v tranzicijskih državah večja kot pa v demokratično razvitih državah, saj so v njih že razviti mehanizmi in uveljavljene prakse za preseganje tovrstnih odklonov,
5. tranzicijske države so zaradi želje po vstopu v mednarodne organizacije bolj dovzetne za njihove vplive, nasvete in sugestije.

Iz navedenega je razviden velik vpliv družbeno-političnega konteksta, ki ga zaradi korektnosti znanstveno-raziskovalnega dela ne smemo zanemariti.

Obstaja torej cela množica različnih modelov odločanja, pri čemer sem predstavil le nekatere, po moji presoji pomembnejše in vplivnejše modele, ki lahko raziskovalcu služijo kot teoretično-metodološko orodje ali izhodišče pri proučevanju kriznega upravljanja in vodenja oz. kriznega odločanja.

---

<sup>20</sup> O (de)centraliziranosti glej metodološko-hipotetični uvod (op.p).

### **5.3 Tematsko-holistična analiza ali redukcioniistično-začasna analiza**

Pri proučevanju kriznega upravljanja in vodenja morajo raziskovalci nujno opredeliti nekatera metodološka izhodišča svoje analize. Gre predvsem za vprašanje načina obravnave krize, ki jo lahko opredelimo in obravnavamo kot eno samo odločitev (tematsko-holističen pristop) ali pa kot serijo zaporednih odločitev (redukcioniistično-začasen pristop) (Stern, 2001: 44). Primer slednjega je pristop, ki ga je izbral Allison (1971)<sup>21</sup> in temelji na treh ločenih paradigmah oz. teoretičnih izhodiščih za proučevanje procesa odločanja. Vendar pa, kot ugotavlja Stern (2001: 45), večina raziskovalcev najpogosteje zavzema dokaj holistični pogled na proces odločanja, za katerega je značilno identificiranje rezultatov procesa odločanja oz. krize, ki služijo kot izhodišče za sledenje procesa odločanja, obravnavo alternativ in ciljev akterjev odločanja. Pri tem metodološkem izhodišču je kriza, ne glede na obseg in dolžino, konceptualizirana kot sorazmerno enoten odločevalski problem, ki se začne s pojavom za odločevalce ali upravno-administrativne organizacije stresnih okoliščin, ki nato novonastalo situacijo bolj ali manj vešče upravljajo in vodijo ter jo privedejo do popolne eskalacije ali pomiritve. Primer tovrstne analize je študija primera asimetričnega kriznega upravljanja in vodenja (glej Stern in Sundelis, 1992).

Vendar pa se tovrstno raziskovalčevo videnje procesa odločanja nujno ne sklada z izkušnjo posameznika vključenega v ta proces, ki krizo običajno percipira kot soočanje z vrsto bolj ali manj perečih problemov, za katere mora najti rešitev (Stern, 2001: 45). Torej proces odločanja dojemajo kot zaporedje bolj ali manj nujnih odločitev, ki vse skupaj v končni fazi vodijo k neki trajni rešitvi krize. Vsekakor je za proučevanje procesa (kriznega) odločanja, kot ugotavlja Stern (2001), nujno uporabiti raziskovalno metodo, ki nas približa dojetanju tega procesa tako z vidika celotne krize (holističnega vidika) kakor tudi z vidika posameznika-odločevalca, ki se na terenu sooča z nizom problemov in dilem (redukcioniistični vidik).

### **5.4 Interakcija moči, interesov in vzgibov**

Literatura, temelječa na neo-institucionalnem pristopu poudarja velik vpliv interakcije moči in interesov na proces odločanja (Stern, 2001). Načeloma naj bi se odločitve sprejemale na

---

<sup>21</sup> Glej tudi Allison in Zelikow (1999).



osnovi splošnega oz. javnega dobra, kar pa žal ni vedno res in tako se pogosto tudi v okviru kriznega upravljanja in vodenja odločitve sprejemajo na podlagi zelo ozkih interesov. Še posebej verjetna je prevlada ozkih interesov tam, kjer se odločitve sprejemajo na podlagi mnenj ekspertov. Ti se običajno v svojih mnenjih poenotijo, ko pa pride med njimi do razhajanj, nastopi vakuum, ki omogoča uveljavitev ozkih interesov in sprejemanje odločitev na podlagi kriterijev, ki ne samo da ne koristijo, ampak pogosto celo škodijo splošnemu interesu (Rosenthal in t'Hart, 1991; t'Hart in Preston, 1999). Pojavi se t.i. družbena dilema<sup>22</sup>, v okviru katere ima vsak posameznik ali odločevalska skupina na voljo dve alternativni: sodelovanje, s ciljem doseganja javnega dobra, ali pobeg, ki vodi k doseganju ozkih, pogosto zasebnih interesov (Liebrand, Wilke, Vogel in Wolters, 1986). V kolikor pride v kriznem upravljanju in vodenju do sprejemanja odločitev na osnovi posebnih interesov, lahko dosežejo posledice tega neslutene razsežnosti<sup>23</sup> (Rosenthal in t'Hart, 1991; t'Hart in Preston, 1999). Raziskovalec mora torej biti zelo pozoren, kateri razlogi in vzgibi so vodili k določeni odločitvi ter v kakšnem razmerju moči in interesov je bila odločitev sprejeta (Stern, 2001).

## 5.5 Participacija in avtoriteta

Participacija in avtoriteta označujeta pomembni prvini kriznega upravljanja in vodenja, ki se manifestirata v naslednjih treh sklopih raziskovalnih dilem (Stern, 2001: 47):

1. Kje se sprejemajo glavne odločitve (lokalna, regionalna ali državna raven)?
2. Kateri vladni ali nevladni akterji sodelujejo pri obravnavi, izbiri in izvedbi odločitev?
3. Kdo je nosilec avtoritete (posameznik, majhna odločevalska skupina ali mreža/konstalacija akterjev)?

Pri prvem sklopu gre predvsem za vprašanje procesov (de)centralizacije oz. (de)centraliziranosti sistema kriznega upravljanja in vodenja<sup>24</sup> (t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993; Rosenthal, Charles, t'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 456-457). Gre za

---

<sup>22</sup> Gre za eno izmed pogostih oblik vrednotnega konflikta.

<sup>23</sup> Černobilska nesreča je primer, kjer so prevladali interesi ozkega kroga politične elite nekdanje SZ pred širšim javnim interesom. Politična elita se je odločila za prikrivanje dejanskega stanja, kar je privedlo do pozne evakuacije bližnjih mest in večje izpostavljenosti prebivalstva sevanju. Podobno je bilo z usodo likvidatorjev, ki niso bili v celoti seznanjeni s posledicami aktivnosti ob sanaciji odprtega reaktorskega jedra (glej Löwenhardt in van den Berg, 1989; Stern, 2001).

<sup>24</sup> Podrobnosti o (de)centralizaciji in oblikah (de)centralizacije glej poglavje Vodenje in vodeni, str.: 57.

vprašanje, kako ima država ali akter kriznega upravljanja in vodenja rešeno vprašanje (de)centraliziranosti in kako slednja vpliva na proces odločanja ter razmejitev pristojnosti med različnimi ravnmi avtoritete. V tem pogledu je pomemben obstoj predhodno načrtovanega premika politično-administrativne ravni odločanja glede na obseg ogrožanja (t.i. "*upscaling*" ali "*downscaling*"), oz., kdaj in v kakšnih okoliščinah se v reševanje krize vključi višja raven odločanja.

Drugo vprašanje se navezuje na vprašanje participacije oz. odprtosti ali zaprtosti procesa odločanja, ali je proces kriznega odločanja omejen na ozko število notranjih sodelavcev enega samega akterja kriznega upravljanja in vodenja ali obstaja možnost sodelovanja zunanjih sodelavcev in udeležencev v procesu odločanja (glej Rosenthal in t'Hart, 1991: 363-368; Rosenthal, Charles, t'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 458-462; Grönvall, 2000). Ali neko krizo vodi in rešuje npr. državna uprava ali agencija kriznega upravljanja in vodenja le s svojimi potenciali ali k sodelovanju povabi tudi lokalne elemente in druge neposredno vpletene akterje (npr. lokalne skupnosti) (glej Stern, 2001).

Kako, in predvsem kdo, izvaja avtoriteto v okviru procesa kriznega upravljanja in vodenja ter posledično tudi odločanja, pa se neposredno nanaša na problem odločevalskih enot. Vprašanje, ki se tu postavlja je, ali sta avtoriteta in moč koncentrirani v rokah enega posameznika ali v majhni skupini na vrhu upravno-administrativne organizacije. Strokovna literatura nas usmerja k majhnim skupinam, katere naj bi najpogosteje izvajale naloge kriznega upravljanja in vodenja (t'Hart, Stern in Sundelius, 1997: 7-10; t'Hart in Wijkhuijs V. 1999; t'Hart, E.Stern in B. Sundelius, 1998: 212-217; Stern in Sundelius, 2002: 78; Brändström in Malešič, 2004: 15). Glede na svoj nastanek pa so lahko te skupine formalne in ustanovljene na podlagi pravne norme (svet za nacionalno obrambo, ameriški svet za nacionalno varnost, parlamentarni odbori ipd), ali pa so to ad hoc skupine, ustanovljene na podlagi potreb posamezne krize (glej Allison, 1971; Allison in Zelikow, 1999; Stern, 2001).

## 5.6 Sodelovanje in konflikt v stresnih razmerah

Poleg že navedenih prvin kriznega upravljanja in vodenja mora biti raziskovalec pozoren tudi na sodelovanje in konflikt<sup>25</sup> v okviru kriznega upravljanja in vodenja oz. kriznem odločanju. Prvini sicer zaznamujeta vsakršno obliko administrativno-političnega procesa odločanja ter tako tudi krizno upravljanje in vodenje, vendar gre pri slednjem za aktivnosti, v katerih sodeluje večje število zainteresiranih akterjev, poteka v negotovih in stresnih razmerah ter pod časovnim pritiskom, kar vse še povečuje tako verjetnost konflikta kakor tudi potrebo po sodelovanju (Stern, 2001: 47-48; Holsti: 1990; Sjöblom, 1993; Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991). Pri tem pa ne smemo zanemariti, da je lahko že sama rutinizirana narava delovanja upravno-administrativne organizacije razlog za nastanek konflikta (glej Levy, 1986; t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993).

Znanstvena spoznanja na področju mednarodnih odnosov in javnih politik (Allison in Zelikow, 1999: 256-258) opredeljujejo stališče kot preveč poenostavljeno, ko pravijo da na krizo ter krizno upravljanje in vodenje politika upravno-administrativnih organizacij nima vpliva. Empirična spoznanja nasprotno kažejo, da te t.i. birokratske<sup>26</sup> politike lahko celo odločilno vplivajo na proces odločanja v kriznem upravljanju in vodenju (Stern, 2001: 48; Sabatier, 1987). Konfliktnost se tako odraža v naslednjih oblikah (Stern, 2001: 65-69):

- Kabinetno-birokratska politika: je konfliktna interakcija med posamezniki ali frakcijami znotraj enote odločanja, ki v procesu odločanja privede do točke, ko je odločitev rezultat merjenja moči in ne ciljno usmerjenega analitičnega procesa. Pri tem je njihovo osrednje sredstvo moči zadrževanje oz. selektivno podajanje informacij, s čimer omogočajo promocijo lastnih interesov. Ker frakcije in skupine povezujejo različne medosebne vezi, percepcija skupnega interesa, ideološka homogenost oz. sorodnost ali karierna soodvisnost, so tudi te zelo podvržene pojavu t.i. patologije skupinskega razmišljanja. (Stern, 2001: 65; glej tudi Janis in Mann: 107-135).

---

<sup>25</sup> Ena glavnih pojavnih oblik organizacijskega konflikta so birokratske politike, za katere je značilno: prisotnost večjega števila akterjev v areni političnega odločanja, akterji imajo različne in nasprotujoče interese, nihče izmed akterjev nima prevladujočega položaja, odločitve so nujno posledica kompromisa in običajno niso enakovredne optimalnim rešitvam problema (Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991: 215).

<sup>26</sup> Izraz birokratske sem uporabil s ciljem, da izpostavim negativno konotacijo, ki jo temu izrazu pripisuje tako stroka kakor tudi širša laična javnost.

- Paraliza-negativizem : je ekstremna oblika konfliktnosti znotraj enote odločanja ali organizacije, pri kateri se v skupinskem obravnavanju problema pojavlja predirljiv negativizem ali paralizirajoča kljubovalnost, katera onemogoča učinkovito odločanje in delovanje skupine ali celotne organizacije (Stern, 2001: 66; Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991: 214-215).

T'Hart in Preston (1999: 55-56) pa opredelita konfliktnost znotraj organizacije kot *birokratsko konfrontacijo*, ki se v ekstremni obliki manifestira kot *vojskovanje* različnih akterjev, ki je verjetnejše v organizacijah, kjer veliko število akterjev vsiljuje svoje lastne interese v relativno odprti in slabo strukturirani areni moči. Verjetnost doseganja kompromisa je majhna, medtem ko je verjetnost neuspeha uresničitve doseženega dogovora visoka. Z vidika učinkovitosti je organizacija s tovrstnim procesom odločanja oz. oblikovanjem politike razsipna in dovzetna za paralizo ter prevračanje dejstev.

Na drugem polu imamo problem pretirane komformnosti v okviru odločevalske skupine, med katerimi prevladujejo naslednji vedenjski vzorci: *splošna komformnost*, *patologija skupinskega razmišljanja ("groupthink")* in *nova skupina*. Tudi pretirana komformnost ima ravno tako kot pretirana konfliktnost resne in pogosto uničujoče posledice na krizno upravljanje in vodenje (t'Hart, Stern in Sundelius, 1997; Rosenthal, Charles, t'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 468-469).

- Splošna komformnost: izhaja iz prikritega pritiska vodje, članov ali dela skupine na ostale člane ali del skupine, s katerim želijo doseči enotnost razumevanja problema in pogledov na njegovo rešitev, ne glede na dejansko ustreznost. Vsakršno odstopanje od skupinskih norm vodi v sankcije in v ekstremnih primerih do izključitve posameznika, kar ima za posledico zmanjšanje sposobnosti razločevanja alternativ v procesu odločanja z uporabo cenzure ali samocenzure (Stern, 2001: 67, 69).
- Patologija skupinskega razmišljanja ("groupthink"): gre za nezaveden pojav, pri katerem stres in negotovost prisilita člane odločevalske skupine v deviantno kohezivnost in obrambno izogibanje, ki oblikujeta v skupini proces odločanja, ki temelji na pretirani komformnosti članov, stereotipiziranju, ocenjevanju tveganja, ki škodi kakovosti procesa odločanja, poudarjanju pozitivnih in zanemarjanju negativnih vidikov odločitev, zanikanje negotovosti in zanikanje ali zmanjševanje osebne odgovornosti. Kasnejše teorije povezujejo patologijo skupinskega razmišljanja s *ponotranjenjem* in *popustljivostjo*, pri čemer se *ponotranjanje* nanaša na situacijo, v kateri člani skupine ponotranjijo skupinsko videnje realnosti brez lastnih

zadržkov, medtem ko se *popustljivost* nanaša na razmere, ko posamezniki v skupini ne izražajo svojega mnenja oz. dvomov o skupinskem konsenzu o določeni problematiki (Stern, 2001: 64; Allison in Zelikow, 1999: 283-287; Janis in Mann, 1977: 129-135; glej tudi Janis, 1982).

- Nova skupina: je vedenjski vzorec, ki je povezan z razvojem skupinske kohezije. Pri ad hoc ustanovljenih skupinah, novo institucionaliziranih ali radikalno destabiliziranih skupinah je zelo verjetna odsotnost skupinske subkulture in razvitih proceduralnih norm. Ta vakuum oblikuje pri članih skupine občutek negotovosti, ki oblikuje težnje po komformnosti in podrejanju članov skupine mnenju vodji skupine oz. prodornega člana. Temu nasproten je konfliktni vzorec, kjer se med člani skupine začne merjenje moči za prevlado v skupini (Stern, 2001: 64-65; glej tudi Stern in Sundelius, 1997b).

Glede konformnosti tudi t'Hart in Preston (1999: 55-58), kot nizko intenzivno obliko birokratizacije označujeta *birokratsko iskanje konsenza*, ki se navzven v ekstremu manifestira kot *patologija skupinskega razmišljanja*. Za *birokratsko iskanje konsenza* je značilno omejeno število akterjev, majhno razlikovanje njihovih mnenj, zaprtost in s pravili omejena arena odločanja oz. oblikovanja politike, sorazmerno transparentna struktura moči, kolegialno ozračje, relativno visoka stopnja pripravljenosti za doseganje kompromisa in visoka verjetnost uresničitve dogovorjenega. Z vidika učinkovitosti je tovrstna organizacija nagnjena k prenatrženim odločitvam, izolacionizmu in pretiranem posploševanju.

Kot zadnja naj navedem še hibridna vedenjska vzorca (Stern, 2001: 65-69):

- Manipulacija: gre za asimetrijo v dostopu do informacij in nadzora nad procesom odločanja, ki ga nepošteni člani izkoristijo za nasprotovanje izbrani smeri delovanja. Zavzame lahko različne oblike in jo je težko empirično razlikovati od ostalih vzorcev, tako lahko manipulator skupinsko tendenco k komformnosti izkoristi za svoje namene ali pa sproži frakcijski spor s ciljem uveljavljanja svoje rešitve kot sprejemljivega kompromisa (Stern, 2001: 67-69).
- Uravnotežena kritična obravnava: člani se osredotočijo na reševanje problema, konstruktivni konflikti izvirajo iz razlik v stališčih glede narave problema in primernosti posameznih rešitev. Člani izrabijo kognitivne in institucionalne vire s ciljem doseganja boljšega razumevanja problema in delitev svojega pogleda z ostalimi člani skupine (Stern, 2001: 68-69).

T'Hart in Preston (1999: 57), kot optimalno opredeljujeta vedenjski vzorec, za katerega je značilna odsotnost ekstremne konfliktnosti oz. komformnosti in pri katerem proces odločanja in oblikovanja politike poteka na osnovi preudarnega premisleka, oblikovanja kompromisa in ekonomičnosti odločanja, podobno kot pri Sternovi (2001) uravnoteženi kritični obravnavi.

## **6. Štiristopenjska metoda kognitivno-institucionalnega pristopa**

Pregledu vplivov, ki izhajajo iz dediščine kognitivne revolucije v psihologiji in neoinstitucionalizma v politologiji, sledi predstavitev osrednje metode tega pristopa. Izhodiščno štiristopenjsko metodo so leta 1997 razvili Sundelius, Stern in Bynander, ki pa sta jo v letu 2002 Stern in Sundelius na podlagi raziskovalnih spoznanj in izkušenj, v zadnji holistično-komparativni stopnji analize razširila s primerjalno komponento analitičnih tem. Te naj bi omogočile tako holistični pogled na analizo krize kakor tudi mednarodno in nacionalno primerljivost ugotovitev med različnimi analizami kriz. Cilj tega pristopa in metode je omogočiti analizo vseh prvin kriz in kriznega upravljanja in vodenja, saj glede na Sterna in Sundeliusa (2002: 72) ta metoda: *»Omogoča rekonstrukcijo, razgradnjo in analizo posamezne krize. Z uporabo tega pristopa pri proučevanju večjega števila kriz pa omogoča izdelavo osredotočene primerjave, ki nas usmerja k oblikovanju nabora splošno veljavnih spoznanj o fenomenu kriz oz. kriznega upravljanja in vodenja.«*

Štiristopenjsko metodo sestavljajo naslednji raziskovalni koraki (Stern, 2001: 48):

1. umestitev krize v kontekst (politični, zgodovinski in institucionalni)
2. opredelitev časovnega okvira oz. oblikovanje sintetičnega opisa krize
3. analiza akutne krize oz. identifikacija odločitvenih priložnosti
4. ponovno sestavljanje krize in njena umestitev v širši kontekst, pri čemer kot holistično-primerjalno metodološko orodje Stern in Sundelius (2002) ponujata nabor analitičnih tem (glej tudi Brändström in Malešič, 2004).

### **6.1 Umestitev krize v kontekst**

Vsako proučevano krizo je potrebno umestiti v njen zgodovinski, institucionalni in politični kontekst (Stern, 2001: 48). Ta korak je zaradi občutljivosti in nujnosti kontekstualne interpretacije kriznega vedenja nujen, zakaj vsaka kriza je vpeta v svoj kontekst, ki vpliva

na kognitivni okvir, organizacijski repertoar in politično občutljivost akterjev kriznega upravljanja in vodenja (Stern in Sundelius, 2002).

Vendar Stern in ostali (2002) opozarjajo, da mora biti raziskovalec še posebej pozoren na vpliv pomembnih družbeno-političnih sprememb, ki so se zgodile v okolju, v katerem se proučuje kriza oz. krizno upravljanje in vodenje. Na primer tranzicijske države, kjer Stern in ostali (2002: 526-545) identificirajo naslednje dejavnike: kronično pomanjkanje sredstev, institucionalna reforma-vzpostavitev novega sistema kriznega upravljanja in vodenja<sup>27</sup>, negativne zgodovinske izkušnje z drugimi etničnimi skupinami, etnična raznolikost, zunanji viri ogrožanja, transnacionalna odvisnost in oblikovanje novih vzorcev odločanja v okviru kriznega upravljanja in vodenja, ki imajo v teh državah večji vpliv, kakor pa v demokratično razvitih državah Zahoda.

## **6.2 Opredelitev časovnega okvirja in sintetični opis krize**

Za vsako analizo krize oz. kriznega upravljanja in vodenja je nujno, da se opredeli časovni okvir in oblikuje sintetični opis krize (zgodba krize). Opredelitev časovnega okvira običajno temelji na osnovni kronološki razmejitvi, katera je za večino kriz relativno preprosta (Stern, 2001: 48; Stern in Sundelius, 2002: 73). Pri tej se sledi časovnemu zaporedju dogodkov, katere sproži povzročitelj krize in stresa v okviru organizacije, sledita mu dokaj enostavna in nezapletena eskalacija oz. de-eskalacija krize. Za raziskovalne potrebe je v teh primerih osrednjega pomena določiti in opredeliti dogodek, ki je povzročil ali sprožil krizo (Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002)<sup>28</sup>.

Vendar pa se prepogosto srečujemo s primeri, kjer preprosta kronološka razmejitev ne zadostuje oz. ne omogoča oblikovanja časovnega okvira krize. Problem nastane pri krizah, pri katerih eskalacija in de-eskalacija nista jasno razvidni (glej str. 18 ali t'Hart in Boin, 2000). Poseben primer so politične krize, ki zaradi svoje narave in pomena, predvsem pa postopne de-eskalacije lahko preidejo v dolgotrajno kronično politično travmo, ki še več let po samem dogodku vpliva na delovanje in odločanje v okviru politično-administrativnega

---

<sup>27</sup> Pri tem prevladujejo težnje po preseganju socialistične usmerjenosti k delovanju struktur kriznega upravljanja in vodenja v pogojih vojne, problem določanja prioritet v reformnem procesu in pogosto menjanje pomembnih političnih akterjev, pristojnih za izvedbo institucionalnih sprememb (Stern in ostali, 2002: 536-537).

<sup>28</sup> Primer krize "Whiskey on the Rock", kjer je bil začetni krizni dogodek odkritje nasedle sovjetske podmornice 28. oktobra 1981 in konec krize predaja podmornice sovjetski pomorski eskadri 6. novembra 1981 (Stern, 2001: 48; glej Stern in Sundelius, 1982).

procesa<sup>29</sup> neke države (Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002). Primer tovrstne krize je atentat na švedskega predsednika vlade O. Palmeja (glej Hansen, 2003).

Naslednji korak je oblikovanje sintetične zgodbe. To storimo s pomočjo čimvečjega števila virov, tako po količini kakor tudi po kakovosti. Ti viri vključujejo: objavljene vladne dokumente, arhivske vire, poročila raznih komisij, časopisne članke, video in avdio vire (prepise le-teh), radio in TV poročila. Posebej uporabni z vidika kognitivno-institucionalnega pristopa so intervjuji s posameznimi udeleženci v procesu kriznega odločanja, s čimer pridobimo pomembno prvino raziskave: razumevanje in percepcijo krize skozi oči udeležencev. Vse te primarne in sekundarne vire nato z metodo primerjave in kritične analize obdelamo in na osnovi spoznanj oblikujemo sintetično zgodbo krize (Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002).

Vedeti pa moramo, da je ta korak najbolj zahteven in časovno najobsežnejši del analize. Tu se soočamo z množico podatkov, z informacijami iz mnogovrstnih virov, z nasprotujočimi si ekspertnimi mnenji in informacijami. Zato je potrebna maksimalno kritična analiza in primerjava ter posvečanje pozornosti zanesljivosti in kakovosti nekega vira. Odkriti in upoštevati je potrebno tudi ozadje, ki vodi neki vir k podajanju določenih informacij na določen način<sup>30</sup> (Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002).

### **6.3 Analiza akutne krize oz. identifikacija odločitvenih priložnosti**

V tej stopnji je v ospredju cepitev akutnega dela krize na vse zaznane odločitvene priložnosti, oz. izolacija najpomembnejših dilem v okviru kriznega upravljanja in vodenja, ki dejansko oblikujejo neko krizo (Stern, 2001: 49; Stern in Sundelius, 2002: 74).

Kognitivno-institucionalni pristop izhaja iz premise (Stern, 2001: 50; Stern in Sundelius, 2002: 74): *»da so odločevalske priložnosti reakcija na dražljaj (stimulus, impetus) iz okolja.*<sup>31</sup>« Analiza mora zaznati dražljaj, rekonstruirati problem, določiti, kako je bil

---

<sup>29</sup> To je pogost primer pri krizah kot so državljanske vojne, politični atentati ipd (glej tudi Hansen, 2003).

<sup>30</sup> Ne smemo zanemariti dejstva, da so lahko nekateri viri načrtno pristani, npr. znana je praksa bivših vzhodnih totalitarnih sistemov, ki so težili k zmanjševanju obsega in pomena določenih kriz. Lep primer je črnobilska katastrofa ali podobne nesreče v Čeljabinsku v 70-tih.

<sup>31</sup> Dražljaj (impetus) ima dvojni značaj: kot vzrok za prvo odločevalčevo izbiro, kjer ga imenujemo tudi sprožilec krize in kot novi dražljaji, ki se pojavljajo skozi razvoj krize in ki povzročajo vedno nove odločitvene priložnosti (Stern, 2001: 50; Stern in Sundelius, 2002: 74).



problem zaznan in kako se je formirala odločevalska enota, identificirati izbiro ali izbire, ki so bile odločevalski enoti na voljo in analizirati uresničevanje izbrane odločitve. Pri tem je pomembno, da je izbrana odločitev priznana s strani udeležencev kriznega upravljanja in vodenja, ter da predstavlja tematsko osnovo za empirično zaznavni proces odločanja (Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002).

Dražljaj (impetus) je osnovno izhodišče zgoraj navedenega koncepta, saj generira problem, aktivira odločevalce umeščene znotraj neke institucionalne strukture, ki je za ta določen problem zainteresirana ali pristojna (Stern, 2001: 50; Stern in Sundelius, 2002: 74-75). V primeru Kubanske krize je bil začetni dražljaj oz. sprožilec krize z vidika ZDA odkritje raket na Kubi (Allison, 1971; Allison in Zelikow, 1999). Dražljaj (impetus) se lahko oblikuje znotraj ali izven vladnega aparata, lahko je posledica pojavov v okolju ali sprememb v sistemskih indikatorjih. Lahko se oblikuje tudi skozi formalne ali neformalne povratne informacije in ni vedno isti za vse akterje kriznega upravljanja in vodenja<sup>32</sup>. V kolikor je sprožen znotraj vladnih struktur, je zelo verjetno, da bodo to storile vladne službe, ki so zainteresirane za sodelovanje pri razreševanju krize<sup>33</sup>. Ker običajno kriza presega interes in zmožnosti ene same vladne institucije, se sproži proces zasedanja položajev, pri čemer se vladne institucije osredotočijo na točno določen vidik krize, za katerega so bodisi zainteresirane bodisi pristojne. Istočasno drugim vladnim institucijam omejujejo dostop do tega vidika krize. To počno z individualnimi ali skupinskimi kognitivnimi procesi oblikovanja problemskega okvira. Kot posledica tega procesa pa se oblikujejo ena ali več odločitvenih priložnosti (Stern, 2001: 50; Stern in Sundelius, 2002: 75).

V okviru navedenega procesa pa se, v kolikor še ni formirana ali formalizirana, oblikuje tudi pristojna odločevalska enota<sup>34</sup>, ki naj bi se soočila s krizo. Če pa je odločevalska enota že institucionalizirana, pa v okviru tega procesa sledi njeno aktiviranje. Upoštevati pa moramo, da je sestava odločevalske enote pogojena z mnogimi dejavniki, pri čemer lahko

---

<sup>32</sup> Za Sovjete je bil dražljaj ali sprožilec krize ameriško razkritje sovjetskih aktivnosti na Kubi, medtem ko je bil za medije in ameriško javnost razglasitev ameriške blokade Kube (glej Allison, 1971 ali Allison in Zelikow, 1999).

<sup>33</sup> V primeru Kubanske krize oborožene sile in obveščevalna skupnost ZDA (glej Allison, 1971 ali Allison in Zelikow, 1999).

<sup>34</sup> Najpogosteje so enote odločanja majhne skupine, zato Stern (2001: 82) predlaga pri njihovi analizi uporabo šeststopenjske metodologije, ki zahteva umestitev skupine v politično-institucionalni kontekst, kateremu sledi proučitev notranje ureditve skupine, vodstvene prakse v skupini, raven in tip kohezije ali konflikta oz. rivalstva v skupini in na koncu diagnosticiranje procesov, ki potekajo v skupini.

tako sestava kakor tudi delovanje odločevalske enote močno odstopata od abstraktnih organizacijskih načrtov in pravnih norm ter pooblastil (Stern, 2001: 52; Stern in Sundelius, 2002: 75).

V teoriji mednarodnih odnosov prevladuje teza o formalni najvišji enoti odločanja, ki ima vse pristojnosti in zmožnosti za delovanje ali nedelovanje ter spodbujanje ali omejevanje delovanja drugih vladnih organizacij. Tako naj bi obstajale tri oblike najvišje avtoritete odločanja: *dominantni vodja*<sup>35</sup>, *odločevalska skupina* in *avtonomni akterji*, ki s svojim ukazom sprožijo delovanje celotnega upravno-administrativnega aparata države. Empirične raziskave teh trditev niso v celoti potrdile, še več, v mnogih primerih so jih deloma ali v celoti zanikale. Raziskovalec, ki bi se osredotočil le na formalne linije odločanja in odločevalske enote, bi lahko izpustil pomembne parametre, ki oblikujejo in usmerjajo proces, ki v končni stopnji privede do kritične izbire, čeravno v danem trenutku to še ni uradno formalizirana izbira<sup>36</sup>. Zakaj sestava odločevalske enote je lahko zelo formalizirana, ni pa nujno, da je sestava učinkovite oz. *dejanske odločevalske enote* v neki krizi enaka formalni sestavi torej da je tovrstna skupina sploh formalizirana<sup>37</sup>. Običajno je njihova sestava posledica spleta formalnih zahtev, pravil, praks in norm institucije ter dejanskih zahtev, ki jih pogojuje nek problem. Zato je pri proučevanju nujna empirična analiza posamezne odločevalske enote, slepo sledenje formalno-pravnemu okviru delovanja neke odločevalske enote ali organizacije pa metodološko in raziskovalno ni sprejemljivo (Stern, 2001: 53; Stern in Sundelius, 2002: 75; glej tudi George, 1982: 508-520; Endicott, 1982: 521-526; t'Hart in Preston, 1999: 70-98).

Po identificiranju odločevalske enote iščemo vse alternativne odločitve, ki so jih v procesu odločanja ta enota in njeni člani obravnavali. Pri tem moramo slediti vplivu okvirjanja in razumevanja problema, vplivu obravnave znotraj odločevalske enote, vplivu sovpadanja kognitivnih in institucionalnih dejavnikov pri izbiri določene odločitve ter na kakšen način

---

<sup>35</sup> Pojav *dominantnega vodje* je glede na nekatera znanstvena spoznanja še posebej mogoč tedaj, ko časovni pritisk in komunikacijske omejitve prisilijo operativnega odločevalca, da sprejema glede na razmere odločitve, ki imajo lahko dolgoročne in globoke politične posledice (t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993:29-31), ali ko se mora ekspert-svetovalac v krizi, zaradi nujne potrebe po strokovni informaciji in nasvetu, preleviti v odločevalca (Rosenthal in t'Hart, 1991: 363), ali v določenih družbeno-političnih okvirih npr. tranzicijske države (Stern in ostali, 2002: 538-545).

<sup>36</sup> V krizi "Whiskey on the Rock" je švedsko zunanje ministrstvo zahteve in pogoje preneslo sovjetski strani, preden je kabinet formalno potrdil določeno politiko (Stern in Sundelius, 1992)

<sup>37</sup> Primer neformalizirane odločevalske skupine je Kennedyev Excom (Allison, 1971; Allison in Zelikow, 1999).

sprejeta izbira postane avtoritativna odločitev, ki ima moč sprožitve uresničitvenih mehanizmov (Stern 1999: 54-55; Stern in Sundelius, 2002: 76).

Zadnji korak te faze analize je spremljanje uresničevanja oz. izvrševanja avtoritativne odločitve, ki je v mnogih pogledih zelo kritičen proces, saj lahko v procesu prenosa odločitve z višjih ravni odločanja na nižje ravni izvajanja odločitve nastopijo različne težave in motnje. Te so logistične, tehnično-komunikacijske, komunikacijsko-semantične narave ali pa so posledica sprememb v okolju, zaradi katerih sprejeta odločitev postane neizvedljiva, neprimerna ali celo nesmiselna. Bolj nevaren pojav pa je namerno onemogočanje oz. neizvajanje sprejetih odločitev na operativno-izvršilni ravni (glej t'Hart in Preston, 1999). Raziskovalec se mora zavedati dejstva, da je avtomatizmov v kriznem upravljanju in vodenju zelo malo in je zato proučevanje implementacije sprejete odločitve nujno, da se ugotovi, ali je odločitev dosegla željeni učinek ali ne (Stern, 2001: 55; Stern in Sundelius, 2002:76).

Da bi se raven subjektivnosti v tej metodi zmanjšala, sta Stern in Sundelius, poleg že navedenih kriterijev oblikovala naslednje kriterije, ki jih mora vsak raziskovalec pri izbiri odločitvenih priložnosti nujno upoštevati (Stern in Sundelius, 2002: 77; Brändström in Malešič, 2004: 14):

1. Pomembnost sprejete odločitve v kontekstu celotnega procesa kriznega upravljanja in vodenja, oz. katere dileme so bile za odločevalce najkompleksnejše in najzahtevnejše z vidika porabljenega časa in količine pozornosti posvečene za njihovo razrešitev.
2. *Post hoc* pomembnost odločitve, pri kateri je temelj analize njen velik retrospektivni vpliv na potek kriznega upravljanja in vodenja ter na razvoj krize.
3. Pedagoška vrednost odločitve z vidika najboljšega oz. najslabšega primera odločanja ali delovanja v procesu kriznega upravljanja in vodenja.
4. Dileme, ki so jih odločevalci zaznali, vendar so bile razrešene kot rutinske in so med krizo povzročile nepredvidene zaplete.

Z razrezom krize na najmanjše odločevalske priložnosti se raziskovalec močno približa vsej kompleksnosti odločevalskega procesa. Približa se realnosti, v kateri so delovali akterji kriznega upravljanja in vodenja. Vendar pa je, ne glede na vsa določila metode, določeni

meri subjektivnosti posameznega raziskovalca prepuščeno, katere odločitvene možnosti izmed vseh, ki so mu na voljo, bo raziskoval.

#### **6.4 Ponovno sestavljanje krize in njena umestitev v širši kontekst**

Zadnja faza analize obsega ponovno sestavljanje krize z izvajanjem številnih oblik analize, ki segajo preko vseh identificiranih odločevalskih priložnosti. Subjektivni presoji posameznega raziskovalca je prepuščeno, kakšne analize bo izvajal (razvoj krize, oblikovanje problema, vodenje in skupinska dinamika, kooperativnost in konflikt, krizno komuniciranje in množični mediji, procesiranje informacij ipd) (glej tudi Stern, 2001; t'Hart, Stern in Sundelius, 1998; Rosenthal, Charles in t'Hart, 1989).

Ena izmed možnih analiz je primerjalna analiza odločitvenih dilem znotraj kriznega odločanja, kjer proučujemo, na kateri ravni so bile sprejete odločitve in ali so se ravni odločanja glede na eskalacijo in de-eskalacijo krize spreminjale ali ne. Ali so glavno vlogo pri odločanju igrale majhne skupine odločanja ali dominantni posameznik ipd. (Stern, 2001: 57; glej Stern, Sundelius, Nohrstedt, Hansen, Newlove in t'Hart, 2002: 538-547).

Bolj zahtevna oblika je analiza časovne verige odločitvenih dilem skozi sekvenčnost in sinhroničnost. Sekvenčnost temelji na premisi, da trenutni politični proces in izbire vplivajo na parametre kasnejših izbir. Kegley (v Stern, 2001: 57) pravi, da sedanje izbire omejujejo bodoče pod pritiskom konsistentnosti političnega procesa<sup>38</sup>, medtem ko sinhronost temelji na ideji vzajemnega vplivanja dveh sočasnih, medsebojno neodvisnih dogodkov na oblikovanje alternativ odločitev<sup>39</sup>.

Lahko pa raziskovalec svoje ugotovitve in spoznanja primerja v okviru izbranih analitičnih tem z že izvedenimi analizami. Še posebej raziskovalno privlačna opcija je izvedba analize v kompatibilnem analitičnem pristopu, s ciljem razvijanja novih generaliziranih spoznanj o fenomenu kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni in mednarodni ravni. Ta faza omogoča poleg primerjave tudi preseganje prepada med teorijo in prakso, saj omogoča

---

<sup>38</sup> Primer je pritisk javnega mnenja na demokratične vlade glede določenih političnih odločitev, ker je o tem vprašanju že obstajal v preteklosti dosežen nek splošen družbeni konsenz (Stern, 2001: 57).

<sup>39</sup> Odločevalci, ki so vključeni v dva istočasna krizna dogodka, nujno povezujejo, vsaj na kognitivni ravni, oba dogodka. Ta povezanost nato vpliva na samo obravnavanje problemov, predvsem pa na kakovost obravnave odločevalskih priložnosti (Stern, 2001: 57).

razvijanje tako pozitivnih kakor tudi negativnih spoznanj, ki so lahko v pomoč drugim odločevalcem, predvsem z vidika zavedanja pasti napačnega reagiranja in delovanja v okoliščinah sodobnih kriz (Stern, 2001: 58; Stern in Sundelius, 2002).

## 6.5 Analitične teme

Analitične teme so metodološko orodje raziskovalcev, ki omogočajo komparativne analize empiričnih ugotovitev med posameznimi študijami primera na ravni posameznega akterja kriznega upravljanja in vodenja (npr.: Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje), na ravni države (npr.: v okviru Slovenije) in na nadsocijalni ravni (npr.: v okviru projekta Crisis Management in Europe) (Stern in Sundelius, 2002: 77; Stern in ostali, 2002; Brändström in Malešič, 2004: 14). Analitične teme na splošno, kot ugotavljata Stern in Sundelius (2002: 77), omogočajo: *»... postavitev študije primera krize v primeren intelektualni kontekst, ki omogoča primerjavo z drugimi, na istih metodoloških osnovah zasnovanimi primeri sodobnega kriznega upravljanja in vodenja«*.

### 6.5.1 Preventiva in priprave na krizo

Kako vzdrževati zadovoljivo raven krizne pripravljenosti v družbah z nizko ravni tveganja, je eden izmed glavnih izzivov sodobnih vlad in sistemov kriznega upravljanja in vodenja. Stern (1997: 207) zaznava v sodobnih družbah nizkega tveganja, težave pri pridobivanju širše družbene in sistematične pozornosti za vprašanja tveganja, ranljivosti in ogroženosti, še posebej tam, kjer je vztrajno prisotno prepričanje, da se takšne stvari ne morejo zgoditi. Podobno T`Hart, Stern in Sundelius (1998: 213-214) opozarjajo na razlike v percepciji ogroženosti, kar vpliva na krizno pripravljenost družbe ali organizacije in se odraža v razkoraku, kjer: *»... poskušajo akterji kriznega upravljanja in vodenja povečati pripravljenost z opozarjanjem na resne posledice kriz, medtem ko se večina ostalih akterjev (vključno z vladnimi in drugimi organizacijami) osredotoči na nizko verjetnost krize«*. Tovrstne razlike v percepciji ogroženosti, onemogočajo ali vsaj otežujejo doseganje zadovoljive ravni krizne pripravljenosti sodobnih družb. Na drugi strani pa Beck (1992) opredeljuje razvite zahodne demokratične države kot "družbe tveganja", v katerih je vprašanje osebne varnosti in zdravja eno izmed osrednjih političnih in družbenih vprašanj. Te iste družbe pa zaznamuje precejšen prepad med pričakovanji javnosti in dejanskimi napori oblasti v preventivnih ukrepih in pripravah na krizo. Družba tveganja torej goji

kulturo skrbi, v kateri politično-administrativni voditelji ne dohajajo zahtev po učinkoviti preventivi in krizni pripravljenosti. Gre torej za dvojen prepad, na eni strani za prepad med pričakovanji družbe in dejanji državnih organov ter na drugi strani za prepad med pričakovanji in občutljivostjo, predvsem medijsko, za ogroženost in pripravljenost za sistematično soočanje s to problematiko.

V sodobnih evropskih državah govorimo tudi o t.i. "*ranljivostnem paradoksu*", (Stern, 1997: 207; Kouzmin, 1995), za katerega je značilno, da v večji meri kot se organizacije ali družbe opirajo na preventivo kot prevladujoči koncept soočanja s tveganjem, bolj ranljive postajajo ob pojavu krize. Na podobne nevarnosti, pretirane osredotočenosti na preventivne strategije, opozarja tudi Kouzmin (1995), saj te vodijo v izgradnjo neprožnega in neprilagodljivega sistema soočanja z nepredvidljivim. Zato je nujno, kot poudarja Wildasky (v Sternu, 1997), doseganje ravnotežja med strategijami pričakovanja (preventive) in strategijami prožnosti (sposobnost soočanja in preseganja kriz) pri soočanju z družbenimi in tehnološkimi tveganji.

Prepogosto se krizna pripravljenost omejuje na golo pisanje elaboratov ogroženosti in oblikovanje načrtov, katerim pa primanjkuje praktično preverjanje izvedljivosti načrtovanih ukrepov v realnih ali simuliranih okoliščinah<sup>40</sup>. Kouzmin (1995: 27) tako govori o rutinizaciji kriznega načrtovanja, urjenja in izobraževanja, ki vodi v samozadostno načrtovanje, ki ni utemeljeno na realnih virih ogrožnja. Rutinizacija kriznega načrtovanja vodi v pojav "fevdalizacije" ali "predalčkanja" krizne pripravljenosti, ki s tem postane izključna naloga sistema kriznega upravljanja in vodenja. To pa je v očitnem nasprotju z dejstvom, da je to družbeni podvig ali kot ugotavljajo t'Hart, Stern in Sundelius (1998: 214), krizna pripravljenost zaradi: »...*obsega, spremenljivosti in variabilnosti bodočih kriz, nujno obsega preseganje meja pristojnosti in rutin različnih predvsem vladnih organizacij*«. Fleksibilnost pri organiziranju kriznega vodenja in upravljanja je nujna in naj bi temeljila na t.i. "lego pristopu", ki omogoča prilagajanje struktur kriznega upravljanja in vodenja realnim potrebam posamezne krize. Pomemben vidik lego pristopa je preseganje

---

<sup>40</sup> T'Hart (1997) poudarja velik pomen in vlogo simulacij v sodobnem urjenju pomembnih odločevalcev kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer morajo simulacije v svoji kompleksnosti odražati kompleksnost sodobnih kriz, zato navaja minimalne sestavine tovrstnih simulacij: percepcijo razmer in lastne vloge, organizacijsko prilagajanje glede na razmere, informacijsko in komunikacijsko dinamiko krize, sodelovanje z mediji ter individualno in skupinsko psihologijo (vprašanje stresa, rigidnosti, komformnosti, konflikta ...). Yusko in Goldstein (1997) pa opozarjata še na en vidik kriznega načrtovanja, na selekcijo in preverjanje kompetentnosti odločevalcev s pomočjo realističnih simulacij kriz, ki se osredotočijo predvsem na naslednje dejavnosti: oceno razmer (okvirjanje problema), vodenje skupine odločanja, odnosi z mediji in sodelovanje z zunanjimi akterji.

civilno-vojaške delitve in skupno načrtovanje že v fazi nakupov predvsem vojaške opreme, ki bi bila primerna tudi za uporabo v primeru nevojaških kriz. Pri analizi kompleksnega kriznega načrtovanja, kjer je vključeno večje število akterjev, pa je potrebno ugotovljati ne le prisotnost tovrstnega sodelovanja v načrtih, ampak predvsem utečenost sodelovanja, skupno urjenje različnih akterjev in usklajenost medsebojnih procedur, razmejitev pristojnosti in odgovornosti<sup>41</sup> (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998; Lagadec, 1997; Kouzmin, 1995).

Raziskovalec kriznega upravljanja in vodenja se ne sme zadovoljiti samo z obstojem kriznega načrtovanja, ampak mora nujno doseči poglobljen vpogled v strukturo in delovanje lego pristopa. Pri tem pa mora biti pozoren na: razmejitev pristojnosti in odgovornosti med različnimi ravni odločanja in akterji, dodelanost in preverjenost procedur integracije in koordinacije različnih organizacijskih komponent (različnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja) in postopkov prenosa politično-administrativne odgovornosti navzgor (up-scaling) ali navzdol (down-scaling) na hierarhični lestvici. To poteka v skladu z eskalacijo ali de-eskalacijo krize, pri čemer mora biti raziskovalec še posebej pozoren na vgrajen potencial za nastanek politično-organizacijskega konflikta (Rosenthal in ostali, 1991).

Akterji kriznega upravljanja in vodenja morajo v družbah nizkega tveganja, urjenje obravnavati kot ključni substitut za osebne izkušnje in kolektivni spomin. Zato urjenje ne sme biti omejeno le na eno raven ali del sistema kriznega upravljanja in vodenja, ampak mora potekati na vseh ravneh in v vseh delih, ki so ali del kriznega upravljanja in vodenja ali le sodelujejo v aktivnostih kriznega upravljanja in vodenja<sup>42</sup> (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998). Vsakršno načrtovanje mora biti zato: *»preizkušeno in prilagojeno spoznanjem pridobljenim z izvajanjem rigoroznih, ponavljajočih se, nerutiniziranih, medorganizacijskih in realističnih urjenj«* (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998: 214).

---

<sup>41</sup> Večina sodelovanja med vojaškimi in civilnimi strukturami je bilo v preteklosti utemeljeno na ad-hoc dogovorih, zaradi česar se sodelovanje OS v nalogah kriznega upravljanja in vodenja ni upoštevalo pri razvoju in opremljanju OS, kar je nujno vodilo v podvajanje zmožnosti (Kouzmin, 1991).

<sup>42</sup> Tu imam v mislih različna javna in zasebna podjetja, ki so zaradi narave svojega dela vključena v aktivnosti kriznega upravljanja in vodenja. Tovrstna podjetja so npr.: gradbena podjetja (gradbena mehanizacija), komunalna podjetja (oskrba z vodo), elektro-distribucijska podjetja, vodovodna podjetja (oskrba s pitno vodo), telekomunikacijska podjetja itd.

Brändström in Malešič (2004: 15) pa na osnovi empiričnih spoznanj, poleg načrtovanja in urjenja, izpostavljata pomembnost preteklih kriznih izkušenj in obstoj kriznega načrtovanja, ki omogoča primerno raven fleksibilnosti in možnosti samostojnega delovanja posameznih akterjev kriznega upravljanja in vodenja na različnih ravneh odločanja.

#### 6.5.2 Organi kriznega odločanja

V sklopu te analitične teme se med drugim osredotočimo na vprašanje, kako so se organi kriznega upravljanja in vodenja oblikovali v kompleksnem institucionalnem okolju; kdo je sprejel ključne odločitve-posameznik, tandem, odločevalske skupine ali mreža enot odločanja; kje je ta odločevalec lociran v okviru politično-administrativnega ali organizacijskega sistema (javna in zasebna podjetja) in kdo vse sodeluje v procesu odločanja. Večina raziskovalcev kriznega upravljanja in vodenja ugotavlja, da je celotna moč odločanja le redko v rokah posameznika, pogosto je le-ta omejena. Tako je najpogostejša oblika odločanja majhna odločevalska skupina ali štab, ali kot ugotavlja Coombs (1999), gre za skupine ljudi, ki zaradi potreb soočanja s krizo presegajo funkcijske delitve znotraj organizacij. Lagadec (1997: 27) podobno poudarja, da je za uspešno soočanje s krizo in nepredvidljivimi dogodki nujno imeti oblikovane skupine, ki so se sposobne soočiti s temi potencialno (celotnemu sistemu ali družbi) nevarnimi dogodki.

Na to, kakšne vrste odločevalska enota se bo vzpostavila, in ali je že vzpostavljena v organizaciji, pa v veliki meri vpliva tudi organizacijska struktura, ki v osnovi oblikuje proces odločanja in razmerja med različnimi odločevalci. Tako Kavčič (1991: 186-202) identificira naslednje organizacijske strukture:

1. Funkcijska-strukturiranost glede na poslovne funkcije,
2. produktna-strukturiranost glede na produkte,
3. geografska-strukturiranost glede na geografsko disperzijo,
4. tržna-strukturiranost glede na potrebe trga,
5. procesna-strukturiranost glede na delovne procese,
6. tehnološka-strukturiranost glede na opremo,
7. časovna-strukturiranost glede na časovne razmejitve,
8. linijska-strukturiranost glede temeljne enote primarne koristnosti, hierarhiji linijskih vodij in enotnosti ukazovanja,



9. linijsko štabna-strukturiranost glede na temeljne enote primarne koristnosti, hierarhiji linijskih vodij in načelo enotnosti ukazovanja, pri tem pa linijske vodje podpirajo skupine strokovnjakov (štabi),
10. funkcionalizirana linijsko štabna-strukturiranost glede na temeljne enote primarne koristnosti, hierarhijo linijskih vodij in načelo enotnosti ukazovanja, s tem, da linijske vodje podpirajo štabi (skupine strokovnjakov), pri čemer imajo člani štaba nekatere pristojnosti odločanja, kar pa ruši enotnost ukazovanja,
11. matrična-strukturiranost glede na koordinacijo številnih programov na različnih funkcionalnih področjih.

Ko identificiramo vrsto organizacijske strukture, sledi opredelitev vrste odločevalske enote (posameznik, tandem, odločevalska skupina...). Ker večina raziskovalcev pripisuje osrednjo vlogo v procesu odločanja odločevalskim skupinam, se bom osredotočil na to obliko odločevalskih enot. Tako Stern (2001: 82) predlaga pri analizi odločevalskih skupin uporabo šeststopenjske metodologije, ki zahteva umestitev skupine v politično-institucionalni kontekst, kateremu sledi proučitev notranje ureditve skupine, vodstvene prakse v skupini, raven in tip kohezije ali konflikta ter rivalstva in na koncu diagnosticiranje procesov, ki potekajo v skupini .

Odločanje v odločevalski skupini ima svoje zakonitosti in pravila. Tako Allison (1971) in Allison ter Zelikow (1999: 264-294) v svoji analizi kubanske krize identificirata sedem značilnih procesov in lastnosti odločanja v skupini:

1. Višja kakovost odločitev je posledica boljše in temeljitejše obdelave informacij, temeljitejše obravnave relevantnih vrednot in interesov ter njihova operacionalizacija v ciljih, identificiranja večjega števila opcij delovanja, natančnejša ocena stroškov in koristi ter večja pozornost za znake neuspeha in pripravljenost za učenje iz napak.
2. Problem večjega števila akterjev nastopi zaradi števila akterjev sodelujočih v procesu odločanja. To prinaša poleg prednosti tudi slabosti, ki se odražajo v večjem številu dodatnih avtonomnih interesov, ki lahko kaj hitro postanejo medsebojno konkurenčni, kar povzroči asimetrijo informacij, kjer del članov skupine posreduje drugim članom le tiste informacije, ki podpirajo njihovo alternativo odločitve.
3. Odprtost procesa odločanja je osrednjega pomena za uspešno odločanje v skupini. Proces odločanja mora biti organiziran na način, kjer je razvidno, kdo v njem

sodeluje, pri čemer so lahko v veliko pomoč pričakovanja, kaj bo določen posameznik prispeval h kakovosti tega procesa in same odločitve. Pri tem se moramo zavedati, da je pri višjih uradnikih večja verjetnost, da bodo zastopali lastne interese in ne interese organizacije, kot je to primer pri nižjih uradnikih. Izogibati se je potrebno generaliziranju in stereotipiziranju različnih predstavnikov iste organizacije, saj vsak izmed njih poseduje specifična znanja in sposobnosti. Stern in Sundelius (2002) poleg tega poudarjata nujnost zaznavanja kriterijev, na osnovi katerih so bili določeni posamezniki sprejeti v odločevalsko skupino.

4. Pravila odločanja opredeljujejo način sprejemanja odločitev. Pravila so lahko formalna ali neformalna. Formalna običajno predvidevajo glasovanje, kjer se postavljajo naslednja ključna vprašanja: število glasov, ki jih ima posamezni član (en človek en glas ali ne); pravica veta; ali za izglasovanje odločitve zadostuje navadna večina ali dvotretjinska večina glasov; ali pri volitvah šteje število članov ali število prisotnih članov; ali je glasovanje tajno ali javno; velikost volilnega telesa; formulacija izbire, o kateri se glasuje in zaporedje, v katerem se glasuje ali voli. Pri določanju pravil odločanja igra pomembno vlogo tudi narava skupine, saj utečene skupine težijo k spoštovanju senioritete in k odločanju na osnovi konsenza, ki se običajno vzpostavi na osnovi razmerja moči v skupini.
5. Okvirjanje problema je eden izmed najpomembnejših procesov, ki potekajo v okviru skupine odločanja (glej str.: 60-62).
6. Patologija skupinskega razmišljanja je pojav deviantne komformnosti v skupini odločanja, ki onemogoča realno in racionalno obdelavo možnosti odločanja in privede do sprejemanja nekakovostnih odločitev (podrobneje na str. 40).
7. Kompleksnost skupnega delovanja izhaja iz dejstva, da mora odločevalska skupina za uresničitev svoje odločitve običajno pridobiti pristanek ali soglasje nadrejene ali konkurenčne oblasti, s čimer raste stopnja kompleksnosti v procesu izvajanja odločitve. Pri tem se pogosto izpostavlja vprašanje strokovne kompetentnosti nadrejenih akterjev za sodelovanje pri sprejemanju in izvajanju pogosto popolnoma strokovnih odločitev, kar se nadalje navezuje na vprašanje vpliva partikularnih interesov, ki običajno vstopajo v sicer strokoven proces odločanja ravno s pomočjo teh strukture, kar lahko ovira sprejetje ali izvajanje odločitve.

Stern in Sundelius (2002) tudi ugotavljata, da se tako v skupinah kakor tudi pri posameznikih in organizacijah pri soočanju s krizo lahko pojavita *rigidnost* in *obrambnost*,

ki vodita k izgubi kohezivnosti in nadzora, kar privede do izogibanja odgovornosti (iskanje grešnega kozla) (Stern, 1992; Stern in Sundelius, 1997b). K temu King (2002) dodaja še naslednje dejavnike, ki prispevajo k učinkovitosti odločevalske skupine: pretekle medsebojne interakcije, sestava skupine, poznavanje svoje vloge in naloge, sposobnosti vodje ali vodstva in organizacijsko kulturo ter prevladujoča etika v skupini.

Pogosto se v okviru kriznega upravljanja in vodenja odločitve sprejemajo v odločevalskih enotah, ki so upravno-administrativno sistematizirane in je njihova sestava formalizirana v predkriznem načrtovanju (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998; Lagadec, 1997; Kouzmin, 1995; Stern in Sundelius, 2002). Gre za strukturo, ki jo lahko imenujemo štab in za katero je značilno, da je funkcija odločanja v rokah poveljnika štaba oz. avtoritativnega odločevalca (linijskega vodje) in funkcija svetovanja v rokah članov štaba oz. svetovalcev. Pristojnosti so v tovrstni strukturi jasno opredeljene, čeprav kot pravita Rosenthal in t'Hart (1991) praksa to pogosto zanika (proces delegiranja pooblastil). Kot nadalje ugotavljata ista avtorja, poznamo več vrst svetovalcev na različnih ravneh odločanja. Zelo grobo bi jih lahko razdelili na formalne (strokovni štabi, visoki uradniki, konzultanti) in neformalne svetovalce (osebni prijatelji, politični zavezniki...). V svoji analizi se bom osredotočil na formalne vidike svetovanja in vloge svetovalcev, čeprav je ena izmed osrednjih značilnosti kriznega upravljanja in vodenja nadomeščanje formalnih pravil in norm z bolj neformalnimi procesi in improvizacijami, ki pa potekajo v določenem upravno-administrativnem okviru. Glede na ugotovitve navedenih avtorjev je pri analizi vlog in vpliva svetovalcev v procesu odločanja potrebno biti pozoren na naslednje (Rosenthal in t'Hart, 1991): ali je strokovno mnenje svetovalcev tudi krizno relevantno oz. ali je uporabno pri sprejemanju odločitev; ali so svetovalci s svojim strokovnim mnenjem dejansko prevzeli vlogo odločevalca; ali so svetovalci kos dinamikam kriznega komuniciranja (kako hitro so reagirali na potrebe iz okolja); ali so se različni svetovalci v svojih mnenjih razlikovali, kakšna je bila stopnja njihovega medsebojnega nestrinjanja in kakšne so bile posledice nestrinjanja za krizno upravljanje in vodenje, kako so se svetovalci spopadali s stresom in kakšen je bil vpliv različnih pritiskov na njihovo delovanje.

V kriznem upravljanju in vodenju je pomembna tudi raven (de)centraliziranosti znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja, kakor tudi znotraj odločevalske skupine. Tako opazujemo, na kateri ravni odločanja delujejo posamezni organi odločanja (strateški ali operativni, na nadnacionalni, nacionalni, regionalni ali lokalni ravni). Pri tem pa je

pomemben tudi politično-administrativni prenos odgovornosti navzgor (up-scaling) ali navzdol (down-scaling) na upravno-administrativni hierarhični lestvici (Stern in Sundelius, 2002: 78; Brändström in Malešič, 2004: 15; t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993; Kouzmin, 1995).

### 6.5.3 Vodenje in vodeni

V okviru te analitične teme se osredotočimo na stile in vrste vodenja, ki jih akterji kriznega upravljanja in vodenja uporabljajo pri soočanju z določeno krizo. Stern in Sundelius (2002: 78) ločujeta dve vrsti vodenj: a) operativno/strateško-gre za popolnoma konkretno in osebno vodenje; b) simbolno-z uporabo simbolno bogatih besed in dejanj izvajamo abstraktno in oddaljeno vodenje. Pri obeh so lahko voditelji usmerjevalni oz. hierarhični, ali pa podporni oz. kolegialni. Vendar pa, kot ugotavlja Kavčič (1991), je stil ali nabor stilov vodenja, ki jih voditelj uporablja pogojen s: filozofijo vodenja, situacijo, naravo dela in osebnostnimi lastnostmi vodje (glej tudi Likert, 1967). Stile vodenja lahko klasificiramo na več načinov, pri čemer so se najbolj uveljavile klasifikacije na naslednjih osnovah (Kavčič, 1991: 219-229):

1) Avtokratično-demokratska klasifikacija razlikuje stile vodenja na kontinuumu od demokratičnega do avtoritarnega:

- a) avtoritarni (odloča predpostavljeni, pogosto izvaja s silo),
- b) patriarhalni (odloča nadrejeni, pogosto izvaja s pomočjo manipulacije),
- c) informirajoči (odloča nadrejeni, izvaja pa s prepričevanjem),
- d) svetovalni (nadrejeni informira, podrejeni povedo svoje mnenje),
- e) kooperativni (skupina razvija predloge, nadrejeni izbere),
- f) participativni (skupina avtonomno odloča v dogovorjenih okvirih),
- g) demokratični (skupina odloča avtonomno, predstojnik je le koordinator) in
- h) razpuščeni (formalnega vodenja sploh ni).

2) Klasifikacija glede na usmerjenost na naloge ali ljudi temelji na Blake-Moutonovem konceptu mreže vodenja. Vodja je usmerjen na ljudi ali na delovne naloge, pri čemer stil vodenja pogojuje intenzivnost uporabe enega, drugega ali obeh konceptov. Na tej podlagi identificira naslednje vrste vodenja:

- naloga-vodja je ekstremno usmerjen na dosego naloge,
- društvo-vodja je ekstremno usmerjen k ljudem,
- revščina-vodja se malo zanima za ljudi in nalogo,

- tim-vodja se enako intenzivno zanima za ljudi in nalogo,
- srednja pot-uravnoteženost, vodja zmerno usmerjen na ljudi in na naloge.

3) Situacijska teorija temelji na prilagoditvi stila vodenja oz. vedenja vodje situaciji<sup>43</sup>, pri čemer gre predvsem za prepletanje usmerjenosti vodje in njegove uspešnosti ali neuspešnosti:

- Združevalni vodja-v velikem obsegu uporablja tako usmerjenost na ljudi kakor tudi na naloge, je pristaš timskega dela in je usmerjen v prihodnost. Tovrsten vodja in vodenje samo je primerno za dela, ki zahtevajo tesno sodelovanje akterjev in je manj primerno za rutinska dela. Glede na učinkovitost je uspešna različica tovrstnega vodje "*izvrševalec*", manj učinkovita pa "*kompromisnež*".
- Zadržani vodja-obe usmerjenosti uporablja v omejenem obsegu, močno upošteva tradicijo, pravila, postopke in norme. Najprimernejši je za administrativna, računovodska in statistična dela. Bolj učinkovita oblika vodje je "*birokrat*", manj učinkovita pa "*dezertar*".
- Zavzeti vodja-poudarja usmerjenost na ljudi in manj na naloge, je odprt do sodelavcev, v komunikaciji spodbuja druge in uspešno blaži spore. Primeren je predvsem za strokovna dela. Njegova bolj učinkovita oblika je "*razvijalec*", manj učinkovita pa "*misionar*".
- Prizadevni vodja-poudarja usmerjenost na naloge in manj na ljudi, je gospodovalen v odnosih, druge ocenjuje predvsem po rezultatih in delovnih izkušnjah, sebe umešča v tehnični sistem organizacije. Primeren je za dela, ki zahtevajo izdajanje veliko navodil. Njegova uspešnejša oblika je "*avtokrat*", manj uspešna pa "*dobrohotni avtokrat*".

4) Transakcijsko ali transformacijsko vodenje-temelji na trgovanju med podrejenimi in vodjem oz. prizadevanju vodje razširiti interes podrejenih na cilje organizacije.

Eno izmed politoloških tipologij vodstvenih stilov je izdelal George (1982), ki je skozi proučevanje vodstvenih stilov predsednikov ZDA identificiral naslednje stile: kompetitivni, formalistični in kolegialni model vodenja. T`Hart in Preston (1999: 60-64) pa poudarjata dejavnike, ki vplivajo na posameznikovo izbiro določenega stila vodenja: posameznikova potreba po moči, kognitivna kompleksnost, potreba po nadzoru, samozavest in pretekle izkušnje. Vendar pa, kot ugotavljata Hermann in Hagan (1998: 135), je ne glede na stile

---

<sup>43</sup> Pri tem sta osrednjega pomena kontingenčna teorija vodenja (Fiedler) in 3-D teorija vodenja (Reddin).

vodenja osnovna naloga vsakega vodje, formalnega ali neformalnega, interpretacija in okvirjanje dogajanja v okolici skupine.

Vodenje lahko razumemo tudi kot odnos, nedeljivo povezan s sledenjem podrejenih, ki je podkrepjeno z dejavniki kot so: moč, učinek, kultura, organizacijska struktura in dostopnost do strokovnih mnenj ter informacij oz. konteksta (Stern in Sundelius, 2002). Navedena definicija pa nikakor ni edina možna definicija vodenja (glej Lundstedt, 1965; Kavčič, 1991: 209-211).

Pomemben vidik vodenja so tudi razlike med voditelji glede nagnjenosti k mikro-vodenju oz. delegiranju pooblastil pri sprejemanju kritičnih odločitev, kar nam omogoča vpogled v stopnjo (de)centraliziranosti odločanja v odločevalski enoti oz. vpogled v procese (de)centralizacije (Stern in Sundelius, 2002: 78; glej tudi Hermann in Hagan, 1998). Ne glede na navedeno je v okviru analize kriznega upravljanja in vodenja osrednjega pomena (de)centraliziranost, ki se lahko zaznava predvsem v analizi odnosov nadrejenosti in podrejenosti med različnimi enotami odločanja. Vse to v končni fazi tudi opredeljuje, katera izmed oblik (de)centralizacije se bo izoblikovala. T` Hart, Rosenthal in Kouzmin (1993) so opredelili naslednje oblike (de)centralizacije (glej tudi Kouzmin, 1995):

- koncentracija moči v rokah majhnega kroga operativcev,
- koncentracija moči v centralni oblasti vis-a-vis regionalnim in lokalnim oblastem,
- iskanje močnega vodstva ali oblikovanje ene izmed oblik krizne vlade,
- neformalna decentralizacija-časovni pritisk in preobremenitev odločanja in dilem na nivoju centralne oblasti privede do decentralizacije,
- formalna decentralizacija-izkušnje ali visoka ranljivost sistema ali njegovih posameznih delov vodi v zavestno usmeritev k decentralizaciji,
- neodločanje:
  - odločitev se ne sprejme (strateški odločevalec ni pripravljen na sprejem odločitev ali napačno interpretira signale napovedujoče se krize),
  - odločitev naj se ne sprejme (strateški odločevalec se čuti nekompetentnega ali neinformiranega za sprejem odločitve, zato jo prepusti operativcem),
  - odločitev, da se ne deluje (odločevalec zaradi pritiska razmer ali zavestne odločitve za neukrepanje ne deluje),

- paraliza-odločevalci so zaradi pritiska razmer paralizirani in ne zmorejo sprejemati odločitev,
- prevlada razmer-sistem odločanja se sesuje sam vase, kar je posledica slabega predkriznega načrtovanja,
- strateško izogibanje-gre za izogibanje odgovornosti pri odločevalcih, ki dvomijo v učinkovitost svojega delovanja ali delovanja organizacije, za katere vodenje so odgovorni. S tem se poskušajo izogniti odgovornosti za lastno neučinkovitost in (ali) neučinkovitost organizacije, kateri načeljujejo, ob hkratnem prelaganju odgovornosti na druge.

Navedeni avtorji pa ugotavljajo, da osnovne forme (de)centralizacije pogojujejo odnosi med strateškim in operativnim nivojem odločanja, pri čemer identificirajo hierarhično-geografski in funkcionalni pristop k proučevanju (de)centraliziranosti. Hierarhično-geografski pristop pri identifikaciji nivoja odločanja izhaja iz geografske "lege" odločevalca in njegovega položaja v hierarhiji upravno-administrativne organizacije. Tako strateški odločevalec v skladu s tem pogledom sedi v kabinetu osrednje oblasti, običajno v glavnem upravnem središču države in na vrhu ali blizu vrha upravno-administrativne organizacije, medtem ko je operativec na terenu, na prizorišču krize in na dnu ali blizu dna upravno-administrativne organizacije.

Funkcionalni pristop utemeljuje ločevanje med nivoji odločanja na osnovi mesta sprejetja in pa vrste ter narave sprejete odločitve. Ta pristop omogoča spremljanje prenosa strateškega odločanja na operativno raven in obratno. Tako lahko operativec pod pritiskom razmer ali časa sprejme odločitev, ki sicer sodi v domeno strateškega odločevalca, s čimer pride do prenosa strateškega odločanja na operativni nivo in operativec dejansko postane strateški odločevalec. S tem se vrste in obseg decentralizacije povečajo. Seveda je možen tudi obraten proces, da strateški odločevalec zaradi različnih vzrokov sprejme popolnoma operativno odločitev in s tem postane operativni odločevalec, hkrati pa se s tem poveča tudi stopnja centralizacije odločanja. Iz navedenega sledi, da se pri analizi ne smemo omejiti strogo na samo vrsto (de)centralizacije, ampak moramo pri tem upoštevati tudi širši kontekst krize, ki je privedel do določene vrste decentralizacije. Zaznati moramo torej vse procese, ki so privedli do določene ravni (de)centraliziranosti.

#### 6.5.4 Zaznavanje in okvirjanje problema

Ta analitična tema obsega enega pomembnejših vidikov kriznega upravljanja in vodenja, ki zaradi svoje pomembnosti v sodobnih konceptih simuliranih urjenj zavzema eno od osrednjih mest v pripravah akterjev kriznega upravljanja in vodenja (t'Hart, 1997; Allison, 1971; Allison in Zelikow, 1999; Stern, 2001; Stern in Sundelius, 2002) in vedno bolj postaja eden izmed selekcijskih dejavnikov kompetentnosti za sodelovanje v procesih kriznega upravljanja in vodenja (Yusko in Goldstein, 1997). Tu proučevanje osredotočimo na subjektivno in družbeno oblikovano naravo kriznega upravljanja in vodenja ter krize. Akterji namreč na impulze iz okolja ne reagirajo refleksno, ampak na podlagi lastne percepcije in interpretacije dogajanja v svoji okolici, kar pogosto poteka na nezavedni ravni in je v večini skupin osrednja naloga in dolžnost voditeljev (Herman in Hagan, 1998: 135).

Poleg voditeljev imajo pri okvirjanju problema pomembno vlogo tudi procesi administrativno-upravnega vsiljevanja oz. procesi administrativno-upravnega barantanja za doseganje skupnega razumevanja problema. V procesu okvirjanja problema je, kot ugotavljata Eavey in Miller (1986), zelo verjetno oblikovanje koalicij, ki s svojo močjo ali vsilijo lastno razumevanje problema ali pa uporabijo strategije barantanja, s katerimi poskušajo doseči lastnim interesom primernejše razumevanje (okvir) problema, ki v končni stopnji le deloma odraža razumevanje problema vsakega izmed akterjev, vpetih v proces upravnno-administrativnega barantanja. Ironija tega procesa pa je, da lahko ravno tako dosežen okvir problema pogosto vodi v politično-birokratske konflikte.

Pomembno pa je pri tem poudariti, da razumevanje in percipiranje krize ni samoumevno, saj kot opozarjata Snyder in Diesing (1977: 7): *»...nek dogodek postane (mednarodna) kriza šele takrat ko je ta dogodek kot kriza percipiran v vpletenih državah.«* Torej o krizi lahko govorimo šele tedaj, ko je dogodek kot kriza percipiran s strani akterjev, ki so vanj vključeni, pri čemer kot glavna dejavnika, ki oblikujeta tovrstno percepcijo, Snyder in Diesing (1977: 7) označujeta občutenje strahu in napetosti na ravni intenzivnosti, ki povzroča neugodje. Če torej vpleteni akterji dogodka ne zaznavajo kot krize, potem z njihovega stališča ne moremo govoriti o krizi. Novak (2000) dodaja, da mediji s svojo selekcijo dogodkov pogosto opredeljujejo in določajo, kateri dogodki bodo krize in kateri ne, s tem pa posledično bistveno vplivajo na okvirjanje in razumevanje problema.



Zaznavanje in še posebej nastali okvir krize vedno odločujoče vpliva na potek kriznega upravljanja in vodenja, saj je sestavni del tega procesa tudi opredeljevanje vrednot, ki jih kriza ogroža. Pomembno je poudariti, da okvirjanje problema temelji na naslednjih dejavnikih: zgodovinsko in metaforično sklepanje, kulturni in organizacijski kontekst ter pretok informacij (Stern in Sundelius, 2002: 78). Brändström in Malešič (2004: 15-16) pa pri tem opozarjata na možne razlike v razumevanju in okvirjanju problema med različnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja, ki delujejo na podlagi lastnega razumevanja problema, ki ni nujno enako razumevanju ostalih akterjev. Allison in Zelikow (1999: 282) pri tem ugotavljata, da se ljudje pogosto odločajo v nasprotju z idejo racionalnega odločanja, ker se bojijo tveganja. Strah pred tveganjem lahko vodi odločevalce, da se navkljub krizi, želijo izogniti izgubam, zaradi česar pogosto težijo k doseganju pozitivnih učinkov lastnih odločitev. V kolikor pa se odločijo za tveganje in posledično tudi izgube, potem tudi tedaj pri odločanju težijo k doseganju učinkov, s katerimi lahko opravičijo nastale izgube.

V primeru odločevalskih skupin je za učinkovito delovanje nujno enotno razumevanje, zakaj se je oblikovala skupina, zakaj so določeni posamezniki v njej, kaj je problem in kakšne so razpoložljive možnosti, med katerimi naj bi izbrali svojo odločitev. Posamezniki imajo lahko popolnoma različna in nasprotna razumevanja problema, zato je oblikovanje enotnega okvira problema in procesa odločanja ključnega pomena. Okvir problema običajno oblikuje vodja skupine, vendar pa je enako pogosto okvir problema le rezultanta zakulisnih bojev med člani skupine (Allison in Zelikow, 1999: 282).

Tudi Allison in Zelikow (1999: 280-282) ugotavljata, da je okvirjanje in razumevanje problema eden izmed najpomembnejših procesov, ki potekajo v okviru odločevalske skupine, saj je z zaznavanjem in razumevanjem problema pogojen način in uspešnost reševanja problema. Vendar pa okvirjanje in razumevanje problema, kot ugotavljata navedena avtorja, najpogosteje ne oblikuje celotna skupina, ampak predvsem njeni podjetni člani. Ti so lahko formalni vodje, lahko pa so tudi popolnoma neformalni ("sive eminence"), ki pozornost skupine uspešno usmerjajo k svojim predlogom, prav z razumevanjem problema, ki je za ostale člane še posebej privlačen ali zaželen (Kingdon v Allison in Zelikow, 1999: 280).

Na razumevanje in okvirjanje krize ali problema pa vpliva, kot ugotavljata t'Hart in Boin (2000), tudi perspektiva, s katere gledamo na problem. Avtorja ugotavljata prevlado dveh perspektiv: upravljaljsko-vodstvene in politične. Upravljaljsko-vodstvena perspektiva vidi v krizi način za natančno in učinkovito uporabo infrastrukture kriznega upravljanja in vodenja na podlagi relativno hitro sprejetih odločitev, ki omogočajo koordinacijo različnih akterjev. V okviru te perspektive se pojavljata dve negativni tendenci: podcenjevanje problema in njegovega razvojnega potenciala ter težnja k prezgodnjemu končanju soočanja s krizo (glej t'Hart in Boin, 2000).

Politična perspektiva pa v krizi vidi vzvod, ki delegitimizira bistvene prvine institucionalnega in družbenega statusa quo, v čemer lahko politična elita ali njen del zazna priložnost za lastno uveljavitev in možnost izvedbe družbenih reform, saj spopad med branilci družbenega statusa quo in reformisti pritegne pozornost javnosti ter kriznemu upravljanju in vodenju doda popolnoma nove dimenzije (t'Hart in Boin, 2000).

#### 6.5.5 Vrednotni konflikt

Bistvo pri tej temi je konfliktni potencial različnih vrednot, ki jih kriza ogroža. Krize ogrožajo temeljne vrednote kot so: človeška življenja, suverenost in neodvisnost države, ekonomsko blagostanje, demokracija, pravna država, ter tudi bolj specifične vrednote kot so: osebna in politična prihodnost uradnika ali politične stranke. Ne glede na to pa sta oba nabora vrednot ravno tako sestavni del kriznega upravljanja in vodenja (Stern in Sundelius, 2002), še posebej če upoštevamo ugotovitve Sterna in Sundeliusa (2002: 79), da: *»...dobro opravljeno delo med krizo gradi kariere, slabo opravljeno pa jih uničuje«*. In ravno povezanost specifičnih vrednot z interesi (npr.: politično preživetje uradnika) je vir intenzivnih in ostrih konfliktov, ki vodijo v polarizacijo kriznih akterjev in krepijo oz. radikalizirajo njihova stališča, kar lahko vodi v tako intenziven vrednotni konflikt, da je ta razrešljiv samo s posegom ali arbitražo nevtralne strani (Druckman, Broome in Kroper, 1988). Oblika intenzivnega vrednotnega konflikta je t.i. "družbena dilema" oz. vprašanje delovanja v lastnem ali javnem interesu. V tem primeru ima posameznik ali skupina na voljo dve alternativni strategiji delovanja: sodelovanje - cilj je doseganje javnega dobra in pobeg - cilj je doseganje zasebnih interesov (Liebrand, Wilke, Vogel in Wolters, 1986).

Kot ugotavljata Stern in Hansen (2000: 343) je lahko vir vrednotnega konflikta ne samo notranje organizacijski ali osebnotni temveč tudi zunanji, npr.: težnje države po včlanitvi v mednarodne integracije, ki imajo lasten nabor vrednot in norm, ki pa so lahko v neposredni konfrontaciji z nacionalnimi vrednotami in normami.

Ne glede na oblike in intenzivnost vrednotnega konflikta Janis in Mann (1977) ugotavljata, da je skupna lastnost kriz, da le redko ogrožajo eno samo vrednoto. Običajno ogrožajo več vrednot hkrati, kar nujno vodi akterje kriznega upravljanja in vodenja v boleče in stresne dileme ter tragične izbire. To pa njih pogosto privede do zanikanja obstoja vrednotnega konflikta in odlašanja v upanju, da se bodo razmere uredile brez njihovega posredovanja. Obstaja pa tudi nasprotno delovanje, kjer se akterji kriznega upravljanja in vodenja zavedajo prisotnosti vrednotnega konflikta in se odločijo za njegovo preseganje z iskanjem optimalnih rešitev, ki v primerni meri ščitijo ključne ogrožene vrednote (Stern in Sundelius, 2002: 79). Od izbire akterjev samih pa je odvisno kakšne bodo posledice vrednotnega konflikta na krizno upravljanje in vodenje, medtem ko mora analiza le-tega zaznati obstoj vrednotnega konflikta in njegov vpliv na procese kriznega upravljanja in vodenja.

#### 6.5.6 Politično-organizacijski konflikt in sodelovanje

V sodobnem kriznem upravljanju in vodenju je za uspešno delovanje nujno sodelovanje in usklajenost različnih upravno-administrativnih organizacij. Njihova medsebojna interakcija pa ne vodi nujno v sodelovanje, ampak tudi v politično-organizacijski konflikt, še posebej zato, kot ugotavlja Kouzmin (1995: 28; glej tudi t`Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993), ker je zelo težko uradniško predvidljivost uskladiti z negotovostmi krize. V okviru te analitične teme proučujemo tako divergentne kakor tudi konvergentne vzorce med različnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja (Stern in Sundelius, 2002).

Med krizo samo se oblikujejo dinamični pritiski dveh vrst. Prvi so tisti ki akterje silijo k sodelovanju in solidarnosti (npr. patologija skupinskega razmišljanja, "zbiranje okoli zastave"...), drugi pa so tisti, ki jih silijo v tekmovanje in konfrontacijo. Krize so za posamezne politično-administrativne akterje kriznega upravljanja in vodenja pogosto pretirano tveganje, zaradi česar se pri njih sprožijo obrambni mehanizmi (npr. iskanje grešnega kozla, podajanje vročega krompirja,...), pri ostalih sodelujočih akterjih pa antagonizmi, ki vodijo v konflikt (Stern in Sundelius, 2002). Konflikt pa ni nujno posledica

obrambnih mehanizmov, kot ugotavljata Stern in Sundelius (1997b), ampak tudi rigidnosti pri enem ali več akterjih, kar vodi v zmanjšanje kohezivnosti, k zmanjšanemu vnosu novih informacij, ohlapnejšemu nadzoru in zmanjšani fleksibilnosti. Seveda pa je lahko vir konflikta že sama rutinizirana narava dela upravno-administrativnih organizacij (glej Levy, 1986). Medtem pa Kavčič (1991) opozarja, da so lahko pomemben vir politično-organizacijskega konflikta medsebojno neskladne organizacijske strukture organizacij, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju.

Kouzmin (1995: 31) ugotavlja, da je administrativno-politični pristop h kriznemu upravljanju in vodenju v sodobnih družbah nujen, kar pa nujno spet vodi v pojav birokratskega barantanja ("*daj-dam*") in konflikta med različnimi administrativno-političnimi akterji (glej tudi Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991). Kritičen problem, glede na Kouzmina (1995: 31), torej ni sam politično-organizacijski konflikt, ampak predvsem intenzivnost in obsežnost rivalstev, ki nastanejo. Konflikt se lahko manifestira v neskončnih bojih, nasprotovanjih, blokadah in minimalnih kompromisih, ki zmanjšujejo kapacitete za soočanje s krizo.

Eden izmed primerov politično-organizacijskega konflikta so birokratske politike, ki se najverjetneje oblikujejo v naslednjih okoliščinah: v areni (političnega) odločanja je prisotno večje število akterjev, ki imajo različne in nasprotujoče si interese, pri tem pa nihče izmed njih nima prevladujočega položaja, zaradi česar so odločitve rezultat kompromisa in običajno ne predstavljajo optimalnih rešitev nastalega problema (Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991: 215; glej tudi t'Hart in Preston, 1999).

Birokratske politike naj bi imele štiri pojavne oblike (vzorce) (Rosenthal, t'Hart in Kouzmin, 1991: 219-223): *klasičen vzorec* (konflikt nastane s povečevanjem števila akterjev), *birokratska politizacija* (konflikt se izoblikuje med dvema skupinama akterjev in se skozi proces načrtovanja in med soočanjem s krizo stopnjuje), *krizno povzročeno obtoževanje* (značilen je predvsem za po-krizno obdobje) in *funkcionalne birokratske politike* (napetosti in konflikti zaradi različnega razumevanja in okvirjanja problema). Prej navedeni avtorji vidijo vzroke za pojav birokratskih politik: v težnjah upravno-administrativnih akterjev po ohranjanju lastnega prestiža in položaja; v pričakovanju realokacije proračunskih sredstev glede na uspešnost delovanja; v sočasnem delovanju

institucij, ki niso vajene medsebojnega sodelovanja in v želji vseh sodelujočih, da pozitivno prispevajo k razrešitvi nastale situacije (glej tudi t'Hart in Preston, 1999).

Medtem ko večina drugih avtorjev (glej Stern, 2001; t'Hart in Preston, 1999; Sabatier, 1999) izpostavlja v birokratskih politikah predvsem negativne posledice, Rosenthal, t'Hart in Kouzmin (1991: 226-228) nasprotno zaznavajo nekatere pozitivne posledice in funkcije birokratskih politik:

1. testiranje akterjev kriznega upravljanja in vodenja,
2. preprečujejo pojav enoumja in patologije skupinskega razmišljanja (groupthink),
3. zagotavljajo odprtost procesa kriznega upravljanja in vodenja.

Žal pa se, kot ugotavlja večina analitikov, v veliki večini primerov pojavljajo predvsem negativne posledice politično-organizacijskega konflikta.

#### 6.5.7 Krizno komuniciranje in kredibilnost

Analitična tema se osredotoča na procese prenosa informacij znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja<sup>44</sup>, odnos med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter mediji in komuniciranje akterjev kriznega upravljanja in vodenja s prizadetim prebivalstvom. Za uspeh kriznega upravljanja in vodenja so pomembne vse tri ravni komuniciranja, medtem ko sta zadnji dve še posebej pomembni z vidika zagotavljanja in ohranjanja kredibilnosti.

Zaradi vse pomembnejše vloge in pomena medijev v delovanju sodobnih družb<sup>45</sup>, se bom sprva posvetil komuniciranju med sistemom kriznega upravljanja in vodenja ter mediji oz. javnostmi. Izredni dogodki kot so katastrofe, krize, konflikti, zločini in korupcija pritegnejo veliko medijsko pozornost, saj so to dogodki, ki ustvarjajo zgodbo (Novak, 2000). Tudi Lindy, Stern in Svedin (2000) ugotavljajo, da zaradi komercialnih vzgibov vse medije, tudi

---

<sup>44</sup> V okviru prenosa informacij proučujemo prenos in predvsem obdelavo informacij znotraj odločevalske skupine, prenos informacij med različnimi odločevalskimi skupinami, med različnimi nivoji odločanja (lokalni, regijski, državni...) in nenazadnje tudi obstoj oz. delovanje kriznega komunikacijskega sistema in njegov vpliv na krizno upravljanje in vodenje.

<sup>45</sup> Lagadec (1997: 26) govori o sodobnih družbah in okolju, v katerem delujejo akterji kriznega upravljanja in vodenja, kot o medijsko vodenem okolju "media-driven environment", katerega označujejo: omejena svoboda medijskega delovanja kriznega upravljanja in vodenja (npr. kriza pritegne na stotine novinarjev), nove oblike dostopa do informacij in nove oblike za širjenje informacij in medijsko "pokrivanje" krize v živo, kar otežuje krizno upravljanje in vodenje. T'Hart, Heyse in Boin (2001) pa govorijo o mediazaciji kriznega upravljanja in vodenja, kjer se na eni strani zmanjšuje avtoriteta akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter na drugi strani krepi vloga medijev, še posebej na področju javne percepcije delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja.

"resne" medijske hiše, pritegnejo predvsem dramatični dogodki, ki ustvarjajo dobro zgodbo, še več, Novak (2000: 207) ugotavlja, da javnost pričakuje od medijev, da so "psi čuvaji", ki bedijo nad takšnimi dogodki in o njih obveščajo javnost. V demokratičnih družbah in demokratičnem političnem procesu je vzdrževanje kredibilnosti in legitimnosti v odnosu z mediji in javnostmi osrednjega pomena za uspešno upravljanje in vodenje kriz in tudi običajnih vsakodnevnih političnih aktivnosti. Mediji so namreč postali zaradi svoje hitrosti, učinkovitosti in naraščujoče internacionalizacije mogočen vir informacij, govoric, podob in sodb o dogodku (t'Hart, Stern in Sundelius 1998: 218).

Drža organizacije in njenih predstavnikov med krizo oz. kriznim upravljanjem in vodenjem, opredeljuje splošen odnos organizacije do okolja in njeno reagiranje na impulze iz okolja. Novak (2000) identificira štiri strategije odziva organizacije: "*strategija biciklista ignoranta*"-organizacija ne spreminja niti okolja niti sebe ter se neugodnemu položaju izogiba, "*strategija zvezdnika*"-organizacija poskuša spreminjati svoje okolje, "*strategija notranjega čistilca*"- predvideva spreminjanje notranjega okolja organizacije in "*proaktivna strategija*"-organizacija poskuša vplivati tako na svoje notranje kakor tudi zunanje okolje. Stern in Sundelius (2002) pa opredeljujeta dve strategiji pristopa h kriznemu komuniciranju: *obrambno* ali *zaprto* in *proaktivno* ali *odprto držo*. Obrambna ali zaprta drža akterjev kriznega upravljanja in vodenja pogosto antagonizira medije in povzroči izgubo kredibilnosti, medtem ko z odprto ali proaktivno držo iščejo načine vzdrževanja iniciative v zagotavljanju informacij in prijateljskega odnosa z mediji. Tudi Novak (2000), podobno kot Stern in Sundelius ugotavlja, da proaktivna drža, ki predvideva pozitivno usmerjenost k prizadetim javnostim in medijem, ne izgublja energije za ustvarjanje obrambne pozicije pred obleganjem in ne ustvarja antagonizmov z mediji in zainteresiranimi javnostmi (glej tudi Profiriev in Svedin, 2002; Lindy, Stern in Svedin, 2000; Rosenthal in t'Hart, 1998).

Uspešno krizno komuniciranje in zagotavljanje kredibilnosti temelji na uspešnih in intenzivnih pripravah. Lindy, Stern in Svedin (2000) ugotavljajo, da so mnoge organizacije slabo pripravljene, tako z vidika psiholoških priprav, kakor tudi z vidika slabe ali neobstoječe infrastrukture za delovanje v krizi, pri čemer izstopajo službe za odnose z javnostmi, ki se pogosto le stežka soočijo s pritiskom medijev in javnosti. T'Hart, Stern in Sundelius (1998) kot osnovni pogoj za uspešno krizno komuniciranje opredeljujejo posvečanje primerne pozornosti javnemu podajanju informacij in profesionalizaciji tovrstne

funkcije, k čemur Lindy, Stern in Svedin (2000) dodajo še načrtno spremljanje medijskega poročanja, ki omogoča senzibilnost za primerno razlago in dojetje povratnih informacij. Iz navedenega sledi, da je za uspeh kriznega komuniciranja nujna priprava kriznega načrta komuniciranja, ki mora biti, kot ugotavlja Novak (2000: 195): » ... *kratek, jedrnat in prožen, tako da bo zagotavljal uspešno delovanje v nepredvidljivih okoliščinah krize*«. Krizni načrt komuniciranja naj bi vseboval (Novak, 2000):

- Uvod-kratek opis nalog kriznega odločevalca ali skupine, način uporabe načrta in filozofija delovanja organizacije.
- Postopek-jedrnat povzetek načinov postopanja v krizi.
- Krizni tim komuniciranja oz. opredelitev, kdo komunicira z javnostmi-kdo je pristojen za obveščanje javnosti in določitev uradnega govornca, njegove odgovornosti, dosegljivost...
- Vrste javnosti-koga in kako se obvešča.
- Sporočila-seznam različnih tipov sporočil.
- Vire-lokacija, kjer se bodo informacije posredovale in način posredovanja informacij (intervjuji, tiskovne konference, t.i. dnevni brifingi...).
- Medije-katere medije se obvešča, v primeru da ti sami ne izrazijo interesa, kar pa je v primeru nesreč in kriz redkost.

Podobno kot Novak tudi t`Hart (1997: 209) zaznava pomembnost priprav akterjev kriznega upravljanja in vodenja na krizno komuniciranje, kar opredeljuje s širšim pojmom "*media management*", ki predvideva naslednje:

- Določitev časovne točke prvega kontakta z mediji.
- Opredelitev osnovnih predpostavk in percepcij glede vloge medijev in njihovega odnosa do akterjev kriznega upravljanja in vodenja (sovražen ali zavezniški odnos, profesionalni mediji ali divji zahod...).
- Aktiviranje osnovne medijske infrastrukture (konferenčna soba...).
- Ritem kontaktov z mediji (npr.: redne novinarske konference, intervjuji...).
- Priznavanje heterogenosti medijev (tiskani, elektronski...).
- Skrb za tuje medije (prevajalci...).
- Ravnotežje med formalnimi in neformalnimi strategijami odnosov z mediji.

Vendar pa sam načrt ne zagotavlja uspešnosti kriznega komuniciranja, enako če ne celo bolj pomembna je, v okviru splošnih priprav na krizo, izvedba kriznih simulacij, ki vključujejo tudi simuliranje kriznega komuniciranja (glej Novak, 2000). Je pa obstoj kriznega načrta komuniciranja v okviru širšega načrta kriznega upravljanja in vodenja pomemben indikator splošnega odnosa akterja kriznega upravljanja in vodenja do medijev in lastnega okolja.

Krizno komuniciranje je strateškega pomena za uspeh kriznega upravljanja in vodenja, saj kot ugotavljajo Lindy, Stern in Svedin (2000: 169-170): *»še tako učinkovito krizno upravljanje in vodenje lahko mediji prikažejo kot popoln neuspeh«*. K temu Novak (2000: 201) dodaja, da je pri tem: *»... najpomembnejših prvih 24 ur od nastanka krize. Od tega sta najbolj kritični predvsem prvi dve ur.«* S tem želi poudariti kritični pomen hitrega odziva organizacije za uspešnost tako kriznega komuniciranja kakor tudi celotnega kriznega upravljanja in vodenja.

Vsak akter kriznega vodenja in upravljanja se mora zavedati, da imajo z mediji med krizo in po njej, tako divergentne kakor tudi konvergentne interese<sup>46</sup>, pri čemer je usodnega pomena preprečitev pojava informacijske praznine, ki je najplodnejše obdobje za pojav govoric in popačen prikaz dogajanja. To se zgodi še posebej, če se akterji kriznega upravljanja in vodenja ne odzovejo ter prepustijo iniciativo zunanjim akterjem ali medijem. Ti v pomanjkanju informacij uporabijo nepreverjene informacije, kar zlahka privede do obtoževanja akterjev nekompetentnosti in nesposobnosti. Navedeno opozarja še na eno ključno prvino kriznega komuniciranja, in sicer nastopanje z enim glasom, ki se manifestira v uradnem govorcu<sup>47</sup>, kot edinem viru informacij za medije (glej Novak, 2000).

Vprašanje kredibilnosti je pomembna prvina kriznega upravljanja in vodenja, ki jo Lindy, Stern in Svedin (2000: 168) opredelijo kot: *»...družbeno-politični vir, katerega pridobivanje je zahteven in časovno potraten proces, medtem ko se njegova izguba zgodi v trenutku in ga je zelo težko, če ne že nemogoče, ponovno pridobiti«*. Akterji kriznega upravljanja in vodenja vstopajo v krizo z različnimi stopnjami kredibilnosti, ki jo lahko s svojim

---

<sup>46</sup> Akterji kriznega upravljanja in vodenja pogosto posedujejo informacije, ki jih želijo s pomočjo medijev posredovati javnosti, vendar pa tudi mediji želijo dostop do informacij, ki jih lahko posredujejo svojemu občinstvu, pri čemer pa želijo ohraniti možnost kritične ocene dela sistema kriznega upravljanja in vodenja, kar jih pogosto privede do napetosti s sistemom (Lindy, Stern in Svedin; 2000).

<sup>47</sup> Seveda pa je nujno, kot sem že prej ugotovil, da uradnega govorca podpira profesionalna in organizirana skupina komuniciranja (op.p).



delovanjem med krizo okrepijo ali pa popolnoma izgubijo (Stern in Sundelius, 2002). Kredibilnost posameznega akterja kriznega upravljanja in vodenja je v največji meri pogojena z njegovo uspešnostjo pri izogibanju kredibilnostnim pastem, ki so definirane kot (Lindy, Stern in Svedin, 2000: 168): »...nevarnost, v kateri akter kriznega upravljanja in vodenja hazardira s svojo kredibilnostjo s kratkovidnimi ali nerealnimi obveznostmi drugim akterjem, prizadetim javnostim ali širši javnosti« Poznanih je več oblik kredibilnostnih pasti, pri čemer bi izpostavil naslednje (Lindy, Stern in Svedin, 2000):

- rožnato slikanje razmer: akterji kriznega upravljanja in vodenja predstavijo javnosti pretirano optimistične prognoze in njihova kredibilnost v prihodnjih dejanjih postane talec točnosti prognoz.
- pretirana črnogledost: je nasprotje rožnatega predstavljanja razmer in privede do podobnih posledic za akterje kriznega upravljanja in vodenja.
- težnja biti odločen: vodje kriznega upravljanja postanejo zaradi pritiska medijev in javnosti pretirano odločni in podajajo za njih in sistem zelo obvezujoče izjave in obveznosti med krizo ali nesrečo in po njej<sup>48</sup>.

Stern (1999: 210-211) identificira še dve pasti: *pretiravanje* (v pripravah, v pripravljenosti pomagati v nesreči...) in *podcenjevanje* (podcenjuje se resnost ali zahtevnost problema, tehnične težave soočanja s krizo; negotovost in kompleksnost krize ali problema).

Poleg kredibilnostnih pasti je pomemben dejavnik zmanjševanja kredibilnosti kredibilnostni prepad med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter mediji oz. javnostjo, ki ga je, ko se enkrat pojavi, zelo težko preseči. Pojavi se, ko akterji ne sledijo tako tehničnim kakor tudi informacijskim zahtevam in potrebam sodobnih medijev, kar podobno kot informacijska praznina usmerja medije k iskanju alternativnih, običajno nepreverjenih virov informacij, kar pa v končni posledici vodi v napetosti med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter mediji (glej t'Hart, Stern in Sundelius, 1998: 219 in Novak, 2000: 202).

---

<sup>48</sup> Primer tovrstne pasti je dejanje amsterdamskega župana leta 1992 ob nesreči izraelskega letala, ki je prizadetim v nesreči obljubil v skladu z načeli "caring government" dolgoročno podporo mestnih oblasti in pomoč pri ureditvi emigrantskega statusa vsem prizadetim, ki statusa niso imeli urejenega. V letih po krizi pa je obljuba povzročila izgubo kredibilnosti mestnih oblasti, ki zaradi zlorab in pretiranega obsega dolgoročne pomoči ni uresničila županovih obljub (glej Boin, van Duin in Heyse, 2001; Boin in t'Hart, 2003).

Če vendarle pride do pojava katerekoli izmed oblik neuspešnega kriznega komuniciranja ali kriznega upravljanja in vodenja, tedaj je akterjem na voljo nekaj strategij in pristopov izogibanja krivdi oz. ohranjanju ugleda organizacije. Novak (2000: 191) opredeljuje naslednje:

1. *strategija priznanja* (priznavanje krivde in posredna ali neposredna »prošnja« javnosti za ponovno možnost,
2. *strategija pravne pomoči* (gre predvsem za pravni boj na sodišču, ne glede na ugled in kredibilnost),
3. *strategija molka* (organizacija zadev ne komentira se potuhne),
4. *strategija umika in napada* (začasen umik, kateremu sledi medijska kampanja za ponovno pridobitev ugleda),
5. *strategija iskanja širših razlogov za krizo* (gre za prenos krivde na nekoga drugega).

Medtem Schutz (v Bovens in ostali 1999: 128) identificira naslednje taktike izogibanja krivdi oz. odgovornosti za politično-administrativni polom:

1. zanikanje: prizadeti zanikajo obstoj negativnih dogodkov,
2. reinterpretacija: priznavanje dogodkov, ki pa naj ne bi imeli negativne konotacije,
3. "bojevanje žrtev": trdijo, da oni niso storili, kar se jim očita in da so oni žrtve,
4. opravičevanje: prizadeti trdijo, da so bili sprejeti ukrepi v danem trenutku optimalni in v interesu vseh,
5. oporekanje nadzora: prizadeti trdijo, da niso imeli nadzora ali pristojnosti nad dogodki,
6. preprečevanje etiketiranja: trdijo, da je bilo to netipično vedenje,
7. iskanje javnega opravičila.

Schutzevim pa Bovens in ostali (1999: 128) dodajo še tri taktike izogibanja krivdi:

- a) *ostati tiho*: odgovorni se izogibajo luči in pozornosti medijev in javnosti,
- b) *izogibanje*: izogibanje odgovorom na kritična vprašanja,
- c) *sprožitvev uradne preiskave*: s sprožitvijo preiskave lahko vplivajo na teme in področja, ki jih bo komisija raziskovala.

Seveda nabor taktik in strategij nikakor ni dokončen, možne so raznovrstne kombinacije in zaporedja navedenih strategij ohranjanja ugleda organizacije oz. izogibanja odgovornosti za neuspeh.

Pri analizi kriznega komuniciranja ima velik pomen tudi uporaba in zavedanje simbolnih dimenzij kriznega komuniciranja, kar ugotavlja tudi Hansen (2003: 89), ki pravi: »V vedno bolj medijskem okolju je simbolno krizno komuniciranje vse bolj in bolj pomemben integralni del celotnega kriznega upravljanja in vodenja.« Zanimivo je njegovo videnje simbolnega kriznega komuniciranja kot orodja akterjev kriznega upravljanja in vodenja za soočanje z medijskimi pritiski v prvih, začetnih fazah krize, kar jim daje moč opredeljevanja problema, a hkrati dviga javna pričakovanja glede ugodne razrešitve krize (glej Hansen, 2003: 89). Tudi Coombs (2001: 321) poudarja velik pomen simbolnega komuniciranja, pri čemer pa ugotavlja, da mora analiza kriznega komuniciranja presegati golo navajanje strategij in postopkov kriznega komuniciranja, omogočati pa tudi mora raziskovanje vplivov simbolnega kriznega komuniciranja na izbiro celotne strategije kriznega upravljanja in vodenja v določeni krizi.

V okviru simbolnega kriznega komuniciranja se lahko akterji kriznega upravljanja in vodenja zatečejo k manipulaciji različnih ritualov, ki so lahko del celotnega kriznega upravljanja in vodenja, lahko pa so izključno samo del kriznega komuniciranja. T'Hart (1993) opredeljuje naslednje rituale: *ritual solidarnosti*, *ritual pomiritve in očiščenja* in *ritual sovraštva*<sup>49</sup>. Vendar pa je uporaba, predvsem pa učinek simbolnega kriznega komuniciranja in različnih tehnik (ritualov) v veliki meri pogojena z zgodovino javnih odnosov posamezne organizacije in preteklimi kriznimi izkušnjami. Tako imajo, kot ugotavljata Coombs in Hollady (2001), večje težave z uspešnim simbolnim kriznim komuniciranjem organizacije z negativnimi zgodovinskimi izkušnjami v javnih odnosih, kakor pa organizacije s pozitivnimi izkušnjami.

V okviru te analitične teme proučujemo tudi prenos, obdelavo in posredovanje informacij znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja ter delovanje oz. obstoj kriznega sistema zvez in baz podatkov. Holsti (v t'Hart, Stern in Sundelius, 1998) ugotavlja, da vsaka kriza izpostavlja krizno upravljanje in vodenje velikim informacijskim zahtevam, zato je, kot pravi t'Hart (1993: 37), razumljiv vse večji interes kriznega upravljanja in vodenja za načine pridobivanja informacij in njihov učinkovit pretok znotraj sistema. Še posebej zahtevno je proučevanje navedenih dejavnikov v luči dejstva, da vsako krizo opredeljuje visoka stopnja družbene, tehnične in politične negotovosti ter kompleksnosti. Posebej

---

<sup>49</sup> Glej poglavje simbolično krizno upravljanje str.: 22.

kritični so prvi trenutki, kjer prispele informacije dramatično vplivajo na razumevanje (zaznavanje) in okvirjanje problema ter posledično na nadaljnji potek kriznega upravljanja in vodenja (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998; Hansen, 2003). Hansen (2003) celoto informacijskih procesov opredeljuje kot "*informacijski management*", ki ga sestavljajo različne vrste informacij in informacijskih procesov. Tako t'Hart, Stern in Sundelius (1998: 217) razlikujejo naslednje vrste informacij:

1. o motivih in mogočem vedenju "nasprotnika"<sup>50</sup>,
2. o tehničnih in naravnih ogrožanjih (stopnja radioaktivnosti, višina poplavnega vala, moč in intenzivnost potresnega sunka...),
3. o možnih načinih ukrepanja in
4. o družbeno-geografskih značilnostih prizadetega območja.

Informacije so pomembne, a vendar ne edini pogoj za uspeh kriznega upravljanja in vodenja. Enako pomembna, če ne celo bolj, je uspešna izraba informacij, ki je pogojena s sistematičnim razvrščanjem, vsebinsko in pomensko kategorizacijo, razširjanjem informacij znotraj sistema in s preprečevanjem nerazumevanja oz. slabe obdelave informacij (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998). V procesih obdelave informacij zasedajo osrednjo vlogo informacijske tehnologije, baze podatkov in komunikacijski sistemi, ki morajo omogočati prenos ukazov in vsestransko razumljivih informacij o sprejetih ukrepih in napredku na vse ravni odločanja v sistemu kriznega upravljanja in vodenja ter preprečevati pojav birokratske tekmovalnosti in vrtičkarstva pri prenosu informacij (glej t'Hart, Stern in Sundelius, 1998: 217-218 in Hansen, 2003: 73-74). Pri obdelavi informacij se ne sme zanemariti pomena delitve dela med različnimi akterji in vpliva centralizacije odločanja na obdelavo informacij, ki lahko privede do t.i. pojava "gate keeper", kjer centralizirani organ selektivno prepušča informacije v ostale dele sistema (Brändström, 2001: 73).

Z vidika kriznega komuniciranja znotraj sistema je pomembno tudi, katere vrste komunikacijsko-informacijskih sistemov se uporablja med krizo, saj kot ugotavlja Ullberg (2001: 61) na primeru porušitve jezua Boliden v Španiji, je komuniciranje med akterji kriznega upravljanja in vodenja potekalo tako preko uradnih, pred krizo vzpostavljenih komunikacijskih sistemov, kakor tudi preko popolnoma neuradnih, na kraju nesreče dosegljivih komunikacijskih sistemov.

---

<sup>50</sup> Gre za nasprotnike predvsem v primeru nacionalnovarnostnih kriz, kjer so nasprotnik države, teroristi,...

Glede na navedeno lahko zaključim, da postaja krizno komuniciranje z mediji in javnosto, vprašanje kredibilnosti ter krizno komuniciranje vse pomembnejša prvina kriznega upravljanja in vodenja ter posledično tudi vse bolj pomembna prvina kognitivno-institucionalne analize krize.

#### 6.5.8 Internacionalizacija

Pomembna značilnost sodobnih kriz je njihova tendenca prehajanja državnih meja v vedno bolj politično, ekonomsko, družbeno in nenazadnje ekološko soodvisni Evropi in tudi delu sveta (glej Buzan, Waever in Wilde, 1998). Soočanje s tovrstnimi krizami zahteva transnacionalno oz. mednarodno sodelovanje (Stern in Sundelius, 2002). Pri tem pa moram poudariti, kot ugotavljata t'Hart in Boin (2000), da pojav prehajanja meja ali internacionalizacija ni značilnost samo sodobnih kriz, ampak je to značilnost kriz nasploh. Specifična za sodobne krize pa je njihova vse večja deterritorializacija, ki dosega ravni, na katerih se kriza divje in hitro širi, pri čemer kljubuje institucionalni strukturi, v kateri prevladujejo močni nacionalni sistemi proti šibkim nadnacionalnim strukturam kriznega upravljanja in vodenja.

Zanimiv fenomen v okviru mednarodnega sodelovanja so, kot ugotavljata Brändström in Malešič (2004: 17), poskusi vplivanja enega izmed akterjev kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ali nadnacionalni ravni na delovanje in predvsem proces odločanja v drugem nacionalnem oz. nadnacionalnem akterju kriznega upravljanja in vodenja.

Specifičen primer v pogledu mednarodnega sodelovanja so tranzicijske države, ki so zaradi želje po vstopu v mednarodne organizacije oz. integracije bolj dovzetne za nasvete in vplive teh struktur pri soočanju s krizami (Stern in ostali, 2002; Stern in Hansen, 2000). Tako so te države pogosto prisiljene pri oblikovanju svojih strategij kriznega upravljanja in vodenja uravnnavati težnje po včlanitvi v mednarodne strukture na eni strani in lastne potrebe na drugi strani. Tovrstni pritiski vodijo lokalne oblasti k vodenju t.i. "dvonivojske igre", pri kateri na eni strani zagotavljajo in vzdržujejo podporo ter kredibilnost doma, na drugi strani pa upoštevajo pritiske in postopke, s katerimi vzdržujejo kredibilnost v očeh mednarodnih dejavnikov. V tovrstnih pogojih se nacionalni ali lokalni stili nujno ne skladajo s pričakovanji in zahtevami mednarodne skupnosti in obratno (Brändström in Malešič, 2004: 22).

### 6.5.9 Časovni učinki

V okviru te analitične teme proučujemo dva časovna učinka, ki imata lahko globok vpliv na delovanje kriznega upravljanja in vodenja: sinhronost in sekvenčnost. V okviru sekvenčnosti sledimo razvojno pot krize glede na linearno zaporedje dogodkov, kjer odločitve, sprejete v začetnih fazah krize, pogosto vplivajo na kasnejši proces kriznega odločanja, ki poteka v smeri, ki jo je zelo težko spremeniti. Sinhronost pa je pojav istočasnih dogodkov, ki vzajemno vplivajo eden na drugega skozi psihološke in organizacijske mehanizme kot so razpoložljivost, oportunitetni stroški, kumulativni stres in raztresenost. Sinhronost se lahko pojavi v okviru ene same krize (istočasno je potrebno rešiti več problemov), med dvema istočasnim krizama (npr.: sočasnosti afere Watergate (notranjepolitična kriza) in Yomkipurske vojne leta 1973 (zunanjepolitična kriza)) ali med krizo in drugimi visoko prioritetskimi sočasnimi aktivnostmi (npr.: teroristični napad v Madridu in splošne parlamentarne volitve v Španiji ali predsedniške volitve na Tajvanu in poskus atentata na predsedniškega kandidata) (Stern in Sundelius, 2002: 80; glej Porfiriev in Svedin, 2002). Poseben primer sočasnosti so t.i. "kompleksne nevarnosti", značilne za države Tretjega sveta, kjer kombinacija različnih kriz, npr. političnega nasilja, ekonomske krize in naravnih nesreč, povzročijo razdejanje katastrofalnih razsežnosti (t'Hart in Boin, 2000).

### 6.5.10 Pridobljene izkušnje in znanja

Pridobljene izkušnje in znanja se osredotočajo na zaznavanje ravni, do katere so akterji kriznega upravljanja in vodenja sposobni analizirati svoje izkušnje in jih uporabljati, kot podlago za spremembo svojega delovanja, saj se, kot dokazujejo empirične ugotovitve, akterji kriznega upravljanja in vodenja pri razumevanju in okvirjanju problema pogosto opirajo na pretekle izkušnje in spoznanja. Akterji kriznega upravljanja in vodenja poskušajo reflektirati svoje krizne izkušnje in jih upoštevati v svojem prihodnjem delovanju, saj so krize vedno bogat nabor novih vedenj, znanj in izkušenj (Stern in Sundelius, 2002: 80). Toda kot ugotavljata Porfiriev in Svedinova (2002), navkljub dejstvu, da krize predstavljajo veliko priložnost za nova spoznanja, so tovrstni poskusi v post-kriznem obdobju pogosto onemogočeni z različnimi družbenimi in psihološkimi procesi, ki rezultirajo v izkrivljenem kolektivnem spominu krize.

Pri uporabi preteklih izkušenj Stern (1997: 70-73) opredeljuje naslednje vrste izkustvenega učenja: *razlaga* (refleksija neposrednih izkušenj), *kognitivna diferenciacija in integracija* (kompleksno učenje utemeljeno na globljem razumevanju problema in na združevanju različnih vedenj o problemu), *pridobivanje kompetentnosti* (s časom posameznik ali organizacija pridobiva dodatna izkustvena znanja in veščine, ki omogočajo širše in boljše razumevanje problema) in *dialektično učenje* (razprava o izkušnjah ali problemu lahko prispeva k pridobitvi novih vedenj). Stern (1997: 77-80; glej tudi t'Hart in Boin, 2000) nadalje ugotavlja, da so lahko krize vzgib za spremembe v delovanju oblastnih struktur, saj običajno oblikujejo politični moment, ki omogoča preseganje politične inercije, a vendar se vsakršno učenje in posledično nastale spremembe soočajo z naslednjimi ovirami in tveganji: *rigidnost*<sup>51</sup> (posameznik, skupine in organizacije naj bi na grožnje in nevarnosti odgovarjali z izgubo kohezivnosti v skupini in nadzora nad informacijami, rigidnostjo in nefleksibilnostjo, ki omejuje potencial za učenje), *obrambnost* (zanikanje ali prikrivanje informacij o slabem delovanju, kar ne vodi v učenje, ampak v procese iskanja "grešnega kozla", "izdajalcev" ali sproži t.i. "blame game"<sup>52</sup> ali prelaganje odgovornosti med različnimi akterji) ter *oportunizem* (pretirano poudarjanje lastne vloge pri dosegu ugodne razrešitve problema).

T'Hart, Stern in Sundelius (1998: 219-220) pri pridobljenih izkušnjah in spoznanjih poudarjajo nujnost sodelovanja med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter neodvisnimi akademskimi krogi, ki lahko s skupnimi močmi prispevajo k izboljšanju in splošni kakovosti kriznega upravljanja in vodenja. Za doseg tega cilja predlagajo ustanovitev nacionalnih centrov, ki bi zagotavljali (t'Hart, Stern in Sundelius, 1998: 220):

- a) integracijo in dostopnost rezultatov mednarodnih izkušenj in raziskav s področja kriznega upravljanja in vodenja,
- b) izvajanje sistematičnih raziskav in študij praktičnih primerov kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni, kjer bi oblikovali kritični vpogled v prevladujoče vzorce kriznega vedenja,
- c) uporabo ekspertnih znanj v stalnem dialogu s pristojnimi uradniki in akterji kriznega upravljanja in vodenja, še posebej na področju razvoja izobraževalnih programov, programov urjenja in vaj ter osveščanja javnosti.

---

<sup>51</sup> Glej Stern in Sundelius (1997b): Swedin`s Twin Monetary Crises of 1992: Rigidity And Learning in Crisis Decision Making.

<sup>52</sup> Glej Rosenthal, t'Hart in Charles (1989): Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism.

Pri učenju in uporabi preteklih izkušenj pa Kouzmin (1995: 27) opozarja: » *da načrtovalci kriznega upravljanja in vodenja v svoji pretirani vnemi za doseganje popolnega načrta pozabijo vanj vključiti popolnoma pragmatične ukrepe in rešitve.*« To v povezavi s spoznanji o bodočih krizah ali zlomih, opozarja na neučinkovitost pretirane uporabe preteklih izkušenj v teh krizah. S tega vidika je lahko pretirano opiranje na pretekle izkušnje ovira fleksibilnemu in pragmatičnemu delovanju sistema kriznega upravljanja in vodenja (glej Boin in Lagadec, 2000).

Ne glede na vse napore pa Stern (1997: 81) opozarja, da samo izkušnje in spoznanja ne zadostujejo za učinkovito učenje, potrebno je preseči največjo oviro, uresničitev organizacijskega učenja in prepričati druge v potrebnost in nujnost organizacijskih sprememb.

## **7. Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji**

V skladu z določili Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (RS) (2001) je sistem nacionalne varnosti RS sestavljen iz treh enakovrednih in medsebojno povezanih podsistemov: obrambnega, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter notranje varnostnega. Z vidika nacionalnega sistema kriznega upravljanja in vodenja so relevantni predvsem sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, civilna obramba ter Nacionalni center za krizno upravljanje (NCKU), ki sta del obrambnega sistema. Vsi navedeni strukturalni elementi so utemeljeni na množici strateških in doktrinarnih dokumentov, ki predstavljajo temelj za njihovo delovanje (glej Zakon o obrambi, 1994; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi, 2002; Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002; Doktrina civilne obrambe Republike Slovenije, 2002). Dosedanji problem, predvsem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in pa civilne obrambe, je bila relativno ostra razmejitev njunih področij delovanja in visoka stopnja omejenosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na delovanje ob naravnih in drugih nesrečah oziroma sistema civilne obrambe na delovanje v primeru motenj na trgu, nezadostne oskrbe s strateškimi dobrinami, priprav na vojno in delovanje v vojnih razmerah (glej Dobnik-Jeraj in Napotnik, 2004; glej tudi Zakon o obrambi, 1994; Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002; Doktrina civilne obrambe Republike Slovenije, 2002). Ustanovitev NCKU je poskus preseganja parcializacij in izgradnja enovitega nacionalnega



sistema kriznega upravljanja in vodenja z integracijo in koordinacijo različnih akterjev, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju v RS. NCKU naj bi usklajeval dejavnosti civilne obrambe, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, notranje varnosti, vojaške obrambe države in ostala vladna upravno-administrativna telesa. V pogledu kriznega upravljanja in vodenja naj bi NCKU presegel upravno-administrativno delitve na ravni izvršilne oblasti v RS vsaj na ravni koordiniranja (Dobnik-Jeraj in Napotnik, 2004; glej tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi, 2002).

Ker se moja analiza prvenstveno osredotoča na primere, s katerimi se je soočal sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, se bom v nadaljevanju usmeril na njegov institucionalni okvir, čeprav pri tem ne bom izključil vseh ostalih kriznih akterjev, vpletenih v posamezne analizirane nesreče ali krize. Sistem je bil vzpostavljen leta 1994, s sprejetjem novega krovnega zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, in je neposredni naslednik Civilne zaščite, ki je bila v bivši državi ustanovljena v 60-tih letih prejšnjega stoletja (glej Kopač in ostali, 2004: 84-85). Danes sistem vključuje profesionalne in prostovoljne reševalne enote, enote, službe in organe civilne zaščite (CZ), humanitarne organizacije in ostale strukture (gospodarske javne in zasebne družbe), ki glede na naravo svojega dela sodelujejo pri izvajanju nalog zaščite in reševanja na temelju skupnih ciljev in načel. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami država in občine organizirajo kot enoten in celovit sistem v državi.

Naloge tega sistema so (Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994):

- odkrivanje, spremljanje ter proučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč,
- preprečevanje naravnih in drugih nesreč,
- obveščanje, opozarjanje in alarmiranje o pretečih nevarnostih in dajanje napotkov za zaščito, reševanje in pomoč,
- izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč,
- organiziranje CZ ter vzpostavitev in vzdrževanje drugih oblik pripravljenosti za zaščito, reševanje in pomoč,
- samozaščita, samopomoč in vzajemna pomoč,
- mobilizacija in aktiviranje sil in sredstev zaščite, reševanja in pomoči,
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov,
- reševanje in pomoč,

- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč, do zagotovitve osnovnih razmer za življenje,
- nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- pomoč tujim državam ob naravnih in drugih nesrečah.

Dejavnosti, ki jih sistem opravlja na področju reševanja in pomoči pa so (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994): gašenje požarov, reševanje ob eksplozijah, reševanje izpod plazov in ruševin, reševanje na vodi in iz vode, v gorah, reševanje v jamah in rudnikih, v prometnih nesrečah, prva medicinska pomoč, prva veterinarska pomoč in humanitarna pomoč.

Glede na vse navedene naloge so se izoblikovale tudi temu primerne sile zaščite, reševanja, in pomoči (sile ZRP), ki so sestavljene iz (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994):

- prostovoljnih sil: prostovoljni gasilci, Rdeči križ, Karitas, potapljači, kinologi, taborniki, skavti, radioamaterji,
- poklicnih sil: poklicni gasilci, javna zdravstvena služba, javne službe socialnega varstva, javna veterinarska služba, gospodarske javne službe in druge organizacije po pogodbi,
- civilne zaščite: ekipe prve pomoči, enote za veterinarsko prvo pomoč, tehnične reševalne enote, enote za RKB zaščito, službe za vzdrževanje in uporabo zaklonišč in službe za podporo.

## **7.1 Pristojnosti in vodenje**

V državni pristojnosti je predvsem urejanje sistema, načrtovanje razvojnega in raziskovalnega dela za potrebe sistema, organiziranje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja ter sistema zvez, organiziranje in pripravljajanje državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč ter priprava programov izobraževanja in usposabljanja za zaščito, reševanje in pomoč, pri čemer osrednje mesto zavzema Uprava republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR). Občine spremljajo nevarnosti in o teh obveščajo prebivalstvo, izvajajo zaščitne ukrepe, razvijajo osebno in vzajemno zaščito, organizirajo, pripravljajo in usposablajo občinske sile zaščite, reševanja in pomoči. Občine tudi samostojno organizirajo in vodijo akcije zaščite, reševanja in pomoči na svojem območju ter dejavnosti

pri odpravljanju posledic nesreč. Gospodarske družbe pa morajo v skladu z naravo svojega delovnega procesa zagotoviti razmere in možnosti za izvajanje osebne in vzajemne zaščite delavcev in izvajati predpisane zaščitne ukrepe (glej zakon o Varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994; URSZR, 1998).

Državni zbor določa temeljne usmeritve za organiziranje in izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, sprejema nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, nadzira njegovo uresničevanje in odloča o zagotavljanju sredstev za odpravo posledic nesreč (interventni zakoni). Vlada usmerja in usklajuje organiziranje, priprave ter izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi, sprejema letni načrt, vodi zaščito, reševanje, pomoč in odpravljanje posledic velikih naravnih in drugih nesreč (pravno-formalno morajo te nesreče prizadeti dve ali več lokalnih skupnosti) ter ureja mednarodno pomoč na tem področju. Prav tako usmerja dejavnosti ministrstev, ki imajo določene pristojnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (glej Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994; URSZR, 1998).

Operativno-strokovno vodenje CZ ter drugih sil zaščite, reševanja in pomoči se organizira in izvaja kot enoten sistem v državi, v katerem je vodenje v rokah pristojnih poveljnikov (linijsko vodenje) ali vodij intervencije ali vodij reševalnih enot ter štabov CZ (strokovno svetovanje). Občine so samostojne pri upravljanju in vodenju sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na njihovem območju, pri čemer strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči opravljajo pristojne občinske strokovne službe (glej Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994; URSZR, 1998).

Glede na interdisciplinarno oz. medresorsko naravo sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami bom v nadaljevanju empiričnega dela analize ta sistem poimenoval s terminom krizno upravljanje in vodenje, kar je v skladu z definicijo kriznega upravljanja in tudi z definicijo pojma kriza oz. nesreča.

## **8. Kognitivno-institucionalna analiza nesreč v Sloveniji**

Analiza nesreč v Sloveniji bo temeljila na teoretičnih izhodiščih kognitivno-institucionalnega pristopa in iz njega izhajajoče štiristopenjske metode. V analizi sem s pomočjo metode sekundarne analize uporabil empirična spoznanja pridobljena v okviru projekta Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, katerega teoretično-metodološko izhodišče je bil, podobno kot v mojem delu, kognitivno-institucionalni pristop in štiristopenjska metoda. Z izbranim pristopom in metodo bom analiziral naslednje nesreče v Sloveniji: porušitev Kolizeja marca 1995, potres v Posočju aprila 1998, poplave novembra 1998, eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru marca 1999, požar v Gorenju v Velenju septembra 2000 in požar v podjetju Dar d.o.o. v Kopru septembra 2000.

Analizo bom pričel z opredelitvijo in predstavitvijo zgodovinsko-političnega konteksta v katerem so se dogodile analizirane nesreče, ki pa bo zaradi komparativne narave moje analize zajel samo glavne politično-administrativne procese, ki so pomembneje vplivali na delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja v časovnem obdobju, v katerem so se analizirane nesreče zgodile. Zaradi preobsežnosti, komparativne narave analize in analitične neuporabnosti kronološkega pregleda za vsako izmed analiziranih kriz, sem se odločil v uvodu k odločitvenim priložnostim posamezne krize podati osnovne kronološke podatke o krizi in vzporedno z oblikovanjem kronološkega zaporedja odločitvenih dilem podati tudi osnovno kronologijo analizirane krize. Odločitvenim dilemam sledi, v analitičnih temah utemeljena holistično-komparativna analiza kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji. V okviru te analize bodo analitične teme v prvi stopnji izhodišče za analizo vsake posamezne proučevane krize. Temu bo v drugem koraku sledila analiza posameznih analitičnih tem skozi vse analizirane krize. Šlo bo torej za neke vrste dvojno holistično-komparativno analizo izbranih kriz v Sloveniji.

### **8.1 Zgodovinsko-politični kontekst kriz**

Čas, v katerem so se zgodile analizirane nesreče, torej obdobje med leti 1995 in 2000, zaznamujejo predvsem naslednji politično-administrativni procesi: sprememba družbeno-političnega sistema ali tranzicija, proces reforme lokalne samouprave in uresničevanje določil zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Obdobje sprememb družbeno-političnega sistema v Sloveniji ali tranzicija je imelo velik vpliv na vse dele in vidike slovenske družbe in tako tudi na sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Bistvene spremembe v družbi so se zgodile na področju politične participacije (demokratizacija) in lastninskih odnosov, kjer je nekoč družbeno lastnino nadomestila zasebna. Čeprav so bile formalno-pravne spremembe dokaj hitre, se je proces spreminjanja miselnosti v družbi zavlekel in še vedno ni popolnoma zaključen. Primer tovrstnega razmišljanja na področju kriznega upravljanja in vodenja so pričakovanja prizadetega prebivalstva ob poplavah in potresu leta 1998, o vlogi države in državne pomoči. Pričakovanja so bila podobna kot v preteklosti, kjer je država krila vso nastalo škodo, tako na zasebnih kakor tudi državnih objektih iz skupnega družbenega solidarnostnega fonda. Vendar pa je bil sklad sredi 90-tih let ukinjen in skrb za lastnino se je prenesla na lastnike, ki naj bi svoje premoženje zavarovali in škodo krili iz sklenjenih zavarovalnih polic. Ob tem pa državne institucije niso upoštevale dejstva, da tudi zavarovalnice s svojimi politikami niso v celoti sledile spremembam v družbi in državi, saj je bil obseg zavarovanj omejen le na določene nesreče in vrste premoženja<sup>53</sup>. Ker prebivalstvo ni imelo sklenjenih zavarovalnih polic, s katerim bi krilo tovrstna tveganja, je bila država v navedenih primerih prisiljena najbolj prizadetim pomagati s proračunskimi sredstvi. Opisnemu nasproten primer pa so zahteve občanov, da se njihove potrebe oz. reševanje ali zaščita premoženja obravnavajo prednostno, ne glede na ostale, mnogokrat bolj nujne potrebe, ki so nastale kot posledica krize<sup>54</sup> (glej Grošelj in Svete, 2004: 203-204; Prezelj in Dolščak, 2004: 250).

Spremembe v družbi so seveda vodile v spremembe v sistemu in njegovo prilagajanje novo nastalim razmeram in realnostim se odraža v zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 1994. Sistem je postal decentraliziran in interdisciplinaren, vključil je različne strukture (CZ, gasilce prostovoljne in poklicne reševalne službe, humanitarne organizacije...), ki sodelujejo v procesih varstva pred in soočanja z naravnimi in drugimi nesrečami, s čimer se je zmanjšala osrednja vloga CZ kot nekoč osrednje sile zaščite in reševanja. Težišče delovanja se je preneslo s priprav na delovanje v vojnih razmerah na delovanje v miru in na soočanje z naravnimi in drugimi nesrečami. Spremembe so bile tudi

---

<sup>53</sup> Tako do leta 1998 zasebnega premoženja sploh ni bilo mogoče zavarovati za primer potresa (op.p).

<sup>54</sup> Tako so v Posočju prebivalci zahtevali od CZ, naj prekrivanje streh in odstranjevanje poškodovanih dimnikov obravnava z enako resnostjo kot izselitev iz za bivanje neprimernih domov, namestitvev brezdomcev v začasna bivališča ipd (glej Grošelj in Svete, 2004). Tudi ob poplavah leta 1998 niso vsi prebivalci sprejemali z odobravanjem prednostno obravnavo organov CZ potreb javnih ustanov (bolnišnic, šol ...) pred potrebami zasebnikov (glej Prezelj in Dolščak, 2004)

v načinu in strukturi vodenja sistema, nekdanje kolektivno odločanje je nadomestilo individualizirano odločanje oz. linijsko-štabno vodenje, ki je okrepilo načelo osebne odgovornosti poveljnika in enotnost ukazovanja. Štabi CZ so se kot kolektivna telesa odločanja preoblikovali v strokovno-posvetovalna telesa poveljnikov CZ. Uveden je bil institut *vodje intervencije*, ki strokovno in operativno vodi posamezno intervencijo ter je navadno najvišji pristojni poveljnik v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Med lokalno in državno ravno je bila umeščena regionalna raven, ki je v prejšnjem sistemu CZ ni bilo, nekateri drugi organi CZ, kot so npr. mestni štabi CZ, pa so bili razpuščeni. V okviru sil zaščite, reševanja in pomoči je bil večji poudarek dan kakovosti enot in ne množičnosti, kot je bil to primer v prejšnjem sistemu. Ustanovljena je bila Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, katere osnovna naloga je bilo upravno-administrativno podpiranje delovanja sistema. Ključna sprememba pa je bilo sistemsko izenačenje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z obrambo in notranjo varnostjo v slovenskem sistemu nacionalne varnosti (Grošelj in Svete, 2004; Kopač in ostali, 2004).

Naslednji pomemben proces je bila reforma lokalne samouprave, ki je postala bistveno bolj decentralizirana. Potekala je v dveh valovih, prvič med leti 1994 in 1998 ter drugič po letu 1998. takrat se je število 64-ih občin povzpelo na 193. Proces so spremljali številni zapleti in težave, ki so zavirale razvoj novih lokalnih skupnosti. Tako so se občine ponekod združile v eno, spet drugje je na območju ene občine nastalo več novih. Oblikovali so se novi lokalni organi oblasti ali pa so stari dobili nove naloge in nova pooblastila. Poleg tega so lokalne volitve prinesle nove ljudi in z njimi nove interese, ki so pogosto vplivali na delovanje organov lokalne oblasti in predvsem na kadrovanje v lokalne organe, kjer je bila profesionalnost za politično primernostjo. Temu se je pridružila še drugačna razdelitev pristojnosti med državnimi in lokalnimi organi, kar je zahtevalo nove pristope k reševanju nalog in tudi poznavanje novih vlog lokalnih skupnosti (glej Grošelj in Svete, 2004; Kus, 2004).

Vse spremembe na lokalni ravni pa so vplivale tudi na delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Nekdanje občinske strukture varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter sile zaščite, reševanja in pomoči je bilo potrebno v obstoječih občinah preoblikovati v skladu z novimi zakonskimi določili in jih uskladiti glede na nove ocene ogroženosti občin. V novo nastalih občinah pa je bilo poleg prej navedenega potrebno strukture varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in sile zaščite, reševanja in

pomoči šele oblikovati v skladu z zakonodajo in ocenami ogroženosti občin. Oblikovanje novih struktur varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predvsem pa oblikovanje novih organov CZ (štabi in poveljniki CZ), je od URSZR zahtevalo izvajanje intenzivnih izobraževalnih procesov novih članov teh struktur, kar je zaradi svojega obsega zmanjšalo obseg urjenj drugih enot in služb CZ ter tudi ostalih sil zaščite, reševanja in pomoči (glej Grošelj in Svete, 2004; Kus, 2004; Jeraj, 2004).

## **8.2 Kronologija in ključne odločitvene dileme**

### 8.2.1 Porušitev Kolizeja marca 1995

Do porušitve dela zgradbe, imenovane Kolizej (Ljubljana), je prišlo 13. marca 1995 ob 15.20 uri. Kot akutni del krize lahko opredelimo obdobje med 13. marcem od 15.20 pa do 14. marca do 21.00 ure, ko so bili končani vsi postopki reševanja. Akterji kriznega upravljanja in vodenja so se v tem obdobju soočali z naslednjimi odločitvenimi dilemami (Kus, 2004: 348-349):

- a) Kdo koordinira in kdo vodi intervencijo-dilema je nastala kot posledica odločitve poveljnika mestnega štaba CZ, da prevzame naloge vodje intervencije. To mu je onemogočilo izvajanje lastnih, v načrtih zaščite, reševanja in pomoči predvidenih nalog koordiniranja različnih reševalnih služb in ravni odločanja v mestnem sistemu zaščite, reševanja in pomoči. Ker ostali člani mestnega štaba niso bili dosegljivi, so pod pritiskom razmer naloge koordiniranja poleg lastnega rednega dela prevzeli člani Oddelka za zaščito in reševanje Uprave za obrambo Ljubljana.
- b) Kdo komunicira z mediji-vlogo odgovorne osebe za stike z mediji je prevzel poveljnik mestnega štaba CZ. Ta je sicer dajal intervjuje za medije, vendar pa ni bil edini vir informacij, saj so se novinarji prosto gibali med reševalci in od njih pridobivali delčke informacij, ki niso odražali realnega stanja celotne intervencije. Dilema je razkrila, da odnos do medijev ni sistemsko rešen, saj preostali predstavniki mestnih oblasti niso čutili potrebe po komuniciranju z mediji, kar je privedlo do medijskega poročanja, ki ni odražalo realnega stanja na mestu dogodka.

### 8.2.2 Potres v Posočju aprila 1998

Potres 8. stopnje po evropski potresni lestvici je 12. aprila 1998, na velikonočno nedeljo, stresel Posočje. Kot akutni del krize lahko označimo obdobje med 12. aprilom in 21. aprilom 1998, dasiravno so bili popotresni sunki, ki so zahtevali ponovno aktiviranje nekaterih lokalnih struktur kriznega upravljanja in vodenja, tudi po tem obdobju<sup>55</sup>. Dileme tistega obdobja so bile (Grošelj in Svete, 2004: 175-189):

- a) Kje je epicenter potresa- gre za dilemo, ki se je vzpostavila predvsem na državni ravni, saj ni bilo jasno, kje je epicenter potresa in katero zahodno slovensko regijo je prizadel. Center za obveščanje RS (CORS) več kot uro in pol po potresu od Uprave za geofiziko RS ni dobil zanesljivih podatkov o lokaciji potresa, kar je onemogočilo izvedbo predvidenih postopkov obveščanja. Podobne so bile razmere na Regijskem centru za obveščanje (ReCO) Nova Gorica, katerega so klici na številko 112, podobno kot CORS popolnoma paralizirali in zaradi česar ni mogel obveščati niti CORS niti pristojnih lokalnih struktur kriznega upravljanja in vodenja o nastalih razmerah na svojem območju. Zaradi slabega načrtovanja dela, predvsem kadrovske popolnitve centrov v primeru večjih dogodkov CORS in ReCO, nihče v sistemu kriznega upravljanja in vodenja več kot uro in pol ni poznal natančne lokacije potresa, zato so organi na lokalni in regionalni ravni uporabili različne improvizirane metode za ugotavljanje dejanskega stanja na terenu (ali so prejeli obvestila policije, ali pa so uporabili druge neformalne kanale za pridobivanje informacij).
- b) Kam z brezdomci in kakšna naj bodo njihova začasna bivališča-vprašanja, katera so reševali lokalni poveljniki CZ in župani prizadetih občin ter poveljnik CZ RS in direktor URSZR so bila: ali izvesti evakuacijo ali ne, če ne, v kakšne začasne namestitvene kapacitete naj namestijo brezdomce in kako blizu porušenih domov naj bodo. S skupnimi napori in upoštevanjem predlogov državnih in lokalnih predstavnikov so izoblikovali odločitev o namestitvi čimvečjega števila brezdomcev v začasne namestitvene kapacitete (bivalnike ali počitniške prikolice) čimbližje porušenim domovom, kjer varnostne razmere to dopuščajo. Tam, kjer to ni mogoče, pa se pristopi k izgradnji platojev na lokacijah, ki bodo

---

<sup>55</sup> Primer tovrstnega popotresnega sunka se je zgodil 6. maja in je povzročil dodatno materialno škodo, zaradi katere je bilo potrebno pridobiti nove začasne bivalne enote, kar je urejal poveljnik CZ in občinski štab CZ Kobarid (Grošelj in Svete, 2004: 174).



sprejemljive tako z varnostnega kakor tudi z vidika dostopnosti do javne infrastrukture.

- c) Kaj narediti s cesto Kobarid-Drežnica- 14. aprila 1998 je prišlo na cesti Kobarid-Drežnica do udara. Ta cesta je bila edina komunikacija, po kateri je potekal dovoz pomoči za prizadeto območje Drežniških Raven in Magozda. Ker pravega obvoza ni bilo in glede na to, da v štabu ni bilo primerne strokovnjaka, ki bi lahko ocenil izvedljivost sanacije, se je poveljnik CZ občine Kobarid obrnil po pomoč k regijskemu poveljniku CZ. Ta je skupaj s poveljnikom CZ občine Kobarid in geologom ocenil, da je sanacija izvedljiva ter odredil izvedbo le-te. Pri tem pa je nastala dilema ali glede na razmočenost v nasip vgrajenih materialov izvesti preizkus nosilnosti saniranega dela cestišča ali ne. Ker je izvedbo sanacij odredil regijski poveljnik, je tudi odločitev o izvedbi preizkusa padla na njegova ramena. Na osnovi temeljite ocene stanja, nujnosti dostave pomoči v prizadetih krajih in lastnega poznavanja gradbene stroke se je odločil, da se test izvede, pri čemer se je zavedal, da nasip ne bo popustil v trenutku in da bo zato voznik tovornjaka lahko varno izskočil.
- d) Kako razdeljevati pomoč-dilema je bila posledica velikega obsega materialne pomoči, ki je bila namenjena na prizadeto območje. Izoblikovali sta se dve možnosti razdeljevanja pomoči. Prva je predvidevala pošiljanje pomoči neposredno v prizadete občine, druga pa ustanovitev logističnega centra v regiji, ki bi zbrano pomoč dostavljal glede na potrebe posameznim občinam. Državna raven oz. direktor URSZR in poveljnik CZ RS sta se odločila za oblikovanje logističnega centra v Kobaridu, s čimer so želeli zagotoviti racionalno izrabo pomoči, preglednost uporabe in razdeljevanja pomoči ter vodenje evidence o prispeli in razdeljeni pomoči.

### 8.2.3 Poplave novembra 1998

Akutna faza krize ob poplavih v posočju reke Savinje novembra leta 1998 je potekala med 3. in 5. novembrom 1998. V tem času so se akterji kriznega upravljanja in vodenja soočali z naslednjimi dilemami (Prezelj in Dolščak, 2004: 231-240):

- a) Kje pridobiti informacije o višini vode-posamezni akterji kriznega upravljanja in vodenja (predvsem ReCO in OŠCZ) so se soočali s problemom informacijskega pomanjkanja. Osrednja dilema je bila, ali čakati na podatke o

višini vode z državne ravni ali jih aktivno zbirati na terenu. ReCO se je odločil za kompromisno rešitev in je podatke pridobljene od Hidrometeorološkega zavoda RS dopolnjeval s podatki pridobljenimi na številko 112, medtem ko so se OŠCZ odločili za neposredno zbiranje podatkov na terenu.

- b) Kako se soočiti z zahtevami krize ob kadrovsko in tehnično nezadostnih zmogljivostih-težava je nastala ob prehodu sistema iz predkriznega stanja v krizno stanje, kjer so se razkrile pomembne kadrovske in tehnične pomanjkljivosti predvsem v okviru ReCO, ki ni bil sposoben podpirati delovanja Regijskega štaba CZ (ReŠCZ). Zato so se tako v ReCO kakor tudi v ReŠCZ odločili za improvizacije, s katerimi so lahko delovali v nastalih razmerah in preprečili paralizo obeh ključnih akterjev.
- c) Kako naj prizadeti akter kriznega upravljanja in vodenja pomaga prizadetim-gre za dilemo, kako naj žrtev pomaga žrtvi. V vseh primerih so se odločili za delitev sil, pri čemer je del razpoložljivih sil in sredstev pomagal prizadetim, del pa je skrbel za kolikor toliko nemoteno delovanje lastne organizacije (npr. ReCO, bolnišnice...).
- d) Ali naj vojska pomaga-ko je Slovenska vojska (SV) ponudila sistemu kriznega upravljanja in vodenja svojo pomoč, so imeli v OŠCZ glede sprejetja pomoči pomisleke in zadržke. Večina OŠCZ se je odločila, da pomoči SV ne potrebuje, izjema sta bili samo OŠCZ Celje in Laško, ki sta pomoči sprejeli in tudi organizirali usklajevanje aktivnosti SV in aktivnosti ostalih sil zaščite, reševanja in pomoči. Vendar pa se je pomoč SV nanašala predvsem na odpravo posledic poplav in ne na čas samih poplav, kjer je prebivalstvo dejansko pričakovalo pomoč SV pri evakuaciji ogroženih domov. Dilema je pomembna, ker je pokazala veliko vlogo lokalne ravni pri sprejemanju odločitev o vključevanju drugih struktur sistema nacionalne varnosti v krizno upravljanje in vodenje, potrebo po sistematični koodinaciji aktivnosti med SV in ostalimi akterji kriznega upravljanja in vodenja ter pomanjkljivo usposobljenost in opremljenosti SV za neposredne naloge kriznega upravljanja in vodenja (neposredno sodelovanje v reševalnih akcijah).
- e) Ali je potrebno določati prednostno listo uporabnikov storitev zaščite reševanja in pomoči-nekatero preobremenjene gasilske enote so se odločile za

določitev prednostne liste uporabnikov njihovih storitev. To je bilo potrebno predvsem pri črpanju poplavne vode, kjer so imeli prednost javni objekti, kar pa prizadeti lastniki zasebnih objektov niso sprejeli z odobravanjem. Nesprejemanje prednosti javnega pred zasebnim kaže na prevlado zasebne lastnine kot vrednote vis-a-vis javnemu dobru kot splošnejši vrednoti. Hkrati je to tudi zametek vrednotnega konflikta med tema vrednotama.

- f) Kdaj končati črpanje vode in kam spustiti načrpano vodo-posamezni poveljniki gasilskih enot so se soočali s problemom, kdaj je črpanje smiselno nadaljevati in kdaj ne, kam spustiti načrpano vodo, da ne bi povzročila dodatnih škod ali onesnaženja. V večini primerov so odločitev na osnovi lastne presoje in strokovnega znanja sprejemali posamezni poveljniki predvsem gasilskih enot.
- g) Rešiti naselje ali uničiti cesto-poveljnik gasilske enote se je na terenu, brez komunikacij z nadrejenimi, soočal z dilemo, ali naj reši naselje pred poplavo in pri tem razruši cesto ter poplavi polje na drugi strani ceste ali ne. Odločil se je za rušenje, čeprav je to v po-kriznem obdobju povzročilo kritike s strani inšpekcijskega nadzora, ker naj bi uporabil pravno-upravno sporno oziroma neprimerno sredstvo za doseganje ciljev.
- h) Kako pridobiti sredstva za obnovo-država se je znašla pod pritiskom občin glede sredstev za obnovo poplavljenega območja. Država je imela na izbiro tri možnosti: prerazporeditev finančnih virov znotraj proračuna, uvedba posebnega davka ali zadolževanje. Vlada RS se je odločila za sprejem intervencijskega zakona, ki je omogočil realokacijo sredstev v okviru državnega proračuna, saj bi vse ostale možnosti imele preveč negativnih implikacij.

#### 8.2.4 Eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru marca 1999

Do eksplozije v stanovanjskem bloku v Mariboru je prišlo v nedeljo 12. marca 1999. Akutni del krize se je začel z eksplozijo v stanovanju in se končal z ustanovitvijo ad-hoc delovne skupine za namestitve prizadetih prebivalcev zvečer istega dne. V tem času so se akterji kriznega upravljanja in vodenja soočali z večimi dilemami (Jeraj, 2004: 312-318):

- a) Ali bodo razpoložljive sile zadostovale-poveljnik dežurne enote gasilcev si je na to vprašanje odgovoril negativno in preko ReCO Maribor zahteval dodatne gasilske

enote, enote nujne medicinske pomoči in prisotnost dežurnih uslužbencev javnih podjetij Elektro Maribor in Plinarna Maribor ter avtobus za začasno namestitev evakuiranih prebivalcev, medtem ko je dispečer na ReCO samoiniciativno obvestil o dogodku poveljnika GB Maribor.

- b) Kdo naj pomiri prizadete prebivalce in obvešča javnost-poveljnik CZ mestne občine Maribor (MoM) se je zaradi lastne preobremenjenosti odločil, da za pomiritev prizadetih in komuniciranje z mediji zaprosi župana mesta. Ta je s prispetjem na mesto eksplozije pričel pomirjati prizadete, hkrati pa je pripravil kratko tiskovno konferenco, kjer je podal osnovne informacije o nesreči.
- c) Kaj storiti s poškodovanim blokom- s to dilemo se je soočal poveljnik CZ MoM, ki se je odločil, da prizadete prebivalce evakuirajo v Izobraževalni center za zaščito in reševanje Pekre, enotam ZRP pa je ukazal čiščenje in zavarovanje okolice poškodovanega bloka.
- d) Kdo naj vodi obnovo bloka-na predlog poveljnika CZ MoM je župan občine ustanovil ad hoc delovno skupino, sestavljeno iz predstavnikov organov in institucij, ki bi lahko pomagali pri obnovi poškodovanega bloka. Tako sestavljena skupina je vodila vse aktivnosti v zvezi z obnovo.

#### 8.2.5 Požar v Gorenju v Velenju septembra 2000

Krizo, ki je nastala s požarom v Galvani podjetja Gorenje 3. septembra 2000, lahko razdelimo na dva sklopa dilem: prvi sklop se nanaša na dileme soočanja s požarom, medtem ko se drugi nanaša na poslovno krizo, ki jo je povzročil izpad proizvodnje. Sam sem se v analizi osredotočil na dileme povezane s soočanjem s požarom (Repovš, Polič in Kranjčec, 2004: 268-273):

- a) Kako organizirati poveljevanje-glede na gasilsko prakso in predpise je poveljevanje na prizorišču požara domena poveljnika pristojne gasilske enote. Ker pa so bile v to intervencijo vključene tako enote industrijskega gasilskega društva Gorenje kakor tudi enote gasilske brigade Velenje, sta se poveljnika obeh enot dogovorila za delitev pristojnosti. V skladu z dogovorom je gašenje na strehi Galvane in zaščito sosednjih objektov prevzel poveljnik ind. gasilskega društva Gorenje, medtem ko je poveljnik GB Velenje prevzel koordiniranje in nadzor nad gasilskimi enotami, ki so prihajale na prizorišče požara.

- b) Kakšna naj bo strategija gašenja-oba gasilska poveljnika sta se soglasno odločila, da je Galvana pogorela in da gašenje tega objekta nima smisla, zato sta vse sile usmerila na zaščito preostalega dela tovarne.
- c) Helikopter uporabiti ali ne -odločitev sta sprejela oba poveljnika, ker sta hotela uporabiti vsa razpoložljiva sredstva in se hkrati izogniti kasnejšim očitkom. Poleg tega pa ju je zanimala tudi uporabnost helikopterjev pri gašenju velikih industrijskih požarov in sta v tem videla priložnost za bodoče sodelovanje s helikoptersko enoto.
- d) Ali naj čistilna naprava deluje-ker je požar neposredno ogrožal čistilno napravo, so bili predlogi za njeno ustavitev. Poveljnika sta se odločila, da mora čistilna naprava delovati, še več, tudi vsa sredstva, ki so bila uporabljena pri gašenju, morajo biti pred izpustom v reko Pako prečiščena.

#### 8.2.6 Požar v podjetju Dar d.o.o v Kopru septembra 2000

V samem središču Kopra je v bivših Slavnikovih gražah 9. septembra 2000, po več kot desetih letih, izbruhnil eden večjih industrijskih požarov v mestu in regiji. Na kraj dogodka je le nekaj minut po prejemu obvestila odhitela dežurna gasilska enota Gasilske brigade (GB) Koper, katere pripadniki so se med intervencijo soočali z naslednjimi dilemami (Grošelj, Trifunović, Risman, 2004: 287-291):

- a) Kje je cisterna z acetilenom- ta dilema je obremenjevala vse tri poveljnike GB, ki so med intervencijo delovali kot vodje intervencije oz. sektorski poveljniki gasilskih aktivnosti. Vodja izmene se je prvi soočil s to dilemo in njegova odločitev in razumevanje krize je bistveno zaznamovalo celoten potek intervencije. Glede na prejete informacije in stanje gorečega objekta se je odločil, da bo poskušal zaščititi neprizadeti del objekta in preprečiti širjenje požara v okolico, ob hkratnem izvidovanju notranjosti objekta, s čimer bo preveril resničnost navedb o cisterni. Njegovo odločitev in razumevanje krize sta sprejela tudi njegova naslednika na dolžnosti vodje intervencije, ki sta nadaljevala z začeto taktiko gašenja, medtem ko so z iskanjem cisterne prekinili. Vodja operative v funkciji vodje intervencije se je po posvetovanju z obema sektorskima poveljnikoma (oba predhodna vodja intervencije) odločil, da je glede na intenzivnost požara in rezultate preiskave notranjosti objekta prišlo do zamenjave cistern<sup>56</sup>. Informacija je bila torej napačna.

---

<sup>56</sup> V objektu so našli cisterno s kurilnim oljem (glej Grošelj, Trifunović in Risman, 2004).

- b) Kako zagotoviti zanesljivo oskrbo z vodo-dilemo, s katero se je tretji sukcesivni vodja intervencije (vodja operative) soočal, je povzročilo padanje pritiska v javnem vodovodu, kar je bilo posledica povečevanja števila (intervenciji) sodelujočih gasilskih enot. Prva reakcija je bila povišanje pritiska v vodovodnem sistemu. Upravitelj javnega vodovoda je na poziv vodje intervencije sicer povišal pritisk v javnem vodovodu, a hkrati opozoril na dotrajanost vodovodnega omrežja na območju požara, kar bi lahko privedlo do okvar in popolne prekinitve vodooskrbe. To je vodjo intervencije privedlo v novo dilemo: »Kako zagotoviti trajno in stabilno vodooskrbo v primeru izpada javnega vodovoda?«. Sprva je poskušal doseči aktiviranje vozil s cisternami javnega podjetja Komunala Koper. Predstavnik podjetja je njegovo zahtevo sicer sprejel, a hkrati opozoril, da bodo cisterne na voljo šele v dveh ali več urah, saj je večina voznikov že končala s svojim rednim delovnim časom. Komunalni je kljub temu v eni uri uspelo zagotoviti dve cisterni, kar pa ni rešilo problema. Zato se je vodja intervencije odločil za iskanje bolj nekonvencionalnega načina vodooskrbe, pri čemer je njegovo pozornost pritegnil bližnji morski kanal. Glede na razmere se je odločil, da bodo vodo iz tega kanala uporabili za gašenje objekta in tako zagotovili zadostne količine vode za potrebe intervencije tudi v primeru izpada javnega vodovoda.
- c) Kako odgovoriti na medijska poročanja-s prihodom medijev na prizorišče požara je lastnik podjetja izrabil njihovo pozornost in odsotnost uradnih preverjenih informacij, da je lahko obtožil GB Koper in sodelujoče gasilce. Direktor GB Koper, ki je te obtožbe slišal preko lokalnega radia, se je odločil, da mora na te obtožbe nemudoma reagirati, saj bi lahko prizadele ugled in kredibilnost GB Koper. Zato je odšel na prizorišče požara in argumentirano ter strokovno zanikal vse navedbe lastnika podjetja, s čimer je preprečil, da bi v javnosti postala GB in gasilci nasploh grešni kozli za požar v podjetju Dar d.o.o.

S celovito analizo navedenih primerov odločitvenih dilem lahko identificiramo glavne odločevalce in raven, na kateri so delovali<sup>57</sup>. V svoji analizi sem ravni odločanja opredelil

---

<sup>57</sup> Pri določanju ravni odločanja je potrebno upoštevati kontekst, obseg in naravo krize, pristop k določanju ravni odločanja in posebnosti proučevanega sistema kriznega upravljanja in vodenja. Funkcionalno lahko ravni odločanja razdelimo v dve kategoriji: strateška in operativna, pri čemer strateškost oz. operativnost določa narava odločitve in ne geografsko-hierarhični položaj odločevalca. Nasprotno pa v geografsko-hierarhičnem pristopu strateškost oz. operativnost neke odločitve določa prav geografsko-hierarhični položaj odločevalca. Tako je lahko glede na ta pristop strateški odločevalec na državni ravni na vrhu upravno-administrativne organizacije, medtem ko je operativni odločevalec na terenu in na hierarhičnem dnu upravno-administrativne

na podlagi geografsko-hierarhičnega pristopa<sup>58</sup>, sistemskih posebnosti, konteksta, narave in obsega krize ter na teh osnovah identificiral naslednje ravni odločanja: lokalno, regionalno in državno. Glede na analizirane odločitvene dileme je razvidno, da je bila večina kriz po svoji naravi prostorsko omejena na en objekt oz. območje ene regije v primeru potresa v Posočju in poplav leta 1998. Posledica tega je, da je veliko večino odločitev sprejela lokalna raven, odločitve so bile v primeru Posočja in deloma tudi poplav leta 1998 sprejete na podlagi sodelovanja državne oz. regionalne in lokalne ravni odločanja. Večino odločitev na lokalni ravni so sprejeli posamezniki, katere je običajno podpirala majhna odločevalska skupina oz. v primeru požara v Velenju tandem gasilskih poveljnikov. Podobno kot na lokalni ravni, je proces odločanja potekal tudi na regionalni ravni v primeru Posočja. Na državni ravni je večina odločitev oblikovana v okviru majhnih odločevalskih skupin, v primeru Posočja v tandemu dveh najvišjih nosilcev funkcij v sistemu kriznega upravljanja in vodenja, dasiravno jih je formalno sprejel poveljnik CZ RS. Tovrstni rezultati so na lokalni in regionalni ravni v veliki meri pričakovani, saj je zakonsko (glej Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994) proces odločanja utemeljen na načelih enotnosti ukazovanja in linijsko-štabne organizacijske strukture, iz česar sledi, da mora vsako odločitev sprejeti linijski vodja, ki pri tem upošteva, ali pa ne, mnenja članov svojega štaba. Vendar pa analiza opozarja, da je bil v večini primerov proces odločanja zelo odprt. Tako so se odločitve načeloma oblikovale v okviru štabov CZ ali neformalnih skupin odločanja (npr. požar v Kopru, eksplozija v Mariboru), pri čemer člani teh struktur niso bili samo svetovalci-strokovnjaki, ampak predvsem soodločevalci, dasiravno je bila odločitev v končni fazi formalno-pravno sprejeta s strani linijskega vodje oziroma poveljnika. Govorimo lahko o prepletanju funkcionalizirane linijsko-štabne in matrične organizacijske strukture, ki je dovoljevalo vpliv članov odločevalske skupine na proces odločanja in z vednostjo linijskega vodje tudi samostojno odločanje posameznih članov skupine. Namen tega je bil doseganje cilja, ki je bil predhodno oblikovan v odločevalski skupini. Vsekakor lahko na podlagi analize zaključim, da se s stopnjevanjem kompleksnosti problema (krize) in povečevanjem verjetnosti sprejetja napačne odločitve ali neuspeha povečuje verjetnost, da se odločitve sprejemajo v bolj ali manj formalni odločevalski skupini, ki v procesu

---

organizacije. Skladno s tem pristopom lahko opredelimo kot strateško raven državno raven odločanja in kot operativno regionalno in lokalno raven odločanja (glej t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993). Če k temu dodamo še sistemske posebnosti, kot je v Sloveniji npr. regionalna raven, ki zaradi nedokončanega procesa upravno-administrativne regionalizacije države sodi v državno raven, saj člane regijskih organov CZ imenuje Vlada RS, vidimo, da je določanje ravni zelo kompleksen in zapleten proces.

<sup>58</sup> Čeprav sem v primeru pojasnjevanja odnosov znotraj lokalne ravni uporabil tudi prvine funkcionalnega pristopa (glej t'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993).

odločanja omogoča sodelovanje večjega števila strokovnjakov in nosilcev različnih upravno-administrativnih funkcij, zmanjšuje pritisk na linijskega vodjo in raven negotovosti pri njem. Zaradi vsega naštetega naj bi se povečala verjetnost sprejetja kakovostne odločitve<sup>59</sup>.

Tovrstna praksa se odraža ob potresu v Posočju pri nameščanju brezdomcev, ob porušitvi Kolizeja pri koordiniranju aktivnosti, ob eksploziji v Mariboru glede obnove bloka, ob požaru v Kopru pri dilemah o obstoju cisterne z acetilenom in tudi ob popolavah pri iskanju virov za obnovo prizadetega območja. Manj kompleksne in bolj rutinsko-tehnične odločitve npr. glede črpanja vode, ki prevladujejo na lokalni ravni, pa običajno sprejemajo linijski vodje, katerih delovanje je utemeljeno na strokovnem poznavanju področja delovanja. Te odločitve običajno ne zahtevajo zunanjih mnenj in za njihovo uspešno sprejetje zadostujejo izkušnje posameznega linijskega vodje. Vendar pa primer ceste med Kobaridom in Drežnico leta 1998 opozarja, da v kolikor linijski vodja oceni, da njegova znanja ne zadostujejo, lahko pridobi zunanje ekspertno mnenje in na podlagi slednjega sprejme svojo odločitev. Na koncu lahko ugotovim, da je večina odločevalcev v analiziranih primerih želela z odprtostjo procesa odločanja doseči optimalno kakovost odločitev in zmanjšanje ravni negotovosti.

### **8.3 Holistično-komparativna analiza**

Holistično-komparativna analiza bo izvedena na podlagi izbranih analitičnih tem. Holistični pogled in analiza se odražata v celovitem pregledu vsake izmed analiziranih kriz skozi navedene analitične teme, medtem ko je primerjalna analiza izvedena znotraj vsake izmed analitičnih tem skozi vse analizirane nesreče ali krize. Tako imamo dvojnost holističnega pogleda skozi vsako krizo s pomočjo analitičnih tem in preko analitičnih tem skozi vse analizirane nesreče oz. krize. Tovrstna analiza tako omogoča celovit pogled na krizno upravljanje in vodenje kot celoto in hkrati ožji pogled na specifične segmente kriznega upravljanja in vodenja, ki so zajeti v posamezni analitični temi na podlagi skupnega torečno-metodološkega izhodišča.

---

<sup>59</sup> Vendar je pri tem potrebno upoštevati možnost razhajanja mnenj med strokovnjaki oz. vdor različnih parcialnih interesov v obliki strokovnih mnenj, ki zmanjšujejo učinkovitost odločanja (glej Rosenthal in t'Hart, 1991: 363-368; Grönvall, 2000).



### 8.3.1 Učinkovitost preventivnih ukrepov

Priprave v primeru porušitve Kolizeja odražajo vpliv reforme lokalne samouprave na delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja, še posebej v nepopolni kadrovski in tehnični popolnitvi organov novonastale mestne občine. V tem prehodnem obdobju so obstoječe strukture kriznega upravljanja izvajale aktivnosti, ki pa so bile omejene le na njihovo področje odgovornosti oz. območje nekdanjih ljubljanskih občin, medtem ko na ravni mestne občine ni bilo vaj ali priprav ali kriznega načrtovanja s ciljem usklajevanja dejavnosti različnih struktur kriznega upravljanja in vodenja (Kus, 2004: 350).

Tudi potres je razkril pomanjkljive priprave struktur kriznega upravljanja in vodenja na občinski, regionalni in državni ravni. Tako na občinski kot regijski ravni ni bilo vaj ali pomembnejšega usposabljanja pripadnikov enot zaščite, reševanja in pomoči, kar je onemogočilo preverjanje stopnje usklajenosti med različnimi nivoji odločanja na medobčinski in regijski ravni. Usposabljanje v občinah je bilo omejeno na temeljno in nadaljevalno usposabljanje poveljnikov CZ in članov štabov. Na državni ravni je bila leta 1996 izvedena večja vaja državnega pomena "Potres 96", na kateri so preverili delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja v glavnem mestu Ljubljani (Grošelj in Svete, 2004: 188-192). Pomanjkanje realnega oz. rigoroznega urjenja in usposabljanja se najočitneje odraža v izpadu sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja oz. informacijskem vakuumu na ravni CORS in ReCO, saj oba organa nista bila pripravljena na delovanje v krizah večjega obsega. To je na lokalni in regionalni ravni privedlo do improvizacij pri aktiviranju enot zaščite, reševanja in pomoči<sup>60</sup> ter pozno aktiviranje struktur na državni ravni<sup>61</sup> (Grošelj in Svete, 2004: 177).

Ugotovljeno je bilo tudi, da po potresu leta 1976 ni bila izvedena strokovna analiza tedanjih ukrepov in sistemski prenos spoznanj v delovanje današnjega sistema, tako da je bila uporaba izkušenj iz leta 1976 stvar spomina posameznih članov sistema kriznega upravljanja in vodenja. So pa izkušnje iz leta 1976 koristile lokalnemu prebivalstvu, predvsem pri zavedanju nevarnosti popotresnih sunkov<sup>62</sup>. Ker je edina oblika preventive pred potresom potresno varna gradnja in protipotresna okrepitev obstoječih objektov, se je

---

<sup>60</sup> Te so aktivirali klici predstavnikov lokalne policije, poročanje tujih in domačih medijev ali osebne izkušnje članov OŠCZ, ki so prihajali s področij, ki jih je potres najhuje prizadel.

<sup>61</sup> ŠCZRS se je sestal na prvi seji ob 17 uri.

<sup>62</sup> Popotresni sunki leta 1976 so bili bolj uničujoči kot pa prvi potresni sunek (glej Grošelj in Svete, 2004).

v Posočju še enkrat pri sprejemanju predpisov in zakonov pokazala pomembnost, predvsem vzpostavljanja mehanizmov za njihovo spoštovanje. Strokovne analize objektov so pokazale, da so bili prizadeti predvsem starejši objekti, grajeni pred uvedbo standardov potresno varne gradnje in pa objekti, ki so bili z vidika potresne varnosti pomanjkljivo zgrajeni (Grošelj in Svete, 2004: 188-192; glej tudi Godec, Vidrih, Ribičič: 1998; Gosar, Godec, Lapajne, Vidrih in Zupančič, 1998).

Poplave so razkrile pomanjkljivosti pri izvedbi občinskih ocen poplavne ogroženosti, kar pa zaradi preteklih izkušenj s poplavami (leta 1990) ni imelo pretiranega negativnega vpliva na aktiviranje in delovanje struktur kriznega upravljanja in vodenja (Prezelj in Dolšček, 2004: 241-243).

Eksplozija v Mariboru je opozorila na nujnost obveščanja organizacij o nalogah in ciljih, ki jih zanje predvidevajo različni načrti kriznega upravljanja in vodenja. Poleg obveščenosti pa je potrebno tudi njihovo sodelovanje v pripravi teh načrtov, ki jih zato ne sprejemajo kot vsiljene od zunaj. Ker te organizacije o svoji vlogi niso bile obveščene, tudi niso sodelovale pri urjenjih in usposabljanjih ter tako niso pridobile vpogleda v način dela in organizacijsko kulturo drugih akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter organizacij, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju (Jeraj, 2004: 320).

Primer požara v Kopru je opozoril na paradoks, kjer ima eno izmed požarno najbolj ogroženih območij v Sloveniji najmanjše število gasilskih enot v Sloveniji. Pozitivna posledica zavedanja tega pri akterjih kriznega upravljanja in vodenja se odraža v načrtnem in sistematičnem sodelovanju med poklicnimi in prostovoljnimi gasilskimi enotami, s katerim se je težilo k vzpostavitvi enotnih načel delovanja sicer različnih gasilskih enot in k oblikovanju enotnih načel vodenja gasilskih intervencij. Urjenje in vaje so bile tako osredotočene na doseganje zahtevane ravni usposobljenosti posameznih enot in k doseganju potrebne ravni medsebojnega sodelovanja. Na področju preventive pa je požar izpostavil vprašanje (ne)sodelovanja med javnimi organi, odgovornimi za požarno varnost, in nadzor nad spoštovanjem predpisov s področja požarne varnosti<sup>63</sup> (Grošelj, Trifunović in Risman, 2004: 291-293).

---

<sup>63</sup> Izpostavilo pa se je tudi vprašanje zavarovalnih politik v regiji, saj je imelo podjetje sklenjenih več zavarovalnih polic kljub dejstvu, da je bilo protipožarno, po ugotovitvah pristojnih organov, povsem neprimerno opremljeno (glej Grošelj, Trifunović in Risman, 2004).

### 8.3.2 Odločevalska skupina ali linijski poveljnik

Porušitev Kolizeja je primer prepleta delovanja struktur prejšnega sistema CZ in novonastalih struktur kriznega upravljanja in vodenja, zato so pri sprejmanju odločitev sodelovali župan mesta, pooblaščenca župana za posamezna področja, poveljnik MŠCZ, načelnik MŠCZ in poveljstva reševalnih enot ter celo nekatere inšpekcijske službe (Kus, 2004: 350). Ključne odločitve so sprva sprejemali županovi pooblaščenca, med krizo pa se je odločanje preneslo na poveljnika MŠCZ (Kus, 2004: 350-351). Gre za primer krize, v kateri je prišlo do upravno-politične deeskalacije ("down-scaling"), saj je pomembnost krize upadla in se je raven sprejemanja odločitev prenesla iz višje ravni (mestne oblasti) na nižjo raven (poveljnik MŠCZ). Poseben primer je bilo izvajanje funkcije vodje intervencije, ki jo je bolj ali manj opravljal kar poveljnik MŠCZ sam, kar je primoralo mestni oddelek za zaščito in reševanje, da prevzame eno izmed njegovih primarnih nalog: koordiniranje in podpiranje dejavnosti v intervenciji sodelujočih struktur kriznega upravljanja in vodenja.

Posoški potres je primer krize, ki je vključevala vse ravni odločanja v državi. Tako so bili na lokalni ravni v Posočju glavni akterji župani, poveljniki CZ občin s štabi CZ ter poverjeniki CZ, na regionalni ravni pa je osrednje mesto zavzemal regijski poveljnik CZ s svojim štabom. Na državni ravni sta operativno-strokovno vlogo izvajala poveljnik CZ RS s štabom CZ Republike Slovenije (ŠCZRS), delovanje obeh pa je logistično-administrativno podpirala URSZR. Vsi organi so po svoji naravi formalni in opredeljeni v zakonu (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994). Sestava teh organov je formalizirana na državni in regijski ravni, medtem ko je na lokalni ravni njihova sestava pogojena z ocenami ogroženosti občine. Med krizo je prišlo do ad hoc razširitve sestave štaba, ki je vključeval tudi župana občine Bovec in občinskega tajnika. Za celotno krizo je značilno, da nikjer ni bilo jasno opredeljeno, kdo je vodja intervencije. Zato so večino odločitev sprejeli poveljniki CZ skupaj z bolj ali manj razširjenimi štabi CZ in ni bilo jasne razmejitve med funkcijami koordiniranja in vodenjem intervencije.

Pri soočanju s posledicami poplav leta 1998 so na lokalni ravni odločitve sprejemali prvenstveno poveljniki CZ občin z občinskimi štabi CZ in štab za obrambo pred poplavami v okviru podjetja NIVO<sup>64</sup> ter na regionalni ravni regijski poveljnik s štabom CZ. Ne glede

---

<sup>64</sup> Vodnogospodarsko podjetje, ki pokriva porečje reke Savinje.

na kasnejšo vključitev poveljnika CZ RS in ŠCZRS so glavnino odločitev sprejemali na ravni občin. Občinski štab CZ v Celju je deloval v okrepljeni sestavi, saj so poleg stalnih članov v njem delovali še trije pripadniki podpornih služb. Občinski štab CZ Laško je deloval v obliki ad hoc skupine imenovane "krizni štab" s formalnim jedrom v OŠCZ, katerim so se pridružili še župan in predstavniki nekaterih javnih služb in organizacij. Štabi in občinski poveljniki CZ so izvajali primarno naloge koordiniranja in usmerjanja poteka soočanja s poplavami, medtem ko so neposredno vodenje, v smislu izvrševanja usmeritev štabov CZ, izvajali pristojni poveljniki gasilskih in drugih enot zaščite, reševanja in pomoči (Prezelj in Dolščak, 2004: 243-246).

Organi odločanja ob eksploziji plina v Mariboru so bili: poveljnik CZ Mestne občine Maribor (MoM), poveljnik enote gasilske brigade Maribor in župan ter ad hoc skupina za reševanje problemov v zvezi z obnovo poškodovanega objekta. Poveljnik CZ MoM je dejansko opravljal tako funkcijo vodje intervencije kakor tudi svojo primarno nalogo koordiniranja aktivnosti zaščite, reševanja in pomoči. Župan je odigral v tem primeru zelo konstruktivno vlogo, saj je sledil priporočilom poveljnika CZ MoM glede ukrepov pri soočanju z nesrečo (Jeraj, 2004).

Pri gašenju požara v Gorenju se je pri vodenju gasilskih aktivnosti, na osnovi razlik v specializiranih znanjih in izkušnjah obeh najvišjih poveljnikov, oblikoval ad-hoc odločevalski tandem, ki ni bil formalno-pravno predviden in naj bi bil po kasnejših ugotovitvah v neskladju s standardi in utečenimi praksami v sistemu kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, dasiravno nihče izmed poveljnikov ni bil kazensko ali kako drugače preiganjan (Repovž, Polič in Kranjčec, 2004: 273-274).

Osrednji organ odločanja v Kopru je bil vodja intervencije, katerega funkcijo je sukcesivno opravljal troje različnih poveljnikov gasilske brigade Koper. Prvi je funkcijo vodje intervencije opravljal vodja izmene, katerega je nasledil vodja preventive in kot zadnji je to funkcijo do konca intervencije opravljal vodja operative v gasilski brigadi. Zaporedje prenosa funkcije vodje intervencije je bilo skladno z načeli dela v GB Koper in usklajeno z ostalimi gasilskimi enotami, sodelujočimi v intervenciji. V skladu s temi načeli sta s prenehanjem izvajanja funkcije vodje intervencije vodja izmene in vodja preventive postala sektorska poveljnika pri gašenju objekta. Navedena trojica je skupaj formirala neformalno

trojko, ki je sprejemala večino ključnih odločitev glede poteka gašenja (Grošelj, Trifunovič in Risman, 2004: 293-294).

### 8.3.3 Linijsko-štabno vodenje

V primeru Kolizej je vodenje na ravni poveljnika MŠCZ temeljilo na načelih enostarešinstva in subordinacije oz. avtoritete poveljnika MŠCZ, ki je opravljal funkcijo vodje intervencije. Jasno se je izpostavil problem razmejitve pristojnosti med različnimi ravnmi odločanja, še posebej med državno in regionalno na eni in lokalno na drugi strani, saj se je državna raven poskušala vplesti v vodenje intervencije. Izvajala je pritisk na lokalne organe, čeprav zato ni imela nikakršne pravne niti siceršnje podlage. Drug vidik slabo razmejenih pristojnosti so bile težave pri ločevanju funkcij vodenja in funkcije koordiniranja. Tako je dejansko vodenje iz rok gasilskega poveljnika prevzel poveljnik MŠCZ, s tem pa ni bilo jasno, kdo sedaj opravlja naloge koordiniranja, ki jih je moral na koncu prevzeti mestni oddelek za zaščito in reševanje (Kus, 2004: 352-353).

Vodenje in koordiniranje je bilo na lokalni ravni v Posočju centralizirano v rokah poveljnikov CZ in štabov CZ. Štabi CZ so bili kolektivni forumi, v okviru katerih so oblikovali in sprejemali bistvene odločitve o poteku intervencije, pri čemer je bil položaj članov zelo močan in je presegal položaj strokovnega svetovalca poveljnika CZ. če župani niso sodelovali pri delu štabov CZ, so poveljniki ali celo štabi iskali njihovo soglasje ali mnenje glede oblikovanih odločitev. S tem pa se je izpostavil problem t.i. "dvojne odgovornosti" poveljnika CZ, ki je bil na eni strani odgovoren županu, na drugi strani pa nadrejenemu poveljniku CZ. Vodenje na regionalni ravni je označevala visoka stopnja delegiranja pooblastil poveljnika CZ na člane štaba, ki so pri svojem delovanju na terenu uživali strokovno avtonomnost in tudi možnost sodelovanja z zunanjimi strokovnjaki v primerih, ko so presegali strokovne kapacitete štaba<sup>65</sup>. Medtem ko je bilo odločanje oz. vodenje na državni ravni zelo formalizirano, tako je poveljnik CZ RS skupaj s svojim namestnikom direktorjem URSZR igral osrednjo vlogo. Ostali člani so opravljali formalno predvidene svetovalne funkcije, še posebej v zadnjih dneh krize, ko je ŠCZRS deloval v

---

<sup>65</sup> Tovrstna primera sta sanacija ceste Kobarid-Drežnica in pa izdelava navodil za gibanje oseb in zavarovanje okolice poškodovanih objektov (Grošelj in Svete, 2004).

operativni sestavi<sup>66</sup> in je bila zato večina odločitev oblikovana v tandemu poveljnik CZ RS in njegov namestnik (Grošelj in Svete, 2004: 198-200).

Ob poplavah je bilo odločanje v OŠCZ Celje glede na svojo naravo bližje načelu kolektivnega odločanja kot pa načelom enostarešinstva in enotnosti ukazovanja. K temu nas usmerja poudarjena vloga štaba in ne poveljnika ter tudi sam obseg nalog, ki je presegal sposobnosti poveljnika CZ občine, čeprav je odločitve formalno-pravno sprejemal poveljnik CZ. Če pogledamo še proces odločanja v OŠCZ Laško ugotovimo, da je bilo odločanje dokaj kolektivno in utemeljeno na posvetovanjih z različnimi akterji, ki so sodelovali v kriznem upravljanju in vodenju, s tem da sta imela pri končnem oblikovanju osrednjo vlogo poveljnik CZ občine in župan. Lokalne strukture v Celju in Laškem so se v primerih, ki so presegali njihove kapacitete, opirale tudi na mnenja zunanjih strokovnjakov, kar še dodatno opozarja na visoko raven odprtosti procesa odločanja (Prezelj in Dolščak, 2004: 243-247).

Vodenje je v Mariboru potekalo na osnovi rutinskih in formaliziranih postopkov, ki veljajo pri delovanju gasilskih enot v Sloveniji. Šlo je za vodenje v skladu z načeli subordinacije in enostarešinstva. Pomembna v tem primeru pa je predvsem upravno-administrativna eskalacija vodenja intervencije, do katere je prišlo z vključitvijo poveljnika CZ MoM, ki je de facto je postal vodja intervencije in koordinator aktivnosti zaščite, reševanja in pomoči. Ker pa ga je dogodek kljub majhnosti preobremenil, je poveljnik CZ MoM zaprosil župana občine za pomoč predvsem pri odnosih z mediji in prizadetimi. S tem pa je prišlo do nadaljnje upravno-administrativne eskalacije krize, saj se je z županovim prihodom v reševanje krize vključil politični vrh občine, s čimer je dogodek pridobil popolnoma nov pomen in okvir. Nadalje je župan odigral pomembno vlogo pri vodenju ad hoc skupine, katere cilj je bil pomagati ljudem, pri čemer pa so pogosto presegali formalno opredeljen obseg nalog, ki so ga strukture kriznega upravljanja in vodenja dolžne izvesti v tovrstnih primerih in s tem oblikovala cel kup (morda celo neprimernih) precedanov, ki bodo vplivali na krizno upravljanje in vodenje v podobnih dogodkih v prihodnje (Jeraj, 2004: 323-324, 328-329).

---

<sup>66</sup> Poveljnik CZ RS, direktor URSZR kot njegov namestnik in člani ŠCZRS, ki so bili uslužbenci URSZR.

Vodenje gašenja v Gorenju je vodil tandem poveljnikov GD Gorenje in GB Velenje. Ta sta odločitve sprejemala s konsenzom na osnovi lastnega strokovnega znanja in poznavanju ter razumevanju problema (Repovž, polič in Kranjčec, 2004: 274).

Gašenje požara v Kopru je bilo vodeno centralizirano, delitev dela med različnimi poveljniki gasilskih enot je bila utemeljena na osnovi tehnične delitve dela. Raven usklajenosti med različnimi gasilskimi enotami je bila zelo visoka, tako da je vsak sodelujoči posameznik natančno vedel, kaj je njegova naloga in kaj z določenim ukrepom ali ukazom vodja intervencije ali drugi poveljnik želi doseči. Pri tem je nujno poudariti, da so vse aktivnosti potekale v skladu z obstoječimi gasilskimi taktikami in standardi delovanja. Pri sprejemanju odločitev so se pristojni poveljniki ali vodje intervencije opirali predvsem na preverjene in zanesljive informacije. Tudi delitev dela je bila med poveljniki povsem jasna, tako je vodja intervencije sprejemal predvsem strateške naloge, kot so koordiniranje aktivnosti, oskrba enot, vzdrževanje zveze z ReCO in predstavniki mestnih struktur kriznega upravljanja in vodenja, zagotavljanje razmer za nemoten potek intervencije itd. medtem ko sta sektorska poveljnika skrbela za pravilno rabo dogovorjenih taktik, sil in opreme. Pri tem je potrebno poudariti, da je k uspešnosti opisanega načina vodenja prispevala visoka stopnja usklajenosti, formalizacije in rutinizacije postopkov in taktik v delovanju vseh sodelujočih gasilskih enot. Tak način vodenja gasilskih enot onemogoča daljše diskusije o načinih delovanja oz. vodenja in poveljevanja, saj ima vsak poveljnik na voljo določen nabor taktik in postopkov, ki jih lahko uporabi med gašenjem.

#### 8.3.4 Rutinska intervencija, nesreča ali kriza?

Porušitev Kolizeja je bila sprva le "običajna intervencija", ki je zaradi potreb po preselitvi ljudi in usklajevanju različnih ravni kriznega upravljanja in vodenja mestne občine v obdobju reforme lokalne samouprave postala resen problem. Tako se je v končni fazi akutne krize, v prizadevanja za razrešitev problema nadomestnih stanovanj za prizadete, vključil tudi župan s strukturami mestne oblasti (Kus, 2004: 351). To vključitev vidimo tudi kot ukrep pridobivanja kredibilnosti v javnosti, simbolno dejanje podpore prizadetim in tudi kot obliko politično-administrativne eskalacije krize.

Na zaznavanje in okvirjanje potresa leta 1998 je predvsem na lokalni ravni pomembno vplival spomin na potres leta 1976. Ta se je preoblikoval v neko kolektivno percepcijo, ki

je zaznamovala tudi člane lokalnega dela sistema kriznega upravljanja in vodenja in je pomembno vplivala na njihove odločitve, še posebej pri namestitvi prebivalstva včasne namestitvene kapacitete, kjer so lokalni organi ravno zaradi spomina na leto 1976 nasprotovali evakuaciji in uporabi šotorov. Za to intervencijo je značilno prizadevanje akterjev kriznega upravljanja in vodenja, da bi vsem prizadetim prebivalcem zagotovili osnovne življenjske potrebe, kar odraža prevlado upravljalno-vodstvene usmeritve akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter zanemarjanje ostalih vidikov (simbolnih, psiholoških, socialnih...). Zanimivo je, da je državna raven percipirala potres kot učni primer, lokalna raven pa kot dogodek katastrofalnih razmer. Podobno percepcijo kot lokalna raven so v veliki meri odražali tudi mediji in njihovo poročanje (Grošelj in Svete, 2004: 201-202).

V mariborskem primeru so vsi vpleteni krizo percipirali kot velik in resen problem, ki je zahteval vključitev vseh mestnih struktur kriznega upravljanja in vodenja ter je v veliki meri vplival na kasnejše delovanje teh struktur in lokalnih političnih oblasti. Vsi vključeni akterji so si zadali skupen cilj, pomagati prizadetim v največji možni meri. To razumevanje krize pa se je iz sistema kriznega upravljanja in vodenja preneslo v medije in posledično v javnost, ki je obravnavala dogodek kot najhujšo eksplozijo plina v Mariboru v zadnjih letih. Pozornost, ki so jo problemu namenile oblasti, je bila v okviru tega popolnoma upravičena in legitimna (Jeraj, 2004: 321-322).

Okviranje in razumevanje krize v primeru gašenja požara v Gorenju, sta zaznamovali dve pomembni spoznanji, ki sta vplivali na delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja. Prvo je bilo spoznanje, da morajo gasilci ne le pogasiti požar v Galvani, ampak predvsem preprečiti širitev na ostale dele tovarne, ter da je ogrožena čistilna naprava edina zaščita pred onesnaženjem reke Pake in ekološko katastrofo (Repovž, Polič in Kranjčec, 2004: 275).

Osrednja dilema zaznavanja krize v koprskem primeru je bilo vprašanje zanesljivosti informacij, saj je bilo ključno vprašanje za potek intervencije, katere in kako nevarne snovi gorijo v objektu. Informacije o cisterni acetilena so dajale požaru značaj potencialno nevarne krize, kjer bi eksplozija povzročila širjenje požara v okolico (bližnji vrtec, stanovanjske objekte...) in ogrozila življenja gasilcev. Le izkušnost vodje intervencije in njegovo spoštovanje načel gasilskega dela je omogočilo sprejetje pravilne odločitve, ki je bistveno spremenila potek intervencije in razumevanje krize. Na osnovi dogorelosti objekta



in intenzivnosti požara je podvomil v verodostojnost informacij, zato se je odločil za obrambo negorečega dela objekta in njegove okolice, ob sočasnem notranjem izvidovanju objekta, s katerim je ugotovil, kaj dejansko gori v objektu. Izvidovanje je razkrilo, da v območju, kjer je bil ogenj najbolj intenziven, gori cisterna kurilnega olja, da so hidranti v objektu neuporabni, in da v objektu ni cisterne acetilena. Te ugotovitve so oblikovale popolnoma nov okvir razumevanja krize, saj je bila stopnja ogroženosti veliko manjša, kot pa bi bila v primeru gašenja objekta, v katerem se nahaja cisterna z acetilenom (Grošelj, Trifunovič in Risman, 2004: 297).

### 8.3.5 Konflikt med javnim in zasebnim interesom

Vrednotni konflikt se je v Posočju oblikoval v različnih primerih. Prvi primer je bil konflikt med pripadniki OŠCZ Bovec in Kobarid drugi pa med prebivalstvom obeh občin. Konflikt je nastal zaradi določanja prioritete sanacije. Prebivalci so percipirali lastne potrebe kot nujne, ne glede na to, da je šlo v večini primerov za prekrivanje poškodovanih streh. Nasprotno temu so imeli člani OŠCZ jasna merila, kaj so prioritete njihovega delovanja (namestitvev brezdomnih, njihova oskrba s hrano in vodo...). S tega stališča navedene zahteve prebivalcev niso bile nujne prioritete. Pri teh zahtevah je bil posebej problematičen njihov obseg, saj za reševanje tovrstnih zahtev OŠCZ niso imeli zadostnih sil in bi njihovo množično reševanje preobremenilo tako OŠCZ kakor tudi sile na terenu. Da bi se izognili eskalaciji konflikta, so se OŠCZ odločili za organizirano sprejemanje teh zahtev in njihovo postopno reševanje glede na razpoložljive sile. Drug vidik vrednotnega konflikta je sprožilo poročanje medijev, ki je pri pripadnikih sil zaščite, reševanja in pomoči vzbujalo dvome v smiselnost in koristnost njihovega dela, o katerem so mediji poročali senzacionalistično in ga ocenjevali kot neučinkovito in neuspešno. Tretja oblika vrednotnega konflikta se je ravno tako pojavila pri pripadnikih sil zaščite, reševanja in pomoči, katerih družine so bile prizadete, in jim delovanje v okviru sistema kriznega upravljanja in vodenja ni omogočalo posvetiti se lastnim družinam. To je vodilo te pripadnike v izčrpanost, saj so vsak prosti trenutek, ki so ga imeli na voljo, posvetili skrbi za svoje družine (Grošelj in Svete, 2004: 203-204).

Podoben vrednotni konflikt se je pojavil tudi v primeru poplav leta 1998 in se je oblikoval pri določanju prednosti javnim objektom pred zasebnimi in sicer pri črpanju poplavne vode. Prednost javnih objektov za mnoge lastnike prizadetih zasebnih objektov ni bila več

samoumevna in sprejemljiva, ter je odražala konflikt med vrednotami javne in zasebne lastnine. V manjšem obsegu se je pojavil konflikt vrednot pri dilemi glede reševanja naselja za ceno uničene ceste. Za poveljnika gasilske enote so bili domovi večja vrednota kot pa javna cesta, medtem ko je pristojni inšpekcijski organ videl večjo vrednoto v spoštovanju predvidenih upravno-administrativnih postopkov (glej Prezelj in Dolščak, 2004).

Konflikt vrednot v Kopru je bil prisoten predvsem pri vodji izmene, ki se je moral na osnovi prejetih informacij odločiti, ali izvesti izvidovanje notranjosti gorečega objekta ali ne. Tehtal je med zanesljivostjo informacij in življenji podrejenih gasilcev. Če bi bila informacija točna, bi odločitev o notranjem izvidovanju, v primeru eksplozije, pomenila gotove hude telesne poškodbe ali celo smrt gasilcev. Na osnovi lastnih izkušenj in znanja je podvomil v verodostojnost informacij. Zato se je odločil, da izvede notranje izvidovanje, kar se je v nadaljevanju intervencije pokazalo kot ključna in predvsem pravilna odločitev (Grošelj, Trifunovič in Risman, 2004: 297-299).

#### 8.3.6 Razmejitev pristojnosti

V nobenem od analiziranih primerov ni bilo zaznati posebnih ali vsaj jasno manifestiranih oblik politično-organizacijskega konflikta. Najpogostejši problem so bile nejasne razmejitve pristojnosti med različnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja. V primeru Kolizeja je bilo moč zaznati zametke politično-birokratskega konflikta v pritiskih državne ravni na mestne oblasti in organe ter v njeni želji po vključitvi v proces kriznega vodenja in upravljanja. Vendar to ni privedlo do posebej izrazitih oblik konflikta.

Organizacijsko sodelovanje je bilo v Kopru zelo uspešno, pri čemer se je kot osrednjega pomena izkazalo uspešno skupno urjenje poklicnih in prostovoljnih gasilskih enot, kar je omogočilo medsebojno poznavanje, vzpostavitev enotnih struktur in načel vodenja, poznavanje medsebojnih sposobnosti za delovanje. Predkrizno sodelovanje je omogočilo razrešitev konfliktov med različnimi gasilskimi enotami pred samo krizo in tako organizacijski konflikt ni imel nikakršnega vpliva na potek in uspešnost intervencije. Problemi so nastali predvsem pri sodelovanju s strukturami izven sistema kriznega upravljanja in vodenja, v tem primeru v sodelovanju z javnima podjetjema Komunala Koper in Rižanski vodovod. Ti podjetji je zahteva vodje intervencije presenetila in nista bili obveščeni o dogajanju. Pokazala se je pomanjkljivost v kriznem načrtovanju, saj obe

podjetji o svoji vlogi ali nista bili obveščeni ali pa se nista zavedali pomembnosti lastne vloge v kriznem upravljanju in vodenju (Grošelj, Trifunovič in Risan, 2004: 299-300).

### 8.3.7 Stiki z javnostmi in prenos informacij

Krizno komuniciranje v analiziranih primerih se osredotoča na analizo komuniciranja znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja, med sistemom kriznega upravljanja in vodenja ter mediji in komuniciranjem med sistemom kriznega upravljanja in prizadetimi prebivalci.

Komuniciranje in delovanje sistema zvez kriznega upravljanja in vodenja je leta 1995 potekala relativno dobro, z izjemo slabega ali skoraj neobstoječega komuniciranja med neposrednimi voditelji intervencije in županom oz. mestnimi oblastmi. Večje težave so bile na področju komuniciranja z mediji in vprašanjem kredibilnosti ter javne podobe akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Predstavniki medijev so se nemoteno gibali na območju nesreče in pridobivali informacije od posameznih pripadnikov reševalnih služb, ki pa niso imeli celovitega pregleda in so bile zato njihove informacije nepopolne. Na osnovi tovrstnega načina pridobivanja informacij so mediji razvili zelo senzacionalistično poročanje o dogodku, ki pa je pritegnilo pozornost širše javnosti. Velika napaka sistema kriznega upravljanja in vodenja je bilo pomanjkanje jasne strategije (so)delovanja z mediji (Kus, 2004: 353-354).

Glede sistema zvez v Posočju lahko rečemo, da sta bili glavni težavi neizurjenost uporabnikov za uporabo sredstev zvez in uporaba neavtonomnega sistema zvez (javna mobilna telefonska mreža). Obveščanje lokalnega prebivalstva je potekalo preko lokalnega radia, kableske televizije in plakatov, vendar pa je bilo obveščanje kljub temu pomanjkljivo, še posebej pri pojasnjevanju nalog različnih državnih komisij, ki so ocenjevale primernost objektov za bivanje in nastalo škodo. Prenos informacij med URSG in CORS v prvih urah po potresu je bil popolnoma neučinkovit in je privedel do uro in pol dolgega informacijskega vakuma, v katerem državna in regijska raven sistema nista vedeli, kaj se dogaja, predvsem pa nista poznali lokacije in posledic potresa (Grošelj in Svete, 2004: 210-213).

Težave pri komuniciranju z množičnimi mediji na občinski in regijski ravni so bile predvsem posledica neizdelane strategije sodelovanja z mediji, premajhnega zavedanja pomena medijev pri zagotavljanju podpore za dejavnosti in ohranjanje kredibilnosti sistema kriznega upravljanja in vodenja. Mediji so imeli tako prost dostop do prizadetih območij in so neselektivno pridobivali informacije od posameznih pripadnikov sil zaščite, reševanja in pomoči, pa tudi žrtev. Tovrstno delovanje medijev je bila do neke mere tudi posledica slabih delovnih razmer, saj niso imeli primernih prostorov za svoje delo (uporabljali so prostor v nedokončanem kulturnem domu v Bovcu) in sistematiziranega ter organiziranega posredovanja kakovostnih in predvsem uporabnih informacij. Našteto je privedlo do dokaj ostrega antagonizma med mediji in akterji kriznega upravljanja in vodenja, ki je dosegel vrh z javno polemiko, kaj je opremljen oz. neopremljen bivalnik (Malešič v Grošelj in Svete, 2004: 204-210).

Med poplavami leta 1998 se je razkril prepočasen prenos podatkov o višini vode z državne na regionalno in lokalno raven, kar je lokalne organe prisililo k iskanju alternativnih virov pridobivanja podatkov in informacij o višini vode (Prezelj in Dolščak, 2004: 240-242). Obveščanje javnosti, ki je potekalo prvenstveno preko Radia Celje, je bilo sicer stalno in pravočasno, pojavil pa se je problem, ker prebivalstvo ni upoštevalo navodil in opozoril akterjev kriznega upravljanja in vodenja. Tudi tu so se pojavile težave pri posredovanju informacij javnosti, saj so bile mnoge posredovane informacije neaktualne ali celo medsebojno nasprotujoče (Prezelj in Dolščak, 2004: 247).

V Mariboru ni bilo posebnega pritiska na sredstva zvez, večji pa je bil pritisk na ReCO, predvsem z vidika posredovanja in obdelave informacij. Zaradi utečenosti medsebojnega komuniciranja med ReCO in akterji kriznega upravljanja in vodenja je opaziti visoko stopnjo predvidljivosti in postopnosti vključevanja dodatnih enot in sil zaščite, reševanja in pomoči. Komuniciranje s prizadetimi je potekalo na načelu, da mora informacija iz zanesljivih virov priti do prizadetih prej, kot pa iz medijev ali drugih nezanesljivih virov. V ta namen so oblikovali informacijski center, ki je edini posredoval prizadetim vse potrebne in relevantne informacije. Pri odnosu z mediji se je zopet izpostavil problem prostega dostopa medijev do prizadetih in reševalcev, kar je privedlo do pojava neuskkljenih izjav, ki so pritegnile pozornost medijev. Večjo škodo zaradi navedene napake pa je preprečila županova ad hoc tiskovna konferenca, kjer je s svojo avtoriteto presejal neuskkljenost informacij in preprečil javne polemike ter iskanje grešnega kozla (Jeraj, 2004: 329-331).

V Velenju je bil velik problem intervencije pomanjkljivo komuniciranje med vodstvom intervencije in ReCO, kar je v določeni meri vzrok za prihod cele množice prostovoljnih gasilskih društev na kraj dogodka, ne da bi jih tja pozvalo vodstvo intervencije (Repovž, Polič in Kranjčec, 2004).

V Kopru je kot vir informacij izstopala predvsem verodostojnost lastnika in zaposlenih v podjetju Dar, saj so (kot se je izkazalo tekom gašenja) oboji podajali nepopolne ali celo napačne in zavajajoče informacije. Pri tem je izstopal predvsem lastnik podjetja, ki je z obtožbami na račun gasilskega dela in postopkov prisilil direktorja GB Koper v obrambo kredibilnosti in javne podobe gasilske brigade. Javna razprava, ki se je ob tem razvila je bila osnova za aktiviranje lokalnih oblasti, ki so kot posledica pritiska in predvsem interesa medijev sprejele pravilnik o javni gasilski službi v obalni regiji in dolgoročni program razvoja gasilske brigade Koper. Kot uspešno se je izkazalo tudi organiziranje tiskovne konference v dneh po požaru, kjer so predstavniki gasilske brigade predstavili potek intervencije in prve ugotovitve o škodi in predvsem vzrokih požara. Komuniciranje med akterji kriznega upravljanja in vodenja, še posebej med ReCO in vodjem intervencije, je bilo zelo učinkovito, saj je temeljilo na osnovi večletnega medsebojnega sodelovanja (Grošelj, Trifunović in Risman, 2004: 301-302).

### 8.3.8 Pomoč sosednjih držav

Internacionalizacija je značilna samo za potres v Posočju in se je začela že s prvimi poročili o potresu, o katerem je prva poročala italijanska državna televizija RAI. Deloma je bila posledica tega tudi prihod italijanskih pripadnikov CZ v Bovec izven predvidenih meddržavnih okvirov. OŠCZ Bovec ni vedel kaj zato se je preko regijskega štaba CZ obrnil na državno raven, ki je edina pristojna za sprejem tuje pomoči. Ker ni bilo potrebe za tujo pomoč, so sklenili, da se Italijanom zahvalijo ter jih povabijo, k sodelovanju pri odpravljanju posledic potresa (Grošelj in Svete, 2004: 213-214).

Druga oblika internacionalizacije je pomoč Koroške, kjer je z Bovcem pobrateno mesto Beljak prispevalo več bivalnikov, s katerimi so zgradili t.i. "avstrijsko vas". Ta dogodek je zanimiv iz dveh vidikov. Proces odločanja za sprejem avstrijske pomoči je dokaz visoke stopnje decentraliziranosti (celo neformalne) sistema kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, saj so pogovori o pomoči potekali med županom občine Bovec in avstrijsko stranjo, čeprav mu je državna raven (poveljnik CZ RS in URSZR) to odsvetovala in tudi ni

imel konkretne pravne podlage<sup>67</sup>. Drugi vidik pa se navezuje na konflikt in antagonizme med mediji in akterji kriznega upravljanja in vodenja glede opremljenosti bivalnikov, ki pa je s prihodom avstrijskih bivalnikov v precejšni meri zamrl. Pred prihodom avstrijskih "opremljenih" bivalnikov so mediji trdili, da sistem kriznega upravljanja in vodenja prizadetim vsiljuje neopremljene bivalnike, medtem ko na naj bi na Zahodu za te primere uporabljali že opremljene. S prihodom prvih avstrijskih "opremljenih" bivalnikov pa se je izkazalo, da so ti celo slabše opremljeni kot "neopremljeni" slovenski bivalniki (Grošelj in Svete: 214).

### 8.3.9 Čas in krizna pripravljenost

V Posočju je informacijski vakuum povzročil, da se je tja zgrnila množica samoaktiviranih prostovoljnih gasilskih enot, kar je v Bovcu privedlo do presežka sil. To je postavilo pod vprašaj požarno varnost celotnega območja, predvsem pa občine Bovec, kjer so bile enote gasilcev polno angažirane pri odpravljanju posledic potresa (glej Grošelj in Svete, 2004).

Podobne posledice je imela tudi odsotnost komunikacije med vodstvom intervencije in ReCO v primeru Gorenja, ko je bilo celotno območje zaradi samovoljnega prihoda prostovoljnih gasilskih društev, brez primerne protipožarne obrambe (Repovž, Polič in Kranjčec, 2004: 278).

V Mariboru pa je uspešno in utečeno komuniciranje med poveljnikoma CZ MoM in ReCO omogočila postopnost prihajanja dodatnih sil glede na potrebe intervencije, kar je preprečilo pretirano gnečo na mestu intervencije, hkrati pa je zagotavljala požarno varnost območja Maribora, saj so bile proste kapacitete v pripravljenosti za soočanje s potencialno vzporedno krizo v mestu (Jeraj, 2004). Podobno je bilo v Kopru, kjer je učinkovita zveza z ReCO omogočila postopnost vključevanja dodatnih gasilskih enot v intervencijo glede na zahteve vodje, ob hkratnem vzdrževanju zadostne rezerve gasilskih enot v pripravljenosti, ki bi se bile sposobne spopasti s pojavom vzporednega istočasnega požara oz. krize (Grošelj, Trifunovič in Risman, 2004).

---

<sup>67</sup> Neposredne pravne podlage za sprejemanje pomoči iz tujine župan ni imel, saj je vsakršno mednarodno sodelovanje in pomoč v pristojnost državne ravni. Je pa župan v tem primeru uspel pridobiti tih pristanek države in posledično tudi neke vrste pravno podlago za svoja dejanja, s široko interpretacijo določil Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki med drugim opredeljuje, da župan vodi aktivnosti zaščite, reševanja in pomoči na območju občine in po tej zelo široki interpretaciji naj bi imel tudi pristojnost sprejemanja materialne pomoči iz tujine (glej Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994; Grošelj in Svete, 2004).

### 8.3.10 Pridobljene izkušnje in spoznanja

Slovenske družbe glede na empirične ugotovitve ne moremo opredeliti kot "družbe tveganja", čeprav se prepad med pričakovanji javnosti in dejanji akterjev sistema kriznega upravljanja in vodenja že pojavlja, predvsem v obsežnejših krizah, kot sta bili potres in poplave leta 1998. Tudi zagotavljanje pozornosti javnosti preventivnim ukrepom je vse težje, celo že med samo krizo, kar lepo kaže primer obveščanja javnosti ob poplavah, kjer prebivalstvo ni sledilo navodilom pristojnih organov. Pojavlja se t.i. "ranljivostni paradoks" (Stern, 1997: 207; Kouzmin, 1995), ki je posledica pretiranega opiranja na preventivo, kar vodi v povečano ranljivost v primeru pojava krize, kar se je manifestiralo v določenem obsegu v vseh analiziranih primerih. Pojav rutinizacije kriznega načrtovanja in pomanjkanje vsakršnega, ne le realističnega urjenja ter omejevanje krizne pripravljenosti samo na strukture zaščite, reševanja in pomoči, so pomembne značilnosti slovenskega kriznega upravljanja in vodenja. Organiziranje sistema je z vidika t.i. "lego pristopa" nefleksibilno, kar se odraža v civilno-vojaški delitvi, ki je v Sloveniji, kot kaže primer poplav leta 1998, zelo ostra in vsaj otežuje, če že ne onemogoča sodelovanja obeh struktur. Zato je njuno sodelovanje predmet velike mere improvizacije in medsebojnega prilagajanja. Drug vidik je neobveščanje o vlogi in nalogah ter ne vključevanje v urjenja posameznih organizacij, ki so del kriznih načrtov, a niso formalni del sistema, kar se je nazorno odražalo v primeru eksplozije plina in požara v Kopru. Zanimivo je, da kljub neupoštevanju t.i. "lego pristopa" celoten sistem, še posebej pa lokalne strukture kriznega upravljanja in vodenja, izkazujejo veliko mero fleksibilnosti in prilagodljivosti v soočanju s krizami. Uporaba preteklih izkušenj in spoznanj dokazujejo, da slovenski sistem ni učeča se organizacija, saj ni sistematičnega prenosa preteklih spoznanj in izkušenj. Od vseh struktur kriznega upravljanja so najvišjo raven krizne pripravljenosti prikazali gasilci, še posebej v primeru požara v Kopru in eksplozije v Mariboru ter v manjši meri tudi v primeru požara Velenje, kar pa glede na obsežno izobraževanje, urjenje in število vaj, ki jih morajo gasilske enote izvesti na različnih ravneh, ni presenečenje.

Organi odločanja so v večini primerov formalizirani, z izjemo skupine za obnovo v Mariboru, vendar pa ti organi pogosto, predvsem na lokalni ravni, zaradi pritiska razmer in omejenih kapacitet, neformalno razširijo svoje članstvo (župani, občinski uradniki, direktorji javnih podjetij...). Ker v kriznem upravljanju in vodenju v Sloveniji prevladuje linijsko-štabna organizacijska struktura, je formalno celotna moč odločanja v rokah

poveljnikov CZ oz. vodij intervencij. Vendar nam analiza pokaže, da skoraj praviloma poveljniki ne odločajo sami in pri odločanju sodelujejo razširjeni štabi CZ, tako da linijsko-štabna organizacijska struktura pogosto preide v funkcionalizirano linijsko štabno. Na lokalni ravni pa zaradi medsebojnega poznavanja članov štabov in poveljnikov CZ v matrično organizacijsko strukturo, ki v najboljši meri omogoča izvajanje avtoritete poveljnika CZ in doseganje ciljev kriznega upravljanja in vodenja ter presega nejasnosti pri razumevanju vloge vodje intervencije. Razširitev odločevalskih enot na lokalni ravni je odraz želje po centralizaciji odločanja na ravni občine (primer potresa in poplav leta 1998), pridobitev boljšega vpogleda v razmere, višjo kakovost odločanja, enotno razumevanje problema itd. Članstvo v štabih CZ je sicer formalizirano in določeno v občinskih aktih, medtem ko je osnova za neformalno članstvo v tej skupini položaj, ki ga posameznik zaseda (župan, občinski tajnik, poveljnik gasilske enote), ali pa izkušnost oz. strokovnost posameznika (zunanji strokovnjaki v primeru poplav in potresa leta 1998). Odločevalske enote so v Sloveniji več kot očitno pogojene tudi z obsežnostjo in kompleksnostjo krize, pri čemer je pri manj obsežnih krizah odločanje v rokah posameznika ali tandema (porušitev Kolizeja, eksplozija v Mariboru in požar v Velenju), medtem ko je v bolj kompleksnih in obsežnih krizah odločanje v rokah manjših skupin odločevalcev (potres v Posočju, poplave v posočju reke Savinje, deloma tudi požar v Kopru). Raven (de)centraliziranosti je v Sloveniji zelo visoka, tako s formalno-pravnega kakor tudi z neformalnega vidika, saj lokalna raven uživa visoko stopnjo avtonomije, tako da o koncentraciji moči v rokah osrednje oblasti vis-a-vis lokalnih oblasti ne moremo govoriti. Prej lahko govorimo o neformalni decentraliziranosti, ko lokalne oblasti prevzemajo nekatere oblastne moči in funkcije osrednje oblasti (primer potresa v Posočju in avstrijske pomoči). Navkljub množici indicev, ki kažejo na pojav pretirane komformnosti oz. konfliktnosti znotraj odločevalskih enot<sup>68</sup>, se ta odklona v analiziranih primerih nista manifestirala v tej meri, da bi ju bilo moč zaznati na tej ravni analize. Z uporabo primernih in poglobljenih znanj ter raziskovalnih metod s področja socialne psihologije pa bi bilo moč, na podlagi zaznanih indicev, oba odklona poglobljeno analizirati.

Vodenje naj bi v vseh analiziranih primerih temeljilo na linijsko-štabni organizacijski strukturi, na načelu enotnosti ukazovanja, subordinacije in avtoriteti linijskega poveljnika.

---

<sup>68</sup> Takšna indikatorja sta gotovo medijsko odmevni spori med nekdanjimi člani OŠCZ Bovec, ki so prišli na površje ob deseti obletnici potresa in odnos med regijskim poveljnikom CZ in njegovim namestnikom glede procesa in načina odločanja.



Analiza razkriva popolnoma drugačno vodenje, ki je temeljilo na funkcionalizirani linijsko-štabni ali matrični organizacijski strukturi, v kateri so vodje, pogosto de facto, delegirali del svojih pooblastil na ostale člane odločevalskih enot. Vodenje je predvsem na lokalni in deloma tudi na regijski ravni participativno oz. kooperativno z vidika demokratičnosti, pri tem, da so bili poveljniki združevalni vodje, ki so bili usmerjeni tako na naloge kakor tudi na člane odločevalske enote. Za lokalno raven odločanja je značilna tudi zelo visoka stopnja centraliziranosti odločevalske moči v rokah majhnega kroga odločevalcev, predvsem v rokah poveljnikov CZ, članov štaba CZ in županov, čeprav je proces odločanja dokaj odprt in omogoča sodelovanje zunanjih akterjev v procesu odločanja. Na državni ravni so odnosi znotraj ŠCZRS in med člani ŠCZRS ter poveljnikom CZ RS dokaj formalizirani, pri čemer poveljnik v veliki meri vodenje utemeljuje na svoji avtoriteti, ki izhaja iz podpore vlade in zakonskih pooblastil. Pomembna značilnost vodenja v sistemu kriznega upravljanja in vodenja je tudi nerazumevanje vloge vodje intervencije in poveljnika CZ s štabom CZ. Vodja intervencije tehnično-strokovno vodi intervencijo, medtem ko koordinativno-usmerjevalne naloge izvaja in odreja poveljnik CZ s svojim štabom. To nerazumevanje se je zelo nazorno odražalo ob porušenju Kolizeja in eksploziji plina v Mariboru<sup>69</sup>. V delovanju gasilskih enot prevladuje vodenje v skladu z načelom obveznega izvrševanja ukazov in enostarešinstva ter na rutinskih in formaliziranih postopkih uporabe veljavnih gasilskih taktik prilagojenih, aktualnim zahtevam krize.

Upravno-politična eskalacija oz. deeskalacija krize ni zelo pogost fenomen v slovenskem kriznem upravljanju in vodenju, pojavila se je ob eksploziji plina v Mariboru, kjer se je v reševanje nastale situacije vključil tudi župan. Sem bi lahko deloma uvrstili tudi delovanje župana in občinskih oblasti v primeru porušitve Kolizeja. Sicer je upravno-administrativna eskalacija predvidena že v načelih delovanja sistema kriznega upravljanja in vodenja, med katerimi izstopa načelo postopnosti pri uporabi sredstev in sil zaščite, reševanja in pomoči. V praksi, v primeru potresa v Posočju in še bolj ob poplavih 1998, pa se je, kljub predvideni postopnosti potrdil primat lokalne ravni, saj je bila udeležba državne ravni v obeh primerih zelo omejena.

Zaznavanje in okvirjanje problema pogosto označuje različno razumevanje problema različnih ravni odločanja in podcenjevanje nastalih razmer (potres), kar lahko privede do

---

<sup>69</sup> Vodja intervencije naj bi vodil neposredne reševalne aktivnosti, medtem ko naj bi poveljnik koordiniral, usmerjal aktivnosti in odločal o strateških vprašanih intervencije.

težav pri delovanju sistema kriznega upravljanja in vodenja (porušitev Kolizeja, potres v Posočju). Tako ima državna raven tendenco opredeljevati probleme kot rutinske in učne primere, medtem ko je dogodek na lokalni in deloma tudi regionalni ravni razumljen kot katastrofa. Tovrstno ravnanje države lahko razumemo skozi perspektivo vsiljevanja razumevanja problema, ki države ne zavezuje k pretiranim materialnim in finančnim obveznostim vis-a-vis prizadetim lokalnim skupnostim. Lokalne skupnosti pa na drugi strani, mnogokrat resda popolnoma upravičeno, okvirijo problem pretirano oz. kot krizo katastrofalnih razmer, s čimer želijo pritegniti pozornost javnosti in tudi države, predvsem s ciljem pridobitve večje državne pomoči pri sanaciji razmer. Za obe ravni pa je v vseh analiziranih primerih značilna prevlada upravljalško-vodstvene perspektive pri obravnavanju kriz, torej gre predvsem za natančno in učinkovito uporabo infrastrukture kriznega upravljanja in vodenja na podlagi relativno hitro sprejetih odločitev. Ta perspektiva pogleda na problem oz. krizo se najočitneje manifestira v delovanju gasilskih enot v primeru obeh požarov, a kot je razvidno tudi iz ostalih analiziranih primerov, akterji kriznega upravljanja in vodenja ne odstopajo pretirano od te perspektive. S prevlado upravljalško-vodstvene perspektive lahko razlagamo tudi pogosto podcenjevanje problema ali krize, predvsem na državni ravni.

Vrednotni konflikt tudi v Sloveniji temelji na konfliktnem potencialu vrednot, ki jih kriza ogroža. Pogosti so konflikti med vrednoto javnega interesa in zasebnimi interesi, zaščite lastne družine in zasebne lastnine. Težji je vrednotni konflikt ob požaru v Kopru, kjer sta bili v konfliktu vrednoti človeško življenje in zavezanost k delovanja v skladu z gasilskimi taktikami in postopki, ki zagotavljajo učinkovito gašenje in posledično tudi delovanje v javnem interesu. Analitično še posebej zanimiv je vrednotni konflikt v primeru poplav leta 1998 med poveljnikom gasilske enote in inšpekcijskimi organi, ki ne odraža samo konflikta vrednot, ampak v določeni meri podpira tezo o nezdržljivosti predvidljivosti uradniške narave del z nepredvidljivo naravo kriz (glej t` Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993).

Posebno intenzivnih oblik politično-organizacijskega konflikta ni bilo zaznati. Najpogostejši problem so bile nejasne razmejitve pristojnosti med različnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja, ki so imele največji konfliktni potencial v primeru porušitve Kolizeja, kjer je državna raven na eni strani izvajala izvajala pritisk na lokalno raven, na drugi strani pa se je želela vključiti v intervencijo izven predvidenih zakonskih okvirjev. Uspešno sodelovanje med akterji kriznega upravljanja in vodenja ter

organizacijami, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju je uspešno, v kolikor poteka že v času pred krizo in v kolikor so zunanje organizacije vključene v izdelavo načrtov in urjenja, ki potekajo na ravni sistema kriznega upravljanja in vodenja.

Krizno komuniciranje, še posebej pa odnosi z mediji, so najbolj kritični segment kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji, katerega označuje popolna odsotnost vsakršnega načrtovanja in priprav za delovanje z mediji, kakor tudi popolna odsotnost posluha za potrebe sodobnih medijev. Tovrstno delovanje vodi medije k iskanju alternativnih virov informacij, ki niso vedno verodostojni in k iskanju senzacij pri delovanju sistema kriznega upravljanja in vodenja. Kritična drža medijev in nepripravljenost akterjev kriznega upravljanja in vodenja za sodelovanje z mediji vodi v medsebojne antagonizme in konflikte, ki so se najbolj razplamteli ob potresu v Posočju. Privedli so do odkrite sovražnosti med nekaterimi mediji in pripadniki sistema kriznega upravljanja in vodenja. Temu običajno sledijo težave s kredibilnostjo (pojav kredibilnostnega prepada) akterjev kriznega upravljanja in vodenja v javnosti, kar se odraža v negativnem poročanju o delu in učinkovitosti sistema kriznega upravljanja in vodenja v posameznih primerih (primer potresa v Posočju). Ker ni neke splošne strategije delovanja, se običajno akterji kriznega upravljanja in vodenja zatečejo k strategiji biciklista ignoranta, medtem ko je proaktivna drža prej izjema kot pravilo (primer požara v Kopru in eksplozije v Mariboru). To vodi v pojav kredibilnostnega prepada med mediji in kriznim upravljanjem in vodenjem, ki se pojavi vedno, ko akterji kriznega upravljanja in vodenja ne sledijo tehničnim in informacijskim potrebam ter zahtevam medijev. Ena izmed negativnih posledic tega prepada je v veliki meri tudi nezadostna in pomanjkljiva obveščena javnosti, kar se je lepo pokazalo v primeru potresa v Posočju in deloma tudi v primeru poplav leta 1998.

Komuniciranje znotraj sistema pa označuje predvsem počasen prenos in obdelava podatkov ter prenos informacij, kar privede do informacijskega vakuuma in paralize delovanja (potres v Posočju) ali pa do zastaranja podatkov (primer poplav 1998). Pri sodelovanju med centri za obveščanje in ostalimi akterji kriznega upravljanja in vodenja so se pokazale posamezne pomanjkljivosti predvsem pri izvajanju dispečerske službe (primer požara v Velenju, poplave 1998). Do pomanjkljivosti je prihajalo predvsem tam, kjer ni bilo utečenega medsebojnega sodelovanja v času pred krizo, tam kjer je tovrstno sodelovanje obstajalo, pa ni bilo večjih težav (požar v Kopru in eksplozija plina v Mariboru).

Internacionalizacija se je med analiziranimi nesrečami pojavila predvsem v primerih, ki so ali zadevali tudi sosednje države ali pa je bilo glede na obseg in velikost nesreče moč pričakovati, da bo mednarodna pomoč potrebna. Tovrsten primer je bil potres v Posočju 1998, kjer so pripadniki italijanske CZ predvideli, da bo na prizadetem območju potrebna njihova pomoč. Pri zgodbi z avstrijskimi bivalniki pa gre predvsem bolj za manifestacijo neurejenih odnosov znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja, kot pa za odraz realnih potreb po mednarodni pomoči.

Časovni učinki se v Sloveniji manifestirajo predvsem v problemih pri zagotavljanju krizne pripravljenosti v primeru izbruha dveh ali več istočasnih kriz. Težave nastopijo predvsem pri zagotavljanju istočasne (sinhrone) pripravljenosti v primerih, ko so sile že angažirane pri soočanju s krizo, dodatnih sil v pripravljenosti pa zaradi različnih razlogov (npr.: neučinkovitega komuniciranja znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja) ni na voljo. Ta fenomen pa je do določene mere tudi odraz pomanjkljivega in nerealističnega, morda celo rutiniziranega kriznega načrtovanja, ki ne predvideva tesnega sodelovanja med dispečersko službo in vodji intervencije.

Splošna ugotovitev za sistem kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji je, da pri svojem delu v veliki meri temelji na požrtvovalnosti, strokovnosti in profesionalizmu ter deloma tudi improvizaciji in iznajdljivosti posameznikov, ki v njem delujejo.

## 9. Verifikacija hipotez

»V procesu kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji imajo večji vpliv individualno-psihološki kot pa organizacijsko-institucionalni dejavniki.« To hipotezo lahko v celoti potrdim. Analiza odločitvenih priložnosti in analitičnih tem namreč razkriva, da so bile odločitve sprejete na osnovi paradigme dražljaj – predstava - reakcija v okviru danega institucionalnega okvirja, v katerem so posamezniki delovali. Dejavniki, ki so vplivali na procese obdelave pri razumevanju problema so bili pritisk razmer, pretekle izkušnje in spoznanja, zgodovinski spomin, različna profesionalna znanja in razumevanje problema, ki vsi sodijo med individualno-psihološke dejavnike. Glede na visoko stopnjo decentraliziranosti sistema in formalna načela delovanja (načelo enotnosti ukazovanja in subordinacija) lahko trdimo, da je že sistemsko omogočen velik vpliv individualno-psiholoških dejavnikov, še posebej tedaj, ko se odločevalci zaradi nedodelanosti ali pomanjkljivosti v sistemu ne morejo opreti na institucionalni okvir sistema. Tedaj se odločitve v veliki meri sprejemajo prav na podlagi individualno-psiholoških dejavnikov, katere v določeni meri, v strahu pred sprejemom napačne odločitve ali(in) individualne ocene posameznih vodij, da razmere presegajo njihove kapacitete odločanja, blažijo razne neformalne razširitve<sup>70</sup> odločevalskih skupin in delegiranje pooblastil. Pri tem pa gre lahko tudi za vpliv nasledstva oz. težnje po oblikovanju procesa odločanja, ki je bil značilen za obdobje pred letom 1990, ko je v štabih CZ odločanje temeljilo na načelih kolektivnega odločanja. Vpliv institucionalnega okvira se odraža v sestavi organov, enot in spoštovanju pravnih, doktrinarnih in taktičnih načel in določil, na katerih temelji sistem kriznega upravljanja in vodenja ter s katerimi se je vsak posameznik tega sistema seznanil med svojim temeljnim urjenjem in usposabljanjem. Seveda so stopnje ponotranjenja tega med posamezniki različne, vendar so vsakršne spremembe v sestavi odločevalskih enot, delovanju sil in postopkih posameznih poveljnikov vedno v okviru formalno-pravnega okvira organizacije, v okviru katere delujejo. Dokaz tega vidim v dejstvu, da v analiziranih primerih ni bilo posebnih sankcij ali ukrepov zoper akterje kriznega upravljanja in vodenja. Iz navedenega lahko zaključimo, da so le-ti delovali v predvidenem institucionalnem okviru.

---

<sup>70</sup> Gre predvsem za vključevanje lokalnih institucionalnih akterjev (županov, občinskih tajnikov...), kar je bilo zelo očitno ob poplavih leta 1998 in ob potresu v Posočju.

*»V procesu kriznega upravljanja in vodenja v Sloveniji so majhne odločevalske skupine glavni nosilec kriznega odločanja.«* Te hipoteze ne morem popolnoma potrditi. Formalno je odločanje v sistemu kriznega upravljanja in vodenja utemeljeno na načelih enotnosti ukazovanja, izvrševanja ukazov in subordinaciji ter linijsko-štabni organizacijski strukturi, ki ne predvideva odločanja v skupini, ampak odločitve sprejemajo linijski poveljniki. Vendar je analiza pokazala, da je velika večina poveljnikov CZ, ki so se soočali z resno in obsežno krizo (poplave 1998, potres v Posočju) težila k delegiranju pooblastil oz. funkcionalizirani linijsko-štabni organizacijski strukturi in kolektivnemu odločanju v okviru matrične organizacijske strukture. Razloge za to lahko iščemo v prevelikem obsegu dela in želji po doseganju in sprejemanju čimbolj kakovostnih odločitev. Na splošno ugotavljam, da se verjetnost pojavljanja odločevalske skupine povečuje s povečevanjem kompleksnosti krize. Tako je bilo v primeru porušitve Kolizeja in eksplozije v Mariboru vodenje v rokah posameznih poveljnikov CZ, ki pa je prešlo v roke majhne odločevalske skupine v trenutku, ko je to zahtevalo sodelovanje večjega števila akterjev in sprejemanje kompleksnejših odločitev. V primeru požarov v Daru in Gorenju je zaradi kompleksnosti kriz in (predvsem v primeru Dar) zaradi visoke stopnje negotovosti prišlo do oblikovanja neformalne majhne odločevalske skupine, v primeru Gorenje pa do oblikovanja odločevalskega tandema. Poplave in potres pa sta bili, vsaj po oceni dela akterjev, tako kompleksni krizi, da sta zahtevali preseganje linijsko-štabnega vodenja in razširitev procesa odločanja z ostalimi lokalnimi institucionalnimi akterji (župani, člani občinske uprave, člani štabov, zunanji eksperti...). Večina analiziranih primerov se resda nanaša na lokalno raven, da pa tovrstni postopki vendarle niso omejeni le na to, dokazujejo nekatere odločitve v primeru potresa v Posočju, katere so državni organi, navkljub drugačnim doktrinarnim, pravnim in organizacijskim izhodiščem, sprejeli v okviru majhnih odločevalskih skupin oz. odločevalskih tandemov.

*»Decentraliziranost slovenskega sistema kriznega upravljanja se odraža v enakomerni porazdelitvi odločevalske moči med osrednjimi in lokalnimi oblastmi.«* Tudi te hipoteze ne morem potrditi, saj analizirani primeri kažejo na prevlado odločevalske moči na lokalni ravni. Z vsemi analiziranimi primeri so se prvenstveno soočale lokalne strukture, tam kjer pa je država vendarle sodelovala pa je bilo to prvenstveno logistično-materialna podpora aktivnosti lokalnih struktur. V primeru potresa v Posočju je prišlo do neformalne decentralizacije v trenutku, ko se je občina Bovec neodvisno in celo v nasprotju s sugestijami državne ravni ter dvomljivo pravno podlago dogovorila za pomoč iz sosednje

Avstrije, kar naj bi bila, glede na določila zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ekskluzivna pristojnost države. Torej je državna raven zavestno dovolila neformalno decentralizacijo, ki je še dodatno okrepila primat lokalne ravni v tem primeru.

*»Razmejitev med strateško in operativno ravno odločanja je v slovenskem sistemu kriznega upravljanja in vodenja natančno določena.«* Te hipoteze ne morem potrditi. Dokaz za nejasnost razmejitve med strateškim in operativnim nivojem odločanja je t.i. "dvojna odgovornost" poveljnikov CZ občine. "Dvojna odgovornost" se nanaša na paradoks, da je v sistemu, ki formalno temelji na enotnosti ukazovanja, subordinaciji in linijsko-štabni organizacijski strukturi, poveljnik CZ občine odgovoren organu, ki ga imenuje (župan) in hkrati tudi nadrejenemu poveljniku CZ (regijski poveljnik). Tako ima poveljnik CZ občine dva nadrejena strateška nivoja odločanja, eden se nahaja na lokalni ravni v podobi župana, medtem ko se drugi nahaja na regionalni ravni v podobi regijskega poveljnika CZ. Po drugi strani pa je lahko s funkcionalnega vidika, glede na visoko stopnjo formalne in v nekaterih primerih tudi neformalne decentralizacije, poveljnik CZ občine tako operativni kakor tudi strateški odločevalec. Operativni je še posebej tedaj, ko sam prevzame vlogo vodje intervencije in tako lahko v krizah manjšega obsega v sebi združi tako strateško kakor tudi operativno raven odločanja. Strateški pa je na ravni občine predvsem tedaj, ko izvaja naloge koordiniranja in usmerjanja intervencije.

Na zgornjo hipotezo se navezuje tudi izvedena hipoteza: *»Delovanje organov slovenskega sistema kriznega upravljanja in vodenja temelji na natančno opredeljenih nalogah in pristojnostih vsakega med njimi.«* Te hipoteze ravno tako ne morem potrditi. Nejasnost razmejitve pristojnosti v slovenskem kriznem upravljanju in vodenju se odraža v interpretaciji vloge vodje intervencije in poveljnika CZ, še posebej v primeru obsežnejših kriz. Vodja intervencije naj bi strokovno-operativno vodil intervencijo, medtem ko naj bi poveljnik CZ s svojim štabom koordiniral in sprejemal strateške odločitve o poteku oz. smeri intervencije. Kot pa je razvidno iz analiziranih primerov, poveljniki CZ pogosto prevzamejo vlogo vodje intervencije, zaradi česar ne zmorejo izvajati lastnih nalog koordiniranja in usmerjanja intervencije, kar privede do neformalnega prevzema teh nalog s strani drugih organov (primer porušitve Kolizej) oz. do razširitve kroga odločevalcev (poplave 1998 in potres v Posočju). Pogosto pa se vodje intervencije sploh ne imenuje in del njegovih nalog izvajajo posamezni vodje enot zaščite, reševanja in pomoči, medtem ko vodenje in usmerjanje intervencije ter del nalog vodje intervencije prevzame kar štab CZ. V

primeru požara v Kopru in Velenju pa smo bili priča, da so se naloge vodje intervencije porazdelile med dva in več poveljniki gasilskih enot. Nejasnost pristojnosti se odraža tudi v delovanju in ravnanju državne ravni v primeru porušitve Kolizeja, poplav 1998 in potresa v Posočju. V primeru porušitve Kolizeja je državna raven želela sodelovati, čeprav zato ni bilo niti potreb niti potrebne zakonske podlage. V primeru poplav leta 1998 in potresa v Posočju pa je zakonska podlaga obstajala, medtem ko je bila volja za vključitev v aktivnosti omejena na logistično-materialno podporo lokalnih oblasti.

*»Slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja ni pripravljen na vse večjo vlogo medijev v kriznem upravljanju in vodenju ter na medijsko odmevnost kriz.«* To hipotezo lahko potrdim. Slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja ni pripravljen na vse večjo vlogo medijev in medijsko odmevnost kriz, kar se odraža v dejstvu, da je bil v vseh analiziranih primerih kriz prisoten bolj ali manj intenziven antagonizem med mediji in akterji kriznega upravljanja in vodenja. Najekstremnejši primer tovrstnega antagonizma je Posočje, kjer je prišlo do odkrite sovražnosti in kredibilnostnega prepada med obema skupinama, najmilejši pa je bil v primeru eksplozije v Mariboru, kjer je nastajajoči antagonizem presegel župan s svojim prihodom in aktivnostimi na kraju dogodka. Antagonizmi so v večini primerov posledica nezavedanja vse večje vloge medijev in medijske odmevnosti kriz na eni strani in nerazumevanja informacijskih in tudi materialno-tehničnih potreb sodobnih medijev na drugi strani.



## **10. Viri:**

### **10.1 Monografije**

Allison G. (1971): *Essence of decision-Explaining the Cuban Missile Crisis*, Harper Collins Publisher.

Allison G. In Zelikow P. (1999): *Essence of decision-Explaining the Cuban Missile Crisis* (second edition), New York: Longman.

Belak J. in soavtorji (1993): *Podjetništvo, politika podjetja in management*, Založba Obzorja, Maribor.

Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, London.

Brecher M. (1993): *Crisis in World Politics: Theory and Reality*, Oxford: Pergamon Press.

Buzan B. (1991): *People, States and Fear, II. Edition-An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York.

Buzan B., O. Waever in J. de Wilde (1998): *Security- A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London.

Coombs W. T. (1999): *Ongoing Crisis communication: Planning, Managing and Responding*. Sage Publications, Thousand Oaks, Kalifornija.

Edelman M. (1988): *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, University of Chicago Press.

Fiske S. T. in S. F. Taylor (1991): *Social Cognition 2nd Edition*, New York: McGraw-Hill.

Flere S. (2000): *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*, Pedagoška fakulteta Maribor, Maribor.

Herman C. F. (1972) *International Crises: Insight From Behavioral Research*, The Free Press, New York.

Hersy P in K. Blanchard (1987): *Management of Organizational Behaviour*, New York.

Higgins J. (1991): *The Management Challenge*, Toronto.

Janis I. L. in L. Mann (1979): *Decision-Making: a Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*. Free Press, New York.

Janis I. (1982): *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decision and Fiascoes*, 2nd edition. Boston: Houghton Mifflin.

Kavčič B. (1991): *Sodobna teorija organizacije*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.

Keohane R.. O., J.S. Nye in S.Hoffman (1993): *After the Cold War*, Harvard University Press.

Kreitner R. (1989): *Management*, Houghton Mifflin, Boston.

Lebow R. In J. Stein (1994): *We All Lost the Cold War*. Princeton: Princeton University Press.

Likert R. (1967): *The Human Organization*, McGraw Hill, New York.

Lipovec F. (1987): *Razvita teorija organizacije*, Založba Obzorja, Maribor.

March J. G. in Olsen J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Možina S., J. Bernik, M. Merkač in A. Svetic (2000): *Osnove managementa*, Visoka strokovna šola za podjetništvo, Portorož.

Novak B. (2000): *Krizno komuniciranje in upravljanje nevarnosti-Priročnik za krizne odnose z javnostmi v praksi*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

Rosenthal U., Charles T. M. in T` Hart P. (1989): Coping with Crisis-The management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield: Charles C. Thomas-Publisher.

Snyder G. H. in P. Diesing (1977): Conflict Among Nations, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Stoner J. in E. Freedman (1992): Management, Prentice Hall, New Jersey.

Toš N. in M. Hafner-Fink (1997): Metode družboslovnega raziskovanja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

T`Hart P., E. Stern in B. Sundelius (1997): Beyond groupthink: Political group dynamics and foreign policy-making, Michigan: Ann Arbor: The University of Michigan press.

Vila A. in J. Kovač (1997): Osnove organizacije in managementa, založba Obzorja, Maribor.

## **10.2 Prispevki v zbornikih**

Bovens M. in ostali (1999): The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in Dutch Crime-Fighting Fiasco, V. ur. Anheier K. H.: When things go wrong-Organizational Failures and Breakdowns, Sage Publications, London.

Brändström A. (2001): Coping with a Credibility Crisis: The Stockholm JAS Fighter Crash of 1993, V: ur. Sundelius B., Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.13/ 2001.

Brändström A. in M. Malešič (2004): Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspective, V: ur. Sundelius B., Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.26/ 2004.

Dobnik-Jeraj M. in D. Napotnik (2004): The Institutional Framework of Crisis Management in Slovenia. V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol. 26/ 2004.

Endicott J. E. (1982): The National security Council. V: American Defense Policy 5. edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

George A. L. (1982): The President and Defence Policymaking. V: American Defense Policy 5. edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

George A. L. in Bennet (1997): From groupthink to Contextual process Analysis. V: ur. t'Hart P., E. Stern in B. Sundelius: Beyond groupthink: Political group dynamics and foreign policy-making: 35-54, Michigan: Ann Arbor: The University of Michigan press.

Grizold A. (1991): Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. V: ur. Grizold Anton, Razpotja nacionalne varnosti, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Grošelj K. in U. Svete (2004): Potres v Posočju aprila 1998. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 165-225. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Grošelj K., J. Trifunovič in D. Risman (2004): Požar v podjetju Dar d.o.o. v Kopru septembra 2000. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji:283-306. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Grönvall J. (2000): Managing Crisis in the European Union: The Commission and "Mad Cow" Disease, V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol. 10/ 2000.

Hansen D. (2003): The Crisis Management of the Murder of Olof Palme, V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol. 9/ 2003.

Holsti O. R. (1990): Crisis Management, V: Glad Betty. Psychological Dimensions of War, Newbary Park, Sage Publications.

Jeraj J. (2004): Eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru Marca 1999. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 307-338. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Kopač E., K. Grošelj, V. Prebilič in U. Svete. (2004): Vojna v Sloveniji V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 27-105. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Kouzmin A.in A. Jarman (1989): Crisis Decision making: Towards a Contingent Decision Path Perspective. V: ur. Rosenthal U., Charles T.M. in t' Hart P. Coping with Crisis-The management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield: Charles C. Thomas-Publisher.

Kus R. (2004): Porušitev Kolizeja v Ljubljani marca 1995. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 339-363. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Löwenhardt J. in G. P. van den Berg (1989): Disaster at the Chernobyl Nuclear Power Plant: A Study of Crisis Decision Making in the Soviet Union. V: ur. Rosenthal U., Charles M. T. in t'Hart P.: Coping with Crisis-The management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield: Charles C. Thomas-Publisher.

Lindy M, E. Stern in L. Svedin (2000): Auckland Unplugged, V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.11/ 2000.

McClelland C.A (1972): The Beginning, Duration and Abatement of International Crises: Comparisons in two Conflict Arenas. V: ur. Herman C.F., International Crises: Insight From Behavioral Research, The Free Press, New York.

Porfiriev B. in L. Svedin (2002): Crisis Management in Russia: Overcoming Institutional Rigidity and Resource Constraints. V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.17/2002.

Prezelj I. in M. Dolščak (2004): Poplave novembra 1998. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 225-259. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Repovž G., M. Polič in R. Kranjčec (2004): Požar v Gorenju v Velenju septembra 2000. V: ur. Malešič M. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: 259-283. Fakulteta za družbene vede-Književna zbirka varnostne študije, Ljubljana.

Rosenthal U., M. T. Charles , P. t'Hart , A. Kouzmin in A. Jarman (1989): From Case Studies to Theory and Recommendations: A Concluding Analysis. V: ur. Rosenthal U., Charles T.M. in t` Hart P. Coping with Crisis-The management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield: Charles C. Thomas-Publisher.

Snyder G. H. (1972): Crisis Bargaining. V: ur. Herman C.F. International Crises: Insight From Behavioral Research, The Free Press, New York.

Stern E. (2001): Crisis Decisinmaking, A Cognitive-Institutional Approach, V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.6/ 2001.

Stern E. in B. Sundelius (1997a): Understanding Small Group Decisions in Foreign Policy: Process Diagnosis and Research Procedure. V: ur. t`Hart P., E. Stern in B. Sundelius (1997): Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making, Michigan: Ann Arbor: The University of Michigan press.

Stern E. in D. Hansen (2000): Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience. V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.12/ 2000.

T` Hart P. in Boin A. R. (2000): Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics, V: ur. U. Rosenthal. A.R. Boin in L.K. Comfort Managing Crisis: Threats, Dilemmas and Opportunities (2001), Charles C. Thomas Publisher.

Ullberg S. (2001): Environmental Crisis in Spain: The Boliden Dam Rapture, V: ur. Sundelius Bengt, Stockholm A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Vol.14/ 2001.

### **10.3 Strokovni članki**

Bernstein B. J. (2000): Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy and the Cuban Missile Crisis. V: International Security Vol. 25(1): 134-164).

Boin A. in P. Lagadec (2000): Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. V: Journal of Contingencies and Crisis Management Vol. 8(4): 185-191.

Boin A., van Duin M. in Heyse L. (2001): Toxic fear: the management of uncertainty in the wake of the Amsterdam air crash, Journal of Hazardous Materials, No.88: 213-234.

Boin A. in P. t'Hart (2003): Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, V: Public Administration Review, Vol.63 (5), 544-553.

Bruner, J. S. (1957): On Perceptual Rediness, Psychological Review, Vol. 64: 123-152.

Coombs W. T. in S. J. Hollady (2001): An Extended Examination of the Crisis Situations: A Fusion of the Relational Management and Symbolic Approaches, V: Journal of Public Relations Research, Vol. 13 (4), 321-340.

Chase V. M., R. Hertwig in G. Gigerenzer (1998): Visions of Rationality, V: Trends in Cognitive Sciences, Vol. 2. (6): 206-214.

Druckman D., B. J. Broome in S.H. Korper (1988): Value Differences and Conflict Resolution-Facilitation or Delinking?. V: The Journal of Conflict Resolution Vol. 32(3): 489-511.

Eavey C. L. in G. J. Miller (1986): Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?. V: The American Political Science Review Vol. 78(3): 719-733.

Herman, M. G. in J. D.Hagan (1998): International Decision Making: Leadership Matters, V: Foreign Policy 110 (spring): 124-137.

Herman C. F. (1963): Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations, V: Administrative science Quaterly 8: 61-82.

King III, G. (2002): Crisis Management and Team Effectiveness: A Closer Examination. V: Journal of Business Ethics No. 41: 235-249.

Kouzman A. (1995): Inter-organizational policy process indisaster management. V: Disaster Prevention and Management Vol. 4 (2): 20-44.

Lagadec P. (1997): Learning Process for Crisis Management in Complex Organizatons. V: Journal of Contingencies and Crisis Management Vol. 5 (1): 24-31.

Levy J. S. (1986): Organizational Routines and the Causes of War. V: International Studies Quaterly, Vol. 30(2): 193-223.

Lundstedt S. (1965): Administrative Leadership and Use of Social Power, V: Public Administration Review Vol. 25: 156-160.

Malešič M. (2004): Teorija kriznega upravljanja. V: Ujma (16): 401-408.

March J. G. in Olsen J. P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. V: The American Political Science Review, Vol. 78 (3): 734-749.

Porfiriev, B. (1996): Social Aftermath and Organizational Response to a Major Disaster: The case of the 1995 Sakhalin Earthquake in Russia. V: Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 4 (4), 218-227.

Rosenthal U. in t'Hart P. (1991): Expert and Decision Makers in Crisis Situations, Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization; Vol. 12, No. 4: 350-372.



Rosenthal U., P. t' Hart in A. Kouzmin (1991): The Bureaupolitics of Crisis Management. V: Public Administration Vol. 69 (Summer 1991): 211-233.

Rosenthal U. (2003): September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management, V: Administration and Society, Vol. 35 (2): 129-143.

Rosenthal U. in P. t'Hart (1998): Flood Response and Crisis Management in Western Europe A Comparative Analysis, Springer, New York.

Sabatier P. (1987): Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change. V: Knowledge 8 (June): 649-692.

Sjöblom G. (1993): Some Critical Remarks on March and Oslen's Rediscovering Institutions. Journal of Theoretical Politics, Vol.5 (3): 397-407.

Stern E. (1997): Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. V: Journal Of Contingencies and Crisis Management Vol. 5 (2): 69-86).

Stern E. in Sundelius B. (1992): Managing Asymmetrical Crisis: Sweden, the USSR and U-137, International Studies Quaterly, No.36: 213-239.

Stern E. in B, Sundelius (1997b): Sweden Twin monetary Crises of 1992: Rigidity and Learning in Crisis Decision Making. Journal of Contingencies and Crisis Management 5(1): 32-48.

Stern E. in B. Sundelius (2002): Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program; International Studies Perspective No. 3: 71-88.

Stern E., B. Sundelius, D. Nohrstedt, D. Hansen, L. Newlove and P. t'Hart (2002): Crisis Management in Transitional Democracies: The Baltic Experience. V: Governance in Opposition Vol. 37(4): 524-550.

T'Hart P., E. Stern in B. Sundelius (1998): Crisis management-An Agenda for Research and Training in Europe, Cooperation and Conflict Vol. 33(2): 207-224.

T`Hart P., Rosenthal U. in Kouzmin A. (1993): The Centralization Thesis Revisited, Administration and Society, Vol.25, No. 1: 12-45.

T`Hart P. (1993): Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 1, No. 1: 36-50.

T`Hart P. (1997): Preparing policy Makers for Crisis Management: The role of Simulations, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No. 4: 207-215.

T`Hart P. in Wijkhuijs V. (1999): Contingencies of Western Asylum Policy: Coping with Dilemmas and Crises, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol.7(3): 156-166.

T`Hart P. in Preston T. (1999): Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory Systems. V: Political Psychology Vol. 20 (1): 49-98.

T`Hart P., L. Heyse in A. Boin (2001): New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. V: Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol.9 (4): 181-188.

Wood S. J. (1989): New Wave of Management?, V: Work, Employment and Society, Vol.3(3): 379-402.

Yusko P. K. in H. W. Goldstein (1997): Selecting and Developing Crisis Leaders Using Competency-Based Simulations. V: Journal of Contingencies and Crisis Management Vol.5 (4): 216-223.

#### **10.4 Uradni dokumenti**

Državni zbor RS (1994): Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ljubljana; <http://www2.gov.si/>, 13.05.2002 ali Uradni list št.64/94.

Državni zbor RS (1994): Zakon o obrambi, Ljubljana, Uradni list št. 81/94.

Državni zbor RS (2001): Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list št. 56/01.

Državni zbor RS (2002): Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi, Ljubljana, Uradni list št. 47/02.

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR), 1998: Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji, Ljubljana.

Vlada Republike Slovenije (2002): Doktrina civilne obrambe Republike Slovenije; sklep št. 810-02/2002-1, Ljubljana.

Vlada Republike Slovenije (2002): Doktrina zaščite, reševanja in pomoči; sklep št. 812-07/2002-1, Ljubljana.

### **10.5 Baze podatkov**

Fakulteta za družbene vede-Inštitut za družbene vede (2003/3): Slovensko javno mnenje: Nacionalna in mednarodna varnost; Vojaški poklic, str. 3 in 9.

### **10.6 Časopisni članki**

Godec, M., R. Vidrih in M. Ribičič. 19.4. 1998. »Predvsem bi morali povečati potresno varnost starejših objektov.« *Delo*.

Gosar, A., M. Godec, J. Lapajne, R. Vidrih in P. Zupančič. 15.4. 1998. »Ko potres pride, razgali vse gradbene pomanjkljivosti - kar je pokazal tudi zdajšnji potres na Bovškem.« *Delo*.

