

# TIPIČNE TEŽAVE PRI KRIZNEM UPRAVLJANJU

## Typical Problems in Crisis Management

Iztok Prezelj\* UDK 614.8:65.012

Povzetek Abstract

Pri kriznem upravljanju se iz najrazličnejših razlogov pojavlja cela vrsta težav, ki jih moramo upoštevati pri snovanju sodobnega nacionalnega sistema kriznega upravljanja. Tako med zbiranjem podatkov in kriznim opozarjanjem prihaja predvsem do težav v zvezi s preveliko ali premajhno količino zbranih informacij in zanemarjanjem oziroma neupoštevanjem zgodnjih kriznih kazalcev. V fazi kriznega načrtovanja prihaja do težav v zvezi z neustreznostjo načrtov, sindromom vedno uspešnih vaj, ki ne opozarjajo na pomanjkljivosti, in omejenim interesom ustreznih odločevalcev za sodelovanje na vajah kriznega upravljanja. Pri fazi kriznega odločanja je opozorjeno na veliko število medorganizacijskih težav, med katerimi imajo ključno mesto strateško izogibanje odgovornosti, vprašanje nejasne odgovornosti, različne organizacijske kulture, vprašanje koordiniranja koordinatorjev, medorganizacijsko tekmovanje in konflikt itd. V fazi pokriznega učenja pa pride do izraza predvsem težava selektivnega učenja. Članek je kratka analiza izpostavljenih težav po posameznih fazah kriznega upravljanja.

Crisis management generates a whole array of problems, which need to be taken into account in the process of building a modern national crisis management system. In the phase of collecting information and crisis warning, the problems of too little or too much collected information and neglecting or disregarding early crisis indicators are evident. In the planning phase problems occur of unsuitable plans, the syndrome of always successful exercises that do not highlight deficiencies and limited interest of relevant decision-makers to participate in crisis management exercises. Many inter-organizational problems are identified in the phase of crisis decision making, such as strategic avoidance of responsibility in crisis, problems of unclear responsibility, different organisational cultures, problem of coordinating the coordinators, inter-organisational competition and conflict, etc. The problem of selective learning is a key problem in the phase of post-crisis learning. The article provides a short analysis of all the identified problems by specific phases of crisis management.

## Uvod

V zadnjem času se pri nas in v svetu vedno pogosteje srečujemo z raznovrstnimi kriznimi razmerami, ki zahtevajo hitro ukrepanje odgovornih. S krizo razumemo resno grožnjo temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema ali njegovih podsistemov. Za krize so značilni velik časovni pritisk in negotove okoliščine (stanje in možen razvoj), ki zahtevajo hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov in ustanov, pri čemer sprejemanje in izvajanje odločitev pogosto zahtevata drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere, oz. zahtevajo aktiviranje vnaprej načrtovanih mehanizmov kriznega upravljanja oziroma t. i. stand by mehanizmov (Malešič, 2003: 8). Krizo upravljanje po drugi strani pomeni bolj ali manj organizirane dejavnosti, ki so usmerjene v reševanje ali obvladovanje kakršne koli krize (a) na pripadajoči ravni (lokalna, regionalna, državna, mednarodna) in (b) v pripadajoči dimenziji (c) pred krizo, med njo in po

njej. Cilj kriznega upravljanja je vzpostaviti razmere, ki niso krizne s stališča prizadetih, in pridobitev ponovnega nadzora nad dogodki, kar predvsem pomeni odpraviti vir ogrožanja varnosti v objektivnem ali subjektivnem smislu (Prezelj, 2004: 26). Za ta prispevek je pomembno, da krizno upravljanje pomeni dejavnost, ki sestoji iz več faz. V fazi zbiranja podatkov in kriznega opozarjanja je najprej treba pridobiti vse podatke v zvezi z nastajajočimi kriznimi razmerami (krizni kazalci, povzročitelji, vzroki, obseg ipd.), nato oceniti razmere in v nadaljevanju opozoriti odgovorne krizne akterje ter splošno javnost o bližajoči se krizi. V fazi kriznega načrtovanja je treba oblikovati načrt za reševanje specifičnih vrst kriz, kar poleg oblikovanja samih dokumentov vključuje tudi oblikovanje materialnih, kadrovskih, finančnih, komunikacijskih in drugih zmogljivosti kriznega upravljanja. V tej fazi je treba izvajati tudi vaje in simulacije kriznega upravljanja. V fazi neposrednega kriznega odločanja in vodenja kriznih operacij je predvsem treba sprejemati kakovostne odločitve v realnem času ter pridobiti in ohraniti nadzor nad kriznimi razmerami. V zadnji fazi pokriznega učenja pa je treba oceniti pretekle predkrizne in krizne dejavnosti, odkriti šibke člene in napake ter pripraviti izhodišča za njihovo odpravljanje.

\* Doc. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, iztok.prezelj@fdv.uni-lj.si

Za vsako fazo so torej značilne specifične dejavnosti. V nadaljevanju pa so predstavljene tipične težave, povezane z izvajanjem posameznih dejavnosti v navedenih fazah kriznega upravljanja. Prikaz težav je oblikovan predvsem na podlagi teoretičnih virov, vključena pa so tudi empirična spoznanja iz posamičnih praktičnih primerov.

## Faza zbiranja podatkov in kriznega opozarjanja

V tej fazi se pogosto opozarja na težavo premajhne količine informacij za učinkovito krizno upravljanje. Sicer je znano, da odločevalci tudi v normalnih (nekriznih) razmerah ne sprejemajo odločitev na podlagi popolnih informacij, kar pa lahko v resnih krizah pripelje do uničevalnih posledic. V takih primerih je treba storiti vse za pridobitev čim več kakovostnih informacij o samem kriznem pojavu. Po drugi strani pa se lahko pojavi težava v zvezi s preveliko količino kriznih informacij, ki jih je treba analizirati v razmeroma kratkem času, kar lahko vodi v napačno analitično ali obveščevalno razlago zbranih informacij. Nelinearna narava mnogih pojavov iz kompleksnega in nepredvidljivega okolja sicer zahteva večji pritok informacij iz okolja k odločevalcem, vendar tudi to nujno ne reši problema razumevanja dogodkov in njihovih posledic, ampak lahko celo prispeva k oblikovanju novih nejasnosti. "Povečan pritok informacij o okolju namreč resno preizkuša kognitivne procesualne sposobnosti tistih, ki odločajo" (glej Dimitrichev, 1998: 221). Jefferson (1998: 242) ugotavlja, da se je s povečevanjem odprtih informacij iz okolja (open source information) ustvarila iluzija, da bomo pridobili dovolj potrebnega znanja za optimalne odločitve. Težava je namreč v tem, da dejansko obstaja več informacij, kot jih lahko obdelamo in ocenimo. V takem primeru je treba razviti primerne analitične zmogljivosti za selekcijo in obdelavo velikih količin informacij v razmeroma kratkem času.

Številni praktični primeri so pokazali, da je težava v zvezi z nastajanjem kriz tudi zanemarjanje opozoril oziroma zgodnjih kriznih kazalcev. Po krizah se mnogokrat ugotavlja, da je nekdo poskušal opozoriti na razvijajočo se krizo, vendar je bil ignoriran, dokler ni bilo prepozno (glej Davies in Gurr, 1998: 5). V tem smislu je izjemno problematična povezava med tistimi, ki izdajajo zgodnja opozorila, in tistimi, ki lahko zgodaj krizno ukrepajo (glej Dimitrichev, 1998: 221). Cockell (1998: 231) je tako ugotovil, da je politična volja za delovanje v skladu z zgodnjim opozorilom skoraj tako pomembna kot sama analiza, ki utemeljuje zgodnje opozorilo. Tipični primer na tem področju je neupoštevanje analitičnih in obveščevalnih opozoril s strani ameriškega vodstva, zaradi česar je bilo v končni fazi vendarle mogoče izvesti teroristične napade enajstega septembra 2001. Tudi v RS se dogaja, da stroka marsikdaj opozarja na potrebnost ureditve določenih področij, dejansko pa se stvari sploh ne spremenijo. Tako smo marsikdaj prisiljeni ugotoviti, da so šele same krize pripeljale do sprememb systemske ureditve določenega varnostnega področja.

## Faza kriznega načrtovanja

Izjemno pomembna težava v tej fazi lahko izhaja iz tega, da načrti ne ustrezajo povsem poteku krize, vrsti krize, kraju krize ipd. Quarantelli (1989) in Mitroff (1994: 74) v tem smislu poudarjata razhajanje med načrtovanim in dejanskim potekom krize.<sup>1</sup> Razlogi za to so številni. Na prvo mesto pa bi lahko postavili težnjo po oblikovanju načrtov kriznega upravljanja na podlagi popolnih analogij s prejšnjimi krizami (glej Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 21; glej Krebs, 1978: 77). Nobena kriza se ne zgodi natančno tako, kot je predvideno v kriznih načrtih, zato mora biti realistično krizno načrtovanje dopolnjeno tudi z elementi manj verjetnega. Načrtovalci namreč v svoji realističnosti mnogokrat zanemarjajo dejavnik imaginacije, kar lahko vodi do neobvladljivih presenečenj. Poleg tega je bolje oblikovati splošnejše kot izjemno natančne operativne načrte. Pri slednjih bo neujemanje s krizo verjetno večje. T'Hart (1996: 145) v tem smislu ugotavlja, da je bolje krizne akterje učiti predvsem logike delovanja in sodelovanja namesto velikih količin podrobnosti. Paradoks načrtovanja namreč pomeni, da se učinkovitost načrtov zmanjšuje s povečevanjem časa in truda za njihov razvoj. Krize se nikoli ne zgodijo tako, kot jih opisujejo 200 strani dolgi priročniki, ki jih nihče nima časa brati.<sup>2</sup>

Naslednja velika težava je omejen interes politikov in visokih uradnikov za krizno načrtovanje, kar izhaja iz njihovega prepričanja, da se krize ne morejo zgoditi pri nas (oziroma da se dogajajo samo drugim) (glej Sourbag, 1995: 20), da se nimajo časa ukvarjati z načrtovanjem za dogodke, ki bi se lahko zgodili, saj jim ves čas vzame že ukvarjanje s tekočimi zadevami (T'Hart, 1996: 143; Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 14; Heinzen, 1996: 17). Za tujino in za Slovenijo je značilno, da mnogokrat na vajah kriznega upravljanja (uradno se lahko imenujejo tudi drugače) ne sodelujejo tisti, ki bi dejansko sprejemali odločitve v kriznih razmerah (npr. župani, državno politično vodstvo, visoki uradniki ipd.). Payne (1999) in T'Hart (1996: 143) ugotavljata, da imajo ključni odločevalci vedno nešteto izgovorov za lastno sodelovanje na vajah (npr. da nimajo časa in da imajo druge obveznosti), v resnici pa se predvsem bojijo za svoj ugled in celo osramotitve pred podrejenimi.

Naslednja težava je pogostost uspešnih vaj kriznega upravljanja. T'Hart (1996: 147) izraža nezaupanje v vajam, ki so vedno uspešne. V resnici ni krize, ki ne bi povzročala konfliktov ali dvomov o nalogah in pristojnosti. Zato vaje, ki ne odpirajo teh zadev, niso resne. Pravo bistvo izvajanja vaj je namreč ravno odkrivanje vrzeli, napak, zmot in drugih težav, kar je predpostavka za učenje na podlagi poskusov in napak (trial and error learning).

<sup>1</sup> Ker dejanja spreminjajo okolje, v katerem se udejanjajo, imajo enaka dejanja pozneje drugačne učinke: zgodovina je eno samo spreminjanje zaradi prejšnjih aktivnosti (Jervis, 1997: 60).

<sup>2</sup> Klasična metodologija natančnega dolgoročnega načrtovanja se v kompleksnem okolju ne obnese, razen v splošnejši in bolj usmerjalni obliki (Maxfield, 1997: 179).

Odkritje pomanjkljivosti na vaji je za sodelujoče organizacije dvorezen meč. Po eni strani lahko neuspeh na vaji prispeva k izboljšanju njenih finančnih, kadrovskih ali kakšnih drugih težav, po drugi strani pa lahko izgubi legitimnost in zaupanje drugih akterjev in širše javnosti. Izgubljeno zaupanje pa je za marsikoga slabše kot prikrievanje vrzeli in pomanjkljivosti. Za krizno upravljanje je značilno, da se napake in vrzeli v sistemu odzivanja izpostavijo šele, ko je sistem preverjen v realnosti oziroma ko se kriza pojavi. V tem smislu se nam postavlja sklep, da je sistemska pripravljenost verjetno večja pri verjetnejših krizah in manjša pri manj verjetnih krizah, ki pa so mnogokrat lahko celo bistveno bolj katastrofalne (npr. napad z orožjem za množično uničevanje).

## Faza kriznega odločanja in vodenja kriznih operacij

V fazi kriznega odločanja in vodenja kriznih operacij se pojavlja cela vrsta težav, med katerimi so v nadaljevanju izpostavljene predvsem tiste, ki so medorganizacijske narave. V velikih krizah (oziroma ob velikih grožnjah nacionalni varnosti) se vedno pojavijo številni akterji. Interes teh akterjev za prispevek h kriznemu upravljanju je lahko različen, kljub temu pa si vsi delijo interes za čim večjo uspešnost lastnega delovanja. Ravno "krizni momenti so tisti, ki lahko postavijo legitimnost obstoja posamezne organizacije pod vprašaj" (Rosenthal in Kouzmin, 1997). Tako nekateri akterji na vsak način hočejo sodelovati pri kriznem upravljanju, drugi pa se tega na vse načine izogibajo. Strateško izogibanje je izogibanje odgovornosti za krizo ob predpostavki, da so zanjo odgovorne druge organizacije (Rosenthal, Charles, T'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 459; T'Hart, Rosenthal, Kouzmin, 1993: 31; Stern, 1999: 76). Nadalje nekateri akterji goreče zagovarjajo določene možnosti rešitve (Dixon, 1984: 55). Svetovali in delovali bodo glede na svoje osebne ter organizacijske interese in lastno predstavo o nacionalnih interesih. V tem smislu Peters (2001) ugotavlja, da je koordiniranje še vedno bolj vodilo delovanja kot pa dejansko delovanje (koordiniranje poimenuje kot "sveti gral administracije"), Russet in Starr (1996: 306) pa zavračata predpostavko o enotnih akterjih v krizi (kriznem konsenzu). Krizno odločanje je v praksi bolj povezano s politično preračunljivostjo in interesi kot racionalnimi ocenami ogrožanja varnosti.

Pomemben vzrok medorganizacijskih težav pri kriznem upravljanju izhaja tudi iz različnih medorganizacijskih kultur (glej Granot, 1999; Stern, 1999; Castenfors, 2001: 22). Pri vladnih oziroma medagencijskih koordinacijskih telesih so člani pod vplivom kultur lastnih ministrstev, kar se kaže v odnosu do vsebinskih in postopkovnih vprašanj. Čez čas je možno, da skupina razvije lastno skupinsko kulturo (Stern, 1999: 68) oziroma skupni kognitivni konceptualni okvir (glej Alter in Hage, 1993: 38) ali "mrežno kulturo" (glej Achrol, 1997), ki se med drugim izraža v želji po tovrstnem sodelovanju. Za krizne

mreže je torej značilna mrežna kultura (Korac-Boisvert in Kouzmin, 1994: 71; glej Hillyard, 2000: 205), ki jo ločuje od drugih mrež. Hillyard (2000: 153) jo imenuje tudi kultura kriznega odzivanja (crisis response culture), ki se oblikuje in ohranja skozi medij, kot je mrežni jezik. Organizacije, ki med seboj sodelujejo, morajo namreč govoriti skupni jezik v tehničnem smislu (npr. poznavanje kratic, strokovne terminologije ipd.).

Naslednja težava je, da koordinacija ni samo rešitev, temveč tudi problem (Quarantelli, 1996: 187; glej tudi Wenger, 1978). Stroški koordiniranja namreč včasih presežejo koristi. To je še posebej pomembno, če vemo, da so pri medorganizacijskem sodelovanju koristi lahko zelo različne za različne organizacije (Mulford, 1984: 209; glej Peters, 2001). Quarantelli (1989) meni, da je ključna težava pri medorganizacijskem kriznem usklajevanju različno razumevanje tega koncepta. Načelno se vse organizacije strinjajo glede nujnosti koordiniranja, v praksi pa ga nekatere razumejo kot obveščanje drugih organizacij o lastnih kriznih aktivnostih, druge pa kot centralizacijo odločanja med nekaj osebami ali v eni organizaciji. V tem smislu se lahko porušijo tudi predkrizni koordinacijski sporazumi. Peters (2001) dodatno navaja nekatere težave pri visoki stopnji koordinacije:

- koordiniranje včasih ne prispeva k višji stopnji učinkovitosti,
- v kompleksnem večorganizacijskem političnem okolju je včasih težko ugotoviti, kje je prišlo do zloma sistema,
- vsi akterji so do neke mere odgovorni za izvedbo določenih programov, kar otežuje ugotavljanje njihove odgovornosti za napake ali pa omogoča izogibanje odgovornosti.<sup>3</sup>

Nadaljnja težava je, da si državni organi težko priborijo dragocena finančna sredstva, zaradi česar pogosto nimajo volje za njihovo vlaganje za doseganje širših vladnih ciljev. Kultura financiranja je tako prispevala k zmanjšanju zavzetosti posameznih organov, da vlagajo v koordinacijo (Peters, 2001). Akterji kriznega upravljanja se poleg tega veliko ukvarjajo z dejanskimi in možnimi grožnjami lastnemu obstoju. Najbolj ogrožajoča situacija s stališča posamezne organizacije je odvisnost od drugih organizacij, zato je razlog proti sodelovanju z drugimi organizacijami mnogokrat ravno strah pred izgubo samostojnosti (Hage, 1975; Mulford, 1984: 10; Provan in Milford, 2001: 415). Nedvomno bodo organizacije z medorganizacijskim sodelovanjem pri kriznem upravljanju izgubile nekaj samostojnosti, vendar bodo pridobile mnogo več (npr. virov, moči, vpogled v delo drugih organizacij ipd.).

Večina medorganizacijskih konfliktov izhaja iz različnih

<sup>3</sup> Tudi Lute (1998: 10) navaja tri vrste težav pri koordiniranju politik: prepada med nalogami, "problem šivov" in kratkovidnost. Do prepada med nalogami pride, ko neizvedena, nedoločena ali nejasno določena naloga vpliva na druge naloge kriznega upravljanja. "Problem šivov" označuje neučinkovit prehod prioritete, nalog, akterjev in odgovornosti na novo fazo krize ali na konec krize. Kratkovidnost pa označuje nezadostno pozornost na dolgoročno stanje po krizi.

zaznav ustreznega varnostnega okolja. Te zaznave po Rosenthalu, Charlesu, T'Hartu, Kouzminu in Jarmanu (1989: 437, 442) izhajajo iz različnih nalog, jurisdikcij, interesov, izobrazbe, geografske lokacije, stopnje pripravljenosti, razlag kriznih informacij itd. Poleg tega so organizacije vključene v krizno upravljanje v različnih trenutkih, z različnih vidikov in z različnimi nameni. Ta različnost pogosteje onemogoča poskuse koordiniranja, povezovanja in izvajanja kriznih aktivnosti. Tudi ob strinjanju vseh akterjev, da gre za krizo, lahko pride do nesoglasij glede primernih strategij za njeno reševanje (Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 11–13). Poleg tega pa delovanje raznih koordinacijskih teles izpostavlja vprašanje, kdo koordinira koordinatorje.

Medorganizacijsko tekmovanje in konflikti mnogokrat izhajajo tudi iz dvojne narave krize in ogrožanja varnosti oziroma njune relativnosti. Mnogokrat se zgodi, da nekateri akterji ne zaznavajo nečesa kot ogrožajočega pojava v nasprotju z drugimi akterji. V tem smislu je lahko velika grožnja nekemu akterju zaznana kot priložnost za druge. Kriza tako pomeni tudi priložnost (Robertson, 1968: 510; Salmon in Alkadari, 1992: 118; Rosenthal, T'Hart in Kouzmin, 1991: 212; Hwang in Lichtenthal, 2000: 137; glej Comfort, Sungu, Johnson in Dunn, 2001: 148) za rešitev nekega problema, pridobitev ugleda in statusa, odstranitev drugih akterjev ipd.

Naslednja dilema je povezana z odnosom med centralizacijo in decentralizacijo kriznega upravljanja. Centralizacija odločanja se v krizah mnogokrat izkaže kot nujnost in do neke mere naravni odgovor (glej Wenger, 1978: 38; Rosenthal, 1986: 211; T'Hart, Rosenthal in Kouzmin, 1993: 14), vendar pa je bila centralizacija kot ena od temeljnih idej kriznega upravljanja v začetku devetdesetih let teoretično in empirično relativizirana. T'Hart, Rosenthal in Kouzmin (1993) so namreč navedli več empiričnih primerov, ko je prišlo do njenega omejevanja oziroma do neformalne decentralizacije.<sup>4</sup> Prepričani so, da centralizacija vedno sploh ni primerna. Njihova analiza je pokazala, da se pojavljajo vzorci decentraliziranega odločanja zaradi hitrega spreminjanja razmer in okolja, s katerim se srečujejo neposredno vključeni akterji. Na vojaškem in civilnem področju velikokrat strateške odločitve sprejemajo skupine na lokalni oziroma operativno-taktični ravni (glej Rosenthal, 1986: 212). Če že pride do medorganizacijskega sodelovanja, potem je primerno, da ne gre za hierarhično ukazano sodelovanje, ampak za prostovoljno sodelovanje. Ob reševanju kompleksnih vprašanj in izvajanju kompleksnih nalog centralne organizacije (tudi informacijsko-komunikacijski centri) lahko postanejo preveč obremenjene z informacijami. Dilema je rešljiva v smislu potrebnega primernega razmerja med centralizacijo in decentralizacijo kriznega odločanja. Dejansko družbene krize zahtevajo oboje: centralizacijo in decentralizacijo odločanja (Castenfors, 2001: 20), vendar pa decentralizacija ne pomeni, da kriznim organizacijam med seboj ni treba komunicirati in sodelovati. Gre predvsem za to, da je krizno odločanje na področju lastnih pristojnosti prepuščeno samim orga-

nizacijam. Kouzmin, Jarman in Rosenthal (1995) ter Rosenthal in Kouzmin (1997) v tem smislu omenjajo policentrično krizno upravljanje, ki vključuje intenzivno medorganizacijsko sodelovanje.<sup>5</sup>

Naslednja težava izhaja iz splošnega prepričanja o predpostavki o racionalnih akterjih oziroma racionalnem odločanju, pri katerem je vsaka odločitev rezultat racionalno preračunane izbire. Ta predpostavka se ne obnese pri kompleksnih in negotovih razmerah, kaj šele takih kriznih razmerah, ko ni dovolj informacij in tudi časa za razmislek. V kompleksnem okolju je odločanje težavno zaradi omejenosti človekove kognitivne sposobnosti, da bi doumel vse razsežnosti kompleksne krize. Popolna odločitev bi zahtevala popolne informacije, kar večinoma ni mogoče (Dixon, 1984: 150). Minogue (1993: 16) v tem smislu meni, da odločevalci ne morejo čakati na informacije ali njihovo dopolnjevanje in se preprosto morajo odločiti na podlagi informacijskega manka. Poleg tega odločitve dejansko ne temeljijo na sistematičnem in celovitem preučevanju posledic vseh alternativ pri odločanju. To niti ni mogoče (glej Hilsman, Gaughran & Weitsman, 1993: 69).

## Faza pokriznega učenja

Veliko avtorjev opozarja na problematičnost faze pokriznega učenja. Stern (1986: 218) meni, da organizacije večinoma ne izvlečejo res ključnih nauk, kar Quarantelli (2000) razume kot njihovo nepripravljenost za učenje ali pa kot "selektivno učenje", Boin in Lagadec (2000: 188) pa kot sindrom amnezije, ki izhaja iz pomanjkanja analize kolektivnega obvladovanja krize, ker organizacije prenehajo z aktivnostmi. Zaradi tega bodo ohranjeni napačni nauki, kar ustvarja pasti za prihodnje krizno upravljanje. Vzroki za to so številni. Prvi vzrok je, da ni formalnih mehanizmov prenosa spoznanj v naslednji cikel kriznega upravljanja. Minogue (1993: 21) tudi meni, da je težava v tem, da vodje birokratskih organizacij pogosto ne kažejo zanimanja za resno ovrednotenje policy procesa. Glavni razlog je strah, da bodo tako razkrite informacije vir za nasprotnike (organizacije ali posameznike). Poleg tega je tako ovrednotenje mnogokrat visoko politična in ne zgolj tehnična zadeva, saj je večinoma polno samocenzure (Gentry, 2000), ker nekateri akterji ne vidijo radi, da se njihovo krizno delovanje analizira in oceni po krizi, da bi se izognili odgovornosti za storjene napake (Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989: 22). Tako se razlaga krize mnogokrat sprevrže v obtoževanje (Rosenthal in Kouzmin, 1993: 7), iskanje krivde in grešnih kozlov (glej Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989), "pokrizno bitko" (Rosenthal, Charles, T'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 471), iskanje

<sup>4</sup> Analiza kriznega upravljanja ob potresu v Posočju leta 1998 je prav tako pokazala, da pogosto prihaja do visoke stopnje neformalne in tudi formalne centralizacije (glej Grošelj, 2004).

<sup>5</sup> Vse naštetje težave lahko povzročijo tisto, kar Castenforsova (2001: 20) imenuje "krize znotraj kriz" ali odločevalsko paralizo in administrativno regresijo. V takih primerih so odločevalci prisiljeni bolj v iskanje notranjih kompromisov kot odgovora na zunanji problem.

krivcev za napake (politics of blaming) ipd. Za mnoge krizne akterje je kriza *raison d'être* in legitimacija nadaljnega obstoja. Zato je nujno, da se dobro obnesejo pri kriznem upravljanju ali pa vsaj ohranijo pozitivno podobo v javnosti (Rosenthal, Charles, T'Hart, Kouzmin in Jarman, 1989: 459, T'Hart, Rosenthal, Kouzmin, 1993: 23).

Avtorji opozarjajo tudi na "overlearning" ali preveliko učenje na podlagi zgodovinskih kriz, saj prihodnje krize ne bodo več enake (podobno kot pravi Heraklitov pregovor, da nikoli več ne stopimo v isto reko) (Quarantelli, 1996). V tem smislu je mogoče, da ena velika dramatična kriza preusmeri pozornost proč od drugih nevarnih incidentov (Rosenthal in Kouzmin, 1993: 10).

Vsa naštetá vprašanja vzbujajo skrb, ali je celovito učenje po krizi sploh mogoče in do katere stopnje. Hart, Heyse in Boin (2001: 184) v tem smislu izpostavljajo koncept paradoksa kriznega učenja, ki temelji na zavračanju zamisli, da se organizacije na podlagi kriznih izkušenj učijo. Namesto tega organizacije oportunistično prikrojijo svoj spomin tako, da ohranijo le, kar jim ustreza, drugo pa zanemarijo.

## Sklepne misli

Ugotovimo lahko, da so težave pri kriznem upravljanju številne in resne. Nekatere izhajajo iz same narave kriznih pojavov (kompleksnost, nepredvidljivost), druge iz same človekove narave, saj smo ljudje tisti, ki odločamo o načinih kriznega upravljanja, tretje pa iz sistemske ureditve, ki omogoča ali pa ne omogoča učinkovitega kriznega upravljanja. Vsaka izpostavljena težava ima svojo obliko reševanja oziroma premoščanja. Besedilo je na nekaterih delih nakazalo pot do rešitev, vendar to ni bil avtorjev bistveni namen. Bistveni namen članka je na splošno osvetliti določene težave, ki se dogajajo oziroma se bodo dogajale tudi v Republiki Sloveniji. Identifikacija in obravnavanje teh težav v primerno velikih organizacijskih in medorganizacijskih krogih je prvi korak pri njihovem premoščanju. To je seveda bistveno težje kot pomesti težave pod predpražnik.

## Viri in literatura<sup>6</sup>

1. Alter, C. in Hage, J., 1993. *Organizations Working Together*. Sage Publications, London.
2. Boin, A., in Lagadec, P., 2000. Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management Research*, let. 8, št. 4.
3. Castenfors, K., 2001. *Diagnosing Crisis Management: Presentation of an Instrument for Diagnostic Observation and Inquiry into Peacetime Social Crises*. Swedish Defence Research Agency, Stockholm.

4. Cockell, J., 1998. *Toward Response-Oriented Early Warning Analysis*. V: Davies, J., in Gurr, T. R. (ur.): *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
5. Davies, J., in Gurr, T. R., 1998. *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
6. Dimitrichev, A., 1998. *The Role of Early Warning*. V: Davies, J., in Gurr, T. R. (ur.): *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
7. Dixon, J., 1984. *National Security Policy Formulation: Institutions, Processes, and Issues*. National Defense University, Washington D.C.
8. Gentry, J., 2000. *Complex Civil-Military Operations*. *Naval War College Review*, let. 53, št. 4.
9. Granot, H., 1999. *Emergency Interorganizational Relationships*. *Disaster Prevention and Management*, let. 8, št. 1.
10. Heinzen, B., 1996. *Crisis Management and Scenarios: the Search for an Appropriate Methodology*. Ministry of Home Affairs, The Hague.
11. Hillyard, M., 2000. *Public Crisis Management: How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. Writers Club Press, San Jose.
12. Jefferson, C., 1998. *Information Sharing and Early Warning*. V: Davies, J., in Gurr, T. R. (ur.): *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
13. Jervis, R., 1997. *Complex Systems: the Role of Interactions*. V: Alberts, D., in Czerwinski, T. (ur.): *Complexity, Global Politics, and National Security*. National Defense University, Washington, D.C.
14. Korac - Boisvert, N., in Kouzmin, A., 1994. *The Dark Side of Info-Age Social Networks in Public Organizations and Creeping Crises*. *Administrative Theory and Praxis*, let. 16, št. 1.
15. Malešič, M., 2003. *Uvod - Vsebinska in metodološka izhodišča raziskave*. V: Malešič, M., Polič, M., Prezelj, I., et al.: *Poročilo raziskovalnega projekta Upravljanje in vodenje v kriznih razmerah*. FDV, Ljubljana.
16. Maxfield, R., 1997. *Complexity and Organization Management*. V: Alberts, D., in Czerwinski, T. (ur.): *Complexity, Global Politics, and National Security*. National Defense University, Washington, D.C.
17. Mitroff, I., 1994. *The Role of Computers and Decision Aids in Crisis Management: A Developer's Report*. *Journal of Contingencies and Crisis Management Research*, let. 2, št. 2.
18. Payne, C., 1999. *Contingency Plan Exercises*. *Disaster Prevention and Management*, let. 8, št. 2.
19. Prezelj, I., 2004. *Sistem kriznega menedžmenta v sodobni državi*. FDV, doktorska disertacija.
20. Peters, G., 2001. *Concepts and Theories of Horizontal Policy Management*. Paper presented at the Conference on Policy Coordination, April, Taipei.
21. Quarantelli, E., 1989. *How Individuals and Groups*

<sup>6</sup> Zaradi velike količine citiranih virov in prostorske omejitve so v tem poglavju navedeni le najpomembnejši viri.

- React During Disasters: Planning and Managing Implications for EMS Delivery. DRC Paper, University of Delaware, Newark.
22. Quarantelli, E., 2000. Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: the Historical Development of Organized Efforts to Plan and to Respond to Disasters. DRC Paper, University of Delaware, Newark.
  23. Rosenthal, U., 1986. Nine Dilemmas of Crisis Management. V: Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level. March 20–22, Stockholm.
  24. Rosenthal, U., in Kouzmin, A., 1997. Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research & Theory*, let. 7. št. 1.
  25. Rosenthal, U., Charles, M., in T'Hart, P., 1989. The World of Crisis and Crisis Management. V: Rosenthal, U., in T'Hart, P. (ur.): *Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*. Charles Thomas, Springfield.
  26. Rosenthal, U., Charles, M., T'Hart, P., Kouzmin, A., in Jarman, A., 1989. From Case Studies to Theory and Recommendations: A Concluding Analysis. V: Rosenthal, U. in T'Hart, P. (ur.): *Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*. Charles Thomas, Springfield.
  27. Russet, B., in Starr, H., 1996. *World Politics: The Menu for Choice*. W. H. Freeman and Company, New York.
  28. Salmon, T., in Alkadari, R., 1992. *Crises, Crisis Management and Crisis Prevention*. V: Carey, R., in Salmon, T. (ur.): *International Security in the Modern World*. St. Martin's Press, New York.
  29. Sourbag, B., 1995. The Use of Scenarios by Government for Crisis Management, The Use of Scenarios for Crisis Management, *Crisis Management and Fire Service Directorate*, The Hague.
  30. Stern, E., 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Universtiy of Stockholm, Stockholm.
  31. T'Hart, P., 1996. Simulations and Scenarios in Crisis Management Planning. V: Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level. March 20–22, Stockholm.
  32. T'Hart, P., Rosenthal, U., in Kouzmin, A., 1993. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. *Administration & Society*, let. 25, št. 1.