

# INFORMACIJA O RAZISKOVALNEM PROJEKTU KRIZNO UPRAVLJANJE V EVROPI\* About the »Crisis Management in Europe« Research Project

Marjan Malešič\*\*

## Povzetek

*Prispevek predstavi prizadevanje Uprave RS za zaščito in reševanje in Sektorja za civilno obrambo na Ministrstvu za obrambo RS, da se s pomočjo dela akademske skupnosti vključita v mednarodni raziskovalni projekt Krizno upravljanje v Evropi. Avtor nakaže verjetne pozitivne učinke raziskovalnih rezultatov na razvoj sistema kriznega upravljanja v Sloveniji, predstavi namen raziskovanja, raziskovalne cilje in vsebino raziskave. V prispevku sta orisana teoretično izhodišče raziskave in metodološki pristop k empiričnemu preučevanju desetih kriznih primerov v Sloveniji.*

## Abstract

*This contribution presents the endeavours of the Slovene Administration for Civil Protection and Disaster Relief and the Civil Defense Sector of the Ministry of Defense of the Republic of Slovenia for active participation in the international research project »Crisis Management in Europe«, with the assistance of the members of the scientific community. The author points to the probable positive effects of research results on the development of the crisis management system in Slovenia, and presents the purpose, goals and contents of research activities. The contribution outlines the theoretical background of the research project and the methodological approach to the empirical study of ten crisis cases in Slovenia.*

## Obrazložitev zamisli in koncept raziskave

Mednarodnopolitične in varnostne spremembe, ki smo jim v Evropi priča v zadnjem desetletju, zahtevajo reformo nacionalnovernostne politike in restrukturiranje nacionalnovernostnih sistemov sodobnih držav. V spremenjenih varnostnopolitičnih razmerah evropske države sicer ne zanemarjajo vojaških vidikov varnosti, vendar pa vse bolj poudarjajo nevojaške vire ogrožanja, kar je v celoti skladno z zaznavo virov ogrožanja, ki jo imajo njihovi državljani in ki se odraža v rezultatih javnomnenjskih raziskav po skoraj vsej Evropi. Slovenija pri tem ni izjema. Evropske države posvečajo pozornost predvsem naravnim, tehnološkim in antropogenim nesrečam, socialnoekonomskim problemom, množičnim migracijam, okoljskim problemom, zdravstveno-epidemiološkim razmeram, organiziranemu kriminalu in prekučevanju z orožjem, nevarnimi substancami in drogami. Z naštetimi viri ogrožanja tudi povezujemo večino kriznih situacij, ki smo jih izkusili v zadnjih letih in zahtevamo celovit, organiziran in dosleden pristop k njihovemu razreševanju. Za vzpostavitev optimalnih ukrepov in učinkovitih odgovorov v vseh kriznih razmerah je torej treba zagotoviti ustrezno usklajevanje dela med različnimi ustanovami, organi in organizacijami, ki so vključene v krizno upravljanje, hiter pretok informacij, informacijsko in logistično podporo strateškemu vodenju ter ustrezno raven informiranja državljanov in državljanov o posledicah kriznih situacij in ukrepih, ki jih sprejemamo za njihovo odpravo.

Temeljna značilnost večine kriz, ki jih povzročajo naštetih viri ogrožanja, je njihova težnja, da učinkujejo prek nacionalnih meja, to pa zahteva učinkovito sodelovanje držav pri odpravljanju vzrokov in posledic kriz. Intenziven proces globalizacije odnosov med državami tovrstni imperativ še bolj izpostavlja, zaradi česar države vse bolj sodelujejo na področju kriznega upravljanja, in sicer tako na multilateralni ravni (v okviru programov Združenih narodov, Evropske unije, Nata in regionalnih pobud) kot tudi na bilateralni ravni prek sklepanja sporazumov med državami o medsebojni pomoči v primeru krize. Poleg praktikov se v tovrstna prizadevanja vključujejo tudi teoretiki in raziskovalci iz različnih držav, tako da v Evropi niso redki primeri sodelovanja

znanstvenikov in strokovnjakov z različnih področij pri preučevanju vzrokov, poteka, posledic in obvladovanja kriznih razmer. Eden takih raziskovalnih projektov je Krizno upravljanje v Evropi (Project Crisis Management Europe), ki se izvaja v okviru nastajajoče Evropske akademije za krizno upravljanje (European Crisis Management Academy), v katero so bili uradno povabljeni tudi slovenski praktiki, teoretiki in raziskovalci ter ustanove s področja kriznega upravljanja, ki jih predstavljajo.

V Sloveniji je bila od 29. do 31. maja 2000 na delovnem obisku v Ministrstvu za obrambo RS petčlanska delegacija Švedske agencije za civilno krizno načrtovanje (Swedish Agency for Civil Emergency Planning), ki jo je vodil direktor agencije g. Sture Ericson, v njej pa so bili še njegovi sodelavci in profesor dr. Bengt Sundelius z Univerze v Uppsali, ki je hkrati predavatelj na Akademiji za nacionalno obrambo (National Defence College). Namen obiska je bil poglobiti sodelovanje med državama na področju civilne obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter s tem povezane zaščite in reševanja, hkrati pa je bila to priložnost za izmenjavo izkušenj, predvsem s področja civilnega kriznega načrtovanja in kriznega upravljanja.

V pogovorih o konkretnih oblikah sodelovanja sta švedski Akademija za nacionalno obrambo in Agencija za civilno krizno načrtovanje povabili Republiko Slovenijo k sodelovanju pri raziskovalnem projektu, ki preučuje upravljanje in vodenje v kriznih razmerah in se že izvaja v desetih evropskih državah. Švedska delegacija je izrazila pripravljenost, da sofinancira raziskovalni projekt, ki bi ga izvajali v naši državi. Slovenija ima zaradi različnih zgodovinskih in kulturnih posebnosti ter objektivnih (naravnih, tehnoloških in geopolitičnih) danosti razmeroma dobro razvit sistem kriznega upravljanja, ki pa bi ga lahko prek sodelovanja pri omenjenem evropskem projektu še izpopolnila, zato sta Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje in Sektor za civilno obrambo izrazila svoj interes za sodelovanje pri tem projektu. Kot možnega nosilca raziskovalnega projekta v Sloveniji sta identificirala Obramboslovni raziskovalni center pri Inštitutu za družbene vede Univerze v Ljubljani. Obramboslovni raziskovalni center in posamezni raziskovalci imajo ustrezne domače in mednarodne reference pri vodenju in izvajanju tovrstnih raziskovalnih projektov.

\* Pri pripravi informacije sta sodelovala tudi Milena Dobnik Jeraj in Drago Napotnik, Ministrstvo za obrambo  
\*\* dr., Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, marjan.malesic@uni-lj.si

Nedvomno sodi švedski sistem kriznega upravljanja med najbolj razvite v svetu, vendar si tudi švedske oblasti od obravnavanega raziskovalnega projekta veliko obetajo, saj pričakujejo, da bodo zmogljivosti kriznega upravljanja postale osrednja točka nacionalnega kriznega načrtovanja. Pri tem ne gre samo za vprašanje oblikovanja strategij kriznega upravljanja, ki bi se ukvarjale zgolj z odgovorom na izziv krize, ampak gre tudi za vnašanje prejšnjih izkušenj v spoznavni okvir, v katerem se gibljejo načrtovalci in odločevalci, ki se bodo z nacionalnimi krizami ukvarjali v prihodnje. Še več, pričakujejo, da bo nacionalno krizno upravljanje predstavljalo povezovalno žarišče številnih navidez ločenih področij načrtovanja in priprav v okviru švedskega sistema totalne obrambe, saj krizno upravljanje pokriva tako konvencionalna obrambna vprašanja kot tudi nove transnacionalne varnostne probleme, tipične za nemirno evropsko okolje po koncu hladne vojne.

Sodelovanje pri raziskovalnem projektu Krizno upravljanje v Evropi bi imelo več pozitivnih vplivov na razvoj sistema varstva pred nesrečami in civilne obrambe v Sloveniji:

- možnost oblikovanja lobija držav, ki lahko v okviru internacionalizacije in celo globalizacije dejavnosti kriznega upravljanja v okviru ZN, EU in Nata odigrajo pomembno vsebinsko vlogo,
- podrobna seznanitev z metodologijo preučevanja različnih kriz in možnost aplikacije metodoloških postopkov na področju civilne obrambe in varstva pred nesrečami v Sloveniji,
- možnost primerjave empiričnih rezultatov, pridobljenih z raziskovanjem slovenskih kriznih primerov, z rezultati v drugih državah oz. možnost identificiranja tipičnih vzorcev ravnanja v krizi, značilnih za vse države, vključene v raziskovalni projekt, in zaznavanja nacionalnih posebnosti kriznega upravljanja,
- priložnost, da se učimo iz izkušenj drugih držav in da druge države bolje spoznajo prizadevanja Slovenije na tem področju oz. priložnost, da se interes drugih držav za naše izkušnje na področju kriznega upravljanja občutno poveča<sup>1</sup>,
- okrepitev sodelovanja s švedskimi ustanovami kriznega upravljanja in raziskovalnimi ustanovami, ki koordinirajo raziskovalno delo na evropski ravni, še posebej, ker je bilo to sodelovanje že doslej zelo plodno in koristno.

Raziskovalni projekt Krizno upravljanje v Evropi se osredotoča na analizo posameznih kriznih primerov, s čimer se določajo tudi merila in standardi za zagotavljanje varnosti pred vsemi vrstami kriz. Tako so podlaga za načrtovanje in izvajanje optimalnih odgovorov na krize tudi študije posameznih primerov kriz iz preteklosti. S preučevanjem kriznih primerov se ustvarja mednarodna baza podatkov, ki imajo posebno vrednost zlasti pri načrtovanju, upravljanju in vodenju ter izobraževanju in usposabljanju kadrov, ki delujejo na obravnavanem področju.

Iz banke primerov, ki so jo oblikovali švedski kolegi, je razvidno, da so raziskovalci iz desetih držav doslej preučili okoli sto različnih kriz, ki so se zgodile v različnih državah sveta in posegajo na različna področja, od ekološkega, prek socialnoekonomskega, demografskega, političnega, notranjevarnostnega, zdravstvenega, vojaškega do področja naravnih in tehničnih nesreč. Med najbolj zanimivi primeri najdemo črnobilsko jedrsko nesrečo leta 1986, krizo, ki jo od leta 1996 povzroča bolezen 'norih krav', teroristične bombe napade v Franciji leta 1995, ugrabitev letala v Talinu 1994, poplave v Latviji in na Poljskem leta 1997, umor Olofa Palmeja na Švedskem leta 1986, nesrečo na jezu Boliden v Španiji leta 1998, kosovsko begunsko krizo in krizo zaradi izpada električne energije v Aucklandu na Novi Zelandiji leta 1998.

## Namen raziskovanja

Namen raziskovanja je spodbuditi znanstvenike in raziskovalce na eni strani in širok krog praktikov na drugi strani, da se začno celovito in načrtneje ukvarjati s področjem kriznega upravljanja. Temeljno vodilo pri tem je, da čim širši krog strokovnjakov sprejme nove teoretične podlage in metode raziskovanja, jih uporabi za izdelavo študij in tako pridobi nova spoznanja, kar ustvarja boljše razmere za civilno krizno načrtovanje in krizno upravljanje v Republiki Sloveniji. V tem duhu je oblikovana tudi raziskovalna skupina, ki je sestavljena iz strokovnjakov iz akademskega okolja in okolja nacionalnovarnostnega sistema, kar dejansko presega klasično naročniško-izvajalsko razmerje pri tovrstnih raziskavah in lajša prenašanje empiričnih izsledkov v vsakdanjo prakso.

## Raziskovalni cilji

Poleg pozitivnih učinkov sodelovanja pri raziskovalnem projektu Krizno upravljanje v Evropi, ki smo jih navedli uvodoma, raziskava omogoča zasledovanje čisto praktičnih ciljev, ki smo si jih zastavili ob snovanju projekta:

- pridobiti nova teoretična in praktična spoznanja s področja kriznega upravljanja,
- usvojiti raziskovalno metodo za preučevanje kriznega upravljanja in jo uspešno uporabiti pri študijah primerov v Sloveniji,
- navezati ter poglobiti stike s sorodnimi ustanovami za krizno upravljanje v drugih državah ter izmenjati izkušnje,
- približati krizno upravljanje v Republiki Sloveniji rešitvam v tistih državah članicah Nata in Evropske unije, ki so na tem področju dosegle največji napredek,
- izdelati enotno metodologijo za preučevanje kriznega upravljanja v različnih kriznih primerih (za izdelavo študij primerov),
- oblikovati konkretne predloge in nasvete za praktično ukrepanje na področju kriznega upravljanja.

## Vsebina raziskave

Podlaga za načrtovanje in izvajanje vseh oblik odgovorov na posamezne vrste in oblike kriz so dolgoročno usmerjene interdisciplinarne raziskave vzrokov, pojavnih oblik in posledic kriz ter možnih preventivnih ukrepov, priprav in načrtovanja ukrepanja v krizi in sanacije nastalih razmer. Rezultati preučevanja političnih, pravnih, ekonomskih, socialnih, psiholoških, organizacijskih in komunikacijskih vidikov kriz dajejo odgovore na vprašanja o optimalnem ukrepanju v primeru krize.

Pri tem lahko za namen raziskovalnega projekta opredelimo krizo kot 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 procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto zahtevajo drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere, oz. zahtevajo aktiviranje vnaprej načrtovanih mehanizmov kriznega upravljanja, t. i. stand by mehanizmov. Pri raziskovalnem projektu bomo torej izhajali predvsem iz subjektivnega razumevanja fenomena krize, ki se odraža v zavedanju o ogroženosti temeljnih družbenih vrednot, negotovosti in kompleksnosti razmer in občutku nujnosti oz. omejenem času, ki je na voljo za ukrepanje v danih razmerah.

<sup>1</sup> To potrjuje tudi nedavna mednarodna konferenca v Talinu z naslovom 'Civil Security and Crisis Management in the Baltic Sea Region', kjer smo se lahko veliko naučili iz posredovanih izkušenj kriznega upravljanja v baltski regiji, obenem pa so tudi predstavniki te regije pokazali veliko zanimanja za slovenske izkušnje na tem področju.

Raziskovalni proces bo sestavljen iz oblikovanja teoretičnih izhodišč kriznega upravljanja, izbora ustreznih analitičnih metod in izbora tipičnih kriznih primerov, ki so posledica predvsem nevojaških virov ogrožanja. Sledila bo empirična analiza, izsledki pa bodo predstavljeni mednarodni in slovenski akademski in strokovni javnosti. Posplošene ugotovitve bodo v Sloveniji predstavljene tudi širši javnosti. V celotnem raziskovalnem procesu bomo ves čas enakovredno obravnavali tako operativno-tehnični vidik krize kot tudi njen simbolno politični pomen.

Raziskovalni projekt bo sestavljen iz več tem oz. študij primerov, ki jih bomo preučevali z enakih teoretičnih izhodišč in z istimi metodološkimi postopki. Predlagane teme oz. posamezni primeri, ki jih bomo obravnavali kot podprojekte raziskovalnega projekta, so:

- krizno upravljanje v osamosvojitveni vojni, 1991,
- kosovska kriza – krizno upravljanje v Sloveniji, 1999,
- krizno upravljanje ob potresu v Posočju, 1998,
- krizno upravljanje ob poplavah, jeseni 1998,
- eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru, 1999,
- razlitje naftnih derivatov iz skladišča v Ortneku, 1999,
- porušitev Kolizeja, 1995,
- požar v podjetju Gorenje, 2000,
- požar v skladišču podjetja DAR v Kopru, 2000,
- problem računalniškega prehoda v leto 2000 (Y2K).

Izbor primerov združuje interese Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje in Sektorja za civilno obrambo, zato podprojekti zajemajo krize na državni, regijski in lokalni ravni. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami namreč temelji na uspešnem kriznem upravljanju v lokalnih skupnostih, formalno pa je oblikovanje in izvajanje funkcij sistema tudi ena od izvornih pristojnosti lokalnih skupnosti. Preučevanje možnosti in delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na nacionalni in regijski ravni ter na ravni lokalnih skupnosti je podlaga za oblikovanje kakovostnega vodenja in upravljanja v kriznih razmerah ter pripravo usposabljanj za organe vodenja na vseh ravneh. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je tudi zakonsko opredeljen kot enoten sistem, ki povezuje vse tri upravne ravni.

Naštete primere bomo preučili z vidika analitičnih tem, kot so priprave na krizo, odločanje, vodenje, zaznavanje in opredeljevanje krize, konflikt vrednot, političnoorganizacijsko sodelovanje in konflikt, krizno komuniciranje in odnosi z množičnimi občili, internacionalizacija krize, časovni učinki in pridobljene izkušnje oziroma znanje. Seveda vseh izbranih kriznih primerov ne bomo mogli preučiti z vidika vseh navedenih analitičnih tem, nekateri izbrani krizni primeri pa vendarle omogočajo zelo celovito in podrobno obravnavo ene ali več analitičnih tem.

V metodološkem smislu gre pri raziskavi za kognitivno-institucionalni pristop h kriznemu odločanju, ki vključuje spoznavno zmogljivost ljudi, ki odločajo v krizi, in institucionalni okvir, v katerem delujejo. Uporabili bomo štiristopenjski model preučevanja, in sicer:

1. stopnja: umestitev posameznega kriznega primera v ustrezen zgodovinski, politični, kulturni in upravno-sistemijski kontekst;
2. stopnja: vzpostavitev časovnega okvirja in deskripcija primera, pri čemer moramo čim bolj natančno opisati dogodek, identificirati akterje in probleme, s katerimi so se ukvarjali; pri tem uporabimo dokumente, medijske zapise – računalniške, video, audio in tisk, metodo intervjuja s posameznimi akterji kriznega upravljanja in metodo skupinskih razgovorov s čim večjim številom ključnih udeležencev ukrepanja v krizi;
3. stopnja: razgradnja krize na posebne okoliščine, ki zahtevajo krizno odločanje oz. razgradnja krize na sekvence:

a) dogodek-kriza kot spodbuda za ukrepanje, b) opredelitev problema oz. situacije, v kateri smo se znašli, kar je zelo pomembno, saj vsaka odločitev, ki jo sprejmemo, omejuje naslednje odločitve, c) ugotavljanje, kje se je odvijalo odločanje, kdo je bil odgovoren za problem in njegovo reševanje, č) kakšna je bila izbira možnih ukrepov in zakaj so bili izbrani ravno nekateri, d) analiza izvajanja odločitev, pri čemer je pomembno razumevanje procesa, ki pripelje do odločitve;

4. stopnja: ponoven pogled na celoto problema, na krizo v vsej njeni kompleksnosti oz. uporaba holističnega pristopa, kar pomeni, da na krizo spet pogledamo kot na celoto, ki ima svoje značilnosti, te pa niso zgolj seštevek njenih delov oz. sekvenc.

## Organizacija in potek dela

Naročnik raziskovalnega projekta je Ministrstvo za obrambo RS (MORS), bolj natančno Urad za obrambne zadeve – Sektor za civilno obrambo in Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Nosilec izvedbe projekta pa je Obramboslovni raziskovalni center, ki deluje pod okriljem Inštituta za družbene vede, oz. projektna skupina, sestavljena iz raziskovalcev Obramboslovnega raziskovalnega centra, Oddelka za psihologijo Filozofske fakultete in predstavnikov MORS.

Raziskovalni projekt že izvajamo in poteka v naslednjih štirih fazah, ki bodo končane marca 2003:

### 1. uvodna faza:

- uvajalna delavnica projekta Krizno upravljanje v Evropi – raziskovalni projekt Upravljanje in vodenje v kriznih razmerah (sodeluje švedska delegacija),
- priprava informacije o izvedbi projekta za ožji kolegij ministra,
- vzpostavitev organizacije projekta in projektne načina dela (organiziranje izvajanja),
- priprava dokumentacije za oddajo naročila;

### 2. pripravljalna faza:

- priprava projektne dokumentacije in načrta izvedbe posameznih podprojektov,
- priprava posameznih konceptov podprojektov (podlaga Preparation of Case Research Plans),
- delavnica o organizaciji in izvedbi projekta ter analitična presoja posameznih konceptov podprojektov (sodeluje švedska analitična skupina),
- sklenitev pogodbe o izvedbi projekta med MORS kot naročnikom in FDV – ORC kot izvajalcem projekta ter imenovanje projektne skupine;

### 3. izvedbena faza:

- izdelava posameznih podprojektov v skladu s sprejeto metodologijo in načrtom izvedbe posameznih podprojektov,
- uporaba različnih znanstvenoraziskovalnih metod in pristopov ter izvedba skupinskih in individualnih posvetov z vodjem projekta;

### 4. zaključna faza:

- organizacija in izvedba zaključne delavnice projekta za strokovno javnost, kjer predstavimo posamezne podprojekte in zaključne ugotovitve (sodeluje švedska delegacija),
- izdelava zaključnega poročila o posameznih podprojektih in končno poročilo o celotnem projektu Upravljanje in vodenje v kriznih razmerah, pripravljeno kot gradivo za ožji kolegij obrambnega ministra,
- izdaja zbornika o projektu preučevanja upravljanja in vodenja v kriznih razmerah in objava na spletni strani MORS.