

upravna misel

Mitja Durnik  
Uroš Pinterič



**FU**

UNIVERZA V LJUBLJANI  
Fakulteta za upravo

# KRIZNO UPRAVLJANJE JAVNIH POLITIK V ČASU GLOBALNIH SPREMENB

ISBN 978-961-297-747-4



9 789612 977474



*Mitja Durnik ob izidu monografije (zahvala):*

*Posvečeno njemu, ki zaznava in se bori.*

*Njemu, ki kaže smer.*

*Njej, ki nikoli ne izgubi kompasa in ne popušča v pravem trenutku.*

*Vsem, ki ste kakorkoli stali ob strani.*

*Avtorja se posebej zahvaljujeta recenzentom Danielu in Tomažu.*

---

# KRIZNO UPRAVLJANJE JAVNIH POLITIK V ČASU GLOBALNIH SPREMENB

---

Mitja Durnik  
Uroš Pinterič



Ljubljana, 2025

Mitja Durnik, Uroš Pinterič  
**KRIZNO UPRAVLJANJE JAVNIH POLITIK  
V ČASU GLOBALNIH SPREMEMB**  
Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Recenzenta: Daniel Klimovský,  
Tomaž Deželan

Jezikovni pregled: Dean Zagorac

Tehnično urejanje, prelom  
in priprava za e-izdajo: Dean Zagorac

Oblikovna zasnova naslovnice: Branka Smodiš

Založila: Založba Univerze v Ljubljani

Za založbo: Gregor Majdič, rektor Univerze v Ljubljani

Izdala: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

Za izdajatelja: Mirko Pečarič, dekan Fakultete za upravo

**Dr. Mitja Durnik** je docent za področje politologije na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

**Dr. Uroš Pinterič** je Jean Monnet Chair na Univerzi Alexandra Dubčeka v Trenčinu, znanstveni svetnik na Institutu "Jožef Stefan" ter profesor politologije na Višoki šoli za upravljanje podeželja Grm Novo mesto.

Knjiga je izšla s podporo Javne agencije za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije v okviru Javnega razpisa za sofinanciranje izdajanja znanstvenih monografij.



To delo je ponujeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0 Mednarodna licenca (izjema so fotografije).

*This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License (except photographs).*

Prva e-izdaja. Publikacija je v digitalni obliki prosto dostopna na <https://ebooks.uni-lj.si/>.

DOI: 10.17573/9789612977474

Kataložna zapisa o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 262353411

ISBN 978-961-297-747-4 (PDF)

---

# KAZALO VSEBINE

---

Kazalo tabel .....	7
Kazalo shem .....	8
Recenziji .....	9
Knjigi na pot .....	11
<b>1. Temelji kriznega upravljanja javnih politik .....</b>	<b>13</b>
1.1 Krize kot temelj razumevanja javnih politik.....	13
1.2 Definicija in značilnosti kriz (naravne nesreče, finančne krize, zdravstvene pandemije, politične krize) .....	15
1.3 Fokusni dogodki in krizno upravljanje v javnih politikah.....	17
1.4 Osnove javnih politik v kontekstu kriznega upravljanja .....	18
1.5 Učinkovanje javnih politik v času hitrih sprememb .....	23
1.6 Temeljna izhodišča analize javnih politik .....	27
1.7 Javnopolitični načrt (angl. <i>policy design</i> ) kot raziskovalni okvir..	30
1.8 Pristopi k razumevanju javnih politik .....	32
1.9 Javnopolitični proces.....	36
1.9.1 Prepoznavanje družbenega problema.....	37
1.9.2 Dnevni red in konstrukcija predlogov.....	39
1.9.3 Iskanje rešitev.....	41
1.9.4 Odločanje .....	43
1.9.5 Implementacija .....	44
1.9.6 Ocena in evalvacija politike .....	46
1.9.7 Možnost terminacije .....	47
1.10 Okolje javnih politik.....	48
<b>2. Akterji javnih politik in relacije med njimi .....</b>	<b>51</b>
2.1 Akterji, vloga posameznikov in institucij.....	51
2.2 Pomen in definicije moči: med nacionalnimi politikami in mednarodnim redom.....	59
2.3 Javnopolitična omrežja .....	71
<b>3. Javne politike in krizno upravljanje: modeli in pristopi .....</b>	<b>83</b>
3.1 Teorija fokusnih dogodkov.....	83

3.2	Točkovno ravnotežje: boj med inkrementalizmom in radikalizmom .....	86
3.3	Teorija »hkratnih« tokov v javnih politikah.....	88
3.4	Zagovorniške koalicije .....	91
3.5	Narativni okvir politik in diskurzivna analiza .....	95
3.6	Institucionalna analiza, razvoj in socialno-ekološki sistemi.....	98
3.7	Javнопolitični proces kot kompleksni sistem.....	103
<b>4.</b>	<b>Primerjalne javne politike in pomen metodološkega okvirja .....</b>	<b>107</b>
4.1	Primerjalni pristop .....	107
4.2	Dilema: dokaz ali interpretacija? .....	108
4.3	Kako naprej? .....	110
<b>5.</b>	<b>Kritični kontekst javnih politik in krizno upravljanje .....</b>	<b>113</b>
5.1	Doktrina šoka kot relevantno izhodišče za pojasnjevanje kriz in kriznega upravljanja javnih politik.....	113
5.2	Varoufakisova »dogmatika« in krizno upravljanje finančne krize v Grčiji ter »tehnofeodalizem« .....	115
5.3	Kitajski relacionistični odgovor na pojav krize: kako misliti javne politike v azijski politični teoriji v primerjavi z zahodno miselnostjo? .....	117
<b>6.</b>	<b>Primeri kriznega upravljanja politik v Sloveniji in tujini .....</b>	<b>121</b>
6.1	Naravne katastrofe v Sloveniji.....	121
6.2	Primer požara na Krasu leta 2022 .....	124
6.2.1	Racionalistični in diskurzivni vidiki dogajanja: med znanstvenimi dokazi in zgodbami .....	125
6.3	Poplave v Sloveniji leta 2023 .....	131
6.4	Orkan Katrina z vidika teorije javne izbire, doktrina šoka in normalizacija državljana.....	136
6.5	Tri jedra v kriznem upravljanju: primer intervencije Svetovne banke in Kitajske v Afriki na primeru virusa ebole .....	141
6.6	Teorija točkovnega ravnotežja in krizno upravljanje: primer pandemije covid-19 .....	145
6.7	Vprašanje politične moči in reševanje romske problematike v Sloveniji.....	146
6.8	Diskurzivne koalicije in javni diskurz v Sloveniji o izraelsko-palestinskem konfliktu.....	151
6.9	Umetna inteligenca in njena vloga pri fokusnih dogodkih.....	154
6.10	Fokusni dogodki in problematika »žvižgačev« v javni upravi....	158
	<b>Zaključek.....</b>	<b>161</b>
	<b>Literatura.....</b>	<b>165</b>

---

## KAZALO TABEL

---

Tabela 1: Človeški faktor v pogajanjih.....	54
Tabela 2: Tipološka matrika – pregled javnopolitičnih omrežij .....	79
Tabela 3: Primerjalna analiza treh pristopov v kontekstu kriz.....	109
Tabela 4: Poplave v Sloveniji 2023 – ključne statistike .....	133

---

## KAZALO SHEM

---

<b>Shema 1:</b> Pristopi k razumevanju analiz politik.....	27
<b>Shema 2:</b> Teorija skupin v javnih politikah.....	33
<b>Shema 3:</b> Prikaz javnopolitičnega procesa in cikla.....	37
<b>Shema 4:</b> Vplivi okolja na javne politike .....	48
<b>Shema 5:</b> Javnopolitični akterji in javnopolitična arena .....	52
<b>Shema 6:</b> Kocka moči – obrazi moči, ravni participacije, prostor deliberacije .....	58
<b>Shema 7:</b> Odnos med mednarodnim sistemom in nacionalnimi javnimi politikami skozi prizmo moči .....	60
<b>Shema 8:</b> Hipotetični model prekinjenega ravnotežja .....	87
<b>Shema 9:</b> Hipotetični prikaz večtokovnega modela javnih politik.....	89
<b>Shema 10:</b> Delovanje zagovorniških koalicij .....	94
<b>Shema 11:</b> Hipotetična interpretacija modela IAD.....	101
<b>Shema 12:</b> Medsebojna odvisnost elementov družbeno-ekoloških sistemov .....	102
<b>Shema 13:</b> Tok diskurza.....	131
<b>Shema 14:</b> Časovni pregled visokovodnih razmer v Sloveniji v obdobju od 3. do 9. avgusta 2023 .....	132
<b>Shema 15:</b> Časovni prehodi med omrežji – poplave leta 2023 (hipotetična analiza) .....	135

---

## RECENZII

---

Monografija je sestavljena iz dveh glavnih delov, pri čemer na eni strani obstajajo nekateri klasični pristopi k razumevanju javnih politik, bodisi skozi proces, akterje ali areno. Po drugi strani pa monografija ponuja veliko radikalnejših stališč z visoko dodano filozofsko vrednostjo. V drugem delu knjige avtorja razmišljata o političnih procesih v času sodobnih situacij, kjer nakazujeta, da je tehnično gledano vse kriza ali vsaj predstavljeno kot tako. Menita, da je kriza postala nova politična normalnost, ki zahteva skrajne ali nekonvencionalne ukrepe, odločne akcije in kratkoročno prilagodljivost. Tako ne odpirata le prostora za praktične politične ukrepe v novi obliki, temveč tudi prostor za različne družboslovne vede, da razmislijo o splošni prihodnosti družbe. Monografija je logično strukturirana, predstavljene ideje so dobro razdelane in podprte s trdnimi argumenti. Jezik pisanja ustreza akademskim zahtevam, hkrati pa ohranja knjigo berljivo. Monografija je ključnega pomena za prevladujočo perspektivo javnih politik znotraj znanstvene skupnosti in jo spodbuja k vnovičnemu premisleku o ustaljenem razumevanju na to temo. Bralec bo moral biti nekoliko seznanjen s področjem raziskave, da bo videl vrednost branja, pa tudi tisti, ki se bodo šele podali na pot razumevanja javnih politik, bodo hitro pridobili dovolj informacij, da bodo razumeli stališče avtorjev.

doc. dr. Daniel Klimovský

Bratislava, 13. april 2025

\* \* \*

Knjiga obravnava problematiko kriznega upravljanja na področju javnih politik, ki je aktualno področje znotraj discipline analize javnih politik. Avtorja v prvem delu poudarjata osnovne značilnosti analize politik, konvencionalne pristope ter problematiko odnosov med akterji. Avtorja poleg klasičnih modelov razumevanja javnih politik predstavita tudi modernejše, kot so na primer točkovno ravnotežje, sistemska paradigma in večtokovni

model. V drugem delu so poudarjeni pomembni krizni dogodki v zadnjih letih, s katerimi so se soočali odločevalci v Sloveniji in tujini. Tako so v knjigi analizirani krizni dogodki, kot so bili na primer pandemija covid-19, naravne nesreče v Sloveniji ter finančna kriza leta 2008 in upravljanje migracij na mednarodni ravni. Avtorja ves čas poudarjata pomen javnopolitičnih sprememb v kontekstu kriznega upravljanja ter se sprašujeta, kako razumeti pojem »radikalno« pri oblikovanju javnih politik. Posebej poudarjata vlogo medijev, družbenih omrežij in umetne inteligence pri razumevanju in konstrukciji družbenih problemov. Monografija vsebuje tudi zgodovinski pregled nastanka kriznega upravljanja, posebej v institucijah vojske, policije in pri oblikovanju pravnih norm itd. Posebno poglavje je namenjeno reševanju kriznih dogodkov v Sloveniji. Avtorja ob tem kritično analizirata odzive odgovornih institucij ter predlagata izboljšave. Posebna pozornost je pri analizi namenjena lokalni ravni. V nadaljevanju avtorja analizo politik postavljata v širši multidisciplinarni okvir, v katerem uporabljata mednarodno politično ekonomijo, razvojne študije in geopolitiko za globlje razumevanje mednarodnih kriz ter iščeta stičišča med omenjenimi disciplinami in analizo politik. Ponujata inovativno razumevanje upravljanja s kriznimi dogodki, kjer poudarjata pomen sistemskega pristopa k reševanju omenjene problematike in hitrega odzivanja odločevalcev. Struktura monografije je razumljivo postavljena. Jezik izražanja je jasen in ustreza akademskim standardom. Knjiga vsekakor prispeva k področju razumevanja kriz in kriznega upravljanja, kjer v določenem segmentu »pokriva« premalo raziskano področje znotraj analize javnih politik.

red. prof. dr. Tomaž Deželan  
Ljubljana, 13. april 2025

---

# KNJIGI NA POT

---

Javne politike so v osnovi predstavljene kot temeljna dejavnost delovanja političnega sistema v rednem delovanju. V tem pogledu so sistematično predstavljene, analizirane in podvržene ustreznemu metodološkemu aparatu za njihovo razčlemba v procesnem (javnopolitični procesi), institucionalnem (javnopolitični akterji in omrežja) in rezultatskem (javnopolitične evalvacije) smislu. V zadnji četrtini stoletja se zdi, da iz ene krize prehajamo v drugo tako, da je oblikovanje in izvajanje javnih politik v nekriznem obdobju in okolju pravzaprav nemogoče ali vsaj velika izjema, prej kot pravilo; vsaj v kontekstu »zahodnega sveta«. Tako se javne politike podvržejo varnostni krizi leta 2001. Sledile so ji ekonomska kriza leta 2008, migracijska kriza leta 2015, zdravstvena kriza leta 2020 in nova velika varnostna kriza leta 2022. Danes nekateri strokovnjaki že svarijo pred možnim vnovičnim izbruhom neke nove pandemije. Na podlagi tega lahko predpostavljamo, da je kriza nova miselna naravnost, ki jo vzpostavljamo kot novo normalnost, v kateri se sprejemajo dnevne in strateške javnopolitične odločitve, hkrati pa narekuje proces kot vsebino odločitev.

V tem kontekstu si prizadevamo definirati javnopolitične procese in dogodke ter dejavnike, ki nanje vplivajo v zaostrenih družbenih razmerah in razmerjih. Knjiga v tem pogledu kombinira predstavitev klasičnih konceptov in teorij s predstavitev novejših ter sočasno predstavlja njihovo delovanje v smislu kriznega okolja in učinkovanja.

V prvem poglavju so opisana osnovna izhodišča kriznega upravljanja javnih politik ter temeljne zasnove in izhodišča obravnave področja analize politik. Tukaj so opisani osnovni pojmi, hkrati pa je posebej poudarjen pomen javnopolitičnega procesa. Drugo poglavje zajema problematiko akterjev v javnih politikah, odnose moči ter naravo sodelovanja v omrežjih in podobnih strukturah. Tretji del monografije navezuje pojem kriznega upravljanja javnih politik na izbrane pristope k razlagi področja, kjer je posebej poudarjena narava sprememb pri nastanku fokusnih dogodkov. Četrto poglavje je namenjeno kratkemu opisu metodoloških pristopov, s posebnim poudarkom

na primerjalni analizi. V petem poglavju so obravnavani izbrani kritični vidiki javnih politik, povezani v multidisciplinarnem kontekstu. Šesto poglavje vključuje obsežne študije primerov kriznega upravljanja javnih politik v Sloveniji in tujini.

Avtorja

# TEMELJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA JAVNIH POLITIK

---

### 1.1 Krize kot temelj razumevanja javnih politik

Krizne situacije so lahko za javne politike hkrati pozitivne in negativne. Negativne so predvsem zato, ker ob takih dogodkih razkrijejo slabosti preteklih odločitev in pokažejo vrzeli pri upravljanju kriz. Po drugi strani pa nujen proces učenja sistemov skozi krize vodi do boljših rešitev, ki jih žal pogosto prinašajo dogodki z večjimi izgubami človeških življenj. Različne gospodarske krize, naravne nesreče, vojne ali izredna stanja so ključne prelomnice v poteku posamezne javne politike. Odzivi odločevalcev so lahko takojšnji, na primer pri požarih, potresih ali zemeljskih plazovih. Po nesrečah sledi obdobje sanacije, ki je zahtevno in pomeni obsežno pomoč države ali mednarodnih institucij v denarju in materialnih virih. Strategije okrevanja in rekonstrukcije pa so običajno kompleksne in dolgoročne ter združujejo strokovnjake z različnih področij, ki skupaj iščejo rešitve pri psihološki pomoči ljudem, intervencijah na zemljiščih, finančnih vidikih izrednih situacij itd.

Analiza javnih politik je v svoji zasnovi večdisciplinarna. Združuje temeljna in kompleksna znanja različnih disciplin, ki jih je mogoče vključiti v analizo. Sama disciplina analize javnih politik je nekakšen temelj, načrt, na katerega naslanjamo integrirane metode in nove teorije. Nekateri menijo, da je bila analiza politik uvedena za pridobivanje popularnosti politične znanosti, vendar številni novi pristopi kažejo, da je njena vrednost v analitičnem kontekstu neprecenljiva. Relevantni teoretski pristopi s področja javnih politik in drugih akademskih disciplin obravnavajo čas krize z različnih vidikov in kažejo, da je upravljanje izrednih stanj čedalje kompleksnejše. To potrjujejo novejši pristopi k javnim politikam. Na primer, model več tokov oblikovanja politik predvideva, da se problemska, politična in javnopolitična struja zdru-

žijo ob »oknu priložnosti«, ko nastanejo pogoji za oblikovanje rešitev za posamezno kompleksno situacijo s fokusnim dogodkom (Birkland, 1997/2020; Kingdon, 1984). Frank Baumgartner in Bryan D. Jones (1993) razpravljata o tako imenovanem točkovnem ravnotežju, pri katerem po dolgih obdobjih manjših sprememb sledi kratko obdobje korenitih sprememb – prelomna točka v dolgoročnem inkrementalizmu. Habermas (1973) trdi, da krize pomembno vplivajo na legitimnost institucij, kjer se kot ključne pokažejo potrebe po korenitejših reformah. Minsky (1986) se osredotoča na sodobno ekonomsko misel in trdi, da so krize imanentne rasti kapitalističnega gospodarstva. Javne politike so v tem kontekstu pomemben »regulator« in usmerjevalec reform. Beck (1986) trdi, da so krize v sodobnih družbah povezane z velikimi tveganji. Podobno kot prej poudarja, da je korekcija tveganih stanj prvotna narava javnih politik. Sabatier in Jenkins-Smith (1993) obravnavata koncept zagovorniških koalicij in znotraj njega poudarjata, da na političnem polju delujejo različne mnenjske koalicije, ki zastopajo različne poglede na posamezni javnopolitični problem. Zunanji šoki vplivajo na stabilna razmerja med temi skupinami, pomembno spreminjajo razmerja moči, vpeljujejo nove tematike in spreminjajo naravo delovanja teh podskupin. Cohen, March in Olsen (1972) s pomočjo prispodobne smetnjaka trdijo, da so moderne javne politike kaotične in kompleksne, odločanje pa je pogosto nesistematično in reaktivno. R. A. W. Rhodes (1996/2007; omrežja v javni upravi), Guy Peters (2000/2015; institucionalne zmogljivosti) in Jon Pierre (2000; upravljanje kompleksnih problemov) poudarjajo potrebo po mrežnem upravljanju kriz. Zaradi kompleksne prepletenosti akterjev so kritični do konvencionalnih hierarhičnih odnosov in poudarjajo pomen gibljivih struktur ter modelov. Hooghe in Marks (2001, 2010) s teorijo večnivojskega upravljanja prispevata k boljšemu razumevanju kriznih situacij. Stiglitz (2002, 2010) in Klein (2007) pa kritizirata neoliberalne gospodarske in politične reforme, v katerih najbolj trpi ideja socialne države.

Prevladujoče teorije in metodološki pristopi k javnim politikam so še vedno večinoma pozitivistični, torej temeljijo bolj na dokaznem gradivu kot na interpretaciji. Kljub temu je smiselno omeniti tudi interpretativne pristope in njihov pomen pri reševanju kriz. Kot se je v slovenskem kontekstu pokazalo na primeru poplav leta 2023 in požara na Krasu leta 2022, je poleg kvantitativnih kazalnikov pomembno prisluhniti ljudem in njihovi naraciji. Pomembno je razumeti, kako lokalni prebivalci dojemajo naravne nesreče in podobne katastrofe. Interpretativna tradicija temelji na zgodbah in izhaja iz prepričanja, da ne obstaja nevtralna vrhovna resnica, temveč različne interpretacije problema. Simboli, narativi, vrednotne in diskurzivne prakse so temeljni elementi konstruktivističnega pogleda na resničnost. Posebej je treba poudariti pomen moči v jeziku ter način, kako moč opredeljuje odnose

med akterji. Posledično stvarnost kriz konstruktivistično sestavlja več pomenov ali interpretacij. Razumevanje krize je večinoma odvisno od tega, kako jo interpretirajo glavni akterji. Donald Schön in Martin Rein (1994) menita, da politični akterji konstruirajo pomen krize in jo na določen način uokvirjajo. Hajer (1993/2005) opredeljuje pojem diskurzivnih koalicij, v katere se združujejo akterji s podobnimi prepričanji in interpretacijami o naravi ter konstrukciji družbenega problema. Podobno kot številni drugi avtorji tudi Hajer poudarja pomen moči v diskurzu. Mark McBeth (2010) na podoben način opredeljuje narativni javnopolitični okvir – krize so polne pripovedi, ki vključujejo junake (na primer zdravstvene delavce), žrtve (na primer prebivalstvo), zlobneže (na primer korupcija, virus, migranti) in moralne nauke. Yanow (2000) temelji na zasnovah interpretativne etnografije – analizi simbolov, jezikov, prisposodob in praks v javnih institucijah. Krize imajo z vidika interpretativnega konteksta lahko različne pojavne oblike. Lahko so definirane prek prisposodbe vojne nevarnosti, čeprav ne gre za vojaški spopad (v smislu boja proti določenemu ogrožujočemu dejavniku). Tako lahko razumemo pandemijo covid-19, kjer so se v družbah pojavljali polarizirani diskurzi, v katerih so bili nekateri označeni kot junaki, drugi kot del avtoritarne vladavine (glej na primer Pinterič, 2022). Pri poplavah in požarih diskurzivna konstrukcija pogosto poudarja, da so naravne nesreče posledica globalnih okoljskih sprememb, manj pa je neposrednih kritik v smislu odgovornosti človeka in vpliva na naravo, čeprav tudi ti diskurzi niso izvzeti. Okoli naravnih nesreč in izrednih dogodkov se pri državljanih oblikuje tako imenovani zgodovinski spomin, ki je pomembna komponenta kolektivne zavesti posameznika in družbe.

## 1.2 Definicija in značilnosti kriz (naravne nesreče, finančne krize, zdravstvene pandemije, politične krize)

Pomemben izziv je, kako definiramo krize, zlasti v kontekstu analize javnih politik in kriznega upravljanja. Kot poudarjajo Boin in drugi (2009), je kriza neka neželena in nepričakovana situacija, ki ogroža posameznika, organizacijo ali družbo kot celoto. Zato se je na stanje krize treba odzvati. Pomeni nastanek nereda v osebem razvoju ali razvoju institucije in družbe. Če se sklicujemo na omenjene avtorje, lahko krize delimo na osebne in sistemske, ki se odražajo v slabi gospodarski situaciji, naravnih nesrečah ali vojnem stanju. Politične elite se zavedajo, da lahko ob pojavu kriznih dogodkov izgubijo oblast – zamenja jih neka druga politična ali gospodarska elita.

Pomembno delo s področja ekonomike kriz je »Evforije, panike in zlomi: zgodovina finančnih kriz«, ki ga je napisal znani ekonomist Charles P. Kindleberger (1978; pozneje posodobljeno z Robertom Z. Aliberjem, 2005). Z

vidika ekonomske zgodovine avtor analizira in razlaga pomembne dogodke iz miljeja finančnih kriz po svetu. V knjigi Kindleberger vzpostavlja model finančne krize (tako imenovani Kindlebergerjev cikel), v katerem opredeli pet ključnih faz, kako se finančna kriza razvija skozi čas. Kot ugotavlja avtor, krize niso le gospodarski pojav, temveč gre tudi za psihološko igro pri človeku, v kateri je ključno delovanje glede na čustva. Pomembna sta dva primera iz človeške novejšje zgodovine: nepremičninska kriza na Japonskem leta 1990 in nam morda bolj poznana svetovna finančna kriza leta 2008. Omenjeno delo lahko vsekakor posredno postavimo v kontekst analize politik v segmentu, v katerem na primer razlagamo probleme deregulacije, razmerja med javnim in privatnim interesom ali pa dejstva, da so pri upravljanju kriz ključne trezne politične odločitve. Postavlja pa se vprašanje, zakaj gospodarske elite v svetu na neki način podpirajo permanentno stanje krize? Navsezadnje Naomi Klein (2007) trdi, da je kriza bistven pogonski agregat sodobnega neoliberalnega gospodarjenja.

Več avtorjev je pojav krize obravnavalo v kontekstu globalnih podnebnih sprememb. Rockström in drugi (2009) opozarjajo, da je človeška vrsta pomembno ogrozila stabilnost planeta. Treba bi bilo zmanjšati izpuste v ozračju ter zagotoviti stabilnost ekosistemov. Rockström in drugi (2023) poudarjajo dejstvo, da je treba sistemsko pristopiti k reševanju okolijske problematike, tako da le zmanjšanje enega parametra (na primer ogljikovega dioksida) ne prinaša pozitivnih sprememb v celoti. Sintetične kemikalije in mikroplastika postajajo nov izziv pri zmanjševanju negativnega vpliva. Nemški sociolog Ulrich Beck (2009) je razvil koncept družbe tveganja, po katerem je bistvo pristopa v tem, da moderne družbe niso soočene le s pehanjem za dobičkom, temveč postaja upravljanje nevarnih situacij pomembno za prihodnost človeštva. Beck posebej poudari na primer jedrske nesreče, ki so deloma lahko produkt človeške roke, vendar pa jih mora človek znati obvladovati. Hkrati pa okolijski problemi niso le nacionalni, temveč čezmejni, globalni, zato je bistveno, da jih rešujemo kot sodelovanje med državami in mednarodnimi organizacijami.

Naslednji pomemben segment kriznega upravljanja so pandemije in problemi človekovega zdravja na splošno. Spomnimo se pojava covid-19 pred nekaj leti, ki je dodobra pretresel svet. Arjen Boin, Paul 't Hart in Eric Stern (2021) v knjigi *Upravljanje pandemije* (angl. *Governing the Pandemic*) poudarjajo pomembno dejstvo, da bi bilo mogoče uravnatežiti prevladujoče avtoritarne in stroge ukrepe, ki jih vlade izvajajo ob pandemijah, ter hkrati tudi to, kako zagotoviti zaupanje državljanov v javne institucije. Pojavljali so se problemi, kot je pomanjkanje medicinskega materiala in drugih rezerv, hkrati pa so hitro odzivanje ovirali togi in počasni upravni postopki. Švedska se je na primer odločila za mehkejši pristop k reševanju pandemije, kar pa je

pomenilo tudi večjo nevarnost hitrega širjenja okužb. Na začetku se je zaradi pomanjkanja cepiv pokazala tudi nepripravljenost sodelovanja med državami v tekmi za nova cepiva.

### 1.3 Fokusni dogodki in krizno upravljanje v javnih politikah

Fokusne dogodke pogosto postavljamo v kontekst zaznave družbenih problemov in njihove postavitve na dnevni red odločevalcev. Fokusni dogodek nekako ne spada v rutinsko oblikovanje javnih politik, temveč govorimo o nenadnem, hitrem dogodku, ki pomembno spreminja javnopolitično realnost. Pri pojavu in odzivu na fokusne dogodke je ključna vloga medijev. Slednji morajo takim dogodkom nameniti posebno pozornost. Hkrati pa fokusni dogodek navadno razkriva sistemske pomanjkljivosti nekaterih javnih politik. Kingdon (2014) poudarja, da fokusni dogodki pretežno preusmerjajo pozornost odločevalcev in javnosti od drugih pomembnih družbenih problemov. Pomembno vprašanje je, ali se ob posameznem fokusnem dogodku sočasno pojavi tudi »okno priložnosti« za potencialne javnopolitične spremembe. Kot je bilo že omenjeno, priložnost za korenitejšie spremembe pride takrat, ko nastanejo pogoji za združitev vseh treh prej omenjenih tokov. Birkland (1997a; 2020) je eden najbolj citiranih teoretikov na področju raziskovanja fokusnih dogodkov; fokusne dogodke opredeljuje kot redke in nenadne ter take, da ogrožajo skupnost ali državo. Tak dogodek morajo mediji prepoznati kot pomemben, hkrati pa ga mora sprejeti v lastnem komunikacijskem procesu tudi upravnopolitična struktura. Baumgartner in Jones (1993) menita, da fokusni dogodek deluje kot »akumulator« pozornosti, ki prekinja dolgoročno inkrementalnost javnih politik. Ravnotežje se zaradi izrednega dogodka v sistemu torej poruši, javnopolitično okolje pa postane nestabilno.

V slovenskem prostoru je h konceptualizaciji definicije fokusnih dogodkov pomembno prispevala Bauman (2024, 2025), ki trdi, da gre za škodljiv dogodek, ki ima katastrofične učinke, povzroči pritisk javnosti na odločevalce in navsezadnje sproži institucionalne premike in spremembe regulatornih okvirjev. Bauman (2025) dodatno opozarja na vprašanje, ali je fokusni dogodek antropogen (ga je povzročil človek) ali pa gre za učinek in delovanje naravnih sil. Ta dilema se zelo opazno postavlja pri vprašanju podnebnih sprememb, pri katerih obstajajo močni zagovorniki človekovega delovanja in tisti, ki pravijo, da so naravni sistemi preveč kompleksni, da bi jih človek lahko preprosto spreminjal s svojim vplivom. Birkland (1997a) govori o tipologiji fokusnih dogodkov (normalni, novi, običajni), kjer je na primer vpliv umetne inteligence kot novega tipa dogodka lahko ključen za korenito spreminjanje narave javnih politik. Vsekakor moramo teorijo fokusnih do-

godkov umeščati v kontekst kompleksnih sistemov in struktur, saj nacionalne javne politike niso več hermetično zaprti sistemi, temveč odprta škatla, kjer zunanji »motilci« pomembno spreminjajo naravo in strukturo celotnega nacionalnega seta javnih politik.

Poleg omenjenih so še nekateri drugi avtorji, ki so se ukvarjali z definicijo fokusnih dogodkov. Boin, t Hart in McConnell (2009) menijo, da fokusni dogodki lahko pokažejo na sistemske pomanjkljivosti v delovanju sistemov in institucij. Kot menijo, se kriza lahko izrabi za politične cilje, kjer se posebej poudarja krivdna odgovornost. Kriza je lahko realistični dogodek ali pa je pomemben simbol neke politike. Sociologa katastrof Quarantelli in Dynes (1997) menita, da krize dodobra premešajo razmerja moči med akterji. Mediji neki simbolni dogodek prepoznajo kot kritičen in ga postavijo na lastno medijsko in javnopolitično agendo. Predstavitve pomembnosti javnopolitičnega problema je ključna za mobilizacijo množic. Pogosto se akterji na konsenzualni ravni dogovorijo o stopnji pomembnosti dogodka in s tem se doseže velika enotnost med institucijami države in državljani. Ostrom (2010) v kontekstu policentričnega upravljanja zavrača tezo, da so hierarhične strukture učinkovite pri reševanju kriz. Upravljanje mora biti koordinirano in decentralizirano.

#### 1.4 Osnove javnih politik v kontekstu kriznega upravljanja

Politologija se ukvarja s tremi glavnimi področji raziskovanja, ki jih je mogoče opisati z besedami politika, javna politika in vloga političnih institucij. Zagata izhaja iz dejstva, da angleščina vsebuje različne pojme, ki opisujejo različne vidike političnega: *politics*, *policy* in *polity*. Prvič, politika v smislu *polity* opisuje to, kar bi lahko imenovali politično skupnost oziroma polis oziroma politea in je normativno-institucionalni okvir političnega (glej Klimovský, 2008, str. 107; tudi strukturna razsežnost politike: politični sistem, institucije, ustavna ureditev, pravila igre). Pojem *polity* se pogosto uporablja v nemškem govornem prostoru, ki se ukvarja s pomenom in definicijami politične znanosti. Scharpf (1997) podobno kot Klimovský poudarja predvsem institucionalno razsežnost omenjenega pojma. Mayntz in Scharpf (1995) pojem *polity* enako razumeta skozi pomen delovanja institucij, zanj pa so vsekakor pomembne tudi vsebine politik in vloge akterjev. Werner Jann in Kai Wegrich (2007) institucionalni kontekst pojmujeta kot strukture, pravila, ustavo, pristojnosti in formalno ureditev političnih organov. Za Eastona (1965) je delovanje političnega sistema del neke vrste interakcije v obliki mrežnega delovanja, znotraj česar imajo vrednote ključno vlogo. Države, ki imajo primeren institucionalni okvir in deloma kakovostno centralno upravljanje, so se seveda na krize zmožne hitro odzvati. V tem smislu so močne instituci-

je države ključne za upravljanje kriznih situacij. Če je delovanje institucij v kakršnem koli kontekstu problematično, se posledično pojavljajo problemi tudi s koordinacijo institucij, morebitnim poseganjem v človekove pravice in nedelujočim pravnim okvirjem. Kadar gre za odzive na krizne primere, so demokratičnost države in človekove pravice vedno na udaru.

Drugi vidik (angl. *politics*) opisuje politiko kot procesni element politike. Razvija se v okviru politične skupnosti. Njena glavna naloga je uravnoteženje različnih političnih moči med deležniki kot nosilci politične ideje (Klimovský, 2008, str. 107–108). Osnovni politični proces, ki nastaja v sodobnih političnih sistemih z nalogo spreminjanja ravnovesja oblasti, je sistem volitev. Znotraj volilnih postopkov politično-interesne skupine (primarno politične stranke) tekmujejo za mesto v vladni koaliciji (moč). Na drugi strani pa so različne skupine civilnodružbenih igralcev, katerih osnovna naloga ni vstopiti v tekmovanje za položaj oblasti (vlado), ampak vstopati v politične procese zaradi uresničevanja lastnih posebnih interesov.

Po mnenju Birklanda (1997) in Kingdona (1984) so v kontekstu političnega delovanja pomembni tudi tako imenovani fokusni dogodki, ki preusmerjajo pozornost od utečenega dnevopolitičnega spopada proti posameznim problemom, katerih pomembnost je eskalirala preko sposobnosti političnega obvladovanja narativa. Javno mnenje, medijska pozornost, spremembe v javnem mnenju ipd. pomembno vplivajo na oblikovanje politične krajine in morebitne politične spremembe. Fokusni dogodki lahko zato povzročijo menjavo politične oblasti, spremembo regulatornih okvirov ter celo spremembe v javni porabi. Med take dogodke lahko v slovenskem okviru nedvomno prištevamo postavitev sistema za nadzorovanje hitrosti v Mariboru, ki je ob sočasnih korupcijskih škandalih povzročil padec vlade, podobno kot se je pozneje zgodilo (sicer manj očitno) ob koncu epidemije covid-19. Eden ključnih primerov tako imenovane politične preobrazbe je bil teroristični napad v New Yorku leta 2001, ko je vlada ZDA kot posledico tega napada korenito preobrazila varnostne politike. Vsekakor je smiselno poudariti, da so vse tri veje – politika, javna politika in institucije – neposredno povezane, če ne prej, pa vsaj v točki »okna priložnosti«, ko se vse tri veje združijo in kjer nastanejo pogoji za korenitejšo spremembo v politiki (Kingdon, 1984, 2014). Hkrati pa ne smemo zanemariti dejstva, da mednarodna politika in geopolitika močno vplivata na nacionalne sisteme javnih politik, kar lahko opazimo predvsem na polju mednarodnih kriz v Palestini in Ukrajini.

Tretji vidik politike so javne politike (angl. *public policy*), ki so polje upravljanja različnih vsebinskih področij. Z namenom doseganja javnopolitičnih rezultatov oziroma učinkov in z namenom oblikovanja vsebine na posameznem področju vključeni akterji razvijajo medsebojne odnose. V tem

primeru govorimo o javnih politikah kot nizu pravil in ukrepov, ki nastajajo v javnopolitičnih procesih.

Javne politike so torej ena od znanstvenih disciplin politologije. V tem okviru se politična znanost zanima za raziskovanje različnih vidikov reševanja družbenih vprašanj v okviru javnih institucij. Dye (1976, str. 1) javne politike opredeljuje kot odgovor na vprašanje, kaj vlada počne, zakaj počne prav to, kar počne, in katere posledice to početje prinaša. V tem kontekstu Parsons (2005) opozarja na ozko razumevanje in predlaga uporabo širokega seznama disciplin in pristopov, ki presega zgolj polje (javno)političnega. Pomembno je poudariti tudi, da so javne politike multidisciplinarne, kar odraža dejstvo, da je njihova pozitivna razsežnost prav v širšem naboru metod in pristopov, kar pomeni tudi boljšo pripravo strategij in ukrepov.

Politike so javne v dveh glavnih elementih. Prvič, gre nujno za obravnavo vprašanja, ki je javno (splošno) in ne zasebno. Tako se nanaša na širšo skupino posameznikov znotraj družbenega okvirja. Drugič, javnost politik se predpostavlja prek javne obravnave vprašanja, v smislu, da je rešitev po definiciji pod nadzorom javnega in ne zasebnega ali terciarnega sektorja, čeprav to ne pomeni njune neposredne izključitve iz procesov ali dejanj. V tem kontekstu praviloma javni sektor sprejme ustrezne in primerne odločitve, ukrepe in pravne akte, da bi izvajal potrebne aktivnosti ali prepustil izvajanje slednjih zasebnemu sektorju. V drugem primeru si pristojni odločevalec pridržuje pravico do poseganja v proces izvajanja javnopolitičnih odločitev in ukrepov, kadar je to potrebno. Ključen dejavnik pa se vendarle zdi sodelovanje z zainteresirano javnostjo, kar pa je lahko zahteven proces, ker civilna družba vidi družbene probleme na svoj način. To smo lahko opazovali tudi v referendumski kampanji o Zakonu o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (2025), v kateri se je civilna družba kot vedno pri takih občutljivih vprašanjih izrazito polarizirala. Delitev je pravzaprav to, kar Bobbio (1996) opisuje v knjigi *Desnica in levica* kot ideološki prelom.

Javne politike lahko razumemo tudi kot niz sprejetih aktivnosti ali ukrepov, ki naj bi zagotavljali družbene aktivnosti, ki bi pripeljale do tistega, kar se v skladu s prepričanjem javnega sektorja pričakuje kot javni interes. Vendar pa Geyer in Rihani (2010, str. 27) opozarjata, da javnopolitični akterji (ki bi sicer morali) nikoli resnično ne predstavljajo družbe kot take. Tako se sklicujeta na zgoraj omenjene avtorje, ki so leta 1972 poimenovali pristop oblikovanja politik kot »model smetnjaka« (angl. *garbage can*), kjer se javnopolitična vprašanja obravnavajo z naključno izbranimi rešitvami, ki so bile sprejete in nato opazovane, ali delujejo (Geyer in Rihani, 2010). Pri tem naključnost sicer ni absolutna, temveč se izvaja v okviru pričakovano možnih delujočih rešitev.

Pri fokusnih dogodkih je pomembno predvsem slediti nameri, kako kakovostne bodo potencialne rešitve za sanacijo posledic posameznega dogodka: Posebej je treba poudariti problem, kako se bodo ob tem združevali različni pogledi na reševanje posamezne problematike. Pomembno je tudi, kakšno bo razmerje med znanjem ter izkušnjami strokovnjakov, lokalnih prebivalcev in aktualne oblasti. Predlagane rešitve in normativni okviri so skoraj vedno nekakšen kompromis med različnimi vektorji moči. V kontekstu oblikovanja javnih politik je pomembna sposobnost odločevalcev pri upravljanju kriznih situacij. Ob tem je treba še zlasti poudariti čezmejno sodelovanje, saj so modeli vsakršne samozadostnosti s procesi globalizacije odšli na smetišče preživelih oblik reševanja kriznih dogodkov. Lagadec (2007) kot ključno poudarja pomembno sposobnost akterjev v smislu »agilnega« prilagajanja institucij v čim hitrejšem iskanju odziva na nastale krize. Zato mnogi novejši pristopi k javnim politikam zahtevajo in vključujejo pojmovanje procesov oblikovanja politik kot sodobne systemske, adaptivne in večnivojske strukture odločanja.

Kot smo že poudarili, je narava modernih pristopov k javnim politikam kompleksna, saj odražajo njihovo večrazsežnost. Prisposoda črne škatle vsekakor nakazuje na stanje, ko odločevalci niso vedno prepričani, kaj lahko pričakujejo kot končne izhodne parametre javnih politik. Kaotičnost procesa se vsekakor zmanjšuje tako, da se ustrezno izbirajo rešitve za posamezen javnopolitični problem in se fokus akterjev nato izostri le na te rešitve.

V okviru razumevanja javnih politik je treba razlikovati med različnimi pristopi k razumevanju samega koncepta. Tako lahko javne politike primarno označujejo posamezno področje dejavnosti, znotraj katerega se izvajajo javnopolitični ukrepi, ki so določeni za zagotavljanje celovite rešitve na posamičnem področju (glej Hogwood in Gunn, 1984, str. 13–14). V tem smislu običajno govorimo o izobraževalni politiki, ekonomski politiki, zdravstveni politiki, obrambni politiki, zunanji politiki itd. S tem mislimo na nabor vladnih predpisov na področjih, ki opredeljujejo in usmerjajo razvoj državnih dejavnosti na posameznih področjih državnega interesa. Nabor posameznih ukrepov lahko razumemo kot drugo definicijo javne politike (Hogwood in Gunn, 1984, str. 6). Poleg tega lahko javno politiko opredelimo kot želeno stanje na posameznem območju ali izraženo željo vlade, da sledi določenemu načinu razvoja na specifičnem področju (Hogwood in Gunn, 1984, str. 14–15). Zadnji primer bi lahko praktično ponazorili z vladnim ciljem, da ohrani nizko raven inflacije, zaradi česar so vse njene dejavnosti in ukrepi usklajeni v smeri doseganja tega cilja. Hogwood in Gunn (1984, str. 15) razumeta javne politike tudi v smislu naslavljanja vladnih institucij s strani drugih javnopolitičnih akterjev z njihovimi lastnimi zahtevami in predlogi, kako urediti posamezno področje. Vendar pa je to možnost mogoče razumeti tudi le kot prilagoditev prvih dveh možnih definicij javnih politik. Hogwo-

od in Gunn (prav tam) v zadnjem primeru opozarjata, da so javne politike pravzaprav vedno več kot le preprosto dejanje odločitev vladnih institucij. Ko je neka javna politika formalno sprejeta oziroma potrjena, daje pravno moč pristojnim institucijam za izvajanje določenih dejavnosti (Hogwood in Gunn, 1984, str. 16). Ena najpomembnejših opredelitev javnih politik, o kateri se ne razpravlja pogosto, je definicija javnih politik v smislu posledic ukrepov. V tem kontekstu bi lahko javne politike opredelili kot neposredne rezultate in posredne posledice ukrepov politike.

Knoepfel in drugi (2011, str. 23) opredelijo javne politike kot:

»igre močnega v specifičnem institucionalnem kontekstu, ki se odvijajo med različnimi javnimi akterji, ki si prizadevajo rešiti kolektivni problem v sodelovanju ali v nasprotju s paradržavnimi in zasebnimi akterji«.

Hkrati opozarjajo, da je že v osemdesetih letih dvajsetega stoletja obstajalo več kot 40 različnih definicij javnih politik (Knoepfel in drugi, prav tam), kar kaže na hiter razvoj tega področja in pomanjkanje širšega soglasja med znanstveniki glede definicije.

Fink-Hafner (2007) ob tem poudarja dejstvo, da javne politike vsekakor niso vrednotno nevtralne, torej ne gre le za tehnične in operativne vidike javnih politik, temveč slednje zajemajo tudi pravičnost in enakost v družbi ter prazdelitve sredstev med člani politične skupnosti. Howlett, Ramesh in Perl (2020) opredeljujejo javne politike kot odločitve in dejavnosti vlade, da rešuje probleme prebivalcev države. Različen nabor akterjev pravzaprav opredeljuje vrednotni kontekst oblikovanja politik. Jann in Wegrich (2007) poudarjata, da je procesni vidik javnih politik le nekakšen analitični okvir, ki poenostavlja kompleksnost javnih politik in njihovo zunanje okolje. Ponuja preprostejši pogled na proces, ki naj bi ga razumela tudi širša javnost. Hill in Hupe (2021) poudarjata pomen implementacije politik, kjer obstaja pomembna razlika med formalnimi odločitvami, ki so bile sprejete v institucijah, in dejansko implementacijo v kompleksnih pogojih nastajanja javnih politik.

V knjigi izhajamo iz opredelitve fokusnih dogodkov kot hitro nastajajočih in radikalnih (Birkland, 1997), ki pomembno spreminjajo tokove javnih politik. Še zlasti je pomembna njihova vloga pri nastajanju javnih politik v fazi oblikovanja javne agende. Pomembno je poudariti, da mediji ključno vplivajo na percepcijo akterjev in prednostne naloge oblikovanja dnevnega reda. Mediji v kontekstu družbenega konstruktivizma ustvarjajo problem na svoj način, pri čemer je ključen način poročanja in predstavitve posameznega fokusnega dogodka. Boin, 't Hart, Stern in Sundelius (2016) v delu »Politika kriznega upravljanja: javno upravljanje pod pritiskom« raziskujejo, kako politika in uprava lovita ravnotežje med hitrim odločanjem, ohranjanjem legitimnosti, koordinacijo razdrobljenih struktur in učenjem po koncu kri-

ze. Avtorji pa sočasno opozarjajo na problem hipnih odločitev kot pogosto prenačlenjenih in nepremišljenih,<sup>1</sup> čeprav so takojšnji odzivi pogosto nujni. V tem pogledu je časovna komponenta upravljanja kriznih javnih politik ključna. Slovenija se je v zadnjem desetletju soočila s številnimi naravnimi in družbenimi krizami. Zdi se, da so javne politike še vedno predvsem reaktivne in da ne delujemo dovolj proaktivno. Vsekakor pa ne smemo spregledati dejstva, da se je država najverjetneje vendarle nekaj naučila iz posamičnih fokusnih dogodkov, posledično pa so številni ukrepi in strategije dejansko zaživel tudi v praksi.

## 1.5 Učinkovanje javnih politik v času hitrih sprememb

Kot je bilo že omenjeno, obstaja razlika med rezultati in učinki javnih politik. Čeprav obstaja razlika med obema konceptoma, je slednja pogosto zamegljena, predvsem zaradi političnih interesov, ki prezirajo argumente javnih politik. Lahko bi trdili, da so rezultati običajno neposredne, formalne posledice nekaterih politik. Običajno se izražajo v sprejetju zakona, potrditvi podzakonskega akta ali izdaji posameznega pravnega dokumenta, kot je odlok, na ravni posameznika pa gre za neposredno učinkujoč dokument (vozniško dovoljenje, potni list, gradbeno dovoljenje ipd.). Treba je biti pozoren, da je zakon v tem smislu lahko primarna pravna podlaga posamezne politike, posamični pravni akt pa ima lastnost izvedbenega ukrepa. Tudi uradno delovanje (na primer kontrola prometa), ki temelji na vsebini pravnih aktov, je mogoče šteti kot rezultat javnih politik.

Po drugi strani pa se učinki javnih politik lahko razumejo kot posledice oziroma učinki pravnih določb ali oblastnih dejanj v resničnem življenju. Razlika med rezultati in učinki je bolj jasna, če jo ponazorimo s primerom. Politika varnosti na cestah (nekateri raziskovalci trdijo, da prometnovarnostna politika ni prava javna politika zaradi njenega razmeroma omejenega vpliva na družbo – v primerjavi z zdravstvom ali zaposlovanjem, ampak je zgolj eden od javnopolitičnih ukrepov) v Sloveniji temelji na kurativnih in represivnih ukrepih. Namesto da bi vlagali velike vsote proračunskih sredstev v preprečevanje nesreč in izobraževanje voznikov, država raje kaznuje različne vrste nevarnega vedenja (uporaba mobilnega telefona med vožnjo, vožnja pod vplivom alkohola, drog ali zdravil, prekoračitev hitrosti itd.). Zaradi sorazmerno velikega števila prometnih nesreč s posledicami, ki jih povzroča prekoračitev hitrosti, je država na primer v letu 2009 povečala kazni za prekoračitev hitrosti do tisoč evrov; če je plačana v tednu dni, pa se zniža

<sup>1</sup> Kot tako lahko razumemo tako imenovani Šutarjev zakon, ki je v imenu »zadoščenja pravic« najverjetneje protiuustavno, nedvomno pa hujskaško in nepremišljeno posegel v temeljne človekove pravice in svoboščine ter jih neprimerno ogrozil. Mnenja so seveda lahko različna, to je le eden od možnih argumentov.

na polovico. Z vidika rezultatov je pravni akt jasen in pričakuje proaktivno delovanje izvrševalcev zakona (policista v tem primeru). Če nekdo vozi s prekoračitvijo 30 kilometrov na uro v urbanem območju, lahko pričakuje kazenske točke in globo vsaj tisoč evrov (ki se lahko zniža na 500 evrov, če se plača v dveh tednih). Z vidika posameznika je prekoračitev hitrosti v urbanem okolju nevarna in do nje pride na območjih, kjer je cesta široka, ali ko je tabla, ki označuje začetek ali konec urbanega območja, daleč pred ali za dejanskim stanovanjskim območjem (taki primeri so v Sloveniji znani in precej pogosti), s čimer se oblikuje geografski pas med območjem človeškega razumevanja naselja in pravnega razumevanja naselja, v katerem ima policija največji finančni izplen.

Rezultati taksativne doslednosti prometne zakonodaje so v takem primeru večkratni. Država pričakuje sistematično spoštovanje zakonskih omejitev hitrosti in zmanjšanje hudih nesreč v naseljenih območjih. Tiho pa država ve, da bodo ljudje še naprej prekoračevali hitrost, višje globe pa bodo hkrati povečale prihodke proračuna in morda zmanjšale proračunske zdravstvene stroške zaradi manjšega števila poškodb, ki so posledica prometnih nesreč. Vendar pa bo imel isti ukrep pri različnih posameznikih, ki jih bodo ujeli pri prekoračitvi hitrosti, različne rezultate. Ker povprečna neto plača v Sloveniji znaša okoli 1.600 evrov, to pomeni, da ujeta oseba v takih okoliščinah zmanjša družinski proračun za več kot četrtno povprečne neto plače (gledano iz leta 2025). Vendar pa 65 odstotkov slovenskih zaposlenih prejema plače, nižje od povprečja, kar pomeni, da bodo dejansko izgubili precej več kot pol statistične neto plače. Ker ima človek običajno tudi druge mesečne stroške, bo taka globa, tudi če se plača kot polovica v 14 dneh, znatno vplivala na finančni položaj posameznega voznika. Na tej točki obstajata dva moralna položaja: prvi je, da kršenje zakona škoduje kršitelju zgolj, če ga ulovijo; in drugi, tisti, ki imajo plače višje od povprečja, občasno lahko kršijo zakon (ne prepogosto, zaradi dejstva, da bi kazenske točke lahko ogrozile vozniško dovoljenje – kar je morda bolj resno kot plačilo denarja, še zlasti če je nekdo ekonomsko odvisen od vožnje).

Zaradi pomanjkanja povezanosti različnih javnih politik se država pogosto sooča z nujnostjo popravljanja ene javne politike zaradi negativnih stranskih učinkov druge javne politike. Predvsem zato, ker država nikoli ne predpostavi negativnih učinkov ene politike na druge politike. Hogwood in Gunn (1984, str. 21–22) dodajata, da je ena od glavnih značilnosti javnih politik pomanjkanje vnaprejšnje predvidljivosti njihovih učinkov. Tukaj lahko omenimo Eastonov (1965) sistemski pristop. Javne politike so nekakšno razmerje med vložki in učinki političnega sistema. Povratna zanka ali učenje o javnih politikah je ključno za izboljšanje stanja in uvajanje političnih reform. Easton (1965) bi v tem smislu dejal, da morajo biti odzivi države na kom-

pleksne izzive strukturno in sistemsko pogojeni tako, da se celoten nabor javnih politik upravlja kot enoten sistem, v katerem so podrejeni sistemi v sozvočju med sabo in s celotnim sistemom. Zmanjšanje potenciala enega dela javnopolitičnega sistema vpliva na vse druge javne politike, ki jih je treba prilagajati pomanjkljivostim enega systemskega dela v razmerju do celote (Easton, 1965). V sodobni literaturi se vse bolj uveljavlja koncept javnih politik kot podsistemov, kar podpirata tako teorija okvira zagovorniških koalicij (Sabatier in Weible, 2007) kot tudi literatura o javnopolitičnih podsistemih (Howlett, Ramesh in Perl, 2009; Cairney, 2012). Vsak od teh podsistemov – na primer okolijska politika, zdravstvena politika ali prometna politika – vključuje: lastne akterje (ministrstva, agencije, interesne skupine, stroke), specifične preference in vrednote, edinstvene vire moči, institucionalne postopke, zgodovinske poti (angl. *path dependence*), diskurze in interpretativne okvire. Politični sistem lahko razumemo kot evolucijsko paradigmo. Stalno se razvija in spreminja ter je prešel od modela razmeroma preproste države do kompleksnega upravljanja državnih funkcij. Tudi Eastonov model je nekako že zastal v duhu časa, moderni kompleksni pristopi gradijo na razumevanju dinamičnih sistemov in hitro spreminjajočih se pogojev v mednarodni skupnosti, katere dogajanja ključno vplivajo na nacionalne javne politike (Sabatier in Weible, 2014; Howlett, Ramesh in Perl, 2020; Cairney, 2019).

Navsezadnje pa lahko javne politike razumemo tudi kot teoretični model za ocenjevanje možnih aktivnosti vlade in posledic teh aktivnosti, pri čemer si prizadevamo vključiti čim več okoliščin. Javne politike niso posamezne odločitve, ampak prav tako niso enoten celovit sistem odločitev. Hogwood in Gunn (1984, str. 19–20) trdita, da so javne politike precej več kot odločitve politike. Vendar pa priznavata pomembnost odločanja o politikah z vidika javnopolitičnih procesov. Hkrati je treba povedati, da so javne politike tesno povezane z javnim upravljanjem, zlasti v fazi izvajanja. Pri izvajanju javnih politik imajo javni uslužbenci višjo ali nižjo stopnjo diskrecijske pravice pri odločanju (odločajo v okviru zakona, vendar po svoji volji) in so sposobni razviti različne prakse izvajanja politik (glej Hogwood in Gunn, 1984, str. 20). To povzroča, da različne institucije izvajajo enak pravni akt na različne načine in ustvarjajo različne javnopolitične oziroma pravne prakse. V vsakdanjem življenju to pomeni, da policist odloči, ali bo izdal le opozorilo za manjše prometne prekrške (kot je nizka prekoračitev hitrosti pri petih kilometrih na uro) ali se odloči za izrek globe. S tem lahko pokažemo pomembno vrzel v analizi politik, v kateri avtorji pogosto spregledajo ali odpišejo pomembnost vloge neinstitucionaliziranih posameznikov kot osnovnih javnopolitičnih akterjev, ki oblikujejo javnopolitično prakso. Po drugi strani pa trdimo (podrobneje dalje v knjigi), da lahko dejavnosti neinstitucionaliziranih akterjev znotraj institucij vplivajo na institucionalne politike, ko

posamezniki ne sledijo institucionalnim normam in ustvarjajo svoje lastne prakse, ki prinašajo nepričakovane izide javnih politik.

Glede na to taka odstopanja zahtevajo več raziskovalne pozornosti na vlogo posameznikov v sistemu razumevanja javnih politik. Poleg tega Hogwood in Gunn (1984, str. 21) poudarjata potrebo po taki preusmeritvi raziskovalnih interesov, ko trdita, da javne politike sestavljajo tako znanje oziroma vedenje oziroma dejavnost kot tudi latentne namene, skrite za nekaterimi aktivnostmi. Hogwood in Gunn (prav tam) še vedno prinašata to idejo iz institucionalnega pristopa, toda ko zahtevata razumevanje institucionalnega vedenja, implicitno zahtevata razumevanje vloge posameznikov, saj so institucije brez ljudi nefunkcionalne.

Hogwood in Gunn (1984) opozarjata še na en pomemben element odločanja o politiki, ki se v analizi politik pogosto pozablja. To je vprašanje neaktivnosti ali neodločanja, ki je zavestna odločitev, da se stvari pustijo, kot so, ali da se ne sprejme nobena akcija ali odločitev v posamezni zadevi. Treba je razumeti, da neaktivnost ni le odsotnost aktivnosti kot take, ampak je posledica odločitve, da je v konkretni situaciji najboljša strategija ali odziv ne odzvati se na določen zahtevek. V takih situacijah Howlett in Ramesh (2003, str. 165) napovedujeta, da lahko vsak proaktiven vložek v sistem privede do visokega tveganja za neželene izhode ali posledice. Hogwood in Gunn (1984) ob tem navajata, da je analiza javnih politik kot sistema neaktivnosti precej težja, saj ponuja veliko manj raziskovalnega materiala in podatkov kot proaktiven proces oblikovanja politik.

Rezultate in učinke javnih politik lahko sicer povezujemo z nastankom foku-snih dogodkov. Birkland (1997b; 2006) trdi, kot je bilo že omenjeno, da gre za nenadne in radikalne dogodke. Poraja pa se vprašanje, ali so predlagane rešitve na tej osnovi učinkovite v neprekinjeni praksi. Kot poudarja, so številne rešitve operativno-tehnično omejene in imajo lahko predvsem simbolni učinek (najlepši primer tega je tako imenovani Šutarjev zakon iz leta 2025). V takih primerih ne pride do dejanskih sistemskih reform, temveč se zadovolji le kratkoročen pritisk in interes javnosti. Sabatier in Weible (2014) poudarjata, da neki izredni dogodek lahko povzroči spremembe v razmerju med javnopolitičnimi koalicijami, vendar pa je za dolgoročne sistemske spremembe treba zagotoviti, da akterji za svoje prihodnje delovanje uporabljajo pretekle izkušnje, spremembe v vrednotnem sistemu in institucionalnih premikih. Howlett, Ramesh in Perl (2020) trdijo, da fokusni dogodki pomenijo predvsem spremembe v javnopolitičnih instrumentih na področju regulacije, proračunov in informacijskih ukrepov. Navsezadnje pa obstaja bistvena dilema, ali je treba razumeti izredne dogodke le v kontekstu oblikovanja politik z dokaznimi gradivi ali je smiselno politike analizirati tudi z

uporabo interpretativnega konteksta. Številni avtorji bi dejali, da je pristop kombiniranih metod (angl. *mixed methods approach*) morda najboljši.

## 1.6 Temeljna izhodišča analize javnih politik

Javne politike imajo različne elemente ali perspektive, ki jih je mogoče in tudi nujno natančno analizirati. Hogwood in Gunn (1984, str. 26–29) tako opredelita sedem različnih vrst javnopolitičnih analiz: študije vsebine politik, študije procesov politik, študije rezultatov politik, evalvacijske študije, zbiranje informacij za oblikovanje politik, opredelitev procesov politik in analiza rešitev politik. Na prvi pogled se zdi, da se seznam ponavlja in je delno neurejen. Vendar obstajata dve različni vrsti analiz. Prva vrsta analize politik je namenjena pridobivanju znanja o javnih politikah, druga vrsta pa pridobiva znanje za javne politike. Hogwood in Gunn (1984) sistem znanja o javnih politikah imenujeta študije politik, sistem znanja za javne politike pa imenujeta analiza javnih politik. Prvi sklop analiz (študije javnih politik) so akademske raziskave o posameznih vrstah družbenih procesov. Analize javnih politik pa so po drugi strani bolj aplikativne ter so predvsem osnova za dejavnosti oblikovalcev politik in odločevalcev.

**Shema 1:** Pristopi k razumevanju analiz politik

študije evalvacijske javnopolitičnih vsebin	študije javnopolitičnih procesov	študije javnopolitičnih učinkov	evalvacijske študije	zbiranje informacij	oblikovanje javnopolitičnega procesa	oblikovanje javnopolitičnih rešitev
<b>javnopolitične študije znanje »o« javnih politikah</b>			<b>javnopolitične analize znanje »za« javne politike</b>			

Vir: Hogwood in Gunn (1984, str. 29).

Študije vsebine javnih politik so prevladujoče analize vsebine posameznega področja (na primer zdravstvenega varstva, izobraževanja itd.). Prvotno gre za deskriptivno metodo, ki jo je mogoče izvesti na zelo abstraktni ravni in je namenjena primarno študiju posameznega področja. Vendar pa jo lahko uporabljajo tudi oblikovalci javnih politik, zlasti kot primerjalno študijo javnih politik v različnih državah.

Študije javnopolitičnih procesov obravnavajo, kot nakazuje ime, razvoj procesov javnih politik. Analizirajo dejavnosti vpletenih akterjev. V tem smislu lahko uporabimo raziskovalne metode, kot so študija primerov, primerjalna študija ali ob uporabi generalizacije opredelimo vzorce obnašanja posameznih akterjev ali splošni razvoj javnopolitičnih procesov pod določenimi pogoji oziroma v določenih okoljih.

Študije javnopolitičnih rezultatov raziskujejo javnopolitične spremembe in njihove splošne učinke, ki so jih prinesle nove ali spremenjene javne politike. Tukaj se uporabljajo statistične analize podatkov, analiza redistribucije javnih izdatkov in druge metode, ki jih je mogoče neposredno povezati s podatki, na katere naj bi posamezna sprememba javne politike vplivala.

Evalvacijske študije so najpogostejša in najbolj poglobljena analiza javnih politik z različnih vidikov. Ne osredotočajo se le na rezultate javnih politik, ampak tudi na neposredne in posredne učinke, ne le na pričakovana področja vpliva, temveč tudi širše (na primer zdravstveno varstvo se ne analizira le z vidika javnega zdravja, temveč tudi z vidika javnih financ in ekonomije). Evalvacijske študije so mejno področje javnopolitičnih študij in javnopolitičnih analiz. Iz tega stališča je evalvacijska študija tako deskriptivna metoda (opisuje posledice javnih politik) kot tudi preskriptivna, saj je osnova za nadaljnje javnopolitične rešitve za izboljšanje razmer v javnih politikah.

Zbiranje informacij o javnih politikah je dokaj preprosto ime za to, kar v resnici je. Gre za dejavnost analize politik, ki vključuje zbiranje podatkov, potrebnih kot faza priprave za razvoj javnopolitičnih rešitev. Lahko gre za sistematično raziskovanje področja znotraj raziskovalnih ustanov, vendar je pogosteje povezano z dejavnostmi javnopolitičnih akterjev (politične stranke, poslanske skupine itd.) v fazi priprave predlogov. Ta dejavnost je pogosto motivirana z interesi (kadar jo izvajajo javnopolitični akterji) in je bolj podobna iskanju potrditve posameznih političnih idej kot odprtemu iskanju optimalnih rešitev. V tem smislu je torej nujno pristranska.

Opredelitev javnopolitičnih procesov je niz dejavnosti, ki poskušajo vplivati na razvoj procesa – na primer v smeri njegove racionalizacije. Vendar pa imajo taki poskusi »racionalizacije« pogosto tudi sekundarni namen, kot je na primer izključitev nekaterih akterjev iz javnopolitičnega procesa (Fink-Hafner, 2007).

Analiza rešitev se v nasprotju z opredelitvijo javnopolitičnih procesov osredotoča na to, kako naj bi bilo posamezno javnopolitično vprašanje regulirano ali reševano. Tako se govori o različnih možnih rešitvah, utemeljenih na strokovnem znanju. Javnopolitični proces bi moral nato opredeliti najprimernejšo oziroma najustreznejšo rešitev v tem okviru. Hogwood in Gunn (1984) dodatno poudarjata pomen različnih vlog, ki jih imajo posamezniki, ki sodelujejo v javnopolitičnem procesu. To še zlasti velja za strokovnjake in politike. Strokovnjaki iz enega ali drugega razloga morda postanejo zagovorniki specifičnih rešitev (po navadi promovirajo svoje lastne rešitve kot najboljše). To jim povzroča izgubo dela njihove strokovne verodostojnosti, saj jasno zasedejo stališča med različnimi možnostmi na osnovi svojega parcialnega pogleda in interesa. Po drugi strani pa nekateri politiki zaradi svojega močnega

interesa po legalizaciji posamezne rešitve postanejo tako imenovani strokovnjaki in začnejo mešati politično ideologijo s strokovnim znanjem ter poskušajo predstavljati svoje politične ideje kot strokovno znanje. Takih dogodkov ni mogoče preprečiti, čeprav so posledice običajno precej resne, saj znanje in razmišljanje postane podrejeno politiki in čustvom. V tem kontekstu lahko posebej omenimo Petersa (2001), ki poudarja pomen »boja« med politiko in birokracijo ter vplivanja strokovnega pogleda na oblikovanje politik.

Pomembno je poudariti, da je v zadnjem obdobju mogoče opaziti velik premik od klasičnih modelov javnih politik, kot je na primer prehod od obravnave javnopolitičnih procesov in ciklov ter koalicij h kompleksnim, interdisciplinarnim pristopom, ki hkrati gradijo znanje na odprtem dostopu do podatkov. Zaradi tehnoloških sprememb v tem smislu tudi uporaba umetne inteligence ni samo tehnična podpora odločanju, temveč njena vloga postaja integrativna in vsebinsko-odločevalski del javnopolitičnih rešitev. Tako postaja sestavni del oblikovanja javnih politik, še zlasti v kontekstu odločanja. Kot poudarjajo pri Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2024), je umetna inteligenca »sprožilka« potencialno boljše produktivnosti, odzivnosti ter načeloma izboljša učinkovitost javnih politik.<sup>2</sup> *Algorithmic State Architecture (ASA)* iz leta 2025 (Engin, Crowcroft, Hand & Treleaven, 2025) je nov okvir, ki določa, kako naj akterji pristopajo k vključevanju umetne inteligence v delovanje javnega sektorja. Ta model ponuja celovito infrastrukturo, ki naj bi preprečevala delne in razdrobljene odločitve. Pojavlja pa se ključno vprašanje, kako bodo odločevalci regulirali etične in moralne dileme v povezavi z umetno inteligenco. Adaptivno upravljanje politik z umetno inteligenco na področju kriznega menedžmenta se zdi še posebno velik izziv. Vzpostavlja se vprašanje, ali bo generativna umetna inteligenca popolnoma nadomestila človekovo odločanje pri fokusnih dogodkih ali pa bomo človeški intuiciji še vedno pripisovali določen pomen. Zamislite si situacijo, kjer bi nadzor nad potencialno uporabo jedrskega orožja prevzela umetna inteligenca. Čeprav se v zadnjem obdobju dokazuje, da je mogoče umetni inteligenci »privzgojiti« moralne standarde, pa bo njena odločitev nujno informacijsko omejena in pragmatična ter sočasno totalna ter brez čustvenega premisleka o posledicah. Zaradi takega razvoja se že vrstijo pozivi (zanimivo, da pogosto prav od pionirjev tehnološkega razvoja) k omejitvam umetne inteligence v njenem nadaljnjem razvoju, saj lahko slednji pelje v neizogibni propad temeljev človeštva.

<sup>2</sup> Vendar pa potencialno pripelje do tehnicističnih rešitev, katerih izvedba vodi v zmanjšanje demokratične komponente v javnopolitičnih procesih in posledično od demokratične vodi v nadzorovano družbo.

## 1.7 Javnopolitični načrt (angl. *policy design*) kot raziskovalni okvir

Oblikovanje javnopolitičnega načrta kot raziskovalnega okvira za analizo javnih politik se je razvilo ob koncu 20. stoletja. Grdešić (1995, str. 118–119) navaja različne avtorje, ki opredeljujejo oblikovanje javnih politik kot raziskovalni postopek vzročnih povezav med javnopolitičnimi problemi in rešitvami, kot zemljevid načrtovanih dejavnosti itd. Za naše namene pa je najboljša opredelitev oblikovanja javnopolitičnega načrta tista, ki jo podajata Bobrow in Dryzek (1987, str. 201), in sicer da je oblikovanje načrta podroben opis postopkov, kako doseči opredeljene cilje v kontekstu različnih okoliščin. Ta opredelitev predpostavlja, da je oblikovanje javnopolitičnega načrta proaktivna in ne le analitična metoda.

Po Grdešiću (1995, str. 119) ima vsako oblikovanje javnopolitičnega načrta tri pomembne dejavnike: vrednote, okvir okoliščin, v katerih je javnopolitični načrt pripravljen, in izbiro ustreznega teoretično-metodološkega pristopa. Vsako tako oblikovanje naj sledi vrednotam družbe, v kateri je oblikovan. Upoštevanje družbenega okvira, v katerem je treba razviti konkretno javno politiko, je ključno za njen uspeh (Grdešić, 1995, str. 120). Bobrow in Dryzek (1987, str. 202) dodatno ločita med notranjim in zunanjim okoljem javnih politik. Zunanje okolje je tisto, v katerem potekajo javnopolitični procesi (na primer demografija), notranje okolje pa so posebnosti posameznega javnopolitičnega procesa (na primer razmerja moči med sodelujočimi akterji).

Grdešić (1995) dodaja, da je bistvena pravočasna povratna informacija, še zlasti v smislu seznanjanja odločujočih oseb s posledicami posamezne javne politike. To omogoča takojšnje oblikovanje javnih politik in njihovo stalno optimizacijo. Izbira ustreznega pristopa je nedvomno povezana z že omejenimi vrednotami in okoljem ter opredeljuje, kako bi bilo mogoče posamezne javnopolitične dileme optimalno rešiti. Na podlagi razumevanja teh elementov se lahko začne razprava o ustreznih javnopolitičnih instrumentih ali njihovih kombinacijah za pričakovane ustrezne javnopolitične rezultate. Ti instrumenti so javnopolitični ukrepi.

McDonell (1988) v Grdešiću (1995, str. 122) opredeljuje štiri osnovne sklope javnopolitičnih instrumentov, utemeljenih na motivaciji, s katerimi je treba doseči zelene rezultate. Hkrati Grdešić (prav tam) opozarja na neskladnost te opredelitve, vendar nam še vedno daje osnovo, da opredelimo nekatere osnovne sklope instrumentov na podlagi njihove prvotne narave (ignorirajoč dejstvo, da je večina njih pravne narave):

- pravni instrumenti: ukrepi, ki urejajo pravne odnose med različnimi subjekti in nimajo drugega kot pravno naravo (na primer: ureditev pa-

pirologije, opredelitev pravnih odnosov in posledic v različnih situacijah itd.);

- ekonomski instrumenti: nabor dejavnosti, ki vplivajo na ekonomske odnose z ekonomski ukrepi (subvencije, davki itd.);
- javnopolitični instrumenti: ukrepi, ki temeljijo na opredeljenih interesih in uresničevanju načela najmočnejšega (pogosto podprti s pravnimi instrumenti), običajno javni subjekti, ki zahtevajo odstranitev posameznih pravic za uresničitev kolektivnega dobra;
- strukturno-organizacijski instrumenti: spremembe organizacijske strukture in dejavnosti za doseg javnopolitičnih rezultatov (na primer ustanovitev posebne agencije, pristojne za nov nabor nalog itd.).

Oblikovanje javnopolitičnega načrta je okvir, ki bi moral biti osnova za vsako dejavnost. Omogoča namreč vpogled v stanje, razumevanje smeri in ciljev sprememb, analizira okolje prihodnje javne politike, izbira ustrezen pristop k oblikovanju javnih politik in lahko prepozna najprimernejše instrumente, ki jih je treba uporabiti, ob upoštevanju vseh naštetih elementov.

Razvoj oblikovanja javne politike zahteva solidno znanje o posameznem javnopolitičnem področju, v katerem naj bi se zgodile spremembe, o družbenih razmerah in oblikah ter obnašanju (javno)političnega prizorišča, na katerem bo potekal javnopolitični proces. Hkrati je treba imeti močno teoretično in metodološko ozadje, ki omogoča izbiro ustreznega pristopa k analizi. Na splošno lahko rečemo, da bo dobro oblikovanje javnih politik uporabilo različne metode, da bi dobilo celotno podobo razmer. Med najobičajnejše metode lahko štejemo študijo primarnih in sekundarnih virov, ki se kombinirata v fokusno sintezo, intervjuje s strokovnjaki na posamičnem področju, intervjuje s predvidenimi deležniki v javnopolitičnem procesu ter izbiro ustreznih ukrepov, ki bi jih bilo treba vsaj teoretično preizkusiti (na primer projekcija učinkov enotne obdavčitve in njena interpretacija v kontekstu širših družbenih učinkov in vrednot). Zaradi te kompleksnosti bi morale oblikovanje javnih politik potekati v večji skupini strokovnjakov iz različnih področij (ne le ekonomistov in pravnikov).

Širša sestava strokovnih skupin bi morala prinašati tako imenovani učinek prelivanja (angl. *spill-over effect*), po katerem znanje iz različnih področij prinaša dodano vrednost in vodi do najboljših možnih rešitev (v idealnem smislu). Kot v primeru oblikovanja javnih politik je tudi pri pripravi javnopolitičnega načrta pomembno, da se strokovnjaki izognejo ideološkim interesom in delujejo čim bolj vrednotno nevtralnno (če je to sploh mogoče). Fink-Hafner (2007) poudarja, da vrednotno povsem nevtralna analiza v praksi ni možna. Zato pa je treba take vrednotno nabite elemente izpostaviti, da se ločijo dejstva od ideološko oziroma politično obremenjenih izjav in ravnanj.

## 1.8 Pristopi k razumevanju javnih politik

Javne politike in pripadajoče pristope lahko razumemo in razlagamo z vidika bolj konvencionalnih ter tudi kompleksnejših (modernih) pristopov. V tem delu knjige najprej omenjamo že uveljavljene, na osnovi katerih bomo pozneje prikazali tudi modernejše izpeljanke. Najprej podajamo delitev pristopov po Johnu (2012) in Dyeu (2012):

- institucionalni pristopi: zagovorniki trdijo, da so javne politike rezultat institucionalnega odločanja. Osredotočajo se na strukture in procese institucij, ki oblikujejo javne politike, ter na načine, kako institucionalne odločitve vplivajo na izide javnih politik. Ta model razume javne politike kot učinek institucionalnih dejavnosti. Poudarja razumevanje institucionalnih aktivnosti in njihovih odnosov kot ključ do razumevanja procesa oblikovanja politik, pri čemer pa večinoma spregleda vsebino javnih politik (Dye, 2002, str. 12–14);
- skupine in omrežja: ti pristopi največ pozornosti namenjajo ideji, da so javne politike rezultat (predvsem neformalnih) omrežij in povezav med različnimi udeleženci. Poudarja se vpliv interakcij med akterji in njihovega sodelovanja na oblikovanje javnih politik;
- ekstenzivni pristopi: tretja skupina pristopov se osredotoča na zunanje vplive (javnopolitično okolje), posledice in rezultate javnih politik. Ti pristopi preučujejo, kako dejavniki iz zunanjega okolja, kot so ekonomske sile, politične razmere in družbene spremembe, vplivajo na javne politike;
- racionalni akterji:<sup>3</sup> ta skupina pristopov poudarja, da javnopolitične odločitve temeljijo na teoriji racionalne izbire. Poudarjajo, da akterji delujejo racionalno in si prizadevajo za optimalne izide ob upoštevanju svojih lastnih interesov. Razumevanje oblikovanja javnih politik temelji na predpostavki Paretove optimizacije, pri kateri nihče ne more pridobiti več, ne da bi nekdo drug začel izgubljati. Vendar je treba razumeti racionalnost oblikovanja javnih politik v omejenem obsegu, saj javnopolitični akterji (zaradi posebnih interesov) navadno nimajo vseh relevantnih informacij (tako imenovana omejena racionalnost). Zato je vsaka odločitev le delno racionalna (Dye, 2002, str. 16–19). Posebej previdni moramo biti glede vprašanja Paretovih optimalnih rešitev, saj je teoretična

---

<sup>3</sup> Teorija racionalne izbire ponuja odgovor na vprašanje, zakaj politične stranke (ali politični kandidati oziroma politiki) niso sposobni zagotoviti ustreznih javnopolitičnih alternativ. Kot navaja Dye (2002, str. 26), akterji niso pretirano zainteresirani za višja načela, temveč jih skrbi le zmaga na volitvah. Njihov politični položaj je oblikovan na način, ki naj bi prinesel prevlado na volitvah, ne pa da bi zmagali z namenom ustvarjati »boljše« javnopolitične rešitve. Herbert A. Simon v povezanem smislu govori o omejeni racionalnosti (angl. *bounded rationality*), ko trdi, da je razprava o racionalnosti v javnih politikah sicer smiselna, vendar je treba upoštevati dejstvo, da odločevalci nimajo na voljo vseh informacij in da je odločanje dejansko racionalno omejeno (Simon, 1947 in 1957; Pinterič, 2009). Ne išče se najidealnejša rešitev, temveč taka, ki večinoma zadovolji državljane.

opredelitev jasna, v praksi pa je to veliko bolj nedorečeno. Običajno se vprašanje pojavlja v primerih, kot so na primer: koliko bi se morali povečati davki, da bi ohranili javno financiranje zdravstvene oskrbe, in obratno – kdaj zmanjšanje javne zdravstvene oskrbe prinaša manj negativne učinke kot povečevanje davkov;

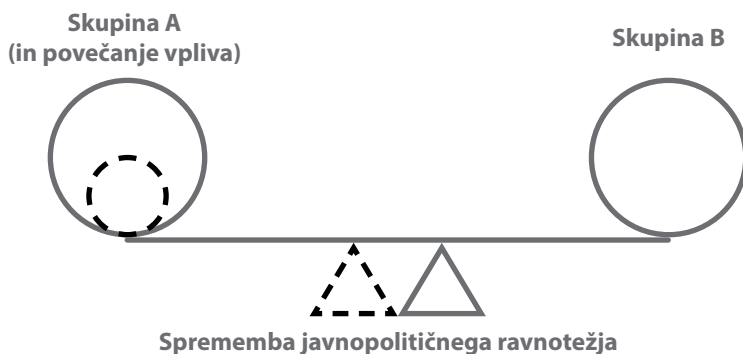
- pristopi, osredotočeni na ideje: ta skupina razvija tezo, da vsako vprašanje javne politike najprej ustvari idejo za ustrezno rešitev, ki se razvije in dozori, preden se začne dejanski proces oblikovanja posamezne javne politike.

Dye (2002, str. 11–12) opredeljuje še dodatno skupino raziskovalnih pristopov k razumevanju javnih politik, vsebinsko se nekoliko križajo s prejšnjo tipologijo ter jo dopolnjujejo z novimi. Čeprav bo večina pozornosti namenjena modelu procesov (v posebnem poglavju), bomo na kratko omenili tudi sledeče.

Inkrementalni model se najbolj vidno uporablja v proračunskem načrtovanju in ga razumemo kot zaporedje manjših sprememb (prilagoditev) neke javne politike, saj lahko izrazitejše reforme prinesejo neželene učinke (Dye, 2002, str. 19–21). Inkrementalizem se je razvil v petdesetih letih dvajsetega stoletja kot odgovor na naraščajočo kompleksnost modernega sveta, ki ni bil primeren za oblikovanje togih dolgoročnih načrtov, temveč je zahteval višjo stopnjo prilagodljivosti z izvajanjem majhnih javnopolitičnih prilagoditev, ki jih je mogoče nenehno vrednotiti in prilagajati (Geyer in Rihani, 2010, str. 27).

Teorija skupin obravnava javne politike kot ravnotežje interesov in moči (virov) različnih javnopolitičnih akterjev. Moč se običajno razume kot človeški in finančni viri ter sposobnost posameznih akterjev, da jih aktivirajo na najučinkovitejši način. Vsaka sprememba javne politike v okviru tega modela temelji na spremembi razdelitve moči in virov med akterji.

**Shema 2:** Teorija skupin v javnih politikah



Vir: Dye (2002, str. 22).

S tem pristopom so raziskovalci sposobni bolje razumeti kompleksnost javnih politik, njihove procese oblikovanja ter vplive, ki imajo vlogo pri morebitnih uspehih ali neuspehih javnih politik v praksi. Uporaba teh pristopov v analizi politik lahko ponudi celovit vpogled v izzive in priložnosti za oblikovanje učinkovitega in trajnostnega vidika politik.

V nasprotju z modelom skupin elitistični model razume oblikovanje javnih politik kot preprosto opisovanje izvajanja (zakonodaje) želja in idej družbenih oziroma političnih oziroma ekonomskih elit, saj imajo te elite družbeno moč, da to uresničijo. Vendar pa je to mogoče le v pogojih politične apatije družbe, ki nima niti moči niti interesa za vplivanje na procese oblikovanja javnih politik (glej Dye, 2002, str. 23–25).

Teorija javne izbire je ekonomska analiza oblikovanja javnih politik, po kateri se javne politike razumejo kot kolektivne odločitve o individualnih interesih. V tem kontekstu se vlada razume kot izvajalka določenih funkcij, kadar tržni principi ne delujejo. Vlada tako zagotavlja javno dobro in zmanjšuje ali odstranjuje različne negativne zunanje učinke. Tako vlada oziroma politični sistem izvaja kolektivno odločitev (kot država), ki omejuje ali odvrča posameznike (kot so zasebni subjekti, podjetja ali katera koli druga organizacija) od povzročanja škode družbi. Kot pri racionalističnem pristopu se poraja resen dvom o interesih, ki jih predstavlja država – ali gre za interese družbe oziroma javne sfere ali pa za interese elit in posebnih skupin pritiska.

Teorija iger pravzaprav postavlja teorijo racionalne izbire v pogoje konkurence (Dye, 2002, str. 27) v smislu, da obstajajo različne možne rešitve, ki temeljijo na izbranih možnostih posameznih javnopolitičnih akterjev. Teoretični model deluje podobno kot tako imenovana zapornikova dilema, po kateri je rezultat na posameznem področju posledica stališč posameznih akterjev. V teoriji racionalne izbire se rezultat razume kot »edina logična« izbira, v teoriji iger pa se rezultat razume kot produkt individualnih odločitev, ki kulminirajo v logični kompromis.

Ta različna razumevanja oblikovanja javnih politik ponujajo vpogled v kompleksnost procesov, ki vplivajo na razvoj javnih politik. Elitistični model poudarja moč in vpliv elit, teorija javne izbire osvetljuje dinamiko, ki vodi h kolektivnim odločitvam, teorija iger pa razkriva kompleksnost interakcij v konkurenčnem okolju med različnimi javnopolitičnimi akterji. Razumevanje teh pristopov omogoča uspešnejše preučevanje učinkov, ki jih javne politike lahko imajo na družbo in gospodarstvo.

Smiselno je poudariti, kako je mogoče krizno upravljanje in fokusne dogodke razumeti skozi Dyevo (2002) prizmo različnih javnopolitičnih pristopov. Z vidika institucionalizma se zdi smiselno omeniti, da je stabilnost sistema pri odzivanju na krize bistvena, saj zagotavlja hierarhične odnose in spošto-

vanje pravil, odziv pa je zato hiter in učinkovit. Z uporabo institucionalističnega pristopa lahko presojamo, ali so države dovolj odporne in pripravljene na krizne situacije. Posamezne interesne skupine želijo posebej vplivati na različne opredelitve in zaznavanje družbenih problemov, zlasti v delu, v katerem je izkazan njihov poseben interes. Na slovenskem političnem prizorišču, ko gre za vprašanje zdravstvene politike, se večkrat oglasi slovensko zdravniško društvo, ki pokaže svojo moč in vpliv pri javni obravnavi takih zadev. Slednje se je kot pomembno izkazalo v času pandemije covid-19, ko so zdravniki posebej poudarjali pomen cepljenja za državljane. Vpliv pomembnih interesnih skupin ni vedno negativen, saj lahko tudi pripomore k zagovarjanju javnega dobrega, lahko pa ščiti korporativne interese. Odvisno od teme politike. Teorija elit predpostavlja, da skupine na oblasti ali v povezavi z oblastjo sprejmejo nadzor in odgovornost nad družbenimi problemi. Problem, ki se pojavi, je povečana moč elit v kriznih razmerah, če se izraabi proti državljanom. Če pa imajo elite dober namen pri vladanju, je lahko koncentracija moči ključna za hitre odločitve. Vsekakor je treba biti pozoren na potencialno izražanje avtoritarnih tendenc, čeprav so včasih nujne za hitro reševanje kriz. Racionalni pristop se osredotoča na ocenitev razmer pri nastanku krize, kako tvegana je nastala situacija. Ali bodo sprejeti ukrepi optimalni za vse državljane, je ključno vprašanje. Še zlasti če upoštevamo sintagmo »omejene racionalnosti« (Cairney, 2019), po kateri je človekovo odločanje vsekakor omejeno z naborom razpoložljivih informacij. Slednje pa vsekakor spreminja še pojav umetne inteligence. Čeprav se številni avtorji strinjajo, da racionalni pristop lahko ponudi idealni scenarij reševanja problema, vendarle menimo, da je treba poleg racionalnega pristopa upoštevati tudi preostale parametre odločanja, kot so na primer psihološki dejavniki. Inkrementalizem je v času kriznega upravljanja morda najmanj uporaben pristop, čeprav se zdi njegove ugotovitve smiselno mestoma upoštevati. Reforme po krizah niso vedno vseobsegajoče. Včasih je bolj logično nekatere ukrepe dobro premisliti in načrtovati dolgoročno, z manj radikalnimi odločitvami. Vsekakor je radikalne pristope k spremembi javnih politik smiselno pogosto navezovati na inkrementalizem. Teorija javne izbire pomembno pojasni obnašanje akterjev v času krize. Politiki skušajo okrepiti podporo volivcev, birokracija deluje v smeri povečanja proračunskih sredstev, posamezne interesne skupine pa iščejo parcialne koristi za svoje delovanje, tudi navezavo in izrabo javnih sredstev. Glede na izhodišča systemskega pristopa krize na neki način porušijo razmerje med vložki v sistem in učinki njegovega delovanja. V jeziku systemske teorije neravnotežje tudi pomeni, da morda kateri od podsistemov (del nabora javnih politik) ne deluje skladno z glavnim sistemom. Sistem se zaradi zunanjih pritiskov mora vedno znova

prilagajati, zato novejšje sistemske teorije zagovarjajo učenje iz preteklih izkušenj in upoštevanje pravila »povratne zanke«.

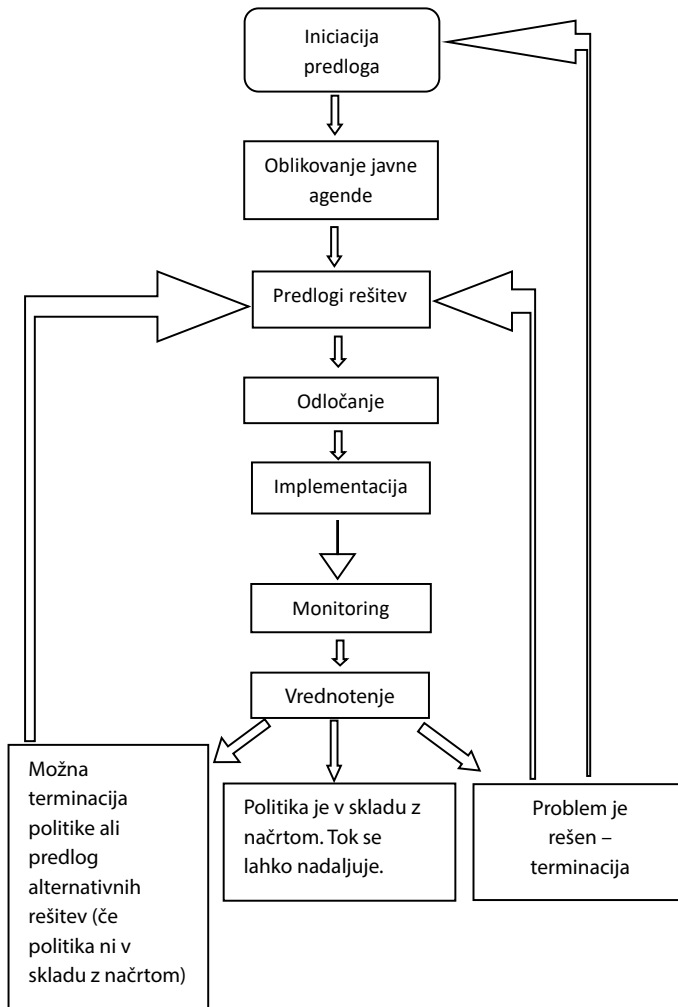
## 1.9 Javnopolitični proces

Proces oblikovanja javnih politik kot poseben pristop k razumevanju javnih politik predvsem opisuje, kako se upravljanje politike pri posameznem vprašanju razvija skozi čas. Ta pristop omogoča razumevanje vseh osnovnih elementov oblikovanja javnih politik, saj imajo vse javne politike svojo procesno razsežnost. Na voljo je dolg seznam različnih avtorjev, ki pojasnjujejo, kako se javne politike razvijajo v različnem številu faz (ki se giblje od treh do več kot dvajset). Pisci se lahko strinjajo ali ne strinjajo glede posameznih faz, toda dejstvo je, da spodnje besedilo ponuja eno možno interpretacijo, ki trdi, da je morda najboljša ali vsaj najbolj razumljiva in koherentna rešitev.

Glavna ugotovitev je, da z malo ali preveč splošnimi fazami čezmerno posplošujemo ali izpuščamo posamezne relevantne vidike. Na primer, pri treh fazah lahko identificiramo ustvarjanje politik, odločanje in izvajanje. To ni napačno ali netočno, vendar lahko zagotovo rečemo, da je ta pristop le površinski. Po drugi strani pa, če javnopolitični proces razčlenimo na še več stopenj, postane ta nepregleden. Razumemo, da je poziv k novim političnim predlogom pomemben, ker lahko določi, kdo bo sodeloval, in posledično naravo možnih rešitev. Prav tako je mogoče, da je posredovanje javnopolitičnega predloga parlamentu »zapleteno« procesno dejanje, ki med drugim predpostavlja tudi potencialno izgubo dokumentov. Vendar v nobenem od zgornjih primerov ni treba ustvariti posebne vmesne faze za katero koli od navedenih dejavnosti, ker verjetno niso povezane z vsebinsko spremembo procesa, čeprav so pomemben tehnični del postopka. Tako podpiramo idejo o naslednjih stopnjah procesa oblikovanja politik, ki pokrivajo vse glavne proceduralne prelomnice, ne da bi bistveno odstopala od različnih opredelitev avtorjev in ne da bi čezmerno razčlenjevala sam javnopolitični proces.

Vsaka od teh stopenj pomeni ključno točko v procesu oblikovanja javnih politik, ki je pomembna za razumevanje, kako se javnopolitični problemi preoblikujejo v predloge in rešitve ter kako se sprejete javne politike izvajajo v praksi. S tem strukturiranim pristopom lahko analitiki in raziskovalci bolje razumejo kompleksnost in dinamiko oblikovanja javnih politik, kar pripomore k učinkovitejšemu upravljanju in reševanju družbenih izzivov. Poudariti pa je treba, da gre večinoma za prikaz idealnega procesa. Sodobna praksa kaže, da so večrazsežni vplivi na sprejemanje in oblikovanje javnih politik kompleksni. Zato številni novejši modeli analize politik čedalje bolj raziskujejo kompleksne strukture (sisteme), ki povezujejo veliko akterjev in ravni odločanja.

Schema 3: Prikaz javnopolitičnega procesa in cikla



Vir: Pinterič 2012; na podlagi Grdešič, 1995, str. 17.

### 1.9.1 Prepoznavanje družbenega problema

**Prva faza** se začne, ko posameznik (lahko tudi na zelo osebni ravni) ali kolektivni akter čuti nekakšno nelagodje, ki ga je treba odpraviti, in to lahko opredelimo kot priložnost za izboljšanje stanja (Grdešič, 1995, str. 60). Vendar pa mora to stanje izpolnjevati vsaj dva pogoja, da postane javnopolitično vprašanje (problem). Prvič, mora vplivati na širšo javnost ali na več posameznikov (vprašanje, ki zadeva posameznika ali manjšo skupino, se v tem smislu še vedno šteje kot zasebno vprašanje). Drugič, vprašanje, o

katerem je govora, mora biti odgovornost države, ki ji je zaupano, da z več različnimi ukrepi sistematično posega v različne odnose z namenom, da bi rešila problem. Glede na Birklandove opredelitve (2020) je veliko primerov kriznih situacij, še zlasti naravnih nesreč, pravzaprav javnopolitičnih vprašanj, ki postanejo aktualna v času prenove države ali regije. Že res, da morajo biti prvi odzivi odločevalcev ažurni, vendar obdobje rekonstrukcije zahteva nekoliko bolj umirjen pristop, ki je lahko deloma celo inkrementalen. V času pandemij (na primer covid-19) je velika odgovornost države, če omejuje pravice državljanov zaradi različnih dejavnikov nadzora in obvladovanja okužb. Včasih se zgodi, da so posamezni ukrepi med demokratičnimi in avtoritarnimi državami pravzaprav zelo podobni.

Kot primer lahko navedemo, da močno nezadovoljstvo z delovno zakonodajo in zaščito delavcev ne more prisiliti vlade k ukrepanju, če se delavci ne organizirajo – na primer v okviru delavskih sindikatov. Če delavski sindikati kot pomembni deležniki v delavski politiki torej nekega vprašanja ne prepoznajo kot pomembnega, je edina možnost delavcev, da dosežejo rezultate, organizirati splošno stavko v takem obsegu, da prizadene delovanje vlade in ekonomije. V vsakem drugem primeru se bo takšno nezadovoljstvo obravnavalo le kot manjše vprašanje, ki ne zahteva posebne pozornosti.

Grdešić (1995) v tem smislu opredeljuje podrejen proces, ki je pomemben, ker lahko vprašanju zagotovi priznanje, da je to javnopolitično vprašanje ali pa ne, ter ali bo dobilo potrebno pozornost. Ta podfaza se imenuje mobilizacija deležnikov, kjer njihov aktivni prispevek k soustvarjanju vprašanja posameznemu vprašanju daje potrebno raven pozornosti, da postane pomembno. Če neko vprašanje ne dobi ustrezne pozornosti, pa čeprav izpolnjuje preostala navedena merila javnopolitičnega problema, takšno vprašanje nikoli ne bo napredovalo v naslednjo fazo in do aktivne rešitve. Birkland (2020) in Kingdon (2014) govorita tudi o vlogi *policy* podjetnikov, ki skrbijo za to, da pozornost javnosti in preostalih akterjev do nekaterih tem ostane na visoki ravni. Avtorja omenjata vlogo podjetnikov prav v kontekstu »več tokov politik« (angl. *multiple streams framework*), kjer poleg preostalih akterjev ključno vplivajo na to, da se odpre tako imenovano okno priložnosti, ki omogoča nadaljevanje javnopolitičnega procesa. Poleg tega je treba poudariti, da je zaznava družbenega problema večinoma pojav, ki ga imenujemo družbena konstrukcija realnosti, in pomeni, da različni akterji lahko na različne načine interpretirajo vzroke in naravo družbenih problemov. Na koncu lahko govorimo o sprejetem konsenzu med različnimi interpretacijami in pogledi. To pa seveda vpliva tudi na javnopolitično postavitev tovrstnega problema.

### 1.9.2 Dnevni red in konstrukcija predlogov

**Druga faza** je oblikovanje agende oziroma dnevnega reda. V tej fazi javno-politično vprašanje (družbeni problem), ki je bilo predhodno prepoznano kot pomembno, dobi dovolj pozornosti, da postane relevantno tudi za odločevalce. Na dnevni ravni različni družbeni problemi tekmujejo za ustrezno pozornost, da bi bili vključeni na dnevni red odločevalcev (vlade, parlamenta, ministrstev, včasih tudi političnih strank). Osnovni interes vsakega javnopolitičnega vprašanja je, da doseže čim višjo uvrstitev na dnevni red. S tem se zagotavlja višja prednost pri iskanju ustrezne rešitve. Javne politike, ki imajo širšo pozornost akterjev, so običajno strukturne politike (gospodarska politika, obrambna politika, fiskalna politika), druge javne politike pa so na seznamu odločevalskih prednostnih nalog uvrščene nižje (na primer politika upravljanja z divjadjo).

Razvoj in opredelitev dnevnega reda odločevalcev določata tudi prednostne naloge celotne družbe, ki temeljijo na vrednostnem sistemu družbe ter na razmerju političnih moči, ki prevladujejo med sodelujočimi akterji. Zaradi te značilnosti Grdešič (1995, str. 61–62) razume oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda kot »politični proces prvega reda«. S tem poudarja, da sposobnost, da se nekemu vprašanju omogoči vstop na dnevni red, daje temu vprašanju možnost, da se reši, hkrati pa neuspeh pri vstopu na dnevni red blokira možnost, da se posamezno vprašanje reši. Z drugimi besedami, ideje in predlogi politik, ki jim ne uspe priti na dnevni red, so pravzaprav neobstoječe in ne dobijo posebne pozornosti.

V tem pogledu včasih glavni spopad ne poteka za to, kakšna bo rešitev, temveč ali se bo nekemu javnopolitičnemu problemu uspelo uvrstiti na dnevni red. Cobb in Elder (1972, str. 85) razlikujeta med potencialno oziroma vsebinsko agendo in formalno oziroma obstoječo agendo. Prva vključuje vsa vprašanja, ki so v družbi prepoznana kot pomembna in za katera se na splošno verjame, da so politične institucije odgovorne za njihovo reševanje. Formalna agenda pa je sestavljena iz tistih vprašanj, ki so jih politične institucije prepoznale kot pomembna in vredna obravnave.

Cobb in Rossi (v Grdešič, 1995, str. 63–64) opredeljujeta tri podmodele oblikovanja javne agende, ki temeljijo na tem, kdo je predlagatelj. V prvem primeru se pobuda začne z nedržavnimi akterji, kar se običajno označuje kot »od spodaj navzgor«. V tem primeru se splošno nezadovoljstvo počasi organizira in pritiska na državne akterje, da sprejmejo ustrezne ukrepe za izboljšanje neustreznih razmer. Ta model bi moral biti najpogostejši za demokratične politične sisteme. Vendar je mogoče trditi, da se ta model najpogosteje pojavlja v političnih sistemih, za katere se šteje, da so demokratični, vendar tudi v tem primeru ni prevladujoč model javnopolitičnih pobud.

Pri oblikovanju javnopolitične agende in konstrukciji družbenega problema ne moremo mimo pomembne vloge konvencionalnih medijev in zlasti družbenih omrežij ter vloge interneta in umetne inteligence. Že Lippmann (1922) je opozarjal, da mediji ne reprezentirajo delovanja sveta in družbenega okolja v realnem kontekstu, temveč tako, da izpostavijo posamezne izseke, ki jih nato ljudje interpretirajo na svoj način. McCombs in Shaw sta v znameniti študiji »Chapel Hill« o ameriških predsedniških volitvah (1968) dokazovala visoko stopnjo korelacije med hierarhijo novic v medijih in vrstnim redom problemov, ki so prednostno postavljeni glede na vrsto pomembnosti. Po Kingdonu (1984) se odpre okno priložnosti, ko se problemski, politični in javnopolitični tokovi srečajo v skupni točki in se odpre možnost za politične spremembe. Konvencionalne teorije oblikovanja agende so se zgledovale po selekciji novic v medijih. Danes pa smo priča situaciji, ko algoritmi določajo sestavo dnevnega reda. Einarsson, Helles in Lomborg (2022) govorijo celo o »algoritmičnih« agendah. Z uvedbo umetne inteligence pa se pojavlja težava, da slednja omogoča številne oblike dezinformacij in je čedalje težje razbrati pravo vrednost ponujenih in filtriranih informacij. Na neki način lahko izpeljemo tudi novo frazo – algoritmične javne politike, pri katerih pa se poraja vprašanje, do kod bo lahko človeški faktor še vplival na javne politike in na katerih mestih ga bo nadomestila umetna inteligenca z logično-algoritmičnimi rešitvami.

Morda je tema varnosti (glej Birkland, 2020) ena od ključnih tem, ko obravnavamo fokusne dogodke. Prav tukaj je oblikovanje javnopolitične agende morda ključna stopnja hitrega odzivanja na nastale situacije z velikim varnostnim tveganjem. Kot bi se strinjal Birkland (1997b), se v takih primerih celotna medijska pozornost usmeri na take dogodke, pozornost na preostale politike pa se radikalno zmanjša. Politični akterji skušajo obvladovati medijski prostor, pogosto z argumenti, da je dogajanje pod nadzorom državnih institucij. Varnost, morala, odgovornost in problem identitete se kot vektorji vpliva med seboj na neki način prečijo. Javnost načeloma zahteva strožji nadzor in kontrolo, večja pooblastila varnostnih organov, omejitve osnovnih človekovih pravic ipd. V kontekstu algoritmičnih javnih politik se hitro širijo informacije, sistem algoritmov stavi na emocionalne predstave dogajanja, v katerih se poudarja konflikt in celo delitev med različnimi skupinami prebivalcev. Slednje je bilo na primer ključno pri vlogi islamske skupnosti po 11. septembru 2001, ko so bili dejansko skoraj vsi muslimani v svetu predstavljeni kot potencialni teroristi.

Drugi podmodel postavljanja agende lahko razumemo kot interni pristop, v katerem javnopolitični odločevalci samostojno pripravljajo formalno agendo in oblikujejo javne politike v skladu s svojimi preferencami. Ta pristop se običajno uporablja za izogibanje ali omejevanje javne razprave in mobiliza-

cije. Lahko bi ga obravnavali kot nedemokratičen, vendar ga je mogoče označiti tudi kot elitističen pristop k oblikovanju javnopolitične agende. V tem modelu se politike pogosto sprejemajo pod pretvezo nujnosti iz enega ali drugega razloga. Prav slednje se pogosto pojavlja pri izrednih dogodkih, kot je bila na primer pandemija covid-19, saj so se vlade večkrat odločale za restriktivni pristop in je bilo načelo demokratičnosti morda manj pomembno. Priča smo bili celo paradoksu, da so avtoritarni politični sistemi (na primer Kitajska) bolje obvladovali pandemijo. Prav tako pa so nekatere kanadske province delovale enako restriktivno. Tako se je pokazalo, da demokratična načela pri tovrstnih fokusnih dogodkih niso vedno v ospredju. Pravzaprav je izziv za vlade, da najdejo neke vrste srednji pristop za učinkovito in hitro reševanje kriz. Agamben (1998) poudarja, da vedno znova obstaja nevarnost, da izredno stanje preide v fazo stalne normalizacije. V nizu svojih knjig *Homo sacer* (1998) Agamben razvije koncept golega življenja (it. *la nuda vita*), kjer razpravlja o človeku, ki je izgnan iz politične skupnosti, v svojem telesu je nezavarovan in izpostavljen oblastnim strukturam, hkrati pa ga pravo ne ščiti. Avtor poudarja dejstvo, da je moderna politika izrazito biopolitična, kot v svojih delih trdi tudi že Foucault (1978).

Tretji pristop oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda je od zgoraj navzdol. V tem primeru elita oblikuje agendo, vendar potrebuje določeno raven javne podpore, zato ne more v celoti zatreti javne razprave. Odločevalci predložijo agendo v javno razpravo z namenom pridobitve vsaj omejene legitimnosti agende in posledično javnih politik (Grdešić, 1995, str. 63–64). Eden takih primerov hierarhične agende je bil tudi v primeru slovenske podpore Lizbonski pogodbi (2008),<sup>4</sup> ko je Državni zbor zavrnil zahtevo za referendum z argumentom, da je zadeva preveč pomembna, da bi jo prepustil odločitvi državljanov. Po drugi strani pa je ista institucija pred leti omogočila referendum o volilnem sistemu ali v približno istem času referendum o konceptu oploditve z biomedicinsko pomočjo (pri čemer ena zadeva vsebinsko sovпада z Lizbonsko pogodbo, druga pa obravnava človekove pravice). Na področju oblikovanja javnih politik kot posledice impulzov fokusnih dogodkov so hipne odločitve, povezane z naravo družbenega problema, kjer se vsaj minimalna legitimnost oblasti v razmerju do državljanov išče za hitre odzive pri nastalih razmerah, slednje pa se potem normalizira v zatečeno stanje javnopolitičnih ukrepov.

### 1.9.3 Iskanje rešitev

**Tretja faza** procesa oblikovanja javnih politik je tista, znotraj katere se oblikujejo rešitve za obravnavana javnopolitična vprašanja. Te rešitve bi morale

4 24ur.com. (2008, 7. februar). Referenduma ne bo. <https://www.24ur.com/novice/slovenija/referenduma-ne-bo.html>

biti pripravljene tako, da bi, ko so sprejete, zmanjšale ali odstranile obstoječe javnopolitične probleme oziroma da bi bile nekakšen pozitiven javnopolitični okvir posamezne družbe. Z drugimi besedami, trdimo, da večina rešitev ni absolutna in da vedno obstaja tveganje za neuspeh in potrebo po popravi javnopolitičnih rešitev. V tej fazi se običajno oblikuje nov krog javnopolitičnih akterjev. Strokovne institucije so odgovorne za pripravo vsebinsko dobro podprtih rešitev (iz stališča reševanja javnopolitičnega vprašanja), ki obravnavajo zaznane izzive. Pogosto je tak pristop ključen za izvajanje varnostne politike. Na področju mednarodnih odnosov (glej Mearsheimer, 2014; Mearsheimer in Walt, 2007) so nacionalne politike v večjem delu odvisne od delovanja velesil, ki močno vplivajo na oblikovanje javnih politik. V neorealistični maniri lahko omenimo palestinsko in ukrajinsko krizo, ki sta prizadeli Evropo v zadnjih letih. Omenjeni krizi sta nastali zaradi spora med velesilami oziroma vsaj tako argumentira neorealistična šola. Namen upravljanja s kriznimi politikami v nacionalnih državah je prav njihovo preživetje v mednarodnem kaotičnem sistemu, kjer je vloga mednarodnih institucij izrazito omejena. Kljub anarhičnim razmeram si nacionalne države v tem kontekstu prizadevajo zagotoviti vsaj minimalno stopnjo ravnotežja nacionalnih sistemov javnih politik. To pomeni, da lahko neorealizem pojasni, zakaj so nekatere države centralizirane v krizah, zakaj povečajo pristojnosti izvršilne oblasti in zakaj uvajajo izredne mehanizme nadzora.

V fazi oblikovanja javnopolitičnih rešitev je ena od predlaganih možnosti lahko tudi odločitev za neaktivnost (neodločanje), kar ne bi spremenilo trenutnega stanja. Ko se neaktivnost predlaga kot rešitev, je to običajno zato, ker se strokovnjaki strinjajo, da bi poskus spremembe lahko povzročil več škode (po navadi na drugih javnopolitičnih področjih), kot bi prineslo reševanje problema za splošno dobro. Koncept neodločanja sta razvila Peter Bachrach in Morton Baratz (1962). V svojem bistvu lahko govorimo o moči institucije (njene strukture) z namenom, da javna politika ali del predlogov ne postane »slišen«. Pomeni, da se o nekaterih temah ne razpravlja in da nikoli ne dosežejo vladne agende. Pravzaprav neodločanje pomeni zmožnost odločevalca, da se o neki zadevi sploh ne odloča. Blokiranje predlogov in zavračanje sprememb sta sestavni del možnih strateških pristopov v vidiku drugega obraza moči. Institucionalna pravila so vzpostavljena tako, da mobilizirajo del interesov, ki so ključni za oblastnike. Znova se pojavi fenomen »normalizacije« stanja, kar pomeni, da se o posamezni temi ne razpravlja (Durnik, 2009). Korporacije so lahko zainteresirane, da se ne poroča o okoljski škodi naftne industrije in nevarnosti jedrskih nesreč. Če omenimo Gavento (1980), se revni sloji prebivalstva praviloma ne upirajo, ne glede na dejstvo, da so kršene njihove osnovne pravice, s čimer je pokazal na probleme rudarjev v Apalaškem gorovju v razmerju do korporacij. Drugi obraz moči že prehaja v

tretjo različico, ki kaže na prevladujoč položaj akterjev, da marginalne skupine samo z lastno strukturno močjo prepričajo k nedelovanju. Lukes (2006) govori o neke vrste nevidni moči, ki jo povzema od Gaventa (1980).

Predlagane javnopolitične rešitve se lahko gibljejo od širokih in obsežnih ukrepov, ki vplivajo na celoten sistem javnih politik (lahko bi rekli, da vplivajo na državo v celoti) do omejenih ukrepov, ki le deloma prilagajajo posamezno javno politiko. Predlagana hitrost sprememb se prav tako lahko razlikuje od hitrih in globokih reform (revolucija) do stalnih inkrementalnih prilagoditev, ki imajo šele dolgoročne opazne učinke (evolucija). Faza iskanja rešitev je na neki način tudi edina faza javnopolitičnega procesa, v kateri sta vsebina oziroma materija in znanstvena argumentacija pred obliko in interesi (gledano idealno – v resničnosti pa to ni vedno tako). Javnopolitična omrežja (ta tema bo obravnavana v naslednjih poglavjih) imajo v tej fazi tendenco vključevati nove javnopolitične akterje. Po drugi strani pa prej aktivni akterji poskušajo zaščititi svoje položaje in interese ter jih predstaviti kot najustreznejše rešitve problema. V tem prizadevanju poskušajo javnopolitični akterji pritiskati na skupine znanja, da podprejo njihove rešitve oziroma interese z ustreznimi argumenti in jih vključijo v končno rešitev. Thomas A. Birkland, ki v delih *Po katastrofi* (angl. *After Disaster*, 1997) in *Naučene lekcije po katastrofi* (angl. *Lessons of Disaster*, 2006) poudarja, da fokusni dogodki skoraj vedno ponudijo priložnost za resnejše spremembe pri oblikovanju javnih politik. Birkland svoje raziskave navezuje pretežno na prej omenjeni Kingdonov (2014) model treh tokov politike, pri katerem se priložnost za spremembe ponuja ob spajanju problemskega, političnega in toka rešitev. Sodobna literatura o krizah in javnih politikah (Boin, 't Hart, Stern in Sundelius, 2005) nakazuje na iskanje hitrih odgovorov takrat, ko se kriza pojavi. Ključni dejavniki so nadzor nad informacijami, koordinacija akcij ter legitimnost sprejetih ukrepov. Mestoma pa je vendarle smiselno upoštevati načela inkrementalizma pri načrtovanju ukrepov, da včasih stopimo korak nazaj in znova premislimo nujnost takojšnje implementacije ukrepov.

#### 1.9.4 Odločanje

**Četrta faza** je odločanje. V tej fazi javnopolitični odločevalci (institucije z zakonsko pravico odločati o javnih politikah) izberejo najprimernejšo rešitev in jo potrdijo kot javno politiko ali kot javnopolitični ukrep (odvisno od obsega učinka). V resničnosti najpogosteje preprosto sprejmejo ali zavrnejo posamičen predlog, ki je bil razvit v prejšnji fazi kot najboljša možnost. V praksi to običajno pomeni, da posamezna ideja dobi obliko predloga zakona ali podzakonskega akta in vstopi v zakonodajni postopek. Zakonodajni postopek ima dve glavni fazi v parlamentarnih sistemih (logika predsedniškega

sistema se razlikuje zaradi drugačne ločitve pristojnosti zakonodajnih in izvršilnih oblasti) – vladno in parlamentarno fazo.

Vladna faza se običajno osredotoča na pripravo in predlog zakonskih osnutkov, ki jih oblikuje vlada. V vladni fazi bo zakonski osnutek najprej sprejelo ministrstvo in ga poslalo vladi, kjer bo osnutek obravnavan ter nato vrnjen v izboljšave ali pa potrjen. Ko vlada potrdi osnutek, se ta predloži parlamentu, kjer poteka standardni zakonodajni postopek. Ko zakonski osnutek postane zakon, je obvezno, da se v skladu z zakonskimi določbami implementira.

Parlamentarna faza pa vključuje obravnavo in morebitno sprejemanje teh predlogov v parlamentu, kjer se izvedejo razprave, amandmaji in glasovanja. Ta proces je kritičen, saj zagotavlja demokratično legitimizacijo politik, ki jih sprejemajo odločevalci, in omogoča dodatno vključenost različnih interesnih skupin v oblikovanje zakonodaje. Zakonodajni postopek je torej ključen za to, da se določena javna politika formalizira in postane del pravnega sistema.

Lindblom (1959) izkazuje konvencionalni pristop k odločanju z argumentom, da je večina odločitev v javnih politikah inkrementalnih in da birokracija pri svojem delu napreduje z malimi koraki. Sabatier in Jenkins-Smith (1993) pokažeta, da sta odločanje in tudi celoten proces javnih politik boj med različnimi zagovorniški koalicijami, boj med različnimi prepričanji in vrednotnimi sistemi. Agamben, Schmitt in Foucault opozarjajo na problem demokratičnega primanjkljaja pri odločanju. Ko gre za izredne dogodke, smo pogosto priča »vladanju z dekreti«, kjer so v veljavi skrajšani postopki sprejemanja odločitev (Schmitt, 2005; Agamben, 2005; Foucault, 1979). Slednje se je potrdilo tudi v primeru obvladovanja pandemije covid-19 (Pinterič, 2022).

Vsekakor ne smemo izpustiti pomena tako imenovanega omejenega racionalnega odločanja (angl. *bounded rationality*), katerega avtorji argumentirajo, da narava tega dejanja temelji na omejenem naboru informacij za odločanje (Cairney, 2019; Birkland, 2020). Še zlasti pomemben je pojav umetne inteligence v zadnjih letih, ki korenito spreminja naravo odločevalskih procesov in bo zelo verjetno v prihodnosti večinoma nadomestila človeški faktor. Ni še popolnoma jasno, kakšne bodo posledice za hitro odzivanje v primeru naravnih nesreč. Po eni strani bo verjetno možnost napak pri odločanju celo manjša, vendar popolnoma brez vključevanja človekovega intuitivnega odločanja pa kljub temu ne bo šlo.

### 1.9.5 Implementacija

**Peta faza** je izvajanje javnopolitičnih odločitev (po navadi v obliki zakona ali podzakonskega akta). Zakonodajalec na podlagi sprejetega zakona od izvršne oblasti zahteva, da implementira določbe zakona. V večini primerov se

izvajanje najprej prenese na pristojno ministrstvo. Ministrstvo mora v prvi fazi implementacije pripraviti tako imenovane izvršilne akte (podzakonski akti, ki določajo vprašanja, ki so ostala odprta za nadaljnjo interpretacijo). Nato začne izvajati ali zahteva izvedbo s strani drugih odgovornih institucij. Na primer, Zakon o visokem šolstvu se politično izvaja prek ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo, vendar je dejanska izvedba zakonskih določil predvsem naloga, ki jo opravljajo univerze.

Implementacija je uspešna, če so bili javnopolitični cilji prej jasno postavljeni. V nasprotnem primeru prihaja do zapletov, kar sta pokazala že Pressman in Wildavsky (1973). Prvi model implementacije je znan kot izvajanje javne politike od zgoraj navzdol. Prednost tega pristopa je, da je vnaprej znana hierarhija odnosov in da obstajajo jasna »pravila igre«. Cilji so v tem pogledu merljiva kategorija. Negativna stran pristopa od zgoraj navzdol pa je, da izvajalci na terenu niso vedno dovolj povezani z višjimi ravnmi odločanja. Lipsky (1980) govori o vlogi »birokracije ulice«, torej o tistih javnih uslužbencih, ki so v neposrednem stiku z državljani. Socialni delavci ali policisti so skupine, ki so vedno v tesnem stiku z državljani in kot taki zadnja instanca v procesu implementacije. Če lahko državljani prek »birokracije ulice« predlagajo konkretne rešitve oziroma skrbijo za implementacijo javnih politik, potem govorimo o pristopu, ki je ustvarjen od spodaj navzgor. Taka vrsta implementacije se prilagaja lokalnim potrebam in specifičnim zahtevam ter načinu življenja lokalnih prebivalcev. Nadzor s strani odločevalcev pa je morda težji, ker v izvedbeni praksi obstaja tudi odmik od postavljenih ciljev javne politike. Tretji model implementacije pa je hibriden, saj združuje oba prejšnja pristopa. Sabatier in Jenkins-Smith (ur., 1993; 1999) razlagata hibridni model z uporabo modela zagovorniških koalicij, ki jih posebej opisujemo v nadaljevanju knjige. Implementacija je dolgoročen proces. Gre za proces evolucije, v katerem se spreminjajo koalicije in akterji ter se soočamo z novimi razlagami javnih politik. Uspeh implementacije je odvisen od tega, kako stabilna so politična prepričanja v teh koalicijah. Implementacija je lahko konfliktna, če »motilci« iz zunanjega okolja pomembno vplivajo na obstoječi sistem javnih politik. Kot del teorije implementacije lahko razumemo tudi različne modele upravljanja javnih politik, ki spadajo v tematski sklop upravljanja (angl. *governance*).

Nadzor nad izvajanjem javnih politik (monitoring) se običajno izvaja na več ravneh – od notranjega nadzora do zunanjega nadzora. Običajno ga izvajajo ministrstva, uradi ministrstev ali vlada, področni inšpektorati, Računsko sodišče (v primeru javnih financ) ali druge pooblaščenice institucije. Predmet nadzora niso rezultati oziroma učinki javnih politik, temveč to, ali so izhodne dejavnosti v skladu s sprejeto javno politiko. V primeru morebitnih razlik med zahtevanimi aktivnostmi in dejanskim delovanjem se v tej fazi

zahteva uskladitev opravljenih dejavnosti s tistimi, ki so bile načrtovane. Učinkovit nadzor je bistven za uspešno izvajanje javnih politik, saj zagotavlja, da se zakonodaja uresničuje tako, kot je bilo predvideno, in da so morebitne težave hitro prepoznane in odpravljene. S tem se povečuje odgovornost tistih, ki izvajajo javne politike, in pripomore k večji transparentnosti v procesu odločanja in izvedbe.

### 1.9.6 Ocena in evalvacija politike

V znanosti so evalvacijske študije specializirano področje, ki se ne ukvarja le z uspešnostjo izvedbe, temveč tudi z vplivom uresničenih javnih politik na družbo, še zlasti glede na javnopolitični problem, ki je v osnovi sprožil celoten javnopolitični proces. Evalvacija se v tem smislu ne osredotoča le na neposredne ukrepe oziroma posledice (angl. *outputs*) posamezne politike, temveč predvsem na njene učinke (angl. *outcomes*). Evalvacija je tudi pomemben kazalnik uspešnosti delovanja odločevalcev ali vladnih akterjev.

Če evalvacija pokaže negativne učinke posamezne javne politike oziroma javnopolitične spremembe, je to jasen signal za odločevalce. Prvič, da so zgrešili s svojo rešitvijo, in drugič, da morajo poiskati ustrežnejšo rešitev. Podobno se to lahko opazi tudi v primerih, ko evalvacija pokaže, da javna politika ali javnopolitični ukrep ni imel nobenega učinka in da je bil bolj sam sebi namen, energijsko potratna dejavnost, financirana iz proračuna. Pri tem je pomembno opozoriti, da vsaka ocena stanja, ki se imenuje evalvacija, dejansko ni nujno prava evalvacija, saj slednja zahteva visoko raven sistematičnega in metodološkega pristopa s (samo)kritično analizo obravnavane teme. Državam pogosto (namerno) ne uspe izvesti celovite evalvacije javnih politik, zlasti v smislu kritične evalvacije vpliva politik na družbo. Države pogosto pripravljajo evalvacije na ravni spremljanja rezultatov s spremljajočimi komentarji in predlogi za izboljšanje (večjo učinkovitost) izvajanja, s čimer so dejansko ujete v predhodni fazi monitoringa.

Če se v kontekstu evalvacije navežemo na fokusne dogodke in Birklandova (1997; 1998) dognanja, potem je smiselno vrednotenje politike opredeliti nekoliko bolj poglobljeno. Kot trdi Birkland (2020), fokusni dogodki razkrijejo pomanjkljivosti sistema javnih politik v posamezni državi. Sproži se potreba po učenju iz preteklih javnih politik (primerov) z namenom, da države ne bi ponavljale napak. Baumgartner in Jones (1993) v okviru točkovnega ravnotežja poudarjata, da korenite spremembe nastanejo po dolgem obdobju stabilnih politik. Pomembno je, ali te spremembe pomenijo tudi uveljavljanje novih vrednotnih standardov. Poplave leta 2023 so posledično povzročile tudi poglobljene evalvacijske študije o nastali škodi in rekonstrukcijskih ukrepih. Analizirana so bila področja protipoplavnih načrtov, ocena odzivnosti sistemov ter analiza vodne infrastrukture. Pouda-

riti je treba dva vidika vrednotenja politike. Prvi vidik je vrednotenje s pomočjo »dokazov«, kjer so ključni predvsem kvantitativni kazalci, ki kažejo objektivnost in merljivost fokusnega dogodka. Drugi vidik pa je predvsem interpretativni, način in vzorci, kako lokalni prebivalci vrednotijo okolje in ali so zadovoljni z ukrepi aktualne vlade.

Weiss (1998) trdi, da je vsako vrednotenje načeloma tudi politično. Financiranje prihaja od politike, interpretacija družbenih problemov pa ima tudi politično konotacijo. Hkrati pa ne moremo spregledati simbolnega učinka vrednotenja politik, ki je neko stanje »družbe stalnega vrednotenja«. Rossi, Lipsey in Freeman (2004) poudarjajo, da je pri vrednotenju ključno, da je vrednotna raziskava dobro zasnovana, da je dizajn raziskave pravi. Evalvacija je lahko predhodna ali naknadna, v Sloveniji pa je pogosto problem, da so evalvacijske študije pomanjkljive. Pomemben akter vrednotenja politik je vsekakor Računsko sodišče. Čedalje več izrednih dogodkov nas sili k boljšemu načrtovanju javnih politik in k bolj poglobljenem vrednotenju ter učenju na preteklih izkušnjah. Vedung (1997) navaja, da mora vsaka evalvacija vsebovati jasna merila vrednotenja, merljive kazalce ter preverjanje učinkov neke politike. Fokusni dogodki lahko pokažejo na systemske pomanjkljivosti instrumentov (regulacija, finance, informacije) ter jih na novo ovrednotijo.

### 1.9.7 Možnost terminacije

Poleg sedmih predhodno omenjenih faz lahko dodamo še osmo, ki se imenuje ukinitve javne politike (terminacija). Na podlagi rezultatov evalvacije lahko v tej fazi razvoj posamezne javne politike ubere različne smeri. Če evalvacija pokaže, da je izvajana javna politika ustrezna in pozitivna rešitev za zadevno vprašanje, ne pride do prekinitve, temveč do nadaljevanja sprejete rešitve in se posledično vzpostavi zanka nazaj do pete faze javnopolitičnega procesa. Druga možnost je, da je uresničena javna politika (navadno posamičen javnopolitični ukrep) uspešno odpravila problem, ki se verjetno ne bo vnovič pojavil. V tem primeru se vse dejavnosti v okviru te javne politike prekinejo. Vendar pa je tak primer zelo redek in nenavaden. Tretja možnost je, da evalvacija pokaže, da izvedena javna politika (ukrepi) ne rešuje osnovnega problema, ga rešuje zgolj deloma ali pa povzroča nove probleme na drugih področjih. V tem primeru se javnopolitične aktivnosti (ukrepi) prekinejo (terminacija), javnopolitični postopek pa se vrne v tretjo fazo, v kateri se poiščejo primernejše rešitve. V tem primeru govorimo o tako imenovanem javnopolitičnem ciklu, saj se javnopolitični proces sklene in vrne na prejšnje faze, kar pomeni, da se situacija vnovič analizira ter za neurejeno vprašanje iščejo nove rešitve.

Javnopolitični cikel ponazarja dinamičnost procesov oblikovanja politik, kjer se odločanje in uresničevanje javnih politik nikoli ne končata za vedno, temveč se vedno znova obnavljata in prilagajata potrebam družbe ter njenim izzivom.

## 1.10 Okolje javnih politik

Javne politike se ne oblikujejo v praznem prostoru. Nanje vpliva kompleksno prepletanje različnih akterjev in širše okolje, v katerem delujejo. To okolje zajema socialne, ekonomske, politične in kulturne dejavnike, ki oblikujejo politična vprašanja in sprejete rešitve za ta vprašanja. Po Palu (1987, str. 117) obstaja šest glavnih kategorij okoljskih značilnosti, ki povečujejo verjetnost, da posamezna vprašanja postanejo javnopolitična vprašanja, in ki vplivajo na druge faze procesa oblikovanja javnih politik. Te kategorije so predstavljene v Shemi 5.

**Shema 4:** Vplivi okolja na javne politike



Vir: Pal (1987, str. 117).

Na podlagi zgornje sheme na vsak proces oblikovanja javnih politik vpliva splošni kulturni kontekst družbe, v kateri poteka. Na primer, v konservativnih družbah se vprašanja, povezana z družinsko politiko, pogosto osredotočajo na ohranjanje tradicionalnih družinskih struktur. Ta tradicionalni pristop lahko povzroči diskriminacijo alternativnih oblik družine, vprašanja o splavu pa se pretežno obravnavajo v okviru *pro-life*.

Demografija kot druga ključna značilnost okolja pomembno vpliva na javne politike, povezane s starostjo, izobrazbo ali ekonomskimi dejavniki. Družbe z višjim deležem starejših posameznikov se običajno osredotočajo na vprašanja zdravstva in upokojitve, mlajše prebivalstvo pa pogosteje postavlja v ospredje vprašanja pomanjkanja delovnih mest.

Razredni konflikti (kar se morda sliši marksistično in jih je mogoče imenovati tudi socialni konflikti) pomembno vplivajo na proces oblikovanja javnih politik, saj kažejo ključne družbene razlike kot os, okrog katere se oblikujejo javne politike. Ta vidik lahko razumemo kot javnopolitično okolje, ki spodbuja vprašanja z močnejšimi političnimi posledicami, zlasti v smislu volilnih izidov. Na primer, med gospodarsko krizo v Sloveniji od leta 2008 do leta 2014 so politične stranke – predvsem tiste iz konservativnega miljeja – raje obravnavale delitve v družbi, kot pa se lotevale tvornejše obravnave vprašanj. Med podobne primere spada tudi razkol v primeru predloga zakona o davku na nepremičnine iz leta 2013. Ko je predlog propadel, so kritiki obtožili vlado, da sprejema dopolnilne ukrepe za omilitev zmanjšanja proračunskih prihodkov v višini 200 milijonov evrov.

Naslednja raven javnopolitičnega okolja se nanaša na institucionalne prakse. Te prakse opredeljujejo, tako formalno kot tudi neformalno, zmožnost institucij, da delujejo kot javnopolitični akterji. Institucije z razmeroma ohlapnimi normami se lahko precej hitreje prilagodijo spreminjajočim situacijam kot tiste s hierarhičnimi in formaliziranimi oblikami vedenja.

Blizu tega so tudi strategije skupin, ki pa jih ne smemo zamenjevati z institucionalnimi praksami. Institucionalne prakse predvsem oblikujejo notranja pravila ravnanja javnopolitičnih akterjev, strategije skupin pa definirajo njihovo odzivanje na zunanje spodbude. Odzivi se lahko gibljejo od ignoriranja impulzov do pogajanj, kompromisov ali nasprotovanja. Sprejemljivost teh vedenj se razlikuje, zlasti glede na vire, ki jih ima posamezna javnopolitična institucija na voljo. Na primer, pogajalsko stališče nevladne organizacije Greenpeace je razmeroma omejeno, dokler svojih dejavnosti ne temelji na demonstraciji moči z gverilskimi dejavnostmi in protesti. Nasprotno pa se vladnim akterjem ni treba zanašati na take dejavnosti, saj se opirajo na svojo (bolj ali manj legitimno) upravljavsko moč.

Zadnji zunanji cikel okolijskih vplivov na javne politike vključuje posameznike z njihovimi navadami, značaji in interesi. V tem smislu posamezniki delujejo kot predstavniki različnih institucij in posredno vplivajo na javne politike. V nekaterih primerih so nekateri posamezniki zaradi svojega položaja ali ugleda sposobni neposredno vplivati na oblikovanje politik brez povezave s katero koli institucijo. Ti posamezniki so običajno različni mnenjski voditelji, ki so pred tem zasedali pomembne položaje, vendar ohranili svojo karizmo in vpliv tudi po odhodu s položajev formalne moči.

Poleg teh šestih dejavnikov, ki jih Pal (1987) opredeljuje kot ključne okolijske vplive na javne politike, dodajamo še enega, ki se morda zdi očiten, vendar ga zakonodajna praksa nenehno zavrača kot neresničnega. To je sam sistem javnih politik. Javne politike vplivajo na javne politike. To je

najbolj očitno, ko javnopolitični odločevalci mislijo, da to ne drži. In ker imajo moč, da se njihova prepričanja lahko uveljavijo, se država običajno sooča z neusklajeno zakonodajo in javnimi politikami, ki si nasprotujejo. To lahko vidimo na primer v socialni politiki in ekonomski politiki, še zlasti če mora država združiti tržno usmerjeno ekonomijo z močnim sistemom socialne države.

## 2. poglavje

---

# AKTERJI JAVNIH POLITIK IN RELACIJE MED NJIMI

---

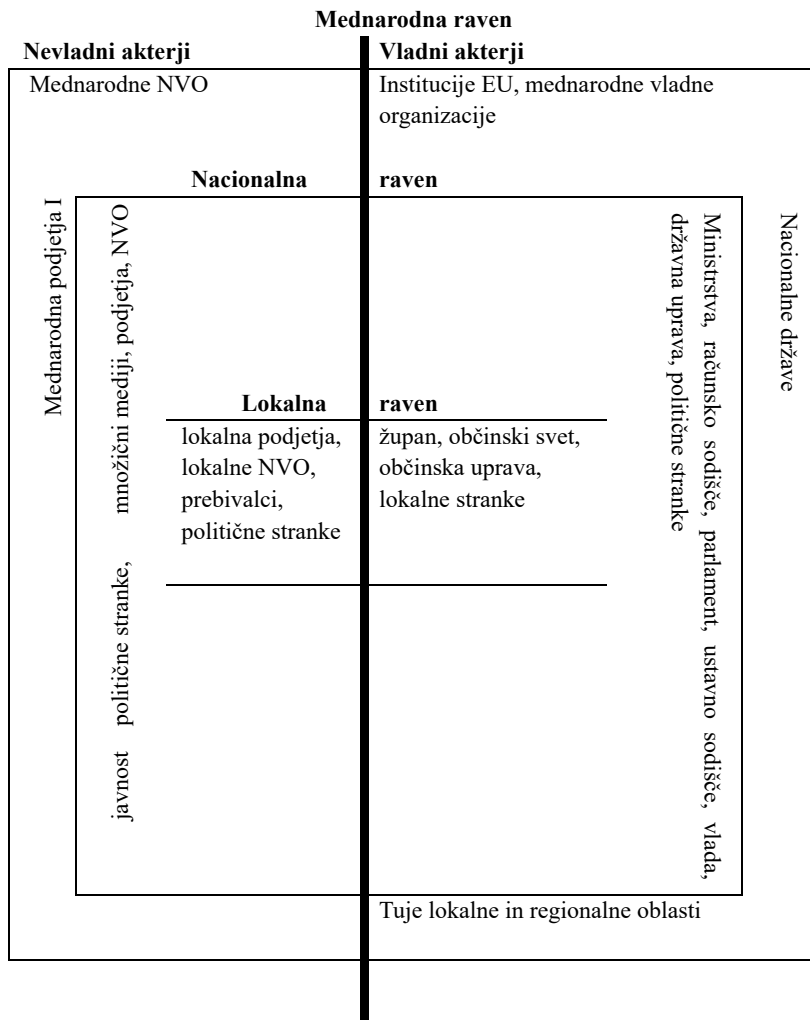
### 2.1 Akterji, vloga posameznikov in institucij

V vsakem pisanju o javnih politikah je vedno treba najti ustrezno mesto za obravnavo akterjev in aren, saj je ta koncepta smiselno uporabljati že od vsega začetka obravnave. Glavna značilnost javnopolitičnih akterjev in aren je, da je vsak izhod in rezultat politike močno odvisen od teh dveh kategorij in njihovih odnosov v okviru posameznih javnih politik. Hkrati so javnopolitične arene (kot agregati posameznih akterjev in njihovega okolja) prostor, v katerem se razvijajo posamezne javne politike.

Sprva lahko akterje (v slovenščini se pogosto poimenujejo kot javnopolitični igralci) razdelimo v dve glavni kategoriji: vladne in nevladne (tudi formalni in neformalni). Med vladnimi javnopolitičnimi akterji so institucije političnega predstavljanja (parlamenti), institucije izvršilne oblasti (vlada, ministrstva, javne agencije itd.), javna uprava na različnih ravneh in politična predstavništva na nižjih ravneh. Nevladni akterji so predstavniki različnih interesov (poslovne in civilnodružbene skupine), politične stranke (njihovi neparlamentarni deli), strokovna javnost (ki ima običajno vlogo kompetentnega znanja, ki podpira določene interese ali predlaga javnopolitične rešitve) in množični mediji (glej Pal, 1987, str. 107–115; Grdešić, 1995, str. 69–78 in Howlett in Ramesh, 2003, str. 52–84). Poleg tega pa dodatno poudarjamo tudi posameznika kot javnopolitičnega akterja, saj so posamezniki, ki so zaradi svojega socialnega kapitala in drugih virov sposobni sodelovati v javnopolitičnih arenah kot neodvisni akterji. Pogosto imajo vlogo moralne in strokovne avtoritete, ki ima raven vpliva na druge akterje ali javnost, pri čemer ta vpliv ne izhaja iz njihove funkcije, temveč njihove osebe same po sebi. Posamezniki, ki imajo to vlogo, so pogosto neodvisni misleci z dol-

go zgodovino socialne angažiranosti ali nekdanji vplivni politiki. Kingdon (1984) razpravlja o posameznikih, ki jih imenuje podjetniki ali brokerji, ki skrbijo za »vidnost« družbenih problemov.

**Shema 5:** Javnopolitični akterji in javnopolitična arena



Zgornja institucionalistična opredelitev je eden od najpogostejših načinov razumevanja participacije v javnopolitičnih procesih, ki temelji na pravilih participacije in različnih interesih. Pravila vključevanja akterjev so podrejena pravilom posameznega procesa (kako se politični proces oblikuje in odvija) ter institucionalnim pravilom posameznega javnopolitičnega akterja, ki sodeluje (kako se lahko akter vede, kakšne so njegove kompetence). Racio-

nalnost procesov vključuje tudi vprašanje interesov, ki jih je treba razumeti kot racionaliziran sistem želja za maksimizacijo koristi ali zaščito pred izgubami za posameznega akterja. Logika racionalizacije se nagiba k političnim rešitvam, v katerih imajo vsi ali večina koristi, ali pa k rešitvam, ki se jim vsi trudijo izogniti za morebitne izgube (moči, položaja ali drugih virov). Kadar taka rešitev ni mogoča, se vpleteni akterji trudijo vsaj zmanjšati negativne učinke. Institucionalno-racionalna logika analize javnih politik ne upošteva (ali sistematično podcenjuje) vprašanja iracionalnosti političnih akterjev (kot sta čustvenost in tudi duševnost pri logičnem sklepanju). Iracionalnost je lahko posledica pomanjkanja relevantnih informacij, iracionalnosti akterjev ali njihove absolutne potrebe, da uresničijo svoje ideje za vsako ceno, ne glede na posledice. Nepopolne informacije povzročajo, da so odločitve akterjev le omejeno racionalne v okviru informacij, ki so na voljo. To lahko poenostavimo z naslednjim primerom: akter A se v nekem procesu odloči za rešitev X na podlagi informacije Z in ob odsotnosti informacije S. Če bi ta akter imel ob času odločanja tudi informacijo Z + S, bi se odločil za rešitev Y, ki je racionalnejša, vendar v danem primeru nedostopna zaradi pomanjkanja informacije S. Primer zaščite interesov za vsako ceno lahko razumemo kot akterja A, ki zasleduje rešitev X, čeprav izgubi rešitev Y, za katero se šteje, da je dolgoročno koristnejša. Takšno vedenje je običajno rezultat zelo specifičnega interesa, ki je za tega akterja zelo pomemben (morda gre za misijo ali življenjski cilj), tudi ko drugi ne vidijo vrednosti v rešitvi X.

S tem se približujemo tretjemu vidiku iracionalnega vedenja političnih akterjev, ki ga večina pristopov v študijah javnih politik običajno prezre. Z drugimi besedami, študije javnih politik pogosto ne prepoznajo razlike med institucionaliziranimi akterji in njihovimi personaliziranimi predstavniki (v kontekstu javnopolitičnih omrežij tudi van Waarden, 1992, str. 33, opozarja na potrebo po zavedanju te razlike). Normativna predvidljivost institucionaliziranih akterjev nudi udobje pri razumevanju osnovnega razvoja posameznega javnopolitičnega procesa. Hkrati zanemara posamične specifike, ki pogosto vplivajo na javnopolitične rešitve ali razvoj procesa. V praksi oblikovanja javnih politik v okviru normativnega konteksta je poudarek na komunikaciji akterjev, ki so zaradi svojih osebnih psiholoških profilov bolj ali manj združljivi ali privlačni drug za drugega (o medosebni privlačnosti glej Forgas, 1987). Ti posamezniki z določenimi psihološkimi profili in socialnim kapitalom (kot sposobnost za vstop in plodno sodelovanje v družbenih odnosih) delujejo v imenu institucij. Prezrtje tega dejstva povzroča neskladje med razumevanjem idealnih procesov, pričakovanih izidov javnih politik in resničnostjo. Posledice lahko opišemo z drugim primerom, ki ga je mogoče aplicirati na katero koli ciljno usmerjeno dejavnost, ne le na področju javnopolitičnih procesov (glej Shemo 6).

Za ohranjanje uravnotežene socialne politike v Sloveniji je potrebno sistematično pogajanje tako imenovanih socialnih partnerjev (vlada oziroma resorno ministrstvo, sindikati in predstavniki podjetij). V teoriji to poznamo tudi kot tripartitna pogajanja. Rezultat bi moral biti stabilna socialna politika, ki vpliva na ekonomski razvoj ter socialno stabilnost države in socialno blaginjo naroda. Vendar pa razprava poteka med predstavniki »socialnih partnerjev«, torej posamezniki, ki jih je mogoče imenovati ob kateri koli točki v času in jih je mogoče zamenjati (na primer zaradi smrti, odstopa itd.), institucije pa ostajajo enake.

V naslednjem opisu (Tabela 1) osebnih značilnosti ter posebnega scenarija bomo poskušali ponazoriti osnovni problem ignoriranja tako imenovanega človeškega faktorja v oblikovanju politik, čeprav institucionalni okvirji ostajajo enaki.

**Tabela 1:** Človeški faktor v pogajanjih

Oseba	Glavne osebnostne lastnosti	Odnos do drugih in osebne okoliščine	Rezultat	
			pričakovan	dejanski
<b>A</b>	negotov – sledi navodilom nadrejenih	negativen odnos do osebe C (medosebni spor v preteklosti)	na osnovi pogajanj bi moral biti dosežen kompromis med partnerji, po katerem vsi pridobijo z rezultatom (ali vsaj nihče ne izgubi) glede na ekonomske razmere v državi	dosežen je kompromis na osnovi močnejšega položaja osebe B, kot posledica njene odločnosti in sočasne šibkosti osebe C, ki je oseba A zaradi osebnega dogodka v preteklosti ne podpre
<b>B</b>	odločen in trmast	v postopku ločitve		
<b>C</b>	odprt za kompromise, čeprav tvega lastne interese ali interese institucije, ki jo predstavlja	v 14 dneh bo napredoval ali menjal delovno okolje		
<b>D</b>	negotov – sledi navodilom nadrejenih	negativen odnos do osebe F (medosebni spor v preteklosti)	na osnovi pogajanj bi moral biti dosežen kompromis med partnerji, po katerem vsi pridobijo z rezultatom (ali vsaj nihče ne izgubi) glede na ekonomske razmere v državi	kompromis ni dosežen, ker oseba F ni pripravljena na kompromise na račun svojih interesov. Nesposobnost kompromisa je dodatno okrepljena z dejstvom, da D podpira E zaradi spora z F v preteklosti. F v tem pogledu blokira možnost pogajanj in doseganja kompromisa
<b>E</b>	odločen in trmast	v postopku ločitve		
<b>F</b>	zaprt za kompromise, čeprav tvega lastne interese ali interese institucije, ki jo predstavlja	v 14 dneh bo napredoval ali menjal delovno okolje		

Zgornja tabela scenarija je precej ohlapna, vendar upamo, da dovolj dobro ponazarja, kako lahko ena sama osebna značilnost vpletenih vpliva na javno-politični proces ter njegove posledice (in posledično na rezultate).

Argument proti priznavanju človeškega faktorja kot pomembnega dela aktivnosti javnopolitičnih akterjev je njegova kompleksnost, nepričakovan učinek njegove aktivnosti in zahtevna metodologija raziskave. Po drugi strani pa trenutni pristopi, tudi brez upoštevanja človeškega faktorja, še vedno pri-

našajo razmeroma robustno in dobro podprto razumevanje javnopolitičnih aktivnosti. Hkrati pa je argument za sistematično raziskovanje vpliva človeškega faktorja na javne politike v primerih, ko se očitno dobro pripravljene javnopolitični procesi ne končajo, tako kot so načrtovani v skladu s pravili, in je treba poiskati razloge za ta odstopanja. Hkrati bi raziskava vpliva človeškega faktorja na javne politike premaknila razumevanje javnih politik z institucionalističnega na bolj konstruktivističen pristop, kar bi omogočilo globlje razumevanje resničnosti.

Kljub splošnemu dejstvu, da lahko bolj ali manj kdor koli postane javnopolitični akter, le redki zmorejo prevzeti položaj relevantnih (tistih, ki jih poslušajo) akterjev. To še zlasti velja za nevladne akterje, ki imajo omejen dostop do političnega prizorišča in relevantnih politik z vidika vladnih akterjev. Colebatch (2004, str. 36 in 44) imenuje take akterje »outsiderji«. Njihova glavna značilnost je, da nimajo dostopa do javnopolitične skupnosti ali javnopolitičnega prizorišča – prostora, kjer poteka oblikovanje javnih politik. Javnopolitično prizorišče je v tem smislu zaščiten s tako imenovanimi institucionalnimi varuhi, ki omejujejo možnost postati del posameznega prizorišča, in posledično omejujejo sposobnost postati relevanten javnopolitični akter. Vratarji javnih politik so pogosto osrednji akterji. Vendar jih je mogoče razumeti tudi kot sistem (ne)formalnih zahtev in pogojev, ki jih mora izpolniti posamezen akter, da bi bil vključen v posamezen proces.

Ključno za razumevanje vloge državljanov pri izvajanju in oblikovanju javnih politik je opredeliti njihovo vlogo in potencialni vpliv pri nastajanju izrednih dogodkov. Arnstein (1996) v svojem znamenitem prispevku o participativni lestvici ugotavlja, da je pomembno jasno opredeliti ločnico med navidezno in pravo politično močjo posameznikov, ki sodelujejo pri procesih oblikovanja javnih zadev. Govorimo lahko o opolnomočenju posameznikov skozi proces sooblikovanja in soustvarjanja javnih politik (Pateman, 1970; Fung, 2004; Nabatchi in Leighninger, 2015).

Kako se državljanji odzivajo ob pojavu izrednih dogodkov? Znanih je veliko primerov, ko se na ravni skupnosti državljanji povežejo z namenom medsebojne pomoči, podpore reševalnim ekipam, samooskrba pa postane pomembna komponenta preživetja v takem obdobju. Mobilizacija lokalnih prebivalcev se pogosto zgodi brez pomembnejšega sporočila odločevalcev, takoj ko je zaznana nevarnost. Torej, če izhajamo iz socioloških značilnosti pojma skupnost, je slednja pogosto neodvisna od takojšnje pomoči države. Slednja pa seveda nato dopolnjuje oziroma podpira tako imenovano samooskrbno sposobnost lokalnih skupnosti. Tukaj je vloga socialnega kapitala (mreže pomoči in stikov) temeljna sociološka predpostavka sodelovanja. S tem se zagotavlja nekakšna dolgoročna odpornost prizadetega območja. Če

obstaja vsaj minimalna povezanost med državnim posegom in socialnim kapitalom v skupnosti, je posledično zaznava državljanov glede odpornosti na naravne nesreče in izredna stanja pozitivna. Pomoč in sodelovanje dojemajo kot akt pravičnosti in enakosti.

Še večji izziv nastane v dojetanju izrednih pojavov. Gre za razlike med znanstvenim, strokovnim in laičnim vidikom. Številni moderni pristopi k boljši odzivnosti na naravne nesreče govorijo prav o integraciji teh vidikov v enotnejšo strukturo (Birkland, 1997; Boin, 't Hart, Stern in Sundelius, 2005; Comfort, 2007; Kapucu, 2006).

Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč 2015–2030 (UNDRR) spodbuja celostni družbeni pristop. Poudarja vključevanje lokalnih skupnosti in posameznikov, ki jih nesreče neposredno prizadenejo. Ti deležniki niso več zgolj prejemniki pomoči, temveč so prepoznani kot aktivni udeleženci pri ocenjevanju tveganja, odločanju o intervencijah in okrevanju po nesreči v skladu z načelom »Obnovimo bolje« (UNDRR, 2015). Priročnik Sphere (2018) podobno postavlja posameznike v središče humanitarnega odziva. Določa minimalne standarde za pomoč, hkrati pa poudarja odgovornost do prizadetih skupnosti in zagotavlja, da imajo prejemniki pomoči glas pri določanju narave zagotovljene podpore. Priporočilo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2014) o upravljanju kritičnih tveganj krepí podoben vidik: učinkovito krizno upravljanje zahteva sodelovanje na vseh družbenih ravneh, od nacionalnih vlad do lokalnih skupnosti in posameznikov. Ta celostni družbeni pristop zagotavlja smernice tudi državam, ki niso članice OECD. Odprti viri podatkov imajo zdaj ključno vlogo pri krepitvi preglednosti in načrtovanju intervencij. Evropsko središče za podatke o tveganjih JRC DRMKC in globalna podatkovna baza EM-DAT omogočata raziskovalcem, novinarjem in občinam dostop do istih podatkov kot vlade in institucije (Disaster Risk Data Hub, 2022). Taka odprta infrastruktura ne omogoča le boljšega razumevanja tveganj, temveč tudi povečuje odgovornost vlade, saj državljanom zagotavlja orodja za spremljanje, preverjanje in sodelovanje pri odločitvah glede družbene pripravljenosti na prihodnje nesreče.

Državljan je postavljen v kompleksno dogajanje, v katerem se pokaže »radikalna« narava izrednih dogodkov, ki jih Birkland (2020) imenuje fokusni dogodki in ki imajo značilnosti pojavov, ki se zgodijo hitro in nenadno ter jih je zelo težko nadzorovati. Čeprav je jasno, da so večinoma posledica delovanja človeka (glej Bauman, 2025), se ta dejanja pogosto občutijo skozi daljše obdobje v človeški zgodovini. Tukaj lahko kot primer omenimo podnebne spremembe, kjer se razpravlja o tem, ali človek pomembno vpliva na naravo s svojim delovanjem ali pa je kaotičnost in hkrati urejenost naravnih sistemov tako kompleksna, da je ne zmoremo popolnoma razumeti. Demo-

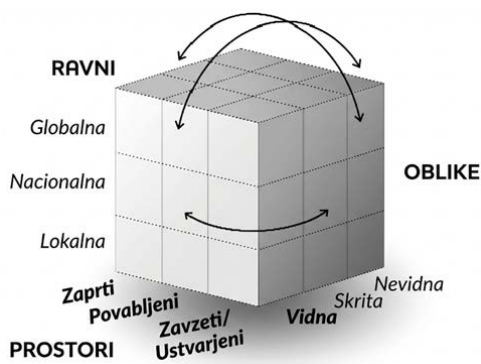
kratična vizija deliberacije državljana je vsekakor bistvo discipline analize javnih politik. Hkrati pa, ko se pojavijo izredni dogodki, na plano vedno pride tendenca odločevalcev po večjem nadzoru javnega prostora. Določena stopnja avtoritarnosti pri odločanju v takih situacijah je vsekakor nujna, vendar kot smo videli pri pandemiji covid-19, se lahko hitro sprevrže v popoln nadzor družbe. Paradoks pa je, da so se države s strožjimi političnimi režimi, kot je na primer Kitajska, zelo uspešno spopadale s pandemijo. Drug primer pa je Kanada, ki velja za eno bolj zglednih demokracij v svetu in je v nekaterih provincah uvedla primerljivo stroge ukrepe. Tak primer je bila provinca Ontario, v drugih provincah pa so se oblikovala celo območja prostega prehoda ljudi in storitev, znan kot Atlantic Bubble – med štirimi atlantskimi provincami: New Brunswick, Nova Škotska, Otok princa Edvarda in Nova Fundlandija ter Labrador (Government of Ontario, 2020).

Dober primer shematizacije državljanske participacije na primeru izrednih dogodkov in naravnih nesreč je lahko kocka moči (Gaventa, 2006). Njeno pravo uporabnost sicer predstavljamo v delu knjige, v katerem so posebej izpostavljene študije primera fokusnih dogodkov. Tukaj podajamo le nekaj bistvenih značilnosti. Gaventa je za potrebe empirične analize uporabil prispodobno Rubikove kocke, ki je vsem znana kot praktično orodje za urjenje veščin. Vsaka ploskev predstavlja en vidik participacije državljanov, s posebnim poudarkom na opolnomočenju marginalnih skupin. Različne vidike moči si je Gaventa izposodil od svojega mentorja, profesorja Stevena Lukesa, ki je inoviral in apliciral moč v treh vidikih. Lukes (2006) prvi vidik moči pojmuje kot vidno moč, kjer se akterji na odprtem prizorišču borijo za prevlado, ob uporabi virov, ki so na voljo. Zmaga tisti, ki te vire najbolje uporabi oziroma jih poseduje zadostno količino. Ob tem Gaventa poudarja različne ravni odločanja v javnih politikah – od lokalnega, prek državnega do nacionalnega. Kompleksnost sodobnega upravljanja javnih politik pogosto obsega različne ravni dinamičnega sodelovanja med različnimi akterji. Spomnimo se samo večnivojskega upravljanja javnih politik v EU. Zadnja komponenta modela je oblikovanje prostorov za javno razpravo, ki so lahko zaprti (vlada samo odloča o zadevi), vabljeni (odločevalci povabijo na deliberacijo in nadzorujejo njen potek) ter vzpostavljeni (navadno jih oblikujejo civilne skupine od spodaj navzgor).

Navedimo nekaj primerov uporabe tega modela pri analizi izrednih dogodkov. Dhungana (2021) je del kocke moči uporabil pri analizi vpetosti prebivalcev v popotresno obnovo stanovanj v Nepalju ter napetih odnosih med politiko in praktično aplikacijo. Gaventovo predavanje na konferenci *Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction* (GNDR) kaže na neposredno aplikacijo okvira pri poskusu zmanjševanja škode v obdobju po nastanku naravnih katastrof (Gaventa, 2010). Podobno aplikacijo

je avtor omenil na primeru beguncev v Keniji ter poudaril, zakaj je model uporaben v širšem kontekstu rekonstrukcije prostora in politik po izrednih dogodkih (Gaventa, 2019; 2020). Seznam kratkih študij (na primer civilna družba ob zdravstvenih krizah, delo z ranljivimi skupinami) pokaže, kako omenjeni model uporabljajo v praksi. Treba pa je poudariti, da je bila kocka moči uporabljena na zelo širokem naboru javnih politik, s posebnim poudarkom na obnovitvenih procesih. Poleg izrednih razmer jo lahko uporabimo za zdravstvene politike, neenakost, šolstvo in druga sorodna področja (Powercube.net, 2025).

**Shema 6:** Kocka moči – obrazi moči, ravni participacije, prostor deliberacije



Vir: Gaventa, 2006, str. 26.

Primer *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR, 2020) zajema vključevanje različnih skupin prebivalstva v upravljanje s tveganji. Model ima različne stopnje intenzivnosti vključevanja javnosti, kjer je informiranje pasivna oblika udeležbe, opolnomočenje pa primer aktivnega udejstvovanja državljanov pri upravljanju naravnih nesreč. Gre za preprost linearen model, ki je razumljiv vsem udeležencem in zato uporaben pri upravljanju z izrednimi dogodki. Soroden model gradi na tako imenovani participativni odpornosti (Duque Monsalve, Navarrete Valladares in Sandoval Díaz, 2024), ki državljane pojmuje kot aktivne subjekte oblikovanja politik. Državljanje opredeljuje kot tiste, ki se povezujejo znotraj posamezne skupnosti (tudi kot primer socialnega kapitala) ter skupaj gradijo tako imenovane odporne skupnosti. Okvir DPSIR (*Drivers-Pressures-State-Impact-Response*; Lee, 2013) je bil primarno vzpostavljen na področju politik okolja, je pa kot večina sorodnih modelov participacije lahko predmet »prenosa« na druge javne politike. Javne politike je namreč smiselno pojmovati kot prelivajoče strukture, saj so v kontekstu systemskega pristopa med seboj usodno povezane. Težave na enem podsistemu vplivajo na delovanje preostalih. Iskanje smiselnega ravnotežja je torej med njimi razumljivo, vendar kompleksno z vidika modernega upravljanja naravnih nesreč.

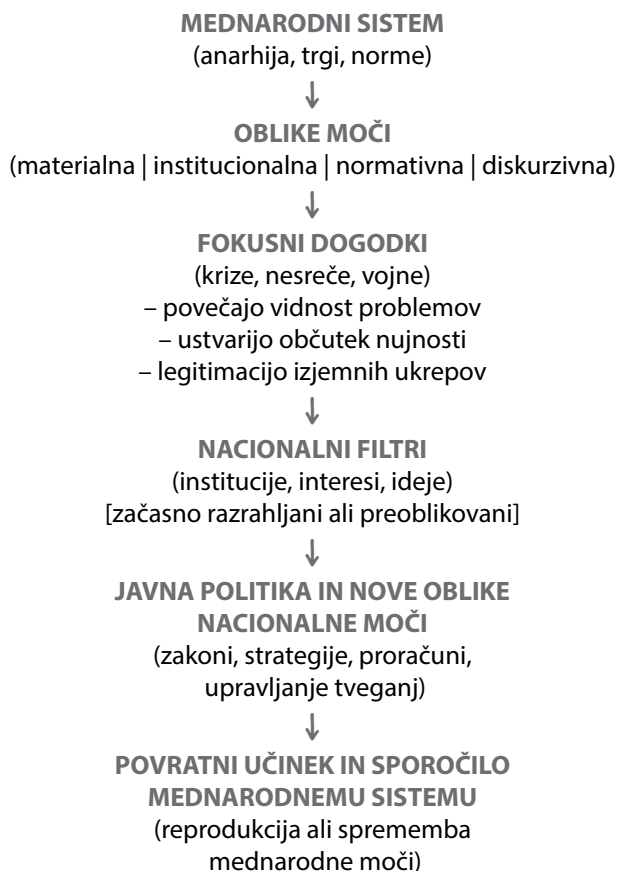
## 2.2 Pomen in definicije moči: med nacionalnimi politikami in mednarodnim redom

Pristop, ki ga tukaj uveljavljamo, na neki način poudarja, kako pomembno je razumevanje nacionalnih javnih politik v povezavi z zunanjim okoljem držav. Na primeru moči skušamo opredeliti omenjena razmerja. Mednarodni odnosi so osredotočeni na proučevanje mednarodnih struktur in sistemov, javna politika pa je doslej proučevala »notranje« procese odločanja in oblikovanja politik na nacionalni ravni. Hkrati ne moremo spregledati procesov oblikovanja politik na ravni EU, ki pa imajo svoje lastne zakonitosti. Zaradi narave kriznih situacij, ki ne poznajo nacionalnih meja, je smiselno omenjeno znanstveno razpravo postaviti kot neke vrste dialog med pristopi k javnim politikam in mednarodnimi odnosi. Osrednja teza tega poglavja je, da je moč skupni analitični imenovalec, prek katerega je mogoče povezati mednarodni sistem, fokusne dogodke in nacionalno javno politiko v enoten razlagalni okvir.

Waltz (1979) ter Keohane in Nye (1977) pojmujejo mednarodni sistem kot anarhični red. Materialna moč posameznih držav načeloma določa odnose podrejenosti in nadrejenosti. Keohane in Nye poudarjata pomen in pravila institucij pri njihovem delovanju. Poleg uporabe prisile se je mogoče pri mednarodnem redu sklicevati tudi na pravila in norme, ki morajo po mnenju liberalne šole določati postopke oblikovanja mednarodne politike in delovanja mednarodnih institucij. Vsekakor je pojem moči kot normativne kategorije na eni strani in kategorije trde moči na drugi pomemben »konflikt« med liberalno in realistično šolo (Mearsheimer, 2001; Walt, 1987; Moravcsik, 1997). Wendt (1997) pa v maniri konstruktivistične teorije poudarja pomen materialne moči in hkrati tudi nematerialnih idej. Wendt (1992; 1999) zagovarja, da moči ni mogoče razumeti le prek materialne moči. Namesto tega so državne definicije moči pogojene z intersubjektivnimi normami in identitetami (Wendt, 1999, str. 141).

Na mednarodni ravni se moč razume najprej kot materialna komponenta, kjer neorealisti kot sta Mearsheimer (2001) ter tudi Morgenthau, stavijo na vlogo in pomen trde, lahko tudi vojaške moči. Institucionalna moč pomeni igranje na karto pravil in norm, kjer so slednje oblikovane po določenih standardih. V članku *Power Through, Over and in Ideas* (2016) Vivien A. Schmidt in Martin B. Carstensen predstavljata tridelen model – moč prek idej, nad idejami in v idejah. Gre za diskurz kot mehanizem, ki oblikuje, uravnava in strukturira miselne okvirje, znotraj katerih se politikam pripisuje legitimnost. Pomembno je poudariti, da se nekateri koncepti moči na mednarodni ravni in na ravni nacionalnih politik lahko prekrivajo ter tudi dopolnjujejo.

**Shema 7:** Odnos med mednarodnim sistemom in nacionalnimi javnimi politikami skozi prizmo moči



Vir: lasten.

Fokusne dogodke umeščamo kot »sprožilce« in »ojačevalce« med mednarodno ravni in nacionalnimi javnimi politikami. Kot bomo v nadaljevanju obravnavali na ravni konkretnih primerov, so naravne katastrofe in podobni dogodki pogosto fokusni dogodki, ki zahtevajo mednarodno sodelovanje, hkrati pa sam dogodek vpliva na celoten mednarodni sistem ali le njegov del. Če upoštevamo dela Kingdona (2014) ter Baumgartnerja in Jonesa (1993), fokusni dogodki prekinajo dolga obdobja inkrementalizma in sprožijo korenite spremembe, kar načeloma omogoči intenzivnejše sodelovanje med različnimi ravni odločanja v mednarodnem sistemu.

Med fokusnim dogodkom in dejansko spremembo politike delujejo nacionalni filtri, ki vključujejo institucije, interese in ideje. Skocpol (1985) poudarja pomen državnih zmogljivosti, Hall (1993) vlogo idej in paradigem, Sabatier (1988) pa koalicijsko dinamiko.

Ko preidemo na raven nacionalnih politik, so na tem mestu v procesu ključne nacionalne institucije, ki so v preteklosti praviloma odražale weberjanski *modus operandi* z jasnim ločevanjem med politiko in birokracijo pri izvajanju politik (Peters, 2001). Danes akterji javnih politik delujejo v precej kompleksnejših sistemskih in strukturnih okoliščinah, ki odražajo kompleksnejšo naravo odločanja in vpetosti v mednarodni prostor. Javna politika je trenutek, ko se moč začne utrjevati in institucionalizirati. Lowi (1964) opozarja, da vsaka politična odločitev hkrati razporeja moč med akterji, Fischer in Stone (2009) pa poudarjata, da je politika tudi prostor diskurzivnega boja, kjer se interpretacija realnosti prepleta z oblikovanjem norm in pravil.

Če upoštevamo sistemsko logiko oblikovanja politik, je smiselno vključiti tako imenovano povratno zanko, ki ni pomembna samo v domeni nacionalnih politik kot učenje na izkušnjah. Njen smisel se lahko pokaže v pomembni povratni povezavi med nacionalno ravni in mednarodnim sistemom, ki omogoča povratne izkušnje nacionalnih držav kot sporočilo mednarodnim odločevalcem.

V preteklosti je v razpravah o moči prevladoval politični realizem. Predvsem so si moč predstavljali v smislu vojaških zmogljivosti, pri čemer je bila klasifikacija držav utemeljena na pojmu, koliko teh vojaških virov ima posamezna država (Berenskoetter, 2007). Nekatere alternativne koncepcije moči (na primer konstruktivizem, postmodernizem in institucionalizem) so v nekem smislu »dematerializirale« realistično pojmovanje moči v mednarodnih odnosih. V Weberjevem smislu je moč orodje, s katerim posameznik uveljavlja prevlado v družbenih odnosih nad drugimi posamezniki. Kot taka je moč relacijska in določa intenziven niz družbenih odnosov med političnimi subjekti. Moč ni le hierarhična, ampak je polna različnih odnosov. Opolnočenje kot vektor individualnega razvoja v tem obdobju razvoja razprav o moči ni bilo v ospredju. Podobno kot Lukes je tudi Weber moč obravnaval kot psihološki pojav brez uporabe sile za »reševanje« družbenih odnosov (Berenskoetter, 2007). Davis Cross in Korelowski (2017) obravnavata moč kot relacijski pojav v mednarodnih odnosih, ki ni nujno vedno zasnovan zgolj na virih ali materialnih konotacijah v realističnem smislu. Realistična razlaga moči je bila preprosto zasnovana na hierarhiji in materialnih virih v mednarodnem sistemu. »Čeprav drži, da so materialni viri pomembni, jih je treba postaviti v mednarodni relacijski kontekst, da bi razumeli rezultate, ki jih lahko ustvarijo« (Davis Cross in Korelowski, 2017, str. 9). Kot sta avtorja (prav tam) izjavila, so poleg materialnih virov pomembni tudi norme, ideje, komunikacijsko delovanje, diplomacija in prepričevanje. Lahko jih imenujemo nematerialni ali polmaterialni viri, če sledimo klasifikaciji Moraes Ruvalcabe (2016) po indeksu svetovne moči.

Več znanstvenikov je razlikovalo med »močjo« in »vplivom«. Moč kot tako lahko razumemo kot nadzor nad skupnimi vrednotami v primeru, ko so sankcije orodje nadzora. Po drugi strani pa je vpliv potencial brez možnosti uporabe moči (Berenskoetter, 2007).

V teoretični literaturi in akademskih disciplinah obstaja veliko opredelitev in stališč o tem, kako je mogoče razumeti moč v rokah javnih uslužbencev, politikov, korporacij itd. Koncept treh obrazov moči, ki ga lahko evlucijsko obravnavamo kot liberalno-demokratski model v obliki politične konkurence (prvi obraz), pojav neodločanja (skrivna moč) (drugi obraz), neaktivnost in psihološka podrejenost ranljivih skupin (tretji vidik) ter dodatno moč kot disperzija v Foucaultovem smislu (četrti vidik) (Digeser, 1992).

Po Dahlu (1961) je danes konvencionalna opredelitev moči predvsem odprta konkurenca med političnimi akterji v razmeroma odprtem demokratičnem prostoru. Potemtakem lahko moč opredelimo kot sposobnost posameznika, da deluje in je politično aktiven v pogojih sodobne demokratične družbe. Njegov argument je naslednji (Dahl, 1961, str. 80): »A ima moč nad B, dokler ne stori tistega, česar sicer ne bi storil.« Za Dahla je bistveno, da neenak dostop do virov posledično ustvarja neenakost v političnih in močnostnih razmerjih (Gordon, 2001). Ključno vprašanje tukaj je, ali neenakost virov še vedno zagotavlja demokratične procese? Njegovo temeljno stališče glede demokratičnih družb je, da v demokraciji ni nujno, da vlada večina, temveč majhna (omejena) elita na oblasti (Dahl, 1961). Pri tem je realistično opisal delovanje demokracije v ameriški družbi. Po Dahlovem mnenju je vedno vprašanje, katere vrste virov so bistvene v družbenih odnosih med akterji politike, na primer industrija, vojska, velikost prebivalstva itd. Po realističnem mnenju je moč opredeljena kot nadzor nad razpolaganjem z viri (Berenskoetter, 2007).

Kot je navedel Barnett (2019), si je Dahl uporabo moči predstavljal kot zmožnost uporabe materialnih virov. V nasprotju z Dahlom se moč ne uporablja le prisilno, temveč tudi bolj subtilno in posredno. Barnett in Duvall (2006) opredelujeta moč v nasprotju z realističnim pojmovanjem, po katerem je moč produktivna in se pojavlja zaradi družbenih odnosov. Po Barnettu in Duvallu (2006) lahko moč oblikuje štiri različne elemente. Prisilna moč se obravnava kot nadzor nad drugim subjektom z uporabo materialne, simbolne in normativne moči v rokah različnih političnih akterjev. Popolna podrejenost akterjev hegemonu se redko opazi. Institucionalna moč je bolj posredna kot prisilna. Ločnica med neposredno in posredno močjo je zamegljena. Materialna, simbolna in normativna moč se pogosto izvaja posredno z uporabo institucionalnih postopkov in pravil popolnoma konstruirano. Kot tak konstruktivizem ne išče realnosti znotraj konceptov moči, temveč dopušča

različne mikorealnosti, ki konstruirajo splošni sistem pomena. Poleg družbene konstrukcije realnosti so tudi odnosi med politikami intersubjektivni. Tukaj je pomemben poudarek raziskave, povezan s političnim diskurzom (Guzzini, 2007).

»Ker konstruktivizem razlikuje in problematizira odnos med ravnmi opazovanja in delovanja, ga končno definira s poudarjanjem reflektivnega odnosa med družbeno konstrukcijo znanja in konstrukcijo družbene realnosti« (Guzzini, 2007, str. 25).

Proces identifikacije in konstrukcije identitete sta ključna elementa konstruktivizma. Slednji je interpretativen, kjer se moč razume kot stvar delovanja in intersubjektivnosti. Kot navaja Guzzini (2007, str. 31), nekateri novejši pristopi izpolnjujejo Luksov tretji vidik moči v primerjavi s foucauldovsko tradicijo, ki je po njegovem mnenju »zgolj seštevanje vidikov moči« analitično nezadostno in je vse odvisno od tega, »v kakšen okvir je ta analiza moči vnovič vgrajena«.

Schmidt (2007) govori o različnih konceptih realizma – različnih potezah realizma. Moč in realizem povezuje pomen konkurence in konflikta.

»Nekateri realisti opredeljujejo moč strogo v smislu merljivih materialnih lastnosti, kot sta velikost prebivalstva države in vojaške sile, medtem ko drugi vključujejo nematerialne lastnosti, ki so pogosto povezane z mehko močjo« (Schmidt, 2007, str. 45).

Tradicionalni realizem je preprosto trdil, da je država egoistična, kar naj bi bila posledica vedenja ljudi znotraj države. Človeška narava in vedenje sta nujna elementa politike moči v realistični raziskavi. Strukturni realizem v nekem smislu zavrača človeško vedenje (naravo) kot osrednji element, države, ki iščejo moč v mednarodnih odnosih, pa so produkt anarhije in kaosa v mednarodnem sistemu. »Vojno stanje« večinoma oblikuje ideje strukturnega realizma. V nekem smislu stanje anarhije zagotavlja, da države sprejmejo določene mednarodne sporazume, ki bi prekinili vojno stanje – tako imenovana »maksimizacija moči« (Schmidt, 2007, str. 46). Zagovorniki tako imenovanih elementov nacionalne moči povezujejo pojav moči z razpoložljivostjo virov – vsoto vojaških izdatkov, bruto nacionalnega proizvoda (BNP), velikostjo oboroženih sil, velikostjo ozemlja in prebivalstva. Nekateri drugi predstavniki realističnega pristopa dodajajo še nekatere druge parametre, kot so učinkovitost vodstva, nacionalna kultura in morala naroda. Izziv v zvezi s prvim pristopom je možno pogojno razmerje med močjo, ki jo štejemo kot razpoložljive vire, in njenim »prevodom« v spreminjajočo se naravo vedenja ljudi.

Poleg tega obstaja drugi pristop, ki je alternativa prejšnjemu konceptu, tako imenovana relacijska moč, ki se mora odražati v političnih rezultatih. Kot taka je moč stvar interakcije med akterji politike (Schmidt, 2007). Schmidt

(2007) je izrazil tri različice realistične šole mednarodnih odnosov. Prvič, klasični realisti so politiko moči opredelili kot dolgoročni boj za oblast. Znanstvenik Hans Morgenthau je priznal, da je oblast osrednje orodje tako imenovanega »takojšnjega cilja«. Zanimivo je, da je oblast opredelil kot psihološke odnose med močnimi in nemočnimi akterji. Drugič, strukturni realisti so domnevali, da ima vsaka država pravico, da se brani, predvsem z uporabo svojih virov. »Tako zasnovane zmogljivosti države niso nič drugega kot vsota številnih ohlapno opredeljenih nacionalnih lastnosti,« (Schmidt, 2008, str. 54) ki jih je mogoče opredeliti kot »relativno« porazdelitev zmogljivosti v mednarodnem sistemu (prav tam). Tako imenovani »obrambni« realizem je zagovarjal stališče, po katerem države uporabljajo minimalno moč za zapolnitev vrzeli v mednarodni skupnosti. Tretjič, modificirani realizem se je strinjal, da je anarhija še vedno v središču oblikovanja zunanje politike, kjer so znanstveniki želeli raziskati vedenje držav. Neorealistični znanstveniki so poleg materialnega vidika moči navedli, da je pomemben element tudi dojemanje, kako oblikovalci politik razpršijo moč (Schmidt, 2007).

Druga razsežnost moči, kot je pojasnil Lukes (2007), je koncept mehke moči, ki ga je prvotno izumil Joseph Nye (2004b) in je pogosto povezan s tretjo razsežnostjo moči (Lukes, 1974). Skupna je s tem, kar je Lukes opredelil kot psihološki nadzor nad tistimi, ki so podrejeni prevladujočim silam. Nye je razlikoval med trdo, ekonomsko in mehko močjo (Lukes, 2007). Mehka moč je v osnovi temeljila na ideji, da lahko močni akterji nadzorujejo preference drugih. Poleg tega akterji z uporabo politike mehke moči gradijo odnose na podlagi »privlačnosti« – v nekem smislu jih je mogoče dojemati kot obljubljeni državo (Lukes, 2007).

Na primer, EU ima še vedno vlogo privlačne sile za nove kandidate, ki želijo vstopiti vanjo. Tudi mehka moč je pogosto povezana s srednjimi silami moči, velesilami, saj tudi ZDA uporabljajo ta pristop. V nekem smislu, kot je prepoznal Lukes (2007), so nekatera islamska radikalna gibanja uporabila pristop mehke moči, da bi pritegnila potencialne člane, ki se borijo proti »Zahodu«. Bially Mattern (2007) konstruktivistično govori o tako imenovani reprezentativni moči oziroma sili.

»Tam, kjer privlačnost temelji na prisili, logika razlikovanja med mehкими in trdimi oblikami moči postane nevzdržna. Seveda je oblika prisile (in 'trde' moči), ki ji je privlačnost (in 'mehka' moč) dolžna, sociolingvistična in ne fizična, vendar je kljub temu prisilna. Tako mehka moč ni tako mehka. To razkritje ima več posledic za tiste akterje, ki si želijo kopiciti in uporabljati 'mehko' moč« (Bially Mattern, 2007, str. 100).

V tem smislu je Nye (2013) razkril koncept pametne moči. Socialni konstruktivizem, ki ga uporablja Nye (2004b), oziroma politika privlačnosti temelji na pojmu, da je družbeno konstruirana. Še bolj prefinjen koncept

konstruktivistične moči je moč prepričevanja, ki temelji na habermasovski tradiciji komunikacijskih praks, ki »si prizadeva modelirati, kako akterji uporabljajo prepričevalni ‚pogovor‘ za lažje doseganje dogovora,« sodelovanje in boljše odnose na skoraj vseh področjih svetovne politike – od varnosti do gospodarstva, etike in zunanje politike (Bially Mattern, 2007, str. 104).

Znotraj različnih pojmovanj moči Lipschutz (2007) uporablja izraz »transformativna moč«, da bi poudaril pomen globalne civilne družbe in njen potencialni vpliv na svetovno sistemsko strukturo. Globalna civilna družba v nekem smislu izvaja politična dejanja z uporabo produktivne moči.

»Nekateri akterji – zlasti tisti, ki jih običajno opisujemo kot ‚družbena gibanja‘ – delujejo skozi produktivno moč v prizadevanju, da bi preoblikovali etične osnove političnega delovanja in s tem rekonstruirali strukturna načela, ki urejajo tako domače kot tudi globalno politično gospodarstvo« (Lipschutz, 2007, str. 226).

Transformativna moč je blizu tistemu, kar je Gaventa (2007) označil za priložnosti in možnosti tistih, ki kot podrejeni vstopajo v konfliktno odnose s prevladujočimi akterji.

Kot sta poudarila Sterling-Folker in Shinko (2007), razlika med realističnim in postmodernističnim pojmovanjem moči temelji na istem dojemanju moči – negativna konotacija. Realisti so oblast obravnavali kot prisilni element mednarodnih odnosov, postmodernisti pa govorijo o disciplinarni naravi oblasti. Realisti pravijo, da se oblast kopiči in drži v rokah nacionalnih držav. Postmodernisti trdijo, da je oblast razpršena in razširjena ter deluje kot mreža odnosov – odnosov med diskurzi, znanjem in močjo, kot bi te odnose formaliziral Foucault. Kako je moč opredeljena v teoriji mednarodnih odnosov? Kot so opazili številni znanstveniki, je oblast osrednji element pri preučevanju odnosov med državami in drugimi strukturami, kot so integracije, mednarodne organizacije itd. Kot taka je sprožila več vprašanj kot verjetnih odgovorov. Kot je poudaril Baldwin (2013, str. 273), »čeprav je pogosto koristno razlikovati med izrazi moči, kot so moč, vpliv, nadzor, prisila, sila, prepričevanje, odvrčanje, prisila, spodbuda itd., je mogoče prepoznati skupne elemente, ki so podlaga vsem takim izrazom«. Po njegovem mnenju je praktično nemogoče govoriti o moči brez povezovanja s politiko. Države z ogromnimi vojaškimi zmogljivostmi se običajno imenujejo velike sile. Le nekaj držav je sposobnih svoje vojaške zmogljivosti preoblikovati v rezultat in orodje zunanje politike. Običajno to lahko storijo velike sile.

Ko Baldwin (2013) govori o razsežnostih moči, so naslednji elementi del njegove taksonomije. Obseg moči opisuje vedenje podrejenega akterja, na katerega vpliva prevladujoči akter. Pomembno je omeniti, da se moč akterja lahko razlikuje glede na različna vprašanja in izzive. V praksi so na primer gospodarska vprašanja za eno državo pomembnejša kot vojaška politika, kot

je primer Japonske. Drugič, vprašanje domene se nanaša na potencial moči države na to, na koliko akterjev lahko vpliva hkrati. Pravzaprav se vpliv posamezne velike sile po svetu razlikuje in ima v nekaterih delih sveta večji vpliv kot v drugih. Drug parameter, »teža moči akterja«, se nanaša na verjetnost, da na vedenje B vpliva ali bi lahko vplival A (Baldwin, 2013, str. 275). Zdi se pomembno, da je na podlagi potenciala moči mogoče napovedati, kakšne so možnosti za uspeh države v pogajalskem procesu. Stroški političnih ukrepov se zdijo pomembni za akterje politike – koliko finančnih in drugih virov lahko posamezen akter porabi za en sam cilj?

Koliko je treba porabiti za vojaško opremo? Za Baldwina so sredstva za izvajanje moči in vpliva še ena ključna kategorija v tej razpravi. Simbolična sredstva lahko vključujejo normativno moč (liberalistični pogled), kadar ena država opozori drugo, naj spoštuje mednarodno pravo. Ekonomska sredstva, kot so ekonomske sankcije, so močno orodje v rokah močnih držav in kot taka element izvajanja trde moči. Močnejše orodje vpliva je vojaška moč, zlasti v primeru jedrskega orožja. Diplomacija kot zadnji element je vedno primernejša od katerega koli drugega vojaškega posega. Baldwin (2013) razkriva paradoks moči v smislu, da se običajno obravnava kot zmožnost za nadaljnje ukrepanje. Na primer, jedrske rakete imajo večjo zmožnost podrediti svoje nasprotnike kot konvencionalno orožje. Razlika med zmožnostjo delovanja in dejansko uporabo sile je pogosto očitna. Naslednja razsežnost moči je povezana s preučevanjem oblik moči (Baldwin, 2013). Mehka moč, kot jo je opredelil Nye, je bližje razlagi privlačnosti kot vojaška uporaba sile ali ekonomske sankcije. V nekem smislu so nagrade kot pozitivne sankcije primer uporabe mehke moči. Nasprotno pa je bil pojav trde moči pogosto povezan z vojaško močjo. Kot je bilo pojasnjeno, gre za pomembno razliko v smislu potencialne uporabe vojaških zmogljivosti in njihove dejanske uporabe. Še več, vrsta orožja se zdi ključna na točki, ko velike sile zaznajo mejo uporabe jedrskega arzenala. Na splošno je Nye (2009) nadalje predstavil koncept poimenovanja moči kot pametne moči – hkratna uporaba mehke in trde moči. Nazadnje so znanstveniki razlikovali med strukturno in relacijsko močjo. Strukturna moč ni vzročna in je nenamerna (Baldwin, 2013). Daugbjerg (1998) je vztrajal, da strukturna moč izhaja iz delovanja politične mreže z vnaprej določenimi pravili ali postopki, nestrukturna moč pa oblikuje udeležence z uporabo lastnih veščin in virov v političnem procesu. Predvsem pa koncept relacijske moči nakazuje, da imajo vrednote, norme in ideje pomembno vlogo v odnosih moči med akterji politike. Relacijska moč je večrazsežna in daje intenzivnost na eni točki ter jo izgubi nekje drugje. Kot taki so odnosi moči običajno vzročni. V praksi igralec A z uporabo relacijske logike pomembno vpliva na vedenje igralca B, tako da poskuša vplivati na njegove odzive. Drezner (2021) je izjavil, da je moč eno najosnovnejših

načel v politologiji. Narodi in posamezniki so se v človekovi zgodovini vedno borili za oblast. Čeprav v nekem smislu anarhični odnosi med akterji določajo številne odnose med njimi, lahko domnevamo, da je pomembno tudi urejanje hierarhij teh odnosov moči. Seveda ni skupnega soglasja o definiciji moči, temveč poznamo le ločene definicije. Kot se je strinjal Drezner (2021), je Dahlova (1961) definicija moči (prvi obraz) morda najpogostejša med vsemi izbranimi. Kot je zapisal (2021, str. 31):

»Ponudba nove konceptualne definicije moči ne bo rešila problema. Pridevniki, ki stojijo pred samostalnikom ‚moč‘ v literaturi o mednarodnih odnosih, govorijo o stopnji konceptualne zmede: trda moč, mehka moč, pametna moč, ostra moč, omrežna moč, družbena moč, ideacijska moč, diskurzivna moč, produktivna moč, protejska moč, simbolna moč, strukturna moč, relacijska moč – seznam je neskončen.«

Kot je sklenil, so nekateri znanstveniki šli še dlje in izjavili, da je nemogoče pravilno definirati moč. Liberalni politični sistemi vojaško moč pogosto omejujejo z uporabo civilnega nadzora nad vojsko. V praksi liberalci pogosto nasprotujejo širjenju ozemlja držav z uporabo sile. Pravi izziv zanje je, kako lahko suverene države zavarujejo svoje ozemlje, hkrati pa bi spoštovale človekove in individualne pravice. Resnična izvedba moči je za liberalce demokratična odstranitev vladajoče elite z volitvami. Liberalci močno zagovarjajo delitev oblasti med vejami oblasti, kar povzroča ravnovesje moči znotraj političnih sistemov – znano tudi kot sistem zavor in ravnovesij. Teorija demokratičnega miru je eden osrednjih parametrov liberalne politične teorije. Kot taki liberalci vztrajajo, da se suverene države verjetno ne bodo neposredno spopadale med seboj. Moč liberalno-demokratičnih držav je v tem, da so zaradi svojega demokratičnega okolja bolj sposobne za kakršno koli mirno sodelovanje kot neliberalne države. Tudi te niso nagnjene k neposrednemu spopadu z demokratičnimi liberalnimi državami, ampak so po mnenju nekaterih strokovnjakov bolj agresivne v vedenju do nedemokratičnih entitet. Realistično vizijo nenehne vojne so nadomestila obdobja miru, ki jih običajno poudarjajo liberalci. Prava politična moč je namenjena liberalnim vrednotam, načelom in normam – tako imenovanim nematerialnim komponentam namesto materialnih virov v rokah držav. V tem smislu mednarodno pravo državam preprečuje agresijo in vojne.

Poleg pravnih parametrov liberalci zagovarjajo tudi ekonomsko svobodo in prosto trgovino. Pogosto poudarjajo mednarodne norme, kot so mednarodno sodelovanje, človekove pravice, demokracija in pravna država. Liberalna teorija trdi, da mednarodne institucije pomagajo pri gospodarskem in političnem razvoju šibkejših držav. Neoliberalizem kot razširjena veja liberalizma dodatno poudarja, da imajo države in mednarodne organizacije koristi od mednarodne trgovine ter sporazumov o prosti trgovini (Meiser, 2017).

V sodobnem svetu prevladuje liberalna vizija globalnega političnega razvoja. O potencialni skladnosti med notranjim in zunanjim političnim okoljem lahko govorimo, ker sta konvergentna – zunanje in notranje politične zadeve so vzpostavljene na liberalnem stališču. Seveda ne v vseh državah. Razlika je tudi med izražanjem moči znotraj držav in v mednarodnem okolju. Znotraj držav je moč bolj koncentrirana zaradi uporabe centralnih oblasti, ki včasih uporabljajo prisilne ukrepe za nadzor in urejanje življenja državljanov. Na mednarodni ravni je spoštovanje mednarodnega prava pomanjkljivost centralne oblasti, ki bi lahko nadzorovala in kaznovala države in mednarodne akterje, tudi če take institucije obstajajo. Kljub temu lahko mednarodne organizacije, kot je Organizacija združenih narodov, ali koalicije držav uporabijo ekonomske sankcije in sorodna orodja, s katerimi skušajo vplivati na agresivno vedenje drugih držav (Meiser, 2017).

Obstoječi liberalni mednarodni red temelji na treh predpostavkah. Prvič, mednarodno pravo izvajajo predvsem mednarodne organizacije, ki ustvarjajo takšno mednarodno okolje, ki združuje države in jih nadzoruje pri njihovem mednarodnem vedenju. Drugič, liberalne države in mednarodne organizacije so vzpostavile pobude za prosto trgovino, ki branijo kapitalistične ideje in odprto podjetništvo (na primer Mednarodni denarni sklad ali Svetovna banka). Tretjič, pomemben del reda so mednarodne norme in načela, ki varujejo človekove pravice, demokracijo in pravno državo (Meiser, 2017).

Za liberalizem so osrednji individualizem, enakost in racionalizem: posameznik je v središču liberalne misli, zaupanje v enakost in racionalnost pa podpira prepričanje, da je mogoče vsa kompleksna vprašanja reševati z razumom. V tem smislu je liberalizem v svojem bistvu racionalen (Morrison, 2009). Razlike med liberalci in konservativci v zunanjepolitičnih vprašanjih se kažejo tudi v razumevanju moči v zunanji politiki. Konservativci (realisti) praviloma bolj poudarjajo potencial vojaške moči in uporabo sile ter vidijo vlogo mednarodnih institucij manj optimistično. Po drugi strani pa se liberalci bolj zavedajo zagotavljanja mednarodnega reda kot jamstva za nacionalno suverenost in varnost. Hkrati sta širjenje liberalno-demokracijskega modela in zmanjševanje uporabe sile dva dodatna parametra v očeh liberalcev. Konservativni posamezniki trdijo, da je nacionalna moč nad mednarodnim pravom in institucijami. Liberalci podobno kot na notranjem političnem področju poskušajo najti nekakšno skladnost z zunanjepolitičnimi vprašanji in pravzaprav branijo isto politično agendo: pravno državo, človekove pravice, demokratične vrednote itd. Sodobni liberalizem pojav moči šteje kot stvaritev in omejitve hkrati. V tem smislu morajo manjšine braniti tisti, ki imajo dovolj moči za vladanje (Starr, 2007). Poleg tega liberalci povezujejo moč s svoboščinami. »Moč nad« »obsega vsako zmožnost,« ki jo ima družba ali katera koli druga kolektivnost za uresničevanje skupnih vrednot

ali namenov. Reči, da je posameznik ali kakšen drug dejavnik močan, pa običajno pomeni, da lahko prinese določen rezultat: lahko prevlada nad drugimi – lahko jih prisili, da storijo nekaj, česar nočejo, jih premaga v konfliktu ali morda celo oblikuje njihovo razumevanje in želje (Starr, 2007, str. 18). Cilj drugega koncepta, »moči nad«, je legitimirati uporabo moči in vzpostaviti pravila – njegova vloga je omejiti moč v delovanju (Starr, 2007). Poleg pravnih parametrov liberalci zagovarjajo tudi ideje o ekonomski svobodi in prosti trgovini. Liberalci so nagnjeni k zagovarjanju mednarodnih norm, kot so mednarodno sodelovanje, človekove pravice, demokracija in pravna država. Liberalna teorija trdi, da mednarodne institucije pomagajo šibkejšim državam pri gospodarskem in političnem razvoju. Neoliberalizem kot razširjena veja liberalizma vztraja, da imajo države in mednarodne organizacije koristi od mednarodne trgovine in sporazumov o prosti trgovini (Meiser, 2017). V sodobnem svetu prevladuje liberalna vizija globalnega političnega razvoja.

Pri proučevanju javnih politik na nacionalni ravni je eden od temeljnih modelov prej omenjena triobraznost moči (Dahl, 1957; Bachrach in Baratz, 1962; Lukes, 2005), ki je lahko dobra zasnova za analizo tako na področju nacionalnih javnih politik kot tudi mednarodnih odnosov. Dahlova koncepcija ima močno razlagalno moč pri definiranju odprtega tekmovanja v javnih politikah, kjer je nabor virov v politični tekmi ključen za prevlado posameznih akterjev. Drugi obraz moči (Bachrach in Baratz) poleg nekaterih drugih elementov posebej stavi na strategijo »neodločanja«, po kateri ima lahko birokratski aparat ključno vlogo, ko se na primer posamezni predlog preprosto da v predal in se o njem zaradi različnih razlogov ne odloča. Lukes (1974) v kontekstu tretjega tipa moči poudarja možnost psihološke subordinacije. Digeser (1992) omenjeno tipologijo še razširja (kot nekakšen četrti obraz) s poudarjanjem Foucaultovega koncepta tako imenovane razpršene moči, kjer je moč integrativni element diskurza in znanja v politični komunikaciji. Kot pomemben diskurzivni kontekst lahko omenimo še dela Hajerja, Wodak in Fischerja, ki so ustvarili področje, znano kot interpretativna analiza politik, ki jo posebej obravnavamo kot eno od študij primera v nadaljevanju. Sabatier (1988) poudarja pomen združevanja moči kot produkt oblikovanja različnih koalicij, Fischer (2003) vpeljuje izraz diskurzivne koalicije, ki podobno kot v prejšnjem primeru na diskurzivni ravni združujejo pojav moči s tem, ko se akterji grupirajo glede na različne tematske strukture. Analiza javnih politik zahteva razumevanje, kako se moč uresničuje na dveh ravneh: kot institucionalna struktura, ki jo oblikujejo pravila, hierarhija in rutine, ter kot omrežna relacija, ki temelji na medsebojni odvisnosti, pogajanjih in izmenjavi virov.

Klasični prispevek Maxa Webra poudarja, da moderna politika temelji na birokratski racionalnosti in legitimni prevladi, kar zagotavlja predvidljivost in disciplinirano izvajanje odločitev (Weber, 1922; 1978). V nasprotju s strogo hierarhično Webrovo logiko Elinor Ostrom pokaže, da je upravljanje pogosto policentrično, z več središči odločanja in lokalno oblikovanimi pravili, ki omogočajo prilagodljivost in sodelovanje (Ostrom, 1990; 2005). R. A. W. Rhodes premakne pogled od vladanja k upravljanju, kjer se moč uresničuje prek mrež akterjev, ki delujejo onkraj države, in se vzpostavlja skozi pogajanja ter koordinacijo v omrežjih (Rhodes, 1996). Charles E. Lindblom pa opozarja, da institucionalne omejitve in kompleksnost odločanja vodijo k inkrementalizmu, kar utrjuje obstoječe stanje in otežuje korenite spremembe (Lindblom, 1959; 1979). V tem kontekstu predvsem Rhodes poudarja nekakšno politično inovacijo, kjer mreženje med akterji pomeni koncentracijo ali razpršitev moči v kontekstu javnih politik.

Posebej je zanimivo dejstvo, kako se moč kulminira in razpršuje prek vertikalnih in horizontalnih interakcij ali strukturnomrežnih konstelacij razmerij med akterji. Če upoštevamo Keohana in Nyea (1977), mednarodni sistem in medsebojna odvisnost držav posledično determinirata obnašanje držav v mednarodni skupnosti. Koncept kompleksne medsebojne odvisnosti na področju gospodarstva, institucionalnih vezi in drugi parametri ključno omejujejo stopnjo suverenosti nacionalnih držav. Torej še kako velja teza v javnih politikah, da so te pomembno odvisne od »zunanjega okolja«, ki pravzaprav determinira nadvlado velikih nad šibkejšimi. Iz tega lahko sklepamo, da narava javnih politik ni le nacionalna, temveč so slednje vpete v kompleksnejše mednarodne sisteme (angl. *governance*), ki jih lahko pojmujejo kot strukture, sisteme, omrežja ali konstrukcije ter se čedalje bolj razvijajo kot koncept svetovnega upravljanja politik (angl. *global governance*). Povezava z uveljavljenimi modeli javnih politik dodatno poglobi razumevanje moči:

- teorija več tokov politik (Kingdon, 1984): mednarodni dogodki in režimi delujejo kot zunanji »fokusni dogodki«, ki odprejo okna priložnosti;
- zagovorniške koalicije (Sabatier, 1988): transnacionalne koalicije (na primer okoljske mreže) delujejo prek meja in preoblikujejo nacionalne politike;
- točkovno ravnotežje: mednarodne krize (vojne, finančni zlomi) povzročijo nenadne prelomnice v nacionalnih politikah.

### 2.3 Javnopolitična omrežja

Javnopolitična omrežja se štejejo za specifično področje analize politik. Poskušajo pojasniti in opredeliti različne tipe (vzorke) odnosov, ki se oblikujejo pri javnih politikah na podlagi njihove soodvisnosti (Kickert, Klijn in

Koppenjan, 1997, str. 6). Z vidika, na katerega smo se pred tem osredotočili v zvezi z javnopolitičnimi akterji, jih v tem razdelku združujemo v mrežo njihovih odnosov. Čeprav danes obstaja veliko pristopov za razumevanje političnih omrežij, njihova konceptualna osnova izhaja iz van Waardenovega članka (1992) Razsežnosti in tipi političnih omrežij. Zaradi metodološke pomembnosti tega članka bomo predvsem dodali nekaj komentarjev k njegovem povzetku. Prva opomba se nanaša na to, da čeprav van Waarden (1992, str. 29) predvsem analizira odnose med politično-administrativno strukturo in gospodarstvom, je mogoče članek uporabiti v teoriji za odnose med vsemi javnopolitičnimi akterji. K temeljni tipologiji bomo dodajali modernejše pristope, ki dopolnjujejo omenjene modele.

Vsa različna razmerja, ki jih lahko predstavljamo kot mreže odnosov med dvema ali več akterji, imajo določene značilnosti, ki se lahko pojavljajo v različnih stopnjah, so merljive in opredeljujejo naravo samega omrežja. Po van Waardenovem (1992) mnenju so ključne značilnosti oziroma elementi omrežij: akterji, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila upravljanja, odnosi in strategije posameznih akterjev. Vsaka od naštetih lastnosti lahko vključuje več nadaljnjih elementov ali razsežnosti, ki opredeljujejo naravo posamezne značilnosti in celotnega omrežja.

Število akterjev opredeljuje velikost in značaj omrežja. Značaj je prav tako odvisen od vrste vključenih akterjev. Akterji v tem smislu so primarne institucije in na izvršilni ravni njihovi predstavniki. Za javnopolitična omrežja je značilno, da vključujejo državne administrativne in politične institucije ter institucije civilne družbe (kot so interesne skupine, združenja itd.). Akterji, ki želijo vstopiti v omrežje, morajo imeti nekatere predispozicije, kot so interesi, zahteve, struktura, viri, določena stopnja profesionalnosti (zagotavljanje ustrezno usposobljenih predstavnikov) in mandat, ki omogoča predstavnikom, da zastopajo institucijo. Te predispozicije jim omogočajo zaščito ali uresničevanje njihovih interesov (van Waarden, 1992, str. 33). Rhodes (1996) ob tem poudarja mešanje javnega in zasebnega sektorja, kjer ni več centra v hierarhiji odnosov, temveč so ta razmerja decentralizirana. Država nima več vloge kot centralni akter, temveč je le eden od centrov odločanja v omrežjih. Značilnost akterjev in vozlišč v omrežju je, da so glede virov v odvisnem odnosu. Avtoriteta je torej razpršena.

Omrežja so pravzaprav komunikacijski kanali med akterji. Imajo funkcije, prilagojene potrebam, namenom, virom in strategijam posameznih sodelujočih akterjev. Glede na stopnjo intenzivnosti komunikacije oziroma odnosov znotraj omrežij so najpogostejše funkcije upravljanje dostopa do oblikovanja politik, svetovanje in izmenjava informacij, pogajanja in mobilizacija virov, koordinacija posameznih aktivnosti, sodelovanje pri oblikovanju po-

litik, izvajanje in legitimacija javnih politik (van Waarden, 1992). V širšem okviru ima omenjena vloga vzpostavljanja skupne pozicije različnih akterjev in razumevanja razlik med njimi hkrati. Funkcija javnopolitičnih omrežij je pogosto odvisna od narave odnosov.

Struktura javnopolitičnih omrežij opredeljuje vzorce odnosov med različnimi akterji. Vzorce odnosov lahko opazujemo prek naslednjih kategorij (glej van Waarden, 1992, str. 34–35):

- število sodelujočih akterjev,
- odprtost omrežja za nove člane in sposobnost akterjev, da se premikajo med omrežji,
- tip članstva (obvezno ali prostovoljno),
- vzorec odnosov (kaotični ali organizirani),
- moč odnosov (merjeno s pogostostjo in trajanjem interakcij),
- gostota (številčna različna razmerja posameznega akterja znotraj omrežja),
- simetrija ali recipročnost odnosov,
- skupinsko oblikovanje in diferenciacija (ustvarjanje podomrežij v omrežju),
- vzorec povezave ali tip koordinacije (hierarhična avtoriteta, horizontalno pogajanje, fluktuacija članstva, skupno vodstvo),
- centralnost (ne obstaja, multicentrično (skupni odbori) ali centralna enota (glavni politični akter v omrežju)),
- obseg razpršitve odločanja,
- vrste odnosov (konflikt, sodelovanje, konkurenca),
- stabilnost.

Stopnja institucionalizacije je specifična značilnost javnopolitičnih omrežij, ki opredeljuje formalnost in stabilnost posameznega omrežja. Tendence k institucionalizaciji se povečujejo v primeru zaprtih omrežij z obveznim članstvom, organiziranimi in intenzivnimi odnosi med akterji z visoko stopnjo povezanosti in recipročnosti. Bolj institucionalizirana omrežja imajo tudi tendenco povezanega vodenja različnih sodelujočih akterjev in prekrivajočega članstva. Po drugi strani pa obstajajo *ad hoc*, neformalna javnopolitična omrežja, vmes pa se najde nabor različnih vrst omrežij z različnimi stopnjami institucionalizacije (van Waarden, 1992, str. 35). March in Olsen (1989) poudarjata dejstvo, da je stopnja institucionalizacije pravzaprav odvisna od normativnega okvira omrežja. Akterji delujejo po neke vrste logiki primerne obnašanja, akterji pravila ponotranjijo. Visoka institucionalizacija pomeni, da omrežje oblikuje identitete akterjev, ne le njihovih interesov (March in Olsen, 1989). Lowi (1972) govori o tem, da je stopnja institucionalizacije odvisna od tipa javne politike. Regulatorne in redistributivne po-

litike so bolj konfliktne, omrežja pa so manj stabilna. Hecló (1978) poudarja razliko med tematskimi omrežji z nizko stopnjo institucionalizacije ter *policy* skupnostmi, ki so visoko institucionalizirane. Keck in Sikkink (1998) pa razpravljata o institucionalizaciji omrežij zunaj lastnih meja.

Javnopolitična omrežja so prav tako opredeljena s strinjanjem o komunikaciji med akterji in o načelih dela. Ti sporazumi temeljijo na dojetanju, interesih ter socialni in intelektualni izobrazbi posameznih sodelujočih akterjev. Pravila obnašanja znotraj omrežja so v širšem smislu in posredno utemeljena na politični in upravní kulturi. Institucionalizirana omrežja imajo večji potencial za razvoj lastnih pravil obnašanja kot *ad hoc* omrežja. Akterji lahko običajno razvijejo naslednje pristranske oblike vedenja znotraj omrežja:

- pripravljenost na pogajanja o medsebojno priznanem nasprotju interesov s pričakovanjem, da je oportunistem del normalnega procesa, v nasprotju z iskanjem konsenza, prilagajanj in sprave,
- splošno razumevanje javnega interesa in blaginje v nasprotju z zasledovanjem ozkih posebnih interesov,
- skrivnostnost v nasprotju z odprtostjo,
- politikantstvo v nasprotju s skupnim dogovorom o potrebi, da je zadeva depolitizirana,
- racionalni pragmatizem v nasprotju z ideološkimi konflikti (van Waarden, 1992, str. 36).

Scharpf (1997) poudarja dejstvo, da se akterji vedejo ciljno glede na opredeljene cilje in strategije. Pri njihovem delovanju so omejeni s pravili institucij. Vedenje akterjev je skup interesov, zaznav in pravil delovanja institucij. Vedenje akterjev lahko razumemo kot nekakšno strategijo prilagajanja strukturam omrežja. Hecló (1978) prav v kontekstu tematskih omrežij poudarja možnost stalnega učenja akterjev, ko vstopajo v relacijska razmerja. Prav odprtost tematskih omrežij omogoča učinkovito delovanje na podlagi izkušenj. Bachrach in Baratz (1962) pravita, da vedenje v omrežjih vključuje tudi omejevanje dostopa do oblikovanja politik, izogibanje konfliktom in ohranjanje *statusa quo* glede nekaterih tem.

Razmerja moči so tipičen element javnopolitičnih omrežij in so povezana z razpršitvijo virov in potreb med sodelujočimi akterji, prav tako pa so del skupne organizacijske strukture omrežja. Po van Waardenovih besedah (1992, str. 36) lahko odnosi med državo in gospodarstvom obstajajo v štirih različnih vrstah prevlade:

- prevzem (nadzor) države s strani gospodarstva – klientelizem,
- avtonomija države v odnosu do organiziranih interesov,

- institucionalizacija oziroma prevzem zasebnega sektorja s strani države
  - državni korporativizem,
- sobivanje ali relativna moč znotraj razmerja, ki je razmeroma intenzivno.

Te delitve moči ne vplivajo le na samo omrežje, temveč so tudi eden glavnih vzrokov za strukturne spremembe v družbi. Bachrach in Baratz (1962) poudarjata dejstvo, da je predvsem omejevanje dostopa do omrežij ključna kategorija oblikovanja javnih politik. Marsh in Smith (2000) poudarjata, da so centralni akterji ključni za učinke javnih politik, saj nadzorujejo celoten proces nastajanja in oblikovanja strategij. Hkrati pa tudi nadzorujejo dotok informacij in način, kako se lahko oblikujejo koalicije. Sabatier (1988) ter Sabatier in Jenkins-Smith (1993) pokažejo, kako razmerja moči niso zgolj materialna. Prevladujoče koalicije namreč nadzorujejo interpretacijo problema, moč pa se kaže kot diskurzivna hegemonija (MSF).

Strategije javnopolitičnih akterjev se izvajajo na ravni posameznega akterja znotraj omrežja ter med akterji znotraj omrežja. Javnopolitični akterji ustvarjajo in uporabljajo omrežja za izpolnjevanje svojih trenutnih potreb, interesov in ciljev, pri čemer uporabljajo strategije medsebojne povezanosti in upravljanja odnosov (van Waarden, 1992, str. 37). Scharpf (1997) strategije znotraj institucionalnih omejitev pojmuje kot ciljno usmerjene, delovanje omrežij pa je podrejeno pravilom in normam. Skratka, institucionalizem določa jasne meje delovanja struktur. Marsh in Smith (2000) menita, da akterji s postavitvijo lastnih strategij v večini primerov preoblikujejo konstrukcijo omrežij. Če razširimo osnovno idejo van Waardena, se nacionalna omrežja velikokrat internacionalizirajo in lahko prerastejo v nekakšna federalna globalna omrežja.

Vse prej omenjene razsežnosti so medsebojno povezane in v različnih kombinacijah značilnosti tvorijo tako imenovano tipologijo javnopolitičnih omrežij. Na podlagi tega van Waarden (1992, str. 38) poskuša organizirati omrežja, ustvarjena med državo in organiziranimi interesi, glede na razlike v značilnostih. V skladu s svojo študijo in ugotovitvami drugih avtorjev van Waarden (1992, str. 39–41) opredeljuje enajst osnovnih vrst javnopolitičnih omrežij, ki nastajajo med državnimi in poslovnimi akterji:

- statizem (pantoflaža),
- ujeti statizem,
- klientelizem,
- pluralizem pritiskov,
- sektorski korporativizem,
- makro korporativizem,
- državni korporativizem,

- sponzoriran pluralizem,
- parantela,
- železni trikotnik,
- tematska omrežja.

Glavna značilnost statizma je, da med državnimi institucijami in organiziranimi interesi ni odnosov ali pa so ti le omejeni. Ti odnosi, če obstajajo, so predvsem poskusi izključiti organizirane družbenointeresne skupine iz javnopolitičnih omrežij in odločanja. Statizem ima lahko dva različna podtipa, ki temeljita na obsegu vmešavanja države v gospodarstvo. V prvem primeru se država trudi, da se izogne ekonomskim aktivnostim in prepusti gospodarstvo načelom prostega trga, ker meni, da *laissez-faire* ekonomija bolje odgovarja na ekonomske probleme kot intervencionizem države. Drugi podtip je etatizem, ki deluje kot sistem intenzivnih državnih intervencij v gospodarstvo brez možnosti, da bi pozneje slednje sodelovalo v procesu (to najbolje vidimo v sovjetskem modelu načrtno ekonomije).

Edina možnost, da imajo zasebni oziroma gospodarski interesi vpliv na ekonomsko politiko, ki jo aktivno vodi država, je pantoflaža. Glavna značilnost te vrste omrežja je, da del civilnih uslužbencev zapusti svoja delovna mesta in preide na položaje v zasebnem sektorju, ob tem še vedno ohranja stike s svojimi prejšnjimi institucijami in se še vedno identificira z njimi (glej van Waarden, 1992, str. 42) ter zagotovo nimajo težav, da bi prosili nekdanje sodelavce za pomoč. Z moralnega vidika je ta tip omrežij problematičen, saj državni uslužbenec lahko prevzam podjetje, ki ga je spremljal prej kot del javne uprave pri prejšnjih nalogah. To odpira priložnost za korupcijo, kar je očitno že iz opisa. Če sledimo ideji Rhodesa (1996) glede statizma, je jasno, da država izgublja moč in namen delovanja. Vse bolj smo priča prehodu od konvencionalne vlade (angl. *government*) k mrežnemu oziroma strukturnemu upravljanju javnih politik (angl. *governance*). Klasična država izgublja monopol nad viri in je prisiljena v pogajanja z drugimi zasebnimi in civilnodružbenimi akterji. Börzel (1998; 2011) zatrjuje, da država ne izgublja svoje dosedanje vloge, temveč se njen položaj preoblikuje v »meta« upravitelja omrežij. Sørensen in Torfing (2005; 2007) pravita, da delovanje države vsekakor ni več hierarhično, temveč razpršeno. Končno pa Pierre in Peters (2000) argumentirata, da gre pravzaprav za erozijo klasičnega statizma.

Ujeti statizem je obratna ureditev od pantoflaže, saj nekdanjim nosilcem poslovnih interesov omogoča, da prevzamejo državo, tako da zasedejo visoke položaje v okviru javne uprave. Zgodovinsko lahko tak primer obravnavamo pri Kanadi ali ZDA med drugo svetovno vojno. Obe državi sta najeli poslovneže, da bi vodili krizno gospodarstvo svojih držav in reformirali javno upravo, ki se ni bila sposobna ustrezno odzvati na krizo. Hkrati so ti po-

slovneži ohranjali stike z zasebnim sektorjem in so lahko pomagali svojim poslovnim prijateljem z različnimi državnimi intervencijami (glej van Waarden, 1992, str. 42–43).

Klientelizem je tip omrežnih odnosov, v katerih posamezna skupina pritiska zavzema osrednji položaj v posamezni zadevi, in sicer kot privilegirani sogovornik vladnih akterjev. Tak virtualni monopol omogoča, da čezmerno vplivna interesna skupina prevzame državne akterje, saj se popolnoma zanašajo na njihove informacije in se niso sposobni soočiti z različnimi drugimi organiziranimi interesi, če ti obstajajo. Če na posameznem področju resnično obstaja le ena interesna organizacija, bo zatrla vse druge poskuse organiziranja interesov in poskušala samo sebe predstaviti kot univerzalno interesno perspektivo v okviru posameznega interesnega področja. Če država (vladni akterji) privoli, da tak interes prepozna kot splošnega, se bo soočila z nezadovoljstvom javnosti. V primeru klientelizma so državni organi še vedno oblikovalci politik, vendar pod močnim vplivom posameznega organiziranega interesa. Klientelizem ima tendenco, da se razvije v železni trikotnik (van Waarden, 1992, str. 43–44). Atkinson in Coleman (1989; 1992) razpravljata o tako imenovanih javnopolitičnih skupnostih, ki so zaprta omrežja, z omejenim članstvom in dostopom ter visoko stopnjo zaupanja med članstvom. Razmerja med člani temeljijo na zagotavljanju vzajemnih dobrot. Jordan in Schubert (1992) definirata korporativistični klientelizem kot dolgoročne institucionalne dogovore. Glede teh pa Kickert, Klijn in Koppenjan (1997) pokažeta, kako zahtevno je upravljanje zaprtega tipa omrežij prav zaradi njihove nedostopnosti. Laumann in Knoke (1987) govorita o strukturni moči omrežij, kako ta sama ustvarjajo trajna razmerja moči in klientelistične vzorce.

Pluralizem pritiskov ustvarja javnopolitična omrežja, ki so predvsem pod vplivom različnih interesnih skupin, ki poskušajo vstopiti v omrežje in pozneje pridobiti vpliv nad njim (posamičnim omrežjem). Interesne skupine v tem smislu tekmujejo med sabo za pozornost državnih akterjev in so razmeroma proste, da se premikajo v posamezna omrežja in iz njih. Visoka raven politikanstva in šibka institucionalizacija takih omrežij sta njihovi glavni značilnosti. Državni akterji imajo pogosto le vlogo koordinatorja, ki poskuša rešiti različne interese in jih prevesti z ravni posebnih na raven splošno družbenih (van Waarden, 1992, str. 44–45). Robert Dahl (1961) opredeljuje pluralizem tako, da pokaže, da moč ni vedno koncentrirana v enem akterju. Lindblom (1977) trdi, da ima kapital posebno vlogo pri boju med različnimi interesi in skupinami pritiska. Pojav pluralizma je na neki način imanenten normalnemu stanju oblikovanja javnih politik. Birkland (2020) pa pokaže, da se pluralistična struktura odnosov zelo hitro podre ob nastanku fokusnih dogodkov, ki v javnopolitični proces prinašajo občutek nujnosti, hitrega od-

govora in reakcije. Van Waarden (1992), Rhodes (1996) ter Kickert in drugi (1997) dokazujejo, da omrežja v krizah preidejo iz razmeroma odprtih variacij v visoko centralizirane krizne koalicije.

Parantela je oblika javnopolitičnega omrežja, v kateri ima prevladujočo vlogo posamezna politična stranka. Če želijo druge interesne skupine doseči svoje interese, morajo pridobiti legitimnost in podporo te prevladujoče stranke, ki bi morala te interese prepoznati kot pomembne, preden so njihovi zagovorniki sposobni doseči svoje cilje. Tako je članstvo v stranki pomembnejše od narave interesov in argumentov. Ta tip javnopolitičnih omrežij je pogosto prisoten v enostrankarskem sistemu ali v sistemih s prevladujočo stranko (van Waarden, 1992, str. 45).

Železni trikotnik je prilagojena parantela. Temelji na aktivnem sodelovanju političnih strank ali njihovih posameznih članov, ki imajo vlogo posrednikov med različnimi interesnimi skupinami in državnimi akterji. Vendar pa v tem primeru stranka ni prevladujoča, kot je v primeru parantele. Železni trikotnik običajno razumemo kot nadgradnjo klientelizma, saj pogosto ponesema značilnosti slednjega. Tako ima železni trikotnik razmeroma zaprte meje omrežja, odnosi so močno intenzivirani, nekatere interese običajno predstavljajo monopolne interesne skupine. V okviru takega omrežja obstajajo močne tendence k sodelovanju in konsenzu na osnovi komplementarnih interesov (van Waarden, 1992, str. 45–46). Hecló (1978) je kritičen do modela železnega trikotnika in pravi, da je preveč statičen. Bližje mu je ideja tematskega omrežja kot odprte omrežne strukture, z odprto možnostjo dostopanja in hitrejših sprememb v javnih politikah. Koncept železnega trikotnika (angl. *iron triangle*) opisuje stabilno, zaprto konfiguracijo treh ključnih akterjev: državne agencije (birokracija) – zakonodajalci oziroma politične elite – interesne skupine. Če sledimo Birklandu (1997) ter Baumgartner in Jonesu (1993), lahko fokusni dogodki zapirajo konfiguracijo omrežja s tem, ko se koncentriira odločanje in moč. Lahko trdimo, da se oblikujejo nekakšni »urgentni« železni trikotniki. Čeprav nekateri trdijo, da gre za okorel in klasičen model omrežja, se v kriznih situacijah še vedno pojavlja kot možna struktura okrog oblikovanja javne politike.

Tematska omrežja se močno razlikujejo od večine prej omenjenih vrst javnopolitičnih omrežij v vsaj treh ključnih vidikih. Prvič, imajo izredno odprte meje (ki omogočajo prosto gibanje akterjev v omrežje in iz njega), drugič, lahko sprejmejo skoraj neomejeno število sodelujočih akterjev, in tretjič, predstavniki interesov so pogosto tudi predstavniki različnih strokovnih mnenj in služijo tudi kot kanali komunikacije ter vpliva v javnopolitičnih procesih. V taki situaciji van Waarden (1992, str. 46) trdi, da je težko opredeliti pravega odločevalca, saj so viri in moči močno razpršeni. Zato meni-

mo, da tematsko omrežje kot struktura upravljanja ni najprimernejša oblika za reševanje kriznih situacij ob nastajajočih fokusnih dogodkih. Prihaja do oženja in krčenja konstrukcije takega omrežja, kadar radikalni dogodki zamajejo dotedaj stabilne javne politike. Baumgartner in Jones (1993) trdita, da fokusni dogodki povzročijo razpad stare strukture in nastanek novega institucionalnega monopola.

Korporativizem se razlikuje od klientelizma ali pluralizma predvsem v tem, ker vključuje interesne skupine, ne le ali pretežno v postopke pogajanja, temveč tudi v fazo izvajanja. To daje interesnim skupinam določeno raven državne avtoritete v fazi izvajanja. V zameno za sodelovanje pri izvajanju javnih politik država tem skupinam podeli privilegije. Tako nekateri zasebni interesi pridobijo del državne suverenosti, država pa jim dodatno podeli privilegirani dostop do državnih akterjev in monopol nad predstavljanjem določenih interesov.

Hkrati je monopol nad reprezentacijo posameznega interesa prvi pogoj za tako imenovani sektorski korporativizem. Prej omenjeno soizvajanje javnih politik s strani interesnih skupin ustvarja višjo stopnjo soodvisnosti države in interesnih skupin, kar lahko vodi k simetričnim odnosom in klientelizmu. Korporativistična omrežja so razmeroma stabilna in imajo institucionalizirane odnose s (pogosto) obveznim članstvom, so centralizirana, usmerjena k iskanju konsenza in izogibanju politikanstvu vprašanj (glej van Waarden, 1992, str. 46–47).<sup>5</sup>

Sponzorirani pluralizem je tip javnopolitičnega omrežja z udeležbo številnih različnih akterjev. Državni akterji podpirajo to pluralnost iz različnih

---

5 Makrokorporativizem ali koncentrirani korporativizem ima več kot eno glavno interesno skupino z nasprotujočimi zahtevami. Te različne interesne skupine upravljajo njihove konflikte in jih skušajo uskladiti s sistemskimi potrebami nacionalnega gospodarstva. Konflikt sodelujočih interesov ne sledi nujno razcepu med kapitalom in delom, temveč je lahko tudi med proizvajalci in potrošniki, prodajalci in proizvajalci itd. V teh odnosih lahko tudi država aktivno posega z institucijami, ki pa niso povezane s konfliktom kot delom zasebnega sektorja, ampak imajo svojo funkcionalno vlogo. Občasno so lahko ti državni akterji celo pobudniki konflikta, ko upravljajo tržne odnose, da zaščitijo javni interes. Mreže korporativistične koncentracije poskušajo rešiti družbene konflikte, kar vpliva na komunikacijske procese znotraj omrežja. Zaradi nenehnega iskanja konsenza in kompromisa, ki zahteva agregacijo interesov, pogajanja in razprave, so odnosi v takih mrežah zelo kompleksni in razmeroma visoko institucionalizirani. Predstavniki države so pogosto razumljeni kot posredniki med konfliktiranimi interesi, kar povečuje njihovo avtonomijo v odnosu do nasprotujočih si interesov. Koncentrirani korporativizem gradi svojo pozicijo na predpostavki, da je birokracija avtonomna od različnih interesov. Vendar pa je, če je tako, to bolj posledica kot prvi pogoj za obstoj takega omrežja (van Waarden, 1992, str. 47–48). Državni korporativizem v primerjavi z drugimi tipi korporativizma predpostavlja močno vlogo države. Glavni namen takega omrežja ni vključiti zasebne interese v izvajanje politik, temveč bolj nadzorovati te interese s strani države. Državni korporativizem je pogosto produkt avtoritarne države in tako predvsem znan v fašizmu. Struktura omrežja je zelo formalizirana, z jasnimi in zaprtimi mejami, z obveznim članstvom in pogosto prekrivajočimi vodstvi (visoki javni uslužbenci so hkrati tudi predstavniki interesnih skupin), zadeve so depolitizirane, delegacija soupravljanja in souporabe je omejena, legitimnost omrežja in reprezentacije pa je zelo vprašljiva (van Waarden, 1992, str. 48).

razlogov. Pogosto v svojem lastnem poskusu, da bi povečali relativno moč državnih akterjev. Če je število interesnih skupin omejeno, so razmeroma močnejše v razmerju do državnih akterjev, toda ko se njihovo število poveča, izgubijo moč zaradi notranjih razlik med različnimi interesi oziroma pogledi. Po drugi strani pa je mogoče, da na posameznem področju ni prevladujočega akterja (ali manjšega števila akterjev), kar državi pušča nezmožnost, da bi imela prevladujočo interesno skupino kot partnerico v pogajanjih. Sponsorirani pluralizem ima veliko podobnosti s pluralizmom pritiskov, toda nasprotno od slednjega je precej nestalnejši, saj država poskuša zmanjšati število ustreznih akterjev skozi čas (van Waarden, 1992, str. 48–49).

Van Waarden (1992) ponuja splošen pregled omrežij v tabeli, kot je prikazana spodaj, z dvema glavnim razsežnostma: številom in vrsto akterjev v primerjavi z njihovimi funkcijami in odnosi.

**Tabela 2:** Tipološka matrika – pregled javnopolitičnih omrežij

		Število in tip akterjev znotraj omrežja				
		Večinma državne agencije	Ena prevladujoča skupina	Dve glavni družbeni skupini v konfliktu	Vključeni parlamentarni odbori in politične stranke	Veliko ali neomejeno število akterjev
<b>Razmerja moči in vloge v omrežju</b>	Zgolj dostop do omrežja	Statizem/pantuflača	statizem	Pluralizem pritiskov	parantela	Problemska omrežja
		Ujeti statizem	klientelizem	Pluralizem pritiskov	Železni trikotnik	Problemska omrežja
	Dostop do omrežja in izvajanje državne moči		Sektorski korporativizem	Državni korporativizem	parantela	Sponsorirani pluralizem
			Sektorski korporativizem	Korporaviistična koncentracija		

Vir: van Waarden, 1992, str. 50.

Modernizacija omenjenega zdaj že konvencionalnega okvirja se lahko dopolnjuje s problemom analize diskurza v javnih politikah. Torej, merjena moč v omrežju na podlagi izrečenega in gradnje analize na interpretativnem okvirju. Tako, kot se lahko omrežja definirajo s kvantitativnimi kazalniki, kot je na primer izkaz finančnih resursov, lahko na interpretativni ravni iščemo moč

v diskurzu. Akterji se povezujejo na podlagi posameznih tematik, tematskih sklopov, opredeljuje pa jih tudi formalna vloga v omrežju. Pri tem obstaja bistvena razlika, če gre za državne ali nevladne akterje. Marsh in Smith (2000) ter Marsh in Rhodes (1992) trdijo, da med akterji ni hierarhije, temveč da so moderne javne politike kompleksne in so igralci povezani v mreže, v katerih je relacijska moč ena ključnih komponent delovanja takega omrežja. Tukaj nastaja simbolni konflikt med van Waardenom in Marshem ter Rhodesem predvsem v tem, da prvi pojmuje omrežja kot stabilne strukture, druga dva pa govorita o evolucijski in deloma fluidni naravi teh omrežij. Börzel (1998) omenjeno razpravo dopolnjuje s tem, da trdi, da so omrežja strukture upora. Klijn in Koppenjan (2000) sta te definicije še nekoliko poglobila in govorita o visoki stopnji negotovosti pri oblikovanju javnih politik v kompleksnih razmerah. Na primeru požara na Krasu leta 2022 lahko govorimo o več vrstah negotovosti. Ena od njih je bila vsekakor strateška komponenta, kdo pravzaprav vodi akcije na terenu. Včasih iz medijskega poročanja slednje ni bilo povsem jasno. Če upoštevamo Hajerja (1995) in njegov koncept diskurzivnih koalicij, gre pravzaprav tudi za eno obliko javnopolitičnega omrežja, katere sestava temelji na interpretaciji diskurza.

Ta tipološka analiza se je vedno osredotočala na temeljno razliko med političnimi skupnostmi in mrežami, ki se ukvarjajo s specifičnimi vprašanji. Marsh in Rhodes konceptualizirata kontinuum od zaprtih, tesno integriranih okolij, za katera je značilno zelo malo akterjev, skupni viri in razmeroma visoka stopnja soglasja, do odprtih mrež heterogenih akterjev, ki so konfliktni, tekmujejo za pozornost in jim primanjkuje koordinacija (Marsh in Rhodes, 1992; Rhodes, 1996). Jordan in Schubert prav tako opažata, da resnične politike pogosto ne spadajo na ta kontinuum in prevzemajo hibridne oblike z določeno stopnjo institucionalizacije in delnim dostopom – značilnosti skupnosti in mrež se prekrivajo (Jordan in Schubert, 1992). Klasične, ne idealne tipe Hecl (1978) razlikuje med železnimi trikotniki (ministrstva – parlamentarni odbor – industrija) in mrežami, ki predstavljajo specifične teme in vprašanja, v nasprotju z idealnimi: klientelizem (stabilnost izmenjave koristi in zaprtje kanalov); in pluralizem v skupinah, kjer sodeluje raznolikost akterjev, vključno z aktivisti, strokovnjaki, uradniki in novinarji pri oblikovanju odprtega in »gledališča«. Ta tipologija je še zlasti pomembna v sektorju, v katerem močne korporativne ureditve zgodovinsko omejujejo vstop novih interesov. Toda drugače kot tematske spremembe (na primer okoljske spremembe) se lahko v Heclovi analizi (1978) mreže odprejo in vzorci vpliva spremenijo.

Kenis in Schneider (1991) uporabljata okvir strukture in funkcije, ki razvršča mreže v tri tipe. Razlikujeta med mrežami za reševanje problemov (projektno usmerjene mreže), koordinacijo (večnivojske mreže) in regula-

tivnimi mrežami (bolj trajne mreže, ki prinašajo standarde in nadzor). Taka tipologija izboljšuje analizo, ali se mreža osredotoča zgolj na reševanje posameznih problemov, povezovanje igralcev ali homogenizacijo vedenja, in katere strategije (pravila, pogodbe ali nadzor) zagotavljajo predvidljivost (Kenis in Schneider, 1991). Literatura o mrežah upravljanja kaže, da se mreže razlikujejo po kompleksnosti, soodvisnosti in konfliktu. Kickert, Klijn in Koppenjan (1997) razlikujejo stabilne koordinacijske mreže z določenimi cilji od konfliktnih pogajalskih mrež s konfliktnimi interesi do interaktivnega upravljanja, pri katerih je ključni izziv upravljanje procesov, olajševanje in razvoj zaupanja.

Provan in Kenis (2008) gresta še dlje in opredelita načine upravljanja mrež, kot so mreže, ki jih upravljajo udeleženci, in modeli vodilnih organizacij do mrežne administrativne organizacije (NAO), kjer nevtralni posrednik prevzame formalno koordinacijo. Različne vrste režimov upravljanja vplivajo na ravnotežje med legitimnostjo (vključenostjo in soglasjem) in učinkovitostjo (hitrostjo odločanja in izvedbo) (Provan in Kenis, 2008).

Adam in Kriesi obravnavata tipologijo, ki povezuje porazdelitev moči od državnih do nedržavnih akterjev z določeno stopnjo vključenosti. Razlikujeta med korporativističnimi mrežami, ki imajo formaliziran dostop do reprezentativnih interesov, pluralističnimi mrežami z odprto konkurenco in statističnimi mrežami s prevladujočo vlogo države. Temeljni prispevek modela je povezava med strukturo mreže in rezultati politike: bolj korporativistični sklopi po navadi proizvajajo stabilnost in predvidljivost, pluralistični sklop pa spodbuja inovacije in normativne spremembe, vendar z večjimi tveganji (Adam in Kriesi, 2007). Daugbjerg (1998) gradi na tej razpravi z obravnavo razlik v oblikah korporativizma med sektorji in ponazarja, da čeprav danska in švedska politika pesticidov institucionalizira dostop in izmenjave med državo in industrijo, rezultat ni enak kljub soočanju s podobnimi izzivi.

Börzel (1998) kategorizira več kategorij političnih mrež in jih povezuje z vrstami upravljanja, kot so hierarhija, trg in mreže. Poleg omenjenih političnih skupnosti in mrež za reševanje problemov Börzel poudarja epistemološke skupnosti, ki prevzamejo vodilno vlogo pri opredeljevanju problemov z ekspertizo in standardi; medorganizacijske mreže, kjer organizacije delujejo stalno v usklajenosti; in korporativistične konfiguracije, kjer so reprezentativni institucionalizirani interesi vključeni v oblikovanje politik (Börzel, 1998).

To dodatno razširja naše razumevanje mrež, da upoštevamo organizacijske, funkcionalne in normativne vidike. Študije o »organizacijski državi« mapi- rajo mreže, saj se viri izmenjujejo za informacije, financiranje in legitimnost ter preučujejo naravo in obliko centralnosti in kohezije v političnih poljih.

Laumann in Knoke (1987) prav tako pokažeta, kako se sektorji razlikujejo po centralizaciji in frakcionalizaciji, kar vpliva na mehanizme odločanja različnih igralcev in dostopne točke. Z uporabo primera skupne kmetijske politike EU Pappi in Henning (1999) kvantificirata vzorce vpliva in pokažeta, kako so različne medorganizacijske povezave urejene glede na dostop do odločevalcev.

## 3. poglavje

---

# JAVNE POLITIKE IN KRIZNO UPRAVLJANJE: MODELI IN PRISTOPI

---

### 3.1 Teorija fokusnih dogodkov

Enega ključnih konceptov pri študiju kriznega upravljanja javnih politik je ponudil Thomas Birkland, ki je fokusne dogodke označil kot dogodke, ki se na neki način zgodijo nepričakovano in sprožijo vseobsegajočo pozornost medijev. V knjigi *Obdobje po katastrofi, oblikovanje agende, javne politike in fokusni dogodki* iz leta 1997 je avtor poudaril način, kako »zunanji moilci« vplivajo na oblikovanje javnih politik. Avtor trdi, da je treba v analizo vedno vključiti tako človeške kot tudi naravne dejavnike (več o tej razpravi v Bauman, 2025). Omenjeno Birklanovo delo je pomembno v kontekstu javno-političnih sprememb, saj pojasnjuje, kako naravne katastrofe in druge vrste kriz postanejo sprožilci pomembnejših (lahko rečemo korenitih) sprememb v javnih politikah. Primeri radikalnih dogodkov lahko na primer vključujejo naravne nesreče, industrijske nesreče, nesreče v letalskem prometu, proteste, ideološke prevrate itd. (Birkland, 2019, str. 224).

Birklanov koncept v večini izhaja iz ideje J. W. Kingdona (1984), ki je kompleksno oblikovanje politik definiral kot tako imenovani večtokovni model javnih politik (angl. *Multiple Streams Framework*). Kingdon je kaotični prostor oblikovanja javnih politik predstavil z modelom, kjer odločevalci iščejo tako imenovana okna priložnosti za vpeljavo sprememb na polje javnih politik. Prvi tok javne politike imenuje problemski tok, kjer je pomembno, kateri problemi so v družbi prepoznani kot pomembni. Nadalje, javnopolitični tok izpostavlja potencialne rešitve za omenjene probleme, ki so na voljo vladnim akterjem. Navsezadnje pa je politični tok tisti, ki narekuje take politične raz-

mere, da je možno vpeljati vseobsegajoče spremembe v upravljanju javnih politik. Ko se združijo vsi tokovi v eni točki, govorimo o oknu priložnosti za uvajanje sprememb.

Vsekakor je pomembno omeniti Birklandov (1997b; 2006) koncept učenja in napak pri oblikovanju javnih politik. Birkland je proučeval načine, kako družbe in države ukrepajo v obdobjih po tem, ko se različne katastrofe zgodijo. Tako v kontekstu instrumentalnega učenja poudarja tehnične inovacije politik. Kot primer tega lahko omenimo odziv vlade ZDA po orkanu Katrina leta 2005, ko so se izboljšale metode evakuacije in usklajevanja med zveznimi agencijami. Družbenopolitično učenje kot druga vrsta »učenja na napakah« vključuje spremembo širših političnih in organizacijskih paradigem. Primer slednjega so lahko dejanja ameriške vlade po terorističnih napadih 11. septembra 2001, ko je prišlo do obsežne reorganizacije varnostnih institucij (na primer ustanovitve Ministrstva za domovinsko varnost). Vsekakor pa je smiselno poudariti, da je krizno upravljanje javnih politik vedno »občutljivo« področje, saj vlade v kriznih razmerah delujejo bolj v korist zagotavljanja varnosti in hitre odprave posledic naravnih katastrof. Vsekakor so izredne razmere, kot je bila na primer pandemija covid-19, »družbeni eksperiment«, kako vzpostaviti ravnotežje med varnostjo in svobodo. Prav o tem kontekstu govori Birkland (2020), ko omenja sprejetje Patriotskega zakona (angl. *Patriot Act*) po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v ZDA. Bistven namen tega zakona je bil okrepiti zmogljivosti ameriških oblasti pri preprečevanju in preiskovanju terorističnih groženj. Zakon je razširil pristojnosti zveznih organov pregona, predvsem Zveznega urada za preiskave (FBI) in Agencije za nacionalno varnost (NSA), na posameznih področjih varnostne politike, kot so na primer nadzor komunikacij, dostop do finančnih transakcij in uvedba pooblastil za preiskave brez sodne odredbe.

Tako imenovane fokusne dogodke Birkland pogosto povezuje s pomenom in oblikovanjem javnopolitične agende. Krizni dogodki lahko vodijo do mobilizacije interesnih skupin, da zavzamejo jasno stališče glede spremembe javne politike in skušajo mobilizirati širšo javnost, da podpre vseobsegajoče spremembe v družbi. Nekatere vplivne skupine lahko delujejo tudi kot »vratarji« politik tako, da preprečujejo, da bi nekatere vsebine in seveda akterji postali del javnopolitične agende (Birkland, 1998). Slednje lahko prikažemo tudi s primerom vplivanja različnih akterjev na polju zdravstvene politike v Sloveniji, ko na primer stanovske organizacije zdravnikov pomembno sooblikujejo in vplivajo na oblikovanje javnih politik. Schattschneider (1960, str. 71–73) trdi, da je resnična moč vsake vlade v tem, da je zmožna kontrolirati konflikt, preden zares postane pomemben. Moč pa je vsekakor večrazsežen pojav, ki ga v javnih politikah obravnavamo prek del Dahla, Bachra-

cha in Baratta ter Lukesa in celo Foucaulta. Znani so kot trije (štirje) obrazi moči, iz česar smo deloma izhajali v prejšnjem poglavju.

Avtorji v članku *Med katastrofo: izpopolnjevanje koncepta osredotočanja na dogodke za boljšo razlago dolgotrajnih kriz* (angl. *During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises*) dopolnjujejo prej omenjene Birklandove ugotovitve o dogodkih, ki v javnosti vzbujajo veliko pozornost in pomembno vplivajo na delovanje države, sistemov in struktur. Kot poudarjajo avtorji, nekateri konvencionalnejši pristopi le parcialno razlagajo strukturo, dolžino in potek fokusnih dogodkov. V časovnem kontekstu take teorije razlagajo le kratkotrajno naravo njihovega vplivanja. Tako naj bi bil Birkland deloma primeren predvsem za analizo takih kratkih, vendar korenitih sprememb v javnih politikah. Krizni dogodki, kot so naravne katastrofe ali pandemije, so kompleksnejši in trajajo dalj časa. Avtorji predlagajo, da bi se koncept fokusnih dogodkov razširil tako, da bi dejansko upošteval dolgotrajnost nastalih kriznih situacij. V kontekstu oblikovanja javnopolitične agende lahko razumemo krizne dogodke tako, da so sestavljeni iz več manjših dogodkov, ki posledično postopoma pritegnejo pozornost javnosti. Narava dolgotrajnih kriz zahteva od akterjev, posebej interesnih skupin, da »poskrbijo« za pozornost javnosti in da hkrati mediji vzdržujejo fokus na teh dogodkih (DeLeo, Taylor, Crow in Birkland, 2021). Hkrati pa je smiselno upoštevati Bauman (2025), ki poudarja pomen razlikovanja med dogodki, ki jih povzročijo človeška napaka ali malomarnost, ter tistimi, ki morda nastanejo kot posledica delovanja naravnih sil.

Donovan (2017) dopolnjuje teorijo fokusnih dogodkov tako, da oblikuje koncept kumulativnih fokusnih dogodkov. Avtorica poudarja dejstvo, da le »kratkotrajnost« nekega dogodka ni vedno ključna komponenta za sprožitvev sprememb v javnih politikah. Postopno »kopičenje« pozornosti lahko namreč v javnosti problem prikaže bolj jasno in nedvoumno. Z uporabo indeksa kumulativnih fokusnih dogodkov je ugotovila, da so kot taki sprožilci potencialnih sprememb v javni politiki. Poleg tega raziskava nakazuje, da lahko kopičenje takih dogodkov v obdobju treh let pred spremembo politike prav tako pomembno vpliva na sprožitvev sprememb.

Thomas A. Birkland in Sarah E. Warnement (2014) poudarjata potencialen vpliv demokratičnih in avtokratskih političnih ureditev na upravljanje fokusnih dogodkov. Avtorja poudarjata, da koncept fokusnih dogodkov načeloma predvideva obstoj demokratičnih institucij ter možnost kritike delovanja obstoječe vlade. Hkrati pa sta preizkusila zmožnost upravljanja kriznih situacij v nedemokratičnih režimih, posebej v manj razvitih državah. Proučevala sta dilemo, ali se fokusni dogodki podobno izrabijo za spremembe v javnih politikah. Ugotovila sta, da so te spremembe možne le v omejenem obsegu

prav zaradi pomanjkanja demokratičnih institucij in mehanizmov, ki bi na enakovreden način omogočali spremembe v procesih javnih politik.

### 3.2 Točkovno ravnotežje: boj med inkrementalizmom in radikalizmom

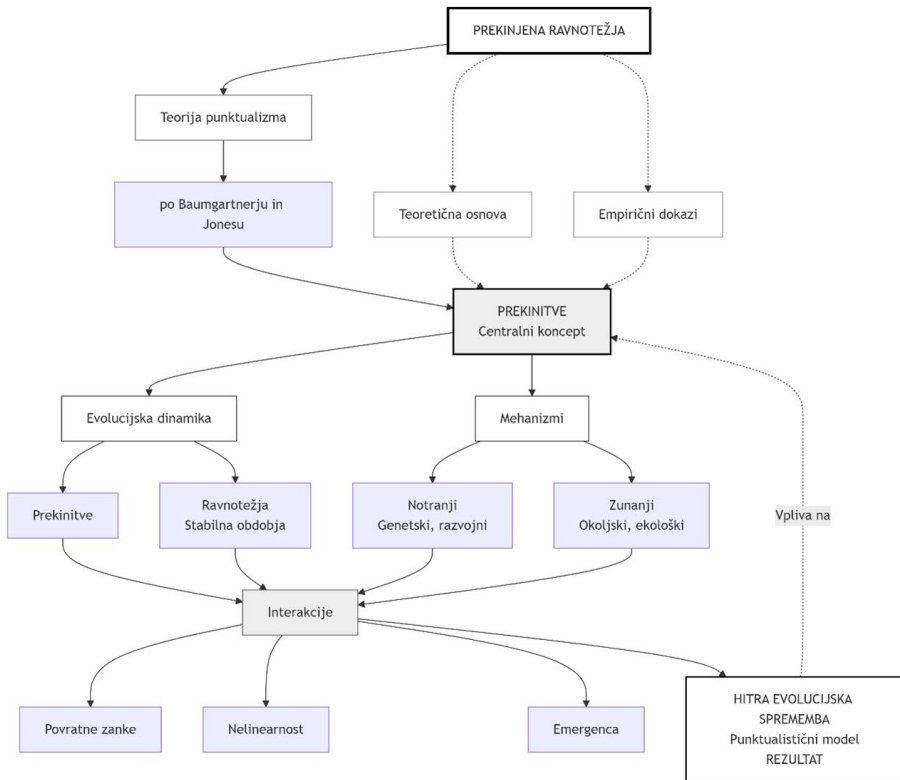
Če sledimo Birklandu (2020) je podobno kot teorija fokusnih dogodkov tudi teorija točkovnega ravnotežja (angl. *Punctuated Equilibrium Theory* – PET) pravzaprav opis obdobja dolge stabilnosti v javnih politikah, ki mu nato sledijo obdobja kratkih, vendar radikalnih sprememb. Frank Baumgartner in Bryan Jones (1993) sta si koncept izposodila na področju evolucijske biologije in sta želela pokazati, kako se oblikujejo politike v ZDA (Birkland, 2020). Kot sta ugotovila, se politična moč med akterji navadno porazdeli tako, da so omogočena obdobja dolge politične stabilnosti, kjer pa se pozornost javnosti hitro spreobrne. Pravzaprav gre za spremembe v zaznavi družbenih problemov, kjer pa seveda mediji in družbena omrežja (danes tudi umetna inteligenca) pomembno pripomorejo k dožemanju pomembnosti izzivov v družbi. Ključno za razumevanje točkovnega ravnotežja je pravzaprav vloga monopolov pri oblikovanju javnih politik, ki so tesno povezani z idejo javno-političnih podsistemov. Gre za zaprte sisteme, v katerih so pomembni akterji med seboj tesno povezani in tvorijo stabilne odnose. Interes teh akterjev je, da ohranijo proces oblikovanja zaprt in nedosegljiv za zunanje interesente. Tradicionalni »železni trikotnik« se lahko poruši le tako, da dogodki zunaj strukture korenito vplivajo na proces oblikovanja posamezne javne politike. Cairney (2019) pojasnjuje dinamiko točkovnega ravnotežja s konceptom omejene racionalnosti. Omejena racionalnost pomeni, da so odločevalcem na voljo le omejene informacije, ko se odločajo o potencialnih rešitvah. Pomanjkanje pozornosti pravzaprav pomeni, da so nekatere dobre rešitve že v začetku procesa izločene. Hkrati pa tudi kompleksnost družbenih problemov in javnih politik pomeni, da imajo vlade neomejen nabor možnih strategij, kako reševati državne in družbene krizne situacije.

Baumgartner in Jones (1993) sta v kontekstu analize točkovnega ravnotežja uvedla izraza »premik prizorišča« (angl. *venue shift*) in »trgovanje s prizoriščem« (angl. *venue shop*). Pri prvem poudarjata, da je lahko posamezna javna politika hkrati predmet obravnave na več političnih prizoriščih hkrati. Če nekateri interesni akterji pri tem niso uspešni, skušajo obravnavo aktualne tematike premakniti na drugo prizorišče ali institucijo in iz tega posledično izhaja prisposodba trgovanja. Kot poudarja Birkland (2020), akterji iščejo najprimernejšo politično institucijo za predstavitev lastnih idej. Če jim ne uspe s predlogom v institucijah političnega sistema, lahko uporabijo druge kanale, kot so mediji ali družbena omrežja. Družbene skupine, ki imajo

majhen vpliv, skušajo intenzivirati konflikt, da bi bile vidne v političnem prostoru (Birkland, 2020). Čeprav je interes posameznih družbenih skupin pogosto korenita sprememba javnih politik, je splošna tendenca večinoma ohranjanje obstoječega stanja in inkrementalni pristop k javnopolitičnim spremembam. Cairney (2019) omenja pomembnost dejstva, da sta uspešnost in sprememba javne politike večinoma odvisna od njenega ugleda v družbi (angl. *policy image*). Na to pa seveda vplivajo pomembni akterji, ki jo sooblikujejo.

Cairney (2019) poudarja, da je PET kot teorija pravzaprav sodobna zgodba o kompleksnih sistemih in njihovem razumevanju. Načeloma je teorija PET povsem preprosto razumljiva, če analiziramo dolga obdobja stabilnosti in kratke korenite spremembe, vendar pa je dejstvo, kot smo že omenili, da lahko radikalni dogodki trajajo dalj, kar se je vsekakor pokazalo v času pandemije covid-19.

### Shema 8: Hipotetični model prekinjenega ravnotežja



Vir: Prirejeno po Baumgartner in Jones (1993). Slika je bila generirana s pomočjo orodja umetne inteligence (ChatGPT, OpenAI, DeepSeek); po vsebinskih napotkih avtorjev.

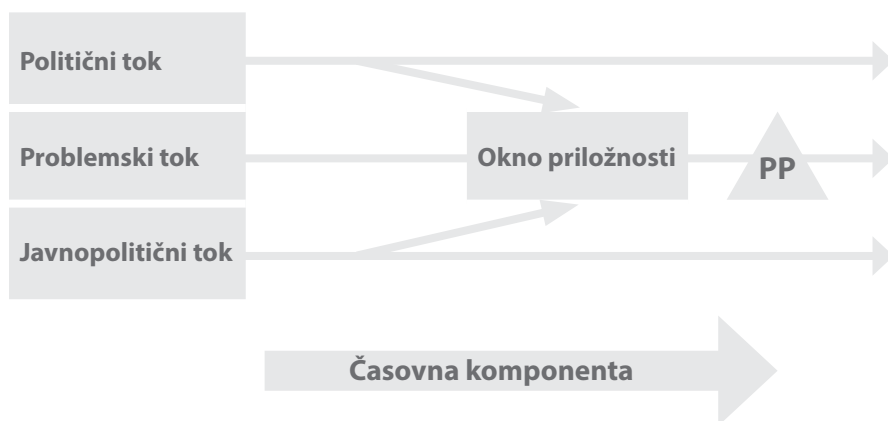
V devetdesetih letih dvajsetega stoletja so v ZDA in Veliki Britaniji ideje točkovnega ravnotežja umeščali v pristope, imenovane javnopolitična omrežja (angl. *policy networks*). Avtorji, kot sta bila Marsh in Rhodes (1992), so razlagali odnose med vlado in interesnimi skupinami glede na število akterjev, moč in naravo razmerij med njimi. Cairney (2019) ob tem poudarja dva nasprotujoča si modela omrežij: (1.) javnopolitično skupnost in (2.) tematsko omrežje. Originalni Heclov (1978) model tematskega omrežja, ki je nestabilno in vključuje več akterjev hkrati, v razmerjih do aktualne vlade. Model javnopolitične skupnosti je stabilen, zaprt in vključuje stabilne odnose med nekaj interesnimi skupinami in vlado.

Tako pri PET kot tudi pri fokusnih dogodkih bi bilo smiselno razmišljati v smeri globljega strukturnega razumevanja kriznih dogodkov. Vsekakor je na mestu slediti razmišljanju Birklanda in drugih avtorjev o kumulativnih učinkih javnopolitičnih sprememb. Gre za »kopičenje« različnih dogodkov v krajšem obdobju, ki lahko kot snežna kepa sprožijo spremembe v javni politiki. Večkratna izpostavljenost kriznim dogodkom lahko pripelje do »točke preloma«. Na posameznem območju se lahko zgodi več naravnih nesreč v krajšem obdobju, vmesni vladni posegi so lahko neuspešni, nato pa kumulativni učinek pri lokalnem prebivalstvu sproži radikalne odzive in zahtevo za hitrejšo ukrepanje.

Teorija točkovnega ravnotežja je pravzaprav primer, kako teoretski konstrukti prehajajo med različnimi znanstvenimi disciplinami. Ne le znotraj družboslovja, temveč tudi med naravoslovjem in družbenimi vedami. Zamisel o točkovnem ravnotežju sta najprej v biologiji predstavila in uporabila Eldredge in Jay Gould (1977), ki sta jo uporabila za analizo sprememb v evoluciji. Predvidela sta, da po daljšem obdobju stabilnosti (*stazis*), včasih pride do korenitejših sprememb zaradi selekcijskih pritiskov. Njena praktična uporaba na polju javnih politik se zdi predvsem v tem, kako se države (podporni sistemi) učijo na preteklih napakah in izoblikujejo prave rešitve in odgovore, kako se odzvati v kriznih situacijah.

### 3.3 Teorija »hkratnih« tokov v javnih politikah

Najpomembnejši avtor tako imenovanega večtokovnega modela (angl. *multiple streams framework*) je Kingdon (1984). Kot je poudaril, se tako imenovano okno priložnosti (angl. *policy window*) za spremembo javne politike pojavi takrat, ko se srečajo trije različni tokovi politik. Problemski tok, ki obsega zaznavo javnosti in akterjev o tem, kateri družbeni problemi so pomembni in s katerimi se moramo kot družba soočiti ter jih reševati. Drugič, javnopolitični tok pomeni potencialne rešitve za obravnavani družbeni problem. Navsezadnje pa tako imenovani politični rok upošteva vpliv nekaterih strukturnih dejavnikov, kot so na primer javno mnenje, volitve ali vpliv lobijev.

**Shema 9:** Hipotetični prikaz večtokovnega modela javnih politik

Vir: Kingdon (1984; 2014; Birkland, 2020).

Ideja več tokov v politiki in odločanju izhaja iz tako imenovane ideje smetnjaka (angl. *Garbage Can Model*; Cohen, March in Olsen, 1972). Gre za način, kako dejni okviri potekajo v interakciji med seboj v kaotičnem okolju javnih politik. Rešitve niso vedno najbolj optimalne in racionalne, so pa rezultat kompleksnih razmerij med akterji, v katerih je pomembna njihova znanost družbenih problemov in rešitev, ki so na voljo. Včasih so rešitve za posamezni problem že vnaprej pripravljene in se uporabijo, ko nastanejo pogoji za njihovo aplikacijo. Na primer, država ima vnaprej pripravljene strategije odzivanja na izredne dogodke, kot so na primer naravne nesreče, uporabijo pa se, ko se zgodijo poplave, epidemije, požari ali potresi. Vendar pa strategije odziva nikoli niso popolne, ker gre pri izrednih dogodkih za kompleksne sisteme, pri katerih je nemogoče tako optimalno pripraviti akcijski načrt, da bi predvidel vse možne poteke dogodkov.

Na svojstven način so tudi nekateri drugi avtorji razvijali izvirno Kingdonovo zamisel. Zahariadis (2003, 2007, 2014, 2016) je v svojih delih vključeval omenjeni model na področju primerjalnih politik in mednarodnih odnosov. Idejo večtokovnega modela je apliciral na analizo politik v EU, politiko migracij in globalno upravljanje. Ob tem pa je analiziral tudi ekonomske politike v različnih državah. Zahariadis je v svojih analizah poseben pomen namenil negotovosti in dvoumnosti (nejasnosti). Trdil je, da so procesi oblikovanja javnih politik pogosto nejasni, kar dejansko pomeni, da različni akterji nimajo jasne predstave o naravi javnopolitičnih problemov. Nejasna struktura družbenih problemov vsekakor vpliva na to, ali lahko postanejo del formalne javnopolitične agende. Iz tega izhaja, da »poenostavljena« razlaga problema posledično pomeni tudi zamejeno sposobnost odločanja. Še zlasti če upoštevamo postulate o omejenem racionalnem odločanju in (ne)

razpoložljivosti vseh informacij za odločanje. Pomembno sporočilo Zahariadisovega raziskovanja je v tem, kako lahko razumemo realistični kontekst odločanja v javnih politikah, zlasti v okoliščinah, ki so lahko daleč od stabilnega političnega okolja – hitro spreminjajoča se narava javnih politik.

Kakšna je vloga javnopolitičnih akterjev v kontekstu večtokovnega okvira? Strokovnjaki s področja javnih politik (glej Cairney, 2019) vplivne akterje imenujejo tudi neke vrste »podjetniki« (angl. *policy entrepreneurs*), ki pomembno sooblikujejo javne politike in ideje, ki jih obkrožajo. Cairney uporablja analogijo podjetnikov na polju javnih politik kot nekakšne inovatorje, ki jih poznamo v poslovnem svetu. Tukaj je koncept inovativnosti smiselno razumeti v kontekstu javnopolitičnega odločanja, kjer jih Kingdon (1984) opredeljuje kot akterje, ki uporabljajo znanje o javnopolitičnih procesih, da bi uspešno prezentirali in uveljavljali lastne ideje in rešitve. Vplivneži so lahko izvoljeni politiki, predstavniki političnih strank ali vplivni posamezniki, ki predstavljajo različne neformalne skupine (Cairney, 2019). Na neki način uveljavljajo lastno moč in vpliv z uporabo idejnih okvirov.

Birkland (2020) poudarja, da javnopolitični proces ni fiksni, saj so možne različne interpretacije pomenov, simbolov in idej. Poudarja družbeno konstrukcijo pomena migracij, ki v ZDA predstavljajo zelo različne interpretacije. Tako so migranti tisti posamezniki, ki zasedajo delovna mesta, ki bi jih morali zasedati »pravi Američani«, ali pa so po lastni naravi »kriminalci«. V kompleksnih pogojih oblikovanja javnih politik je tako pogosto težko jasno opredeliti razmerja med vzroki in posledicami pri opredelitvi družbenih problemov – razmerja med problemom in njegovo rešitvijo. Kompleksnost javnih politik hkrati tudi pomeni, da je participacija akterjev nedorečena in se lahko hipno spreminja.

Birkland (2020) poudarja, da nobena sprememba ni samodejna, vendar ko pride do »združitve« omenjenih tokov, je zato verjetnejša. Načeloma je na voljo čedalje več možnih rešitev problema, ki je nastal. Na neki način so lahko med seboj konkurenčne, vloga vplivnih posameznikov pa je, da jih naprej promovirajo in zagovarjajo. Birkland (2020) kot eno ključnih sprememb javnih politik v ZDA predstavlja problematiko letalske varnosti po terorističnih napadih 11. septembra 2001, po katerih so številne inovativne rešitve za izboljšanje varnosti državljanov postale del novih strategij.

Sabatier (1991) in Howlett (2017) se strinjata, da je teorija več tokov nepopolna, ker se v večini usmerja k oblikovanju javnopolitične agende in fenomena odločanja. Prisposoda okna priložnosti je morda preveč preprosta. Pri njej sicer poznamo tako imenovano točko preloma v javni politiki, strategija, kaj narediti zatem, pa ni jasno začrtana (Birkland, 2019; Howlett, McConnell in Perl, 2015). Howlett, McConnell in Perl (2015) so šli še dlje in oblikovali

model s petimi spremenljivkami, v katerem so poleg obstoječih dodali še formulacijo javne politike in odločanje kot pomembna dejavnika. Zahariadis (2003; 2014) predlaga razširitev modela na fazo implementacije, Ackrill in Kay (2011) zagovarjata uporabo MSF v kontekstu politik EU, Princen (2015) podobno zagovarja prilagoditev MSF za večnivojske sisteme. Ob tem Sabatier in Jenkins-Smith (1993) dopolnjujeta prej omenjene kombinacije z integracijo zagovorniških koalicij in večtokovnega modela, Geels (2002) predlaga večnivojski pristop (MLP) za sistemske spremembe, Meadowcroft (2011) pa povezavo med MSF s politikami trajnostnega razvoja in prehodov k trajnosti.

### 3.4 Zagovorniške koalicije

Teorijo zagovorniških koalicij (angl. *advocacy coalition framework*) sta v osemdesetih letih dvajsetega stoletja razvila Paul Sabatier in Hank Jenkins-Smith (1994). Temeljna predpostavka tega modela je, da so pri oblikovanju javnih politik vključeni številni akterji, kot so na primer vlade, nevladne organizacije, podjetja, znanstveniki, mediji ali interesne skupine. Kot poudarjata avtorja, je omejeni koncept nastal kot odgovor na tako imenovane učbeniške pristope, hevristične narave, ki razlagajo proces oblikovanja politik skozi posamezne stopnje. Nekateri kritiki bi dejali, da je prav »linearnost« razumevanja procesa njena pomanjkljivost. Vendar pa kot poudarjata:

»Končno je fazni model zagotovil koristno konceptualno razčlenitev kompleksnega in raznolikega procesa oblikovanja politik na obvladljive segmente, zlasti glede oblikovanja dnevnega in izvajanja politik« (Sabatier in Jenkins-Smith, 1994, str. 177).

Zagovorniške koalicije so se kot koncept pojavile kot odziv na nezadovoljstvo z implementacijskimi študijami in združujejo pristope »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«. Sledeče štiri pomembne premise sestavljajo idejo zagovorniških koalicij. Da bi razumeli koncept zagovorniških koalicij, je treba vpeljati pojem javnopolitičnih sprememb in učenja na primerih javnih politik, avtorji pa hkrati predvidevajo daljšo časovno perspektivo trajanja posamezne javne politike, ki traja nekaj desetletij. Avtorja uvajata pojem »podsistema«, ki vključuje akterje v različnih povezavah, ki poskušajo vplivati na vlado. Podsystemi morajo vključevati razsežnost *medvladja*, vsaj ko govorimo o nacionalnih politikah. Navsezadnje pa akterji delijo skupna prepričanja glede posamezne politike in konstrukcije družbenega problema (Sabatier in Jenkins-Smith, 1994).

Kot še poudarjata Sabatier in Jenkins-Smith (1994), je raziskovalni fokus od študija posameznih institucij smiselno preusmeriti k študiju javnopolitičnih podsistemov ali področja javne politike (angl. *domain*). Treba pa je pouda-

riti, da je lahko nabor različnih akterjev, ki izkazujejo interes v posameznem podsistemu, lahko velik. Pogosto je taka omrežja težje prepoznavati zaradi kompleksnih povezav med njimi. Vsekakor so »modernizirana« javnopolitična omrežja precej bolj strukturirana kot železni trikotnik, kot tradicionalna oblika povezav med akterji. Še več, kompleksnost oblikovanja javnih politik zahteva, da razumemo javne politike kot »večnivojski« pojav, pri katerem sodelujejo akterji na več ravneh odločanja – od nacionalne do mednarodne ravni. Kot je bilo že omenjeno, so za koncept zagovorniških koalicij ključna skupna (ista) prepričanja, ki jih delijo akterji o posameznem problemu.

Stopenjski model razumevanja javnih politik pa ima seveda tudi pomanjkljivosti. Kot poudarjata Sabatier in Jenkins-Smith (1994), je problem v tem, da dejansko ne razlaga prave »vzročnosti«. Manjka namreč opredelitev pojavov, ki dejansko poganjajo proces oblikovanja politik naprej, od začetne faze do vsake naslednje. Na neki način manjka pravi opis povezav med stopnjami javnopolitičnega procesa. V praksi je oblikovanje politik načeloma precej kompleksnejše kot idealističen opis linearnega poteka samega procesa. Velikokrat smo priča odklonom od idealističnega procesa. Empirične študije nakazujejo, da so odstopanja lahko precej pogosta: ocene obstoječih programov pogosto vplivajo na oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje politik pa poteka, ko birokrati poskušajo izvajati nejasno zakonodajo.

»Poleg tega je osredotočanje na cikel politike kot časovno enoto analize pogosto neustrezno. Razvoj politik običajno vključuje več medsebojno povezanih ciklov, ki jih sprožajo akterji na različnih ravneh upravljanja, saj se različne opredelitve problemov in rešitev oblikujejo, delno preizkušajo in vnovič oblikujejo s strani različnih konkurenčnih političnih elit ob hkratnih spremembah zunanjih dejavnikov in povezanih področij javnih politik« (Sabatier in Jenkins-Smith, 1994, str. 178).

Uporabniki in zagovorniki pristopa menijo, da slednji najboljše opisuje spremembe javnih politik, ki navadno trajajo več desetletij. Posebej pa je poudarjen fokus na pojavu učenja o javnih politikah v krajših obdobjih celotnega procesa (Sabatier in Jenkins-Smith, 1994). Okvir zagovorniških koalicij je pomemben model za razumevanje javnopolitičnega procesa, po katerem so interesne skupine organizirane v javnopolitične skupnosti na področju izbrane javne politike (angl. *policy domain*). Gre za interakcije med dvema do štirimi skupinami, ki se imenujejo zagovorniške koalicije. Načeloma imajo te koalicije podobne nazore in mnenja o posameznem družbenem problemu (Birkland, 2019; Cairney, 2019).

Model zagovorniških koalicij ima naslednje elemente, kot jih povzema Birkland (2020). Javnopolitični podsistem je osnovna enota analize. Posamezniki, ki delujejo znotraj podsistemov, se odločajo racionalno, upoštevajo

joč koncept tako imenovane omejene racionalnosti. Pomeni, da se odločajo na podlagi nepopolnih informacij. Kot poudarja Birkland (2020), so znanstvene in tehnične informacije o posameznem problemu pomembne pri ustvarjanju idej in prepričanj javnosti.

Sabatier in Jenkins-Smith (1994) govorita o treh vrstah prepričanj v zagovorniških koalicijah:

1. temeljna prepričanja, kot so na primer filozofska prepričanja ali vprašanje ideologije (vprašanje človekovih pravic, mesto države v gospodarstvu);
2. prepričanja, ki usmerjajo javne politike, kot so na primer stališča o ciljih politik – ali je na primer posamezni tip energije pomemben za razvoj neke države;
3. sekundarna prepričanja, ki se nanašajo na posebnosti izvajanja konkretne politike – na primer subvencije, posebnosti nekaterih upravnih postopkov itd. (Cairney, 2019).

Kot poudarja Cairney (2019), zagovorniške koalicije lahko spremenijo ali revidirajo svoja prepričanja o posameznem družbenem problemu.

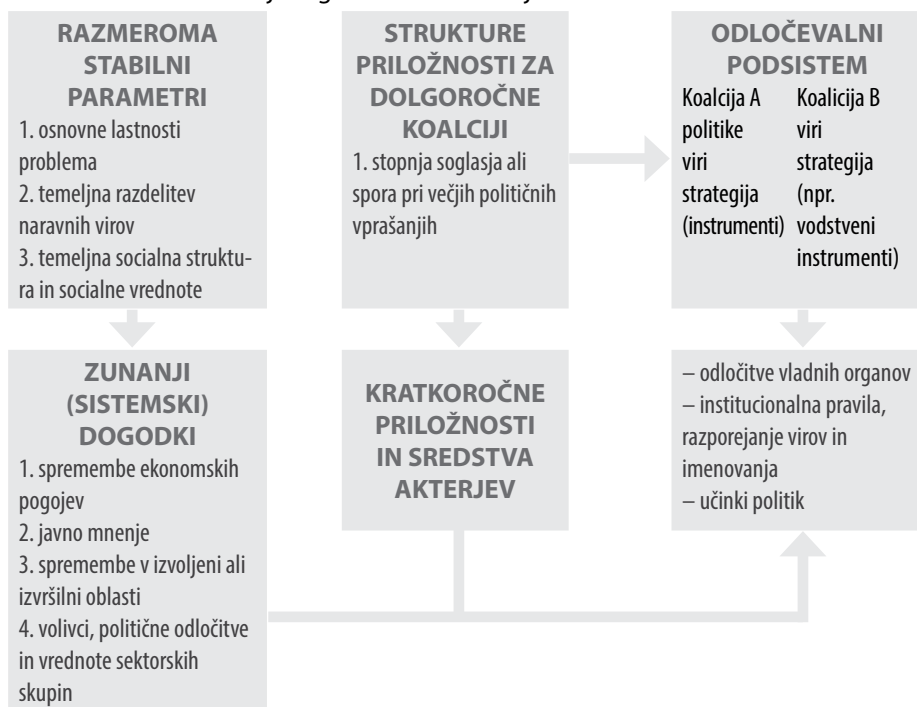
Obstaja konkurenca med več koalicijami. Spremembe v zunanjem okolju (gospodarske krize, naravne nesreče ipd.) posebej vplivajo na razmerja med koalicijami, ki so v stalnem tekmovanju za prevlado. V času korenitejših sprememb lahko ena od koalicij izrabi spremenjene okoliščine in začasno prevlada nad drugimi. Med koalicijami imajo posebno vlogo posredniki, ki si prizadevajo iskati kompromise med koalicijami; na podlagi na novo pridobljenih izkušenj in znanj lahko koalicije izboljšajo lastno delovanje. Proces učenja na polju javne politike je torej bistven element teorije zagovorniških koalicij.

Model zagovorniških koalicij najprej predvideva stabilne parametre sistema. To so: osnovni atributi na področju javne politike (dobrene), osnovna razdelitev naravnih virov, pomembne družbenokulturne vrednote in družbena struktura in bistvena zaslomba v ustavi (pravila). Glede na dejstvo, da zagovorniške koalicije skušajo pojasnjevati javnopolitične spremembe na bolj kompleksen način, je vpliv zunanjega okolja ena ključnih determinant modela. Tukaj Sabatier in Jenkins-Smith (1994) govorita o sistemskem vplivu javnega mnenja, spremembah družbenoekonomskih okoliščin, spremembah v sestavi vladajoče koalicije in vplivanju javnopolitičnih odločitev na druge podsisteme. Vsaka koalicija uporablja določeno strategijo vplivanja, ki je zasnovana na spremembah pravil, proračunskih sredstvih in informacijah. Posebno vlogo v iskanju konsenza med koalicijami imajo posredniki (angl. *brokers*), ki vplivajo na rezultat »barantanja« med akterji in koalicijami (Sabatier in Jenkins-Smith, 1994).

Model zagovorniških koalicij torej upošteva izredne dogodke (zunanji sistemski vplivi) in je zato uporaben pri analizi kriznih situacij v družbi. Sem seveda spadajo vse vrste naravnih nesreč, gospodarske krize, pandemije in drugi izredni dogodki. Postavlja pa se vprašanje, pod kakšnimi pogoji lahko pride do korenitejših sprememb ter kje je meja trdnosti in odpornosti sistema (angl. *resistance*).

Birkland (2020) poudarja, da je model zagovorniških koalicij zaradi postavitve hipotez na neki način postal »raziskovalni program«, ki poleg osnovnega razumevanja procesnih vidikov ponuja stalno poglobljanje koncepta, ki ga razvijajo številni eksperti po vsem svetu. Vrednost tega okvira je prav v tem, da v analizo vpeljuje tako stabilne dejavnike kot tudi dinamiko sistemskih sprememb.

**Shema 10:** Delovanje zagovorniških koalicij



Vir: Sabatier in Jenkins-Smith (1994). Shema je bila generirana s pomočjo orodja ume-  
tne inteligence (ChatGPT, OpenAI); glede na vsebinske napotke avtorjev.

Cairney (2019) poudarja, da je stalno učenje pri oblikovanju javnih poli-  
tik ključno za izboljšanje strategij upravljanja javnih politik. Gre za upo-  
rabo tako imenovanih znanstveno preverljivih informacij za zmanjševanje  
negotovosti. Zaznavanje in upravljanje čustev posameznikov je sestavni del  
oblikovanja odločitev na podlagi preteklih izkušenj. Novi dokazi o izbrani

javni politiki sprožijo proces rekonstrukcije idejnih okvirov. Navsezadnje pa je treba poudariti dilemo med znanstveno preverljivimi dokazi o učinkih javnih politik ter interpretativnost subjektivnih mnenj akterjev, ki so zaradi narave interpretacije pogosto v konfliktu. Prav tako pa je možna različna interpretacija pridobljenih podatkov.

### 3.5 Narativni okvir politik in diskurzivna analiza

Interpretativna analiza politik (IPA) zajema prispevke več vplivnih znanstvenikov. Frank Fischer (2021) trdi, da »doba post-resnice« pomeni odmik od politike, ki temelji na dokazih, in zavračanje dejanskih informacij pri oblikovanju javnih politik. Ta premik otežuje prepoznavanje in interpretacijo dezinformacij. IPA trdi, da je »objektivna resničnost« sama po sebi predmet interpretacije, posledica tega pa je več subjektivnih resničnosti in ne ena sama, absolutna resnica. Dvora Yanow (2003) podobno trdi, da je objektivnost pri oblikovanju politik nedosegljiva, saj posamezniki interpretirajo družbeno resničnost skozi različne perspektive, ki jih oblikujejo osebne izkušnje, kulturne vrednote in institucionalni konteksti. Yanow (2003) dokazuje, da javne politike aktivno konstruirajo družbene kategorije, kot sta rasa in etnična pripadnost, in trdi, da je pojem »nevtralnosti« pri oblikovanju politik bolj ambiciozen kot dosegljiv v empiričnih raziskavah. Maarten Hajer razširja IPA z uvedbo koncepta diskurzivnih koalicij, ki se nanaša na skupine, ki se združujejo okoli skupnih narativov in razvijajo kolektivni diskurz o političnih vprašanjih. Hajer (1995) ponazarja, da se te koalicije pogosto oblikujejo okoli osrednjih tem, kot je okoljska politika, in da se njihovi diskurzi vpletajo v institucionalne prakse. Čeprav popolno soglasje ni običajno, te skupine dosežejo soglasje o ključnih vprašanjih. Ian Walsh (2020) sintetizira perspektive Yanowove in Ruth Wodak ter preučuje, kako analiza diskurza obravnava politične izzive v mednarodni izobraževalni politiki, in se ukvarja s kritiko analize diskurza v javni politiki.

Okvir pristopa narativne politike (angl. *narrative policy framework* – NPF) ponuja alternativni pristop s poudarjanjem funkcije narativov v političnih procesih. NPF poudarja identifikacijo glavnih likov, kot so protagonisti ali žrtve, in analizira, kako njihove interakcije in kontekstualna umestitev vplivajo na rezultate politik. Temeljno sporočilo narativa pogosto nakazuje morebitne politične intervencije (Birkland, 2020; Jones in McBeth, 2010). Kot pomemben metodološki odgovor v kontekstu analize politik, kjer pogosto prevladuje pozitivistični pristop, je fokus na pripovedi oziroma zgodbi (narativu) in pomeni določen obrat od natančno merljivih pristopov v analizi politik. Kot poudarjata Jones in McBeth (2010), narativ pojmuje kot zgodbe, ki so sestavljene iz posameznih dogodkov v nekem časovnem zapo-

redju. Gre za analizo simbolov, arhetipov, ki se razpletejo tako, da ponudijo nekakšno moralno sporočilo zgodbe (nauk). V kontekstu kognitivnih parametrov zgodbe je smiselno poudariti interpretativni vidik takega pristopa, ki gradi na »več realnostih« in poudarjanju načela subjektivnosti. Za Jonesa in McBeth (2010) je pomembno, da post-pozitivisti (na primer Fischer) niso relevantno obravnavali metodološkega konteksta v študiju narativa. V svojem prispevku ponujata odgovor na ta izziv kot kvantitativni, strukturalistični in pozitivistični pristop k preučevanju političnih narativov. V analizi politik je torej še vedno prisotna stopnja konflikta med empiričnimi in interpretativnimi pristopi. Kot se strinjata Jones in McBeth (2010), je ta tleči konflikt smiselno preseči tako, da post-pozitivizem spustimo na polje empirije. »Subjektivnost« torej soočiti z »dokaznim gradivom«.

Kot je bilo že rečeno, se je narativ »prebil« v obravnavo na polju javnih politik prek post-strukturalistične literarne teorije. Gre za znanstvena dela, ki uporabljajo induktivni pristop za svoje izhodišče, in sicer z uporabo kvalitativnih metod in tehnik. Kritika tega pristopa gre v smeri, da se ne oblikujejo jasne hipoteze, ki bi bile podvržene strogemu preizkušanju. Jones in McBeth (2010) sintetizirata obstoječo raziskovalno literaturo o narativih, da bi predstavila NPF kot kvantitativni, strukturalistični in pozitivistični pristop k preučevanju in oblikovanju teorije narativov.

Iz tega v zgodovinskem kontekstu izhaja tudi »spor« med strukturalisti in post-strukturalisti. Za strukturalizem je značilna kategorizacija besedil, fokus na strukturi zapsanega ter posploševanje pomenov v različnih kontekstih. Kot pomemben predstavnik strukturalizma se seveda omenja francoska šola. Za post-strukturaliste je človeška interpretacija narativa vedno enota analize (stavek, beseda, izjava). Ob tem pa je vsaka instanca interpretacije nekaj povsem unikatnega. Kot navajata Jones in McBeth (2010, str. 332):

»Posledično tradicionalni cilji posploševanja in napovedovanja, ki jih najdemo v strukturalizmu, nadomesti agenda, ki si prizadeva za dekonstrukcijo pripovedi z namenom razkrivanja skritih ideologij«.

Pozitivizem zagovarja obstoj objektivne resničnosti, ki je merljiva. Metodologija je v tem kontekstu prezentna, natančna in jasna, postavljene hipoteze pa je mogoče preverjati s statističnimi metodami. Eden temeljnih postulatov tako imenovanega objektiviziranega pristopa je odpravljanje napak z učenjem na napakah (Jones in McBeth, 2010). Kot poudarjata Fischer (2003) in Dryzek (2004), je pozitivistična doktrina nekakšna slepa ulica v raziskovanju javnih politik.

Študij narativa je čedalje pomembnejši del področja analize politik. Večina znanstvenih prispevkov se tako nanaša na kvalitativni in post-strukturalni pristop, manj pa je študij, ki uporabljajo strukturalistični in kvantitativni pristop.

Osnovno sporočilo poststrukturalizma je, da je resničnost nekakšna družbena konstrukcija. Predstavniki tega pristopa, kot so na primer Fischer, Hayer in Stone, se sprašujejo, kako interpretacija in razvoj pomenov vplivata na oblikovanje javnih politik. Opredelitev diskurzov in simbolov je torej ključni del analize tega področja. Tako je posledično opredelitev javnopolitičnih problemov na neki način enaka kot struktura narativa. Nasprotno pa strukturalistični pristopi uporabljajo deduktivno logiko raziskovanja, kjer se narativ uporablja tako, da ga je možno testirati s postavljenimi hipotezami, kjer se pogosto uporabljajo statistične metode. Strukturalistični znanstveni prispevki pogosto obravnavajo zaznavo tveganj v javnih politikah (Jones in McBeth, 2010).

Ideja narativnega okvira javnih politik je, da so ljudje »pripovedovalci zgodb«. Posameznik skozi lastne predstave oblikuje mnenje o kriznih dogodkih. Znova lahko povežemo vlogo posameznika v procesu oblikovanja politik kot odločevalca, ki morda nima na voljo vseh informacij za odločanje (tako imenovana omejena racionalnost). Kot je bilo že rečeno, imajo te zgodbe dosledne strukturne značilnosti, kot so liki, morala in zapleti (Birkland, 2020).

Kot poudarja Birkland (2020), je morda vendarle treba slediti Sabatierjevemu komentarju, da morajo biti teorije javnopolitičnega procesa preverljive tudi s hipotezami. V tem kontekstu NPF sledi dognanjem postpozitivizma in interpretivizma. Tukaj je še vedno veljavna »mantra«, da je realnost javnih politik družbena konstrukcija ter da imajo pripovedi posplošljivo in različno strukturo. Nekateri menijo, da je morda kontekst NPF-ja preveč »odprtokoden« (McBeth, Jones in Shanahan, 2014, str. 251), kar bi lahko razumeli v širšem kontekstu, da je morda premalo določljiv glede vsebine, prilagodljiv in razpršen ter vedno lahko predmet različnih subjektivnih interpretacij.

Postavlja se vprašanje, kako z empirijo izmeriti učinek narativa in kako vpliva na učinke javnih politik? NPF temelji na treh začetnih predpostavkah: družbeni konstrukciji, omejeni racionalnosti, posplošljivih strukturnih elementih, simultanem delovanju na treh ravneh in narativnih modelih posameznika (Birkland, 2020). Govorimo o družbeni konstrukciji dokazov, ki jih lahko interpretiramo na različne načine. Omejena racionalnost kaže na dejstvo, da imamo za odločanje na voljo le omejen nabor informacij. Pomembno je, kakšna prepričanja oblikujejo ljudje skozi življenje ter kakšne vrednote zagovarjajo. Pripovedi imajo posebne »strukturne« gradnike. Kot je bilo že omenjeno, pripovedi potekajo na ravni posameznika, skupine in celotne kulturne skupnosti. Birkland poudarja:

»Navsezadnje, model posameznika *homo narrans* predpostavlja, da so posamezniki omejeno racionalni, da imajo težnjo k oblikovanju skupin, da so nagnjeni k sprejemanju in izražanju tako čustvenih kot tudi logičnih argumentov ter da ustvarjajo in sprejemajo informacije v obliki zgodb« (Birkland, 2020, str. 401).

Narativ sestavljajo njegova oblika in vsebina. Oblika določa strukturo, vsebina pa vključuje, kar vsebuje narativ. Narativ ima nekakšno splošno obliko, ki je konsistentna v različnih kontekstih. Kot poudarja Birkland (2020), NPF vsebuje štiri sestavne elemente: okolje (kontekst), like (angl. *characters*), zaplet in moralno noto. Okolje, kjer se oblikuje javna politika, je lahko področje politike (angl. *policy domain*), kjer delujejo različne politične institucije, kar pa je bilo v kontekstu poststrukturalizma pogosto spregledano, kot trdi Sabatier (Jones in McBeth, 2010).

V kontekstu narativa je pomembno opredeliti nosilce zgodb (junaki, žrtve ipd.). »Zaplet« vzpostavlja odnose med liki, jih postavlja v kontekst ter med drugim pojasnjuje vzročne povezave med dejanji likov in izidi politik. Moralna nota predstavlja potencialne javnopolitične rešitve (Birkland, 2020; Jones in McBeth, 2010). Navsezadnje pa je treba v tem kontekstu omeniti Cairneya (2019), ki pravi, da je velika razlika v tem, ko domnevamo, da nekatere pripovedi imajo smisel, in tem, da njihov dejanski učinek izmerimo.

### 3.6 Institucionalna analiza, razvoj in socialno-ekološki sistemi

Cairney (2019) poudarja pomen teorije racionalne izbire in teorije iger. Z uporabo preprostih miselnih iger in različnih modelov lahko odgovorimo na izzive kolektivnih problemov, ki nastajajo znotraj določene skupnosti. »Sebični gen« posameznika ali pa njegov »samarijanski« pogled na družbo ga postavljata med dva temeljna izziva: delovanje glede na lastne parcialne interese ali delovanje v korist družbe oziroma skupnosti. Postavlja se vprašanje, ali so posamezniki zmožni samostojno reševati skupne probleme? Alternativa je lahko kakršen koli poseg vlade, da poseže v polje reševanja kolektivnih problemov. Vendar se tudi tukaj poraja problem, da lahko odločevalci delujejo v lastnem interesu, hkrati pa nobena odločitev vlade povsem ne ustreza vsem državljanom. Vlada uporablja tudi instrument »prisile«, ko skuša skozi davke pridobiti sredstva.

Moderne teorije javnih politik v kontekstu reševanja kolektivnih problemov analizirajo in opisujejo naslednje dejavnike (Cairney, 2019). Odločanje posameznikov v institucijah je vedno »omejeno racionalno«, kar pomeni, da imajo na voljo le omejen nabor informacij za delovanje in odločanje. Zaupanje in spoštovanje vrednot je tudi ključno za delovanje ljudi v korist skupnosti. Institucije ob tem skrbijo za reševanje ključnih problemov skupnosti. Navsezadnje pa pravila delovanja omogočajo sodelovanje med vlado in različnimi akterji v javnih politikah. Končno pa je treba upoštevati kompleksnost javnih politik.

Pristop, znan kot socialno-ekološki sistemi pristop, ponuja rešitve za te izzive. Poudarja pomen institucij za reševanje kolektivnih problemov. Država,

delujoča trg in skupnost delujejo kot nekakšna mešanica pri zagotavljanju učinkovitosti in enakosti. Eleanor Ostrom je dokazala, da so rešitve v korist skupnosti morda boljše, kot pa interventna vloga države ali vpliv trga (Cairney, 2019).

Bistvo uporabe teorije racionalne izbire je kombiniranje izsledkov s področja matematike, ekonomije in političnih znanosti. Kot poudarja Cairney (2019), je ključen »razum« za procesiranje in sprejemanje racionalnih odločitev. Posamezniki namreč delujejo bolj ali manj glede na lastne preference. Obstaja večna dilema ali lahko delujemo po načelu »popolne racionalnosti« ali smo kot človeška bitja na neki način pri racionalnem odločanju omejeni. Govorimo o tako imenovani omejeni racionalnosti – možnosti odločanja, ko nimamo na voljo vseh informacij. Značilnosti racionalnega odločanja so deduktivno sklepanje (omejeno število domnev in analiza implikacij), metodološki individualizem (pojasni politične učinke kot skupek namernih dejanj posameznih akterjev) in instrumentalna racionalnost (delovanje sebi v korist, zaščita družine ali dobrodelna dejavnost) (Cairney, 2019).

Ena preprostejših »racionalnih« iger je tako imenovana zapornikova dilema. Bistvo te strateške igre je, da policija pridrži dva posameznika zaradi bagatelnih kaznivih dejanj. Policisti lahko le stežka dokažejo, da sta omenjena posameznika resnično storila kaznivo dejanje. Možni izidi so naslednji. Oseba A dejanje prizna, oseba B pa ga ne priznava. Zato oseba A lahko odkoraka iz pripora, oseba B pa dobi na primer desetletno zaporno kazen ali pa obratno. Če oba priznata, dobita osemletno zaporno kazen, če pa nobeden ne prizna, ju čaka le enoletna kazen. Prav tako predpostavimo, da ne pridobita nobene koristi iz krajše kazni druge osebe (nekooperativna igra). Omenjena zgodba je tako imenovani problem kolektivnega delovanja. Čeprav bi bil najboljši izid, da nobeden od njiju dejanja ne prizna, ga pravzaprav oba priznata. Učinek racionalnega ravnanja A in B kot posameznikov je, da sta na slabšem, kot če bi sodelovala. Oba »izdata«, ko bi morala »sodelovati« (povzeto po Cairney, 2019).

Pomembno je omeniti tudi tako imenovani problem prostih jezdecev. Posamezniki ali skupine se odločijo, da ne bodo prispevali v skupno dobro, čeprav uporabljajo javne dobrine. Značilnost javnih dobrin je, da so nekonkurenčne. Če se veliko posameznikov odloči, da ne bodo prispevali k javnemu dobremu, lahko javna dobrina postane predmet slabšega financiranja ali pa celo preneha obstajati (Birkland, 2020; Cairney, 2019). Če naredimo kratko analogijo s kriznim upravljanjem, se lahko spomnimo obdobja med pandemijo covida-19. Med ljudmi je obstajala dilema, ali se cepiti ali ne. Podoben primer je tudi dilema posameznikov glede plačevanja davkov. Če se za neplačevanje odloči veliko ljudi, pride lahko do neravnotežja v javnih financah (proračunu).

Pomemben vidik proučevanja javnih politik je tudi razumevanje pojma »skupnostni viri«, (angl. *common pool resources*), ki se nanaša na vire in lastnino skupnosti. Torej so viri javno dostopni oziroma jih pojmujejo kot javno dobro (Birkland, 2020). To so lahko gozdovi, ceste, pitna voda itd. Institucionalna analiza in razvoj kot pristop je okvir, ki ponuja razumevanje, kako akterji, institucije in pravila delujejo v skupnem kontekstu in se odražajo v določenem tipu javne politike. Kot poudarja Birkland (2020), omenjeni teoretski pristop skuša razložiti javnopolitični proces skozi prizmo sistemske teorije. Ostrom (2000; 2005; 2010) poudarja, da je smiselno razumeti odločanje v javnih politikah kot racionalno omejeno (angl. *bounded rationality*), kar pomeni, da se posamezniki znotraj institucij odločajo na podlagi omejenega nabora informacij. Kot dodaja Ostrom, je pomembno tudi, kakšne so kognitivne zmožnosti človeka za njihovo procesiranje.

Omenjeni pristop se imenuje tudi institucionalna racionalna izbira, ker je izpeljan tudi na idejah racionalne izbire. Teorija racionalne izbire pri posameznikih (delujočih v institucijah) argumentira, da skušajo ljudje vedno znova optimizirati svoje izbire; skratka, skušajo delovati tako, da uporabijo skoraj idealen skup informacij pri odločanju (Birkland, 2020). Ljudje so torej racionalna bitja, nagnjena k iskanju najboljših možnosti zase, kar pa na neki način poudari tudi potencialni »egoizem« posameznika. Obstaja dilema posameznika, ali naj deluje v svojo korist ali naj nekaj prispeva tudi v javno dobro.

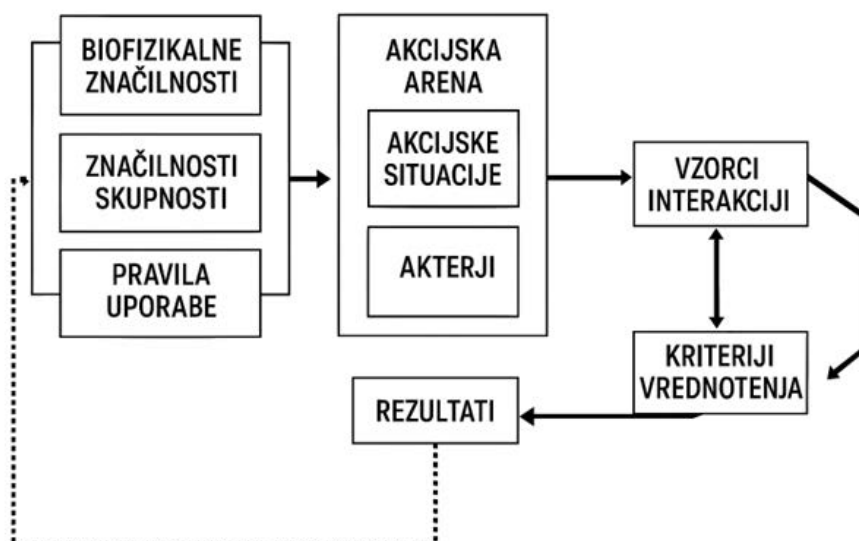
Javne politike se oblikujejo v institucijah, kar pomeni, da morajo posamezniki spoštovati pravila (Birkland, 2020). Ostrom je razumela vlogo pravil v institucijah na način, kakšno vlogo imajo pri upravljanju skupnih virov. Pravila niso samo formalna, so tudi neformalni dogovori in norme, ki usmerjajo delovanje posameznika znotraj institucij. Glede na prispevek Ostrom mejna pravila določajo, kateri posamezniki lahko dostopajo do virov, pravila o dodeljevanju obsegajo načine, kako se viri uporabljajo, ter način, kako se sprejemajo kolektivne odločitve. Navsezadnje pa je treba vključiti tudi sistem nadzora nad uporabo virov in kaznovanje kršiteljev (Ostrom, 2000; 2005; 2010).

Kot poudarja Birkland (2020), Ostromin pristop predvideva analizo na treh različnih ravneh: operativni, kolektivni in ustavni. Operativna raven določa področje urejanja, način uporabe skupnostnih virov, kjer se posamezniki in institucije odločajo glede konkretnih aktivnosti. Neposredni uporabniki virov so tako na primer ribiči, kmetje ali gozdarji. Na kolektivni ravni se določijo pravila, ki veljajo na operativni ravni, kdo sodeluje pri sprejemanju odločitev in opravljanje nadzora ter sistema sankcij. Na kolektivni ravni odločajo na primer predstavniki skupnosti, ki lahko omejijo količino ulova rib. Ustavna raven je najvišja raven sprejemanja odločitev, kako delujejo institucije in pravila. Na ustavni ravni se dejansko določajo »pravila igre« ki

vplivajo na institucionalne ureditve in pravice posameznikov pri upravljanju skupnih virov.

Kako razumeti okvir za institucionalno analizo? Kot predvideva Ostrom (2000; 2005; 2010), je najprej bistveno določiti materialne pogoje oblikovanja skupnosti, kot so naravne in materialne značilnosti okolja, ki vplivajo na dostop do virov, možnosti njihovega upravljanja in posledične odločitve akterjev. Ob tem je ključen parameter modela atributi skupnosti, ki se nanaša na njeno velikost, homogenost, razvitost socialnega kapitala, stopnjo odvisnosti od virov, zgodovino obstoječega konflikta itd. Navsezadnje pa je tudi akcijska arena eden ključnih konceptov pristopa IAD, ki jo razumemo kot nekakšen prostor družbene interakcije.

**Shema 11:** Hipotetična interpretacija modela IAD



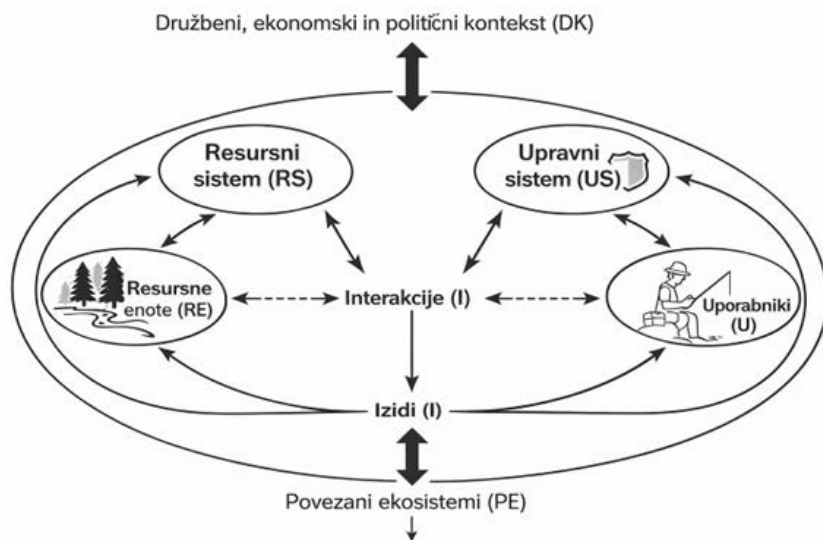
Vir: Ostrom, 2005; slika prevedena po Cairney, 2019.

Birkland (2020) poudarja, da je problem skupnostnega upravljanja virov pogosto prav v dejstvu, da se viri lahko pretirano izkoriščajo. Tako smo priča pretiranemu izlovu rib, porabi pitne vode ali izrabi lesa. Greta Hardin je v znanem članku Tragedija skupnostne lastnine (1968) opozorila, da izraba skupnih virov brez omejevanja njihove uporabe neizogibno privede do izčrpanja. Na tej točki »preloma« se posamezniki pogosto odločajo po načelu največje lastne koristi in ne nujno glede na interese skupnosti, v kateri živijo. Neposredni naslednik modela institucionalne analize in razvoja so družbeno-ekološki sistemi. Gre za pristop, ki je rezultat sodelovanja Eleanor Ostrom s strokovnjaki iz naravoslovja in se nanaša širše tudi na teorijo kompleksnih sistemov. Kot poudarja Ostrom, gre za kombinacijo znanj s pod-

ročja družbenih ved in ekologije (Cairney, 2019). Ostrom (2009) je v svojem temeljnem delu Splošni okvir za analizo trajnosti v socialno-ekoloških sistemih izdelala načrt, kako je mogoče dolgoročno upravljati naravne vire na trajnosten način. Namen prispevka je bil ponuditi analitično orodje za raziskovanje takih sistemov. Avtorica poudarja kompleksnost in večnivojskost povezav med ljudmi in naravnimi sistemi. Ostrom je predpostavila štiri ključne elemente strukture:

1. viri, ekosistemi, kot so na primer gozdovi, enote teh virov;
2. ribe, drevesa ali podtalnica;
3. akterji, ljudje in organizacije, ki so uporabniki virov;
4. upravljavski sistem – pravila, institucije in politike, ki določajo rabo virov.

**Shema 12:** Medsebojna odvisnost elementov družbeno-ekoloških sistemov



Vir: Prirejeno po Ostrom (2009); slika generirana s pomočjo UI (OpenAI - ChatGPT in M365 Copilot).

Kako razumeti njen prispevek v kontekstu upravljanja izrednih dogodkov in javnih politik na tem področju? Kot poudarja, mora okvir za upravljanje virov vključevati mehanizme, ki naredijo sisteme odpornejše na naravne nesreče, podnebne spremembe in korenite spremembe na področju javnih politik. Z namenom učinkovitega upravljanja je treba razumeti omenjeni okvir kot mrežno upravljanje politik, pri katerem sodelujejo raznovrstni akterji – od lokalnih skupnosti do vladnih struktur. Cairney (2019) govori o tako imenovanem policentričnem upravljanju virov, pri katerem ima tak sistem že sam po sebi neke vrste vgrajen mehanizem samournavnanja. Govorimo

lahko o zmožnosti adaptacije strukture na čedalje nove izzive v kriznih situacijah, z zmožnostjo učenja na napakah.

Ostrom (2009) poudarja naslednje ključne vidike pristopa SES:

- upravljanje virov na več ravneh, kot so na primer lokalni, nacionalni ali globalni;
- lokalne skupnosti so lahko tisti akterji, ki uspešno upravljajo vire, če delujejo glede na postavljena pravila, okvir spremljanja politik ter izrek morebitnih sankcij za kršitve;
- sistem mora vsebovati mehanizme za odpornost za krizne dogodke;
- skupnosti lahko učinkovito upravljajo vire in ni nujno, da pride do njihovega pretiranega izkoriščanja, če se spoštujejo določene omejitve.

### 3.7 Javnopolitični proces kot kompleksni sistem

V kontekstu analize kriznega upravljanja javnih politik je smiselno omeniti tudi idejo kompleksnih sistemov kot morebiten nov okvir za preučevanje korenitih sprememb. Kot pravi Cairney (2012; 2019), zagovorniki teorije kompleksnih sistemov večinoma zavračajo redukcionistični pristop ter argumentirajo ta raziskovalni obrat kot usmeritev proučevanja od posameznih delov sistema k proučevanju sistema kot celote. Cairney (2012) v tem kontekstu uporabi prispodobo mikroskopa in teleskopa kot dveh različnih pogledov na delovanje sistemov – od blizu in daleč. Torej je na neki način »zomiranje« različnih delov sistema bistveno za njegovo analizo. Kompleksni sistemi ponujajo »združevanje« naravoslovnih in družboslovnih disciplin v neki enotnejši koncept razmišljanja. In tukaj se briše meja med znanstvenimi disciplinami.

Zakaj je teorija kompleksnih sistemov morda relevantna za analizo politik? Najprej pogledjmo, kako Cairney (2019) oblikuje bistvene značilnosti te teorije:

- celota obravnavanega sistema je pomembnejša kot le analiza posameznih delov. Pomembno je torej obravnavati omrežje razmerij med deli sistema. Tukaj lahko vzpostavimo analogijo s konceptom javnopolitičnih omrežij, ki tudi predstavljajo kompleksnost razmerij med akterji;
- za kompleksne sisteme je značilna nelinearna dinamika. Vsak sistem potrebuje »povratno zanko«, kar pomeni, da mora biti sposoben učiti se na preteklih izkušnjah in napakah;
- v kompleksnih sistemih se dogajajo »nepredvidljivi« pojavi, kar Cairney (2019) pojasni s teorijo točkovnega ravnotežja, kjer dolgim obdobjem stabilnosti sledijo kratka obdobja korenitejših sprememb. S točkovnim ravnotežjem lahko pojasnimo spremembe v javnih politikah;

- mestoma je treba upoštevati tako imenovani metuljev učinek, po katerem lahko majhne spremembe povzročijo večje posledice;
- v kompleksnih sistemih lahko pogosto opazimo pomanjkanje centraliziranega upravljanja (kontrole).

Analogija, ki jo znova uporabi Cairney (2019), je lahko prisposodba delovanja možganov kot kompleksnega sistema, v katerem je mestoma težko opredeliti in definirati občutke, misli, vzorce itd. Kako medsebojno delujejo nevroni in celice? Torej je kompleksne izzive težko opredeliti kot fiksna »pravila igre« teh interakcij. Ali torej velja, da so družboslovni konstrukti v sistemskem pristopu manj deterministični, kot so na primer fizikalni? Izrazita človeška lastnost, tako Cairney (2019), je, da posameznik izbira med več možnostmi za hipotetično razumevanje določene »stvarnosti«.

Furtado, Sokowski in Tóvulli (2015) poudarjajo, da so različne interakcije med akterji javnih politik, veliko število sektorjev in asinhrona razmerja pravzaprav dobra osnova za uporabo teorije kompleksnih sistemov. Sistemi so zmožni celotnega ali vsaj delnega samoorganiziranja lokalnih enot, brez centralizirane kontrole. Avtorji (2015) kot približek samoohranitvene regulacijske sposobnosti sistemov omenjajo ptice v letu, kjer vsaka posamezna ptica kontrolira let sosednje in tako s pomočjo mimike vse skupaj vzpostavljajo sinhroni let celotne skupine. Zaradi zmožnosti sistemov, da se prilagajajo in učijo, jim Furtado, Sokowski in Tóvulli (2015) pripisujejo značaj evolucije in adaptivne sposobnosti. Teorija sistemov se lahko uporablja pri analizi izrednih dogodkov, kot so na primer naravne nesreče, pri katerih imamo veliko akterjev, večnivojske interakcije med njimi, pojave je težko napovedati in upravljati posledice naravnih ujm. Sistemski pristop k upravljanju tveganj je še zlasti pomemben, ko gre za oblikovanje preventivnih strategij za preprečevanje posledic.

Cairney (2012) omenja argument, da je težko govoriti o popolnoma urejenih sistemih pri obravnavi javnih politik, in hkrati trdi, da znotraj kompleksnih sistemov obstaja »red« in »kaos«. Pravzaprav se obe sestavini dinamično izmenjujeta. Ob tem še poudarja, da se je včasih težko približati ideji čistega upoštevanja pravnih norm, ker je oblikovanje politik kompleksno in ne gre le za poenostavljeno vplivanje akterja A na delovanje B. Ne glede na dejstvo, da je proces oblikovanja javnih politik kompleksen, pa morajo biti ponujene rešitve za družbene probleme preproste. Pomemben kazalnik uspešnosti politike je tudi, da jo razume in sprejme splošna javnost, ne le strokovnjaki. Slednje velja tudi za upravljanje izrednih dogodkov.

Jalonen (2025) ugotavlja, da gre za pomanjkanje konsistentnih empiričnih raziskav pojava kompleksnih sistemov na področju študija birokratskih organizacij in javnih politik. Na deklarativni ravni se strinjamo, da obstaja raz-

iskovalni izziv vključevanja kompleksnosti v študij javnih politik, hkrati pa gre pri operacionalizaciji ideje o delovanju kompleksnih struktur za problem izrazito zapletenih razmerij med akterji in institucijami.

Ko skušamo razumeti kompleksna razmerja med akterji in institucijami, se vedno sprašujemo, ali obstajajo urejenost in pravila delovanja znotraj kompleksnih sistemov? Najprej lahko omenimo pojav samoregulacijske sposobnosti sistemov, ki delujejo v pogojih kompleksnosti. Sistem ima nekakšno adaptivno sposobnost, ko se odziva na spremembe s pomočjo povratne zanke. Tako odzivanje pomeni, da pravila v sistemih niso statična, temveč se dinamično spreminjajo glede na spremembe v okolju in znotraj sistema. Tako kot se spreminjajo kontekst in ozadja delovanja sistemov, se spreminjajo tudi postavljena pravila. Pravila so lahko motivatorji za delovanje akterjev znotraj sistema ali pa na neki način omejujejo njihovo delovanje. Slednje je lahko primer etičnega kodeksa javnih uslužbencev, ki ima naravo »mehke« moči in vplivanja na odgovorno delo birokracije.

Večnivojsko upravljanje politik na ravni EU vsekakor pomembno vpliva na interakcijo med pravili. Kot je pogosto omenjeno, je tukaj ključno načelo subsidiarnosti, ki predvideva najnižjo možno raven implementacije javnih politik. Če to razpravo »prevedemo« na raven upravljanja z naravnimi nesrečami, lahko opazimo, da se struktura pravil zelo hitro spreminja glede na pojavljanje vedno novih kriznih dogodkov. V času pandemije covid-19 smo bili priča tako imenovanemu vladanju z dekreti, kar je pomenilo hitro odzivanje aktualne vlade na korenito in hitro spreminjanje razmer in število okuženih.

Kot poudarja Jalonon (2025), so kompleksni sistemi v javnih politikah in javni upravi nekakšna »družbena konstrukcija resničnosti«. Politike se izvajajo v pogojih večnivojskega in multidisciplinarnega okvira, akterji in institucije pa delujejo kot koevolucijske strukture – medsebojno vplivajo na lasten razvoj. Razumevanje kompleksnih sistemov v kontekstu sodobnih političnih procesov sproža pomisleke o tem, da je narava analize politik le in predvsem naravnana na oblikovanje politik na podlagi empiričnih dejstev (angl. *evidence-based policy*). Kot povsod v družboslovju in širše tudi tukaj lahko omenimo razhajanje med »redukcionističnimi« pogledi, ki zahtevajo natančne meritve pojavov, ter »figurativnimi« reprezentacijami kompleksnosti, ki izhajajo iz polja družbenega konstruktivizma.

Kompleksni sistemi so zapletene strukture, ki so odvisne od pogojev delovanja. Cairney (2019) omenja naslednje dejavnike kot ključne, ki določajo naravo javnih politik. To pomeni, da strukturni dejavniki, kot so na primer zgodovinski kontekst, geografske značilnosti, demografija, gospodarstvo, vedenjski dejavniki, tehnologija itd., pomembno vplivajo na oblikovanje javnih politik. Morda je preveč preprosto trditi, da pri analizi javnih politik prouču-

jemo vzročno-posledične odnose. Morda se lahko strinjamo s tem, kar pravi Dye (1966), ko definira *policy* proces kot »malo črno škatlo«, torej prostor, v katerem ne moremo v celoti zaznavati vseh akterjev in procesov ter razmerij med njimi. Kot trdi Cairney (2019), so kompleksna razmerja med strukturalnimi dejavniki pogosto bolj predmet različnih interpretacij kot pa natančnih opredelitev. Japonska je lahko dober primer, kako zunanji dejavniki vplivajo na njeno gospodarstvo. Glede na dejstvo, da ima država le malo naravnih virov na voljo, se je v preteklosti odločila za intenzivno vlaganje v jedrsko energijo in elektrarne, kar pa se je v enem segmentu izkazalo za tvegano dejanje, če se spomnimo cunamija in jedrske nesreče v Fukušimi leta 2011. V tem kontekstu lahko sodobno upravljanje z javnimi politikami razumemo kot kompleksno, kjer morajo načrtovalci politik v strategije vključevati številne parametre. Bistven cilj je seveda poskus zmanjševanja tveganj, kar pa je pri takih razsežnostih nesreč včasih Sizifovo delo.

V kontekstu obravnave kompleksnih sistemov je treba vsaj omeniti izzive uporabe umetne inteligence pri oblikovanju politik in kriznem upravljanju. Uporaba umetne inteligence danes ni več oddaljena realnost, temveč aktualno dejstvo. Različne organizacije razvijajo umetno inteligenco na področjih, kot so diagnostične storitve v zdravstvu, nadzor nad poskusi prevar, volilna kampanja ter druge oblike izvajanja javnih servisov. Ustvarjalci orodij umetne inteligence obljublajo večjo učinkovitost politik, transparentnost in preglednost odločitev. Umetna inteligenca s seboj prinaša pomembna tveganja. V ospredju so vprašanja pristranskosti, transparentnosti, zasebnosti in odgovornosti (Bennoit, 2024). Nadalje, še vedno ni prav jasno, ali so pri avtomatiziranem odločanju možne napake. Postavlja se vprašanje, ali je človeška zmožnost neskončnega odločanja sploh možno nadomestiti z »optimiziranim« odločanjem stroja.

# PRIMERJALNE JAVNE POLITIKE IN POMEN METODOLOŠKEGA OKVIRJA

---

### 4.1 Primerjalni pristop

Primerjalne javne politike so posebna veja proučevanja znotraj analize javnih politik, ki se osredotočajo na proučevanje in primerjavo, kako države izvajajo in oblikujejo javne politike. Če izhajamo iz širše narave predmeta primerjalnih politik in sistemov, je bistvena naloga ugotavljanje podobnosti in razlik med državami, institucijami in sistemi. V praksi to pomeni, da lahko primerjamo posamezne javne politike, kot so na primer zdravstvo, šolstvo ali obramba, ter iščemo primere dobrih praks, ki jih nato lahko vključujemo v različne politične sisteme. Adams (1990) argumentira pomen primerjalnega pristopa v kontekstu tega, kako se različne družbe in države ukvarjajo z vsakdanjimi problemi. Hkrati gre za multidisciplinarnost javnih politik, ki vključuje sisteme znanja iz različnih disciplin, kot so ekonomija, politične vede ali sociologija in širše. Rose (1991) meni, da primerjalni pristop prikaže tudi načine, kako se države učijo ena od druge, katere prakse lahko neposredno prevzamejo, katere pristope pa lahko na podlagi obstoječih dopolnjujejo. V kontekstu institucionalnega pristopa Immergut (1992) govori o tako imenovanih veto točkah, ki označujejo morebitne vrtarje javnih politik, ki potencialno lahko zaustavijo ter blokirajo nekatere vrste inovacij. Pierson (2004) na podlagi tako imenovane poti odvisnosti argumentira, da začetne odločitve pomembno vplivajo na nadaljevanje javnopolitičnega procesa. Eden najhitreje rastočih pristopov proučuje, kako se ideje in politike širijo med državami. Rose (1991), Dobbin in drugi (2007), DiMaggio in Powell (1983) ter drugi definirajo slednje kot difuzijo javnih

politik, pri kateri se različni institucionalni modeli in ideje ter inovacije širijo iz ene države v drugo. Gre za nekakšno »mimikrijo« med njimi, delno ali polno posnemanje pristopov, če delujejo v praksi. Gre tudi za vprašanje, ali so se države zmožne učiti na napakah ali samo ponavljajo že obstoječe prakse, brez jasne vizije o reševanju problemov. Pogosto prihaja celo do mednarodnih pritiskov, ko na primer EU od svojih držav članic zahteva, da sprejmejo določene regulatorne okvire.

Primerjalni pristop je le eden od metodoloških pristopov v javnih politikah. Bistvo raziskovanja javnih politik je v analizi učinkov, vrednotenju in oblikovanju javnih politik. Kot je bilo že omenjeno, je področje izrazito multidisciplinarno, kar zahteva znanje in vključevanje sistemov znanja tudi iz drugih akademskih disciplin. Zgoraj avtorja prikazujeta enega od tako imenovanih linearnih ali cikličnih procesnih modelov javnih politik, ki pa so razmeroma preprosti in ne prikazujejo celostne kompleksnosti analize, so pa uporabni za širšo javnost, da poenostavljeno razume naravo družbenih problemov. Po drugi strani novejši in modernejši pristopi analizirajo javne politike kot kompleksne sisteme, kar lahko v knjigi analiziramo z uporabo točkovnega ravnotežja, zagovorniških koalicij ali pristopa treh tokov politik. Veliko modernejših teorij bi lahko postavili v kontekst proučevanja struktur, sistemov ali konstrukcij v kontekstu javnih politik. Sem spada tudi prisposoda omrežij, kjer se pokaže izrazita kompleksnost relacij med akterji in fenomen moči, kdo prevlada na taki kompleksni strukturi ter katere vire uporablja za lastno dominacijo.

## 4.2 Dilema: dokaz ali interpretacija?

Kvalitativni pristopi k javnim politikam gradijo predvsem na interpretaciji družbenih problemov. King, Keohane in Verba (1994) pri raziskovanju uporabljajo analizo dokumentov in zakonodaje, Hajer (1995) in Yanow (2000) sta pomembna predstavnika interpretativne šole policy analize. Diskurzivna analiza preučuje, kako politični jezik oblikuje percepcije kriz in politik. Pomembno je omeniti tudi etnografski pristop (Yanow in Schwartz-Shea, 2014) in študijo primera (Yin, 2014) – ena najmočnejših metod v javnih politikah. Vrednotenje javnih politik je posebej pomembno analitično področje, kjer se uporabljajo za analizo različni regresijski modeli, panelne raziskave ali anketе ter tudi eksperiment. Vedung (1997) se ukvarja z evalvacijskimi modeli, Patton (2008) pa z razvojnimi evalvacijami javnih politik.

Čeprav ni neposredno povezan s proučevanjem javnih politik, je smiselno omeniti delo Johna Creswella na področju kombiniranih metod. Po Creswellu (2014) in Creswell in Plano Clark (2018) kombinirane metode sistematično združujejo kvalitativne in kvantitativne metode v enoten okvir

raziskovanja. Podatki se analizirajo ločeno ali pa so povsem integrirani v analizi. Interpretacija rezultatov se razume kot preplet dokaznega gradiva in interpretacije. Gre za nekakšen pragmatizem in oblikovanje tretje razvojne osi (paradigme), ki preči klasičen konflikt med pozitivizmom in interpretacijsko (konstruktivistično) paradigmo. Različni modeli kombiniranega pristopa »se igrajo« predvsem s časovnim sosledjem uporabe obeh polov. Prednosti kvantitativnega pristopa so na neki način v objektivnosti in podajanju jasnih rezultatov učinkov javnih politik. Nasprotno pa interpretativni okvir ponuja zgodbo »več realnosti« in intersubjektivnosti, kjer vrhovno vedenje o nekem problemu ne obstaja. So samo različni pogledi na kompleksno delovanje družbe in njenih praks.

**Tabela 3:** Primerjalna analiza treh pristopov v kontekstu kriz

<b>PRISTOP</b>	<b>KAJ RAZLOŽI NAJBOLJE</b>	<b>KLJUČNE SLABOSTI</b>	<b>PRIMER PRI KRIZAH</b>
<b>Kvantitativni</b>	obseg krize, učinki ukrepov, trendi, ocena škode, povračila države	manjka razlaga pomenov, motivacij, političnih konfliktov, simbolov, diskurza	statistike covid, poplavne ocene škode, poraba sredstev za preprečevanje požarov
<b>Kvalitativni</b>	politične razlage, diskurze, izkušnje, konflikti, vrednote, pomen ideologije, osebne zgodbe	manj posploševanja, subjektivnost	diskurzi o pandemiji, medijski narativi o požarih, odgovornost politikov
<b>Kombinirani (Creswell)</b>	celovit vpogled, integracija obeh pristopov	kompleksnost, integracija pristopov ni vedno možna	modeli covid in intervjuji; poplave – GIS in kolektivni spomini o krizah

Kvantitativni pristop k analizi politik povezujemo s tem, da morajo biti učinkivi politik jasno merljiva kategorija, kar je še posebej pomembno v kontekstu vrednotenja. Kvantitativna analiza javnih politik je pristop, ki temelji na uporabi statističnih, ekonomskih in eksperimentalnih metod za merjenje učinkov politik. Cilj je v večini dokazati postavljene fenomene z empiričnimi dokazi, ki naj bi bili podpora tako imenovanemu racionalnemu odločanju, ki pa ima kot teoretski konstrukt seveda svoje omejitve. Kvantitativne metode se posebej uporabljajo pri vrednotenju politik, napovedovanju izidov ter opredelitvi vzročnih zvez pri raziskovanju družbenih fenomenov. Lasswell (1951) velja za enega začetnikov analize politik, kjer je poudarjal interdisci-

plinarni pristop, ki mora vsekakor temeljiti na znanstvenih metodah. Dunn (1994) je argumentiral, da ravno kombinacija različnih metod in tehnik usmerja *policy* analizo v pravo reševanje družbenih problemov. Kako povežemo kvantitativno analizo in fokusne dogodke? Najprej je pomembno merjenje učinkov naravnih nesreč in izrednih stanj, še zlasti ko skušamo ugotoviti sistemske pomanjkljivosti v sistemih modelov. Še več, analiza omogoča oblikovanje prihodnjih scenarijev razvoja, ki temeljijo na že obstoječih bazah znanja. V literaturi se navadno razlikuje med analizo za politiko (angl. *policy analysis*) in študijami o politiki (angl. *policy studies*). Weimer in Vining (2017) postavljata pomemben izziv v normativnem kontekstu in se sprašujeta, »kaj bi vlada morala narediti« za izboljšavo obstoječega stanja. Kvantitativna analiza ni nevtralna kategorija, temveč raziskovalci vedno izhajajo iz nekega vrednotnega okvira. Heckman, Angrist in Pischke so postavili ekonometrično evalvacijo v center študija vrednotenja politik. Kvantitativna analiza za fokusne dogodke lahko vključuje določene administrativne podatke, kot so na primer proračunski izdatki, baze zakonov in uredb, arhivi poročanja medijev, javnomnenjske ankete in poročila mednarodnih organizacij. Spremembe v času javnih politik močno determinirajo naravo kvantifikacije raziskav. Pogosto pa se omenja vprašanje, koliko vpliva imajo zunanji (eksogeni) dogodki na tok specifične javne politike in še zlasti antropogeni primeri nesreč, ki jih je povzročil človek. Ko se proučujejo eksogeni dogodki, je bistveno metodološko vprašanje, kako ljudje v kontekstu čustev dojemajo take dogodke (možnost interpretativne analize) ter kako posledice predstavijo kvantitativni kazalniki, ki merijo učinke takih nesreč (Bauman, 2025). Problem kvantitativne analize pri fokusnih dogodkih je dejstvo, da taki dogodki niso vsakdanji pojav in da je včasih težje zbrati relevantne podatke in jih kvantificirati. Zato številni strokovnjaki predlagajo kombinirane metode raziskovanja (na primer Creswell, 2014), da bi s kombiniranimi pristopi lahko pridobili večji nabor podatkov za analizo. Načeloma se institucionalne analize lahko dopolnjujejo z interpretativnim pristopom predvsem tam, kjer želimo vključiti tudi osebne zgodbe lokalnih prebivalcev.

### 4.3 Kako naprej?

Smiselno pa je razmišljati tudi o metodah aktivne udeležbe študentov pri proučevanju pojavov s področja predmeta analize politik. Na Fakulteti za upravo smo v okviru predmeta Analiza javnih politik predvajali film Diskurz (Puš in drugi, 2025), ki ga je produciral in režiral eden nekdanjih študentov. Film neposredno govori o mejah izrečenega diskurza, kaj je korektno izjavljanje in posebej poudarja, kaj pomeni svoboda govora v razmerju do nadzora. Izdelek lahko razumemo kot nekakšen družbeni eksperiment, kjer sicer študenti gledajo film in v njem neposredno ne sodelujejo, vendar

pa na koncu komentirajo dogajanje. Smiselno bi bilo premisliti o tem, da se morda v predavalnici posname podoben dokumentarni film, ki bi temeljil na ideji realnega družbenega eksperimenta, ki pa ima morda v družboslovni metodologiji nekatere omejitve. Potek mora biti deloma nadzorovan, saj lahko na aktivnih članih pusti tudi negativne psihološke posledice. Taka metoda je morda deloma podobna psihodrami (Moreno, 1994), kjer gre deloma za utelešenje diskurza. Film se lahko dojema kot javna pedagogika (2004; 2011), kjer udeleženci dojemajo prostor predavalnice kot javno sfero, v katerem lahko lastne izkušnje povezujejo s političnimi vprašanji. Nichols (2017) kot pomemben avtor s področja dokumentarnega filma bi lahko pomembno prispeval k metodološkim inovacijam raziskovanja področja javnih politik. Posredno je k temu v preteklosti veliko prispeval režiser in producent Michael Moore s filmi, kot so *Bowling for Columbine* ali *Sicko* (Moore, 2002; 2007).



# KRITIČNI KONTEKST JAVNIH POLITIK IN KRIZNO UPRAVLJANJE

---

### 5.1 Doktrina šoka kot relevantno izhodišče za pojasnjevanje kriz in kriznega upravljanja javnih politik

Eno pomembnejših del, ki ga lahko vsaj posredno apliciramo na krizno upravljanje javnih politik, je vsekakor prispevek kanadske novinarki in aktivistke Naomi Klein in njena knjiga *Doktrina šoka* (2007). V knjigi avtorica argumentira in kritizira (neo)liberalni kapitalizem ter njegovo navezavo na pojav kriz v svetu. Klein v svojem pomembnem delu trdi, da kapitalisti izkoriščajo izredne dogodke, kot so na primer naravne nesreče, politični prevrati ali gospodarske krize z namenom, da bi si pridobili dodatne koristi oziroma da bi še bolj akumulirali lastne dobičke. Klein omenja različne vidike deregulacije javnih politik, davčne olajšave za multinacionalke ter tudi ukinitve socialnih programov. Vse z namenom vse večjega dobička. Pomemben primer je uvajanje neoliberalnih reform v Čilu v času diktature generala Avgusta Pinocheta, kjer so tako imenovani čikaški dečki na čelu z Miltonom Friedmanom uvajali strategije, ki so pomenile preporod podjetniške države z malo elementi socialnih politik. Naslednji primer, ki ga navaja Klein (2007), je orkan Katrina leta 2005 v ZDA, kjer so na primer v času okrevanja po tej naravni nesreči del javnega šolstva zamenjali z zasebnimi šolami. Zanimiva in poučna je njena prisposodba uporabe terapije šoka v psihiatriji, po kateri bolniki postanejo pasivni in neodzivni na okolico. Podoben primer je tudi potres na Haitiju leta 2010 (Klein, 2007), ki velja za eno največjih naravnih katastrof v človeški zgodovini. Pomembno je poudariti, da domači prebivalci niso imeli nobene besede v procesih okrevanja

po potresu, temveč so večino akcij upravljale ZDA. Dejansko je problem večine razvojnih strategij, ki jih upravlja in nadzira »bogati sever« ta, da domačinom ni ponujena nobena resna alternativa v kontekstu tako imenovane participativne ekonomije, kar smiselno pokaže Loxley (1989) v več svojih delih o razvojni ekonomiji afriških držav.

Ključna poanta Klein (2008) je, ali kapitalizem kot političnoekonomska platforma dejansko potrebuje krize za lasten obstoj? Na neki način lahko govorimo o vnovični »normalizaciji« državljana z namenom slediti pomembnim ciljem sistema, kot so deregulacija, ohlapna vloga države ali minimalistična birokracija. Seveda obstajajo številni avtorji, ki so kritični do Klein. Nordberg (2008) trdi, da so njene teze napačne. Ob tem pojasnjuje, da Milton Friedman ni zagovarjal avtoritarnih in nedemokratskih strategij, temveč je bil branilec demokratičnih vrednot in zagovornik pravic posameznika. Nordberg meni, da ne moremo zanikati močne povezanosti med ekonomsko svobodo in političnimi oziroma državljanskimi pravicami.

Vsekakor se ob dveh radikalno različnih pogledih pri opredeljevanju razvojnih strategij v času krize postavlja pomembna dilema, ali obstaja neka »tretja pot« v kontekstu reformnih prijemov? Na neki način to ledino ubira Kitajska prek lastnih razvojnih projektov v svetu. Ali je njen tako imenovani relacionistični pristop lahko resna alternativa Zahodu in strategijam mednarodnih finančnih institucij, ki zagovarjajo strogo privatizacijo in deregulacijo (glej Qin, 2018)? Posledično to pomeni uporabo »mehke moči« na kitajski način, z manj regulacije, formalnih pogodb in več neformalnih dogovorov na bazi »džentelmentskih sporazumov«. V centru pozornosti so tako predvsem odnosi med subjekti in ne le moč in vpliv ter formalizacija teh relacij. Vsekakor je treba omeniti projekt Nove svilnate ceste (angl. *Belt and Road Initiative*), ki je trenutno največja infrastrukturna mreža v globalnem kontekstu. Rošker (2021) poudarja potrebo po transkulturnem hermenevitičnem pristopu za premoščanje epistemoloških vrzeli med vzhodnimi in zahodnimi filozofskimi tradicijami. Hipotetično gledano bi njihovi akademski prispevki k razumevanju relacionalizma lahko bili temelj za prihodnji razvoj relacijske politične ekonomije, v smislu da bi bilo treba mrežne odnose med posamezniki in skupinami preučevati skozi prizmo zaupanja, poslovne etike in kolektivne blaginje. Relacionizem na neki način deli nekatere podobnosti s preostalimi modernimi pristopi k javnemu upravljanju (angl. *governance*), ki razlagajo moderne javne politike kot kompleksen nabor odnosov med posamezniki in institucijami.

Kako razumeti Kleinovsko pozicijo in relacionalizem kitajskega tipa? Navsezadnje Qin (2018) razlaga pomen odnosov in neformalnih mrež med posamezniki, Klein (2008) pa poudarja atomizacijo političnega subjekta in

pravzaprav rušenje relacij med akterji, z namenom vzpostavitve nadzora nad državljani, največkrat z namenom izogibanja demokratičnim odnosom. Skupna točka Qina (2019) in Klein (2008) je predvsem v kritiki čistega neoliberalnega pristopa. Tako imenovana relacijska politična ekonomija, če je vsaj hipotetično vzpostavljena, zanika fokus na izoliranega posameznika ter vzpostavlja demokratične odnose kot novo platformo sodelovanja. V tem kontekstu je smiselno načeti tudi temeljne postulate analize javnih politik in enostranskega zagovorništva vrednot liberalne demokracije. Vsekakor je treba slediti nekaterim novim pogledom na procese v oblikovanju javnih politik (točkovno ravnotežje, sistemska teorija), ki v pomembnem delu upoštevajo vplive zunanjega okolja na javne politike, v našem kontekstu seveda tudi vpliv geopolitike.

## 5.2 Varoufakisova »dogmatika« in krizno upravljanje finančne krize v Grčiji ter »tehnofevdalizem«

Yannis Varoufakis je kritični mislec in nasprotnik hipnega kriznega odzivanja institucij v času finančnih in drugih kriz. Posebej je bil kritičen do delovanja tako imenovane trojke. V času finančne krize leta 2008 je bil odziv slednje po njegovem mnenju neučinkovit in nedemokratičen. Varoufakis meni, da so finančne institucije in mednarodne organizacije delovale v nasprotju z interesi prebivalcev Evrope ter so ščitile in zagovarjale le interes kapitala. Varoufakis v svoji knjigi *Odrasli v sobi, moja bitka z evropsko globoko strukturo* (2017) posebej poudarja lastne izkušnje v pogajanjih z evropskimi institucijami, kot sta Evropska centralna banka in Evropska unija, ter Mednarodnim denarnim skladom. Kot navaja, so številni voditelji držav članic in omenjenih institucij zagovarjali predvsem varčevanje in ne alternativnih pristopov, ki bi lahko hkrati spodbujali rast gospodarstva. Omenjeno delo lahko na neki način razumemo tudi skozi prizmo kritike upravljanja kriz na ravni Evropske unije. Verjetno bi se morali odločevalci na podlagi tega prispevka vprašati, kako izboljšati upravljanje razmerij moči med velikimi državami in »periferijo« Evropske unije.

Če primerjamo Varoufakisovo stališče in ugotovitve Kleinove, lahko opazimo podoben pristop obeh kot kritiko neoliberalizma in njegovih posledic pri upravljanju kriz in izrednih stanj (glej na primer Varoufakis, 2016). Namen delovanja finančnih struktur naj bi bil torej predvsem želja po dobičku ob »normalizaciji« individuuma in kontroli njegovih dejanj. Varoufakis (2016) kritizira neenak položaj držav v Evropski monetarni uniji (EMU). Njegov argument gre v smeri, da se je denarna unija vzpostavila brez fiskalne, kar je pomenilo razvojne razlike med bogatim evropskim severom in revnejšim jugom. Posojilna politika močnih evropskih držav je pomenila zadolževa-

nje manj razvitih držav, kot sta bili Grčija in tudi Italija. Predvsem je bila težava po mnenju avtorja v tem, da so bili pogoji zadolževanja za te države izjemno strogi. Hkrati pa Varoufakis vzpostavlja kritično držo tudi do ZDA in Mednarodnega denarnega sklada, ki kot ključna akterja na polju finančne politike vzpostavljata neuravnotežene finančne sisteme. Varoufakisova vizija je vsekakor bolj demokratična Evropa, kar pa je lahko še poseben izziv za evropske institucije in države članice v času kriznega upravljanja, ki se zdi čedalje bolj konstanten proces.

V svojem delu *Another Now: Dispatches from an Alternative Present* (2020) si prizadeva na hipotetični ravni prikazati neke vrste alternativo neoliberalnemu pristopu v ekonomiji in politiki. Čeprav je knjiga vsebinsko »nadrealistična«, Varoufakis postavi delavca v ospredje novega ekonomskega modela, v katerem kripto valute vstopajo v upravljavske čevlje velikih bank. Zagovarja plansko gospodarstvo z elementi demokratičnega upravljanja. Bistven prispevek takega razmišljanja je, da bi se v prihodnosti omejila ali celo v popolnosti odpravila možnost finančnih manipulacij in špekuliranja, kar navsezadnje privede do visokih dobičkov upravljavcem raznolikih finančnih skladov. Paradoks glede na Varoufakisovo vključevanje kripto valut v »post-moderno« upravljanje je, da so slednje pravzaprav taisto orodje finančnih špekulantov v pogojih neoliberalnega gospodarjenja. Njegova zamisel je, da se alternativno upravljanje hkrati utemelji na tehnologiji veriženja podatkovnih blokov (angl. *blockchain*), kar bi pomenilo ukinjanje bančnih monopolov. Ob tem sta njegovi temeljni usmeritvi tudi soupravljanje delavcev v podjetjih, kar vsekakor ni neka družbena inovacija, temveč že preizkušena oblika. Navsezadnje pa je njegova zamisel tudi ukinjanje monopolov na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij, kjer zagovarja demokratična načela njegove uporabe.

Če skušamo pravilno razumeti njegovo kritiko modernega tehnofevdalizma, ugotovimo, da je problem že v nastanku velikih platform, kot so Wolt, Airbnb ipd. Varoufakis tudi pri razvoju tega koncepta trdi, da je temeljni problem v neoliberalni politiki, po kateri njeni zagovorniki vedno znova težijo k deregulaciji ekonomskih odnosov. Varoufakis meni, da »stari« kapitalizem ni več prevladujoča dogma, temveč ga je zamenjal prav tehnofevdalizem, kjer so digitalne platforme njegov glavni spodbujevalec. Tako imenovane digitalne rente ustvarjajo gromozanske dobičke teh platform, saj vsaka transakcija oziroma interakcija pomeni premik v oblaku (Varoufakis, 2023). Akuten problem, ki iz tega izhaja, zlasti na področju kriznega upravljanja, je »vdor« zasebnega interesa v sfere javnega dobrega. Če ni primerne regulacije teh platform, je možnost »izginjanja demokracije« prej dejstvo kot neka domneva. Z vidika kontrole državljanov so digitalne platforme pravzaprav idealno orodje. Kot smo že večkrat poudarili, pa so prav stanja pandemij,

finančnih kriz in naravnih nesreč pripravna za stopnjevanje avtoritarnega sentimenta vladajočih.

Zanimiv je kritičen pristop Branka Milanovića (2015) do Varoufakisovih tez. Njegova temeljna poanta je, da kapitalizem ni propadel, temveč se je kot politično-ekonomski sistem še bolj »koncentriral«, preoblikoval v nekatere druge oblike – politični kapitalizem in liberalni kapitalizem. Lahko razumemo, da je njegova moč na neki način centralizirana, in sicer bolj, kot je bila morda v preteklosti. Po Milanovićevev mnenju izraz tehno-kapitalizem ni pravi izraz za opis trenutnih razmer na področju politično-ekonomske misli. Subjekti kapitalistične produkcije še vedno večinoma težijo k čim večjemu dobičku. Digitalnih platform po njegovem stališču ne moremo razumeti kot orodij fevdalizma, temveč gre za modernizirane oblike dominacije znotraj kapitalistične produkcije. Milanović meni, da kapitalizem ni blizu konca, temveč je v fazi preoblikovanja v digitalnem kontekstu. Kot pravi, ni smiselno popolnoma nadomestiti kapitalizma kot sistem, temveč se moramo boriti za večjo enakost in pravičnejšo porazdelitev virov.

### **5.3 Kitajski relacionistični odgovor na pojav krize: kako misliti javne politike v azijski politični teoriji v primerjavi z zahodno miselnostjo?**

Javne politike analiziramo in mislimo predvsem v kontekstu zahodne liberalne politične misli, z osredotočanjem na avtonomni subjekt, ki se udeležuje na polju politike. Tukaj lahko omenimo dilemo, ali je liberalnodemokratski okvir ultimativni odgovor za razumevanje učinkov javnih politik? V kitajski politični misli se je vzpostavil koncept relacionizma, ki ga v tem delu knjige razumemo kot neke vrste alternativno paradigmo za razumevanje javnih politik na »vzhodu«. Ena vodilnih slovenskih sinologinj Jana S. Rošker poudarja bistveno razlikovanje med individualističnim konceptom posameznika, ki ga poudarjamo na zahodu (tako imenovani avtonomni subjekt), ter kitajsko različico človeka, ki je intenzivno vpet v razmerja z drugimi ljudmi. Tu so pomembne družinske vezi, religijsko ozadje v konfucijanski tradiciji ter vpliv kulture (Rošker, 2016).

V katerem segmentu je možna aplikacija relacionističnega pristopa na »zahodno« pojmovanje analize politik? Vsekakor je smiseln prehod od obravnave struktur in avtonomnega posameznika k poudarjanju razmerij in odnosov med subjekti. Odločitve kot produkt javnih politik niso edino končno dejstvo javnopolitičnega odločanja. Smiselno je govoriti o tem, da je odločanje o javnih politikah produkt razmerij med akterji na različnih ravneh. Qin Yaqing (kit. 秦亚青) v svoji knjigi Relacijska teorija svetovne politike oblikuje nekakšno antitezo zahodnemu individualizmu in avtonomnemu

subjektu ter ponuja pojmovanje svetovne politike kot »svet razmerij«. V odnosih med subjekti se pojavlja vzročna zveza med udeleženci, v kateri se pričakuje »nekaj v zameno«, torej spoštovanje neformalnih obvez subjektov, udeleženih v teh razmerjih. Žao Tingjang (kit. 赵汀阳) v svojem temeljnem delu *Tianxia sistem: uvod v filozofijo svetovne institucije* (2005) govori o tem, da naj bi bili subjekti v mednarodni politiki povezani med seboj, ne glede na nekatere ovire, ki se lahko pri tem pojavijo glede na etnične, kulturne in druge dejavnike. Avtor poudarja pomen harmoničnih odnosov in poudarja, da je nepotrebno ustvarjanje konflikta na mednarodni ravni lahko škodljivo za odnose med državami. Žang Feng (kit. 张锋) (2009) poudarja, da kitajskega koncepta relacionističnega delovanja ne moremo razumeti kot imperialni konstrukt, temveč kot mrežo razmerij, v kateri se posamezniki zavedajo svoje odgovornosti do drugih subjektov ter hkrati v teh odnosih ne poudarjajo in problematizirajo koncepta moči. Rezultat teh prispevkov je vsekakor razumevanje medosebnih odnosov ob uporabi etičnih meril, kjer se izogibamo konfliktom.

V zahodni politični misli lahko najdemo tudi nekatere teorije, ki razumejo konstrukcijo in delovanje modernega sveta podobno kot kitajska izvedenka relacionizma. Avtorji konstruktivizma razumejo, da se skozi razmerja soustvarjajo identitete. Če omenjeno sintagmo konstruktivizma uporabimo na področju javnih politik, lahko trdimo, da je vzpostavljanje identitet večinoma produkt diskurzivnih formacij. Fischer (2003) poudarja pomen javnih politik, ki jih ustvarjamo v prostoru diskurza, argumenta, kjer poteka tekmovalnost med različnimi diskurzi. Hajer (1995) opredeljuje pojem diskurzivne koalicije, ki se vzpostavljajo okrog poenotene pomenske zveze. Na primer akterji na polju javnih politik se lahko strinjajo o tem, kako opredeliti novo okoljsko strategijo v posamezni državi. Roe (1994) razume javne politike kot narativ, v katerem so jasno opredeljeni liki, opredeljen vrh oziroma zaplet neke zgodbe in vzpostavljanje konflikta. Podobnost konstruktivizma in relacionizma je v tem, da odnosi med subjekti niso stalni, se spreminjajo in vedno se vzpostavljajo nove strukture.

Razlikovanje med objektiviziranim pojmovanjem krize v zahodni politični misli in relacionizmom kitajskega tipa je prav v tem, da na primer teorija dobrega upravljanja (angl. *good governance*) krizne dogodke na neki način objektivizira kot eno resničnost, ki jo razumejo javnopolitični akterji. Po relacionalističnem pristopu pa je kriza produkt medosebnih odnosov, v katerih veljajo zakonitosti »obvez« v nastalih razmerjih. Dilema med objektivnostjo dogodka in relacijskim dojetjem stvarnosti se kaže tudi na ravni upravljanja javnih politik (angl. *governance*). Teorija dobrega upravljanja je bila večinoma vzpostavljena s pomočjo Svetovne banke (v devetdesetih letih dvajsetega stoletja), kjer se pojem upravljanje dojema kot objektivno

vrednotenje učinkov javnih politik, uspešnost in učinkovitost teh politik ter spoštovanje enakosti in demokratičnih načel v teh odnosih (Svetovna banka, 1992). V pomembnem delu definicijskega okvira dobrega upravljanja se poudarja pomen prava pri vzpostavljanju razmerij med akterji oziroma deležniki. Tukaj gre za bistveno razlikovanje med konceptom dobrega upravljanja in relacijskim upravljanjem javnih politik. Razlikovanje je posledično utemeljeno na formalizaciji odnosov med deležniki pri dobrem upravljanju in produkciji odnosov v relacionizmu. Tukaj lahko poudarimo razlikovanje v pristopih k razvoju v Afriki med Svetovno banko in Kitajsko. Svetovna banka pri razvojni pomoči uporablja načelo pogojevanja, kar pomeni, da morajo afriške ekonomije slediti logiki upoštevanja načel dobrega upravljanja in sprejemati modele pomoči, ki jih ta mednarodna institucija od njih zahteva. Kitajski pristop do afriških držav je bolj neformalen, z manj pogojevanja in več dajanja pomoči brez povratnih pričakovanj ali obveznosti. Kitajska svojo mehko moč izvaja po načelu neintervencije v notranje zadeve držav (Zhongyi Tang, 2023; Findevlab, 2024; Keyi Tang, 2021; Brazys in drugi, 2017; Tseng in Krog, 2017).

Razlikovanje v pristopih poskusimo preslikati na upravljanje nacionalnih javnih politik v Afriki, s poudarkom na delovanju po kriznih dogodkih. Kot prvega lahko omenimo okvir za upravljanje tveganja nesreč (angl. *disaster risk management framework – DRM Framework*). Bistvena značilnost tega pristopa je zaznavanje in ocena tveganja pri pojavu naravnih nesreč in izrednih dogodkov ter poskus zmanjševanja negativnih posledic takih dogodkov. Ob tem pa se preizkuša tudi trdnost in odzivnost sistema na pojav kriz (World Bank, 2025). Omenjeni mehanizem je Svetovna banka uporabila v okrevanju po naravnih nesrečah v Etiopiji, Mozambiku in Senegal (Reuters, 2024; World Bank, 2019; World Bank, 2020; African Risk Capacity, 2021; World Bank in GFDRR, 2016). Kitajska je svoj relacionistični pristop v Afriki uporabila na primeru Mozambika leta 2019 – ciklon Idai (materialna in denarna pomoč) (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2019). Ciklon je prizadel tudi Zimbabve in Malavi. Če primerjamo pomoč Kitajske in preostalih držav pri tej naravni katastrofi, je bila vsekakor minimalna v primerjavi z nekaterimi partnerji. Svetovna banka je namreč prispevala 700 milijonov ameriških dolarjev, Kitajska pa simboličnih milijon in pol ameriških dolarjev (ReliefWeb; UN OCHA Reports 2019).



# PRIMERI KRIZNEGA UPRAVLJANJA POLITIK V SLOVENIJI IN TUJINI

---

### 6.1 Naravne katastrofe v Sloveniji

Kaj je tako specifičnega pri naravnih nesrečah v slovenskem kontekstu? Kot pojasnjuje Komac (2020), naravne nesreče omejujejo razvojni potencial kate-  
tere koli države. Obstajata dva možna načina odziva nanje: (1.) izogibanje, kjer je ta odziv mogoč, in (2.) sobivanje, kjer so države ali regije razvile znanje o tem, kako ravnati v primeru nesreč. Kot je navedel Komac (2020, str. 12), obstajajo nekateri pomembni simbolni dejavniki, ki potencialno omejujejo širše razumevanje tveganj. Poudaril je: »[Z]nanstveni jezik se razlikuje od upravljaljskega jezika. Ne le, da imajo lahko iste besede različne pomene, ampak se razlikujejo tudi jezikovni konteksti ter nameni in cilji govorca.« Predvsem pa je tukaj pravi trenutek, da poudarimo, kako pomemben je v sistemu političnega znanja glas javnosti, ki jo večinoma prizadenejo naravne nesreče. Kot navsezadnje sklepa Komac (prav tam): »Slovenija je dober partner v mednarodnem okolju, saj sprejema več pomembnih dokumentov, ki urejajo to področje politike v mednarodnem kontekstu.«

Zaradi svoje raznolike geografije, ki vključuje alpske regije, kraške pokrajine in rečne porečja, se Slovenija sooča s številnimi naravnimi nevarnostmi. Tukaj so opisane najpomembnejše naravne nevarnosti v Sloveniji. Najpomembnejše naravne nesreče v Sloveniji so poplave. Reke, kot so Mura, Sava in Drava, ter urbana območja, kot sta Ljubljana in Celje, so se v preteklosti prav tako soočala z znatno škodo. Zaradi alpskih in subalpskih regij se Slovenija sooča z nevarnostjo zemeljskih plazov in snežnih plazov. Zemeljski plazovi se pogosto pojavljajo v gorskih in hribovitih območjih, običajno zaradi

močnega deževja, erozije tal ali potresne aktivnosti. Poleg tega je bila Slovenija zaradi svoje edinstvene geografske lege prizadeta zaradi nekaterih resno smrtonosnih potresov. Zaradi trka Evrazijske in Jadranske tektonske plošče je Slovenija na potresno aktivnem območju. Na kraškem območju je bilo veliko gozdnih požarov, saj je ta del države na Primorskem v sredozemskem podnebnem pasu. Nazadnje so se v nekaterih delih Slovenije zaradi velikega pomanjkanja dežja v poletnih mesecih pojavile suše.

Ena najnovejših naravnih nesreč v Sloveniji je bila leta 2023, ko so jo prizadele ekstremne poplave, ki so povzročile resno škodo v višini skoraj deset milijard evrov (Bezjak in drugi, 2023). Kot so zapisali Bezjak in drugi (2023, str. 2885):

»Netipične poletne vremenske razmere v kombinaciji z visokimi temperaturami zraka in morja v Sredozemlju ter visoko vlažnostjo tal so privedle do najekstremnejših poplav v Sloveniji v zadnjih desetletjih.«

Kot je navedel Komac (2025), so poplave prizadele več tisoč ljudi, številni posamezniki in družine, vključno s tujimi državljani, pa so bili preseljeni. Poleg tega je v teh poplavah umrlo šest ljudi. Mediji so poročali, da so bile deležne ostrih kritik zaradi problematične gradnje na poplavnih območjih in slabega vzdrževanja rek v zadnjih desetletjih (Komac, 2025). V nekaterih delih se prebivalci niso mogli vrniti na svoje domove (denimo primer mesteca Letuš v Savinjski dolini). Kot sta pojasnila Mikoš in Bezjak (2024), so nekateri deli države prejeli več kot 200 odstotkov padavin (v nekaterih lokalnih delih celo do 300 odstotkov) v primerjavi z obdobjem med letoma 1991 in 2020. Kot je bilo v tem primeru očitno, je čezmejno in mednarodno sodelovanje bistveno pri preprečevanju naravnih nesreč, zlasti kadar nekatere države nimajo zadovoljive kritične infrastrukture za odzivanje na katastrofalne dogodke. Primer Slovenije je zagotovo značilen za majhne države v EU in širše.

Druga radikalna naravna nesreča je bil požar v naravi na območju Krasa leta 2022, ki je sprožil nujno sodelovanje slovenskih in italijanskih sil, kot so gasilske brigade, vojaški štabi in druge razpoložljive intervencijske skupine. Poleg tega je več drugih držav, kot so Avstrija, Hrvaška in Madžarska, v Slovenijo poslalo gasilske ekipe. Hkrati je bil aktiviran mehanizem Evropske unije za civilno zaščito, ki je organiziral usklajeno podporo držav članic EU. To naj bi bil največji požar v naravi na ozemlju Slovenije v zadnjih nekaj desetletjih. Kot v številnih podobnih primerih je bilo julija znatno pomanjkanje padavin in višje temperature kot običajno (LSA SAF, 2023). Vzporedno s približno 35 stopinjami Celzija je burja kot tipičen vremenski pojav pomembno pripomogla k širjenju požara v naravi. Zato je požar precej prizadel lokalno prebivalstvo, gozdove in travnike. Na splošno je na hitrost gašenja požara in intervencije vplivala tudi nedostopnost terena. Poleg tega je kraško območje znano kot območje z malo razpoložljivimi vodnimi viri, zato je bilo

posredovanje seveda oteženo. Območje se je soočilo z ogromno škodo na gospodarskem, ekološkem in zdravstvenem področju v vsakdanjem življenju lokalnega prebivalstva. Literature, ki raziskuje ta tragični dogodek, je še vedno zelo malo. Čahojová in sodelavci (2024) v študiji *Odziv ranljivih kraških gozdnih ekosistemov na požare različnih jakosti v severnem dinarskem krasu* trdijo, da ni potrebe po »obnovi po požaru [...] ki jo je mogoče prepuštili naravnim procesom brez človekovega posredovanja,« razen v primeru tujerodnih borovih sestojev, kjer sta morda potrebna sajenje ali setev (str. 1). Širšo perspektivo požarov v naravi v Sloveniji je podal Komac (2020), ki je poudaril značilnosti, vzroke in vplive večjih gozdnih požarov v Sloveniji, s poudarkom na obdobju od leta 1995 do leta 2019. Kot se je strinjal, so podnebne spremembe skupaj z daljšimi sušnimi obdobji in višjimi temperaturami znatno povečale možnost tveganja za požare v naravi. Še bolj impresivno je, kot je navedel Komac (2020), da obstaja znaten človeški vpliv, ki povzroča pogoje za nove požare v naravi (glej tudi Bauman, 2025). Na splošno sta Kras in jugozahodna Slovenija prepoznana kot najbolj ogrožena območja zaradi specifičnega sredozemskega podnebja.

Posočje je eno najbolj seizmično aktivnih območij v Sloveniji. V zadnjih desetletjih (1974, 1998, 2004) so severozahodni del Slovenije prizadeli trije močni potresi. Potres leta 1976 z epicentrom v Furlaniji (severna Italija) je na italijanski strani povzročil več kot tisoč smrtnih žrtev, na srečo v Sloveniji (takrat delu nekdanje Jugoslavije) pa niti ene. Največ škode je bilo v Breginjskem kotu, kjer je bilo zaradi hudih posledic potresa porušenih več kot 80 odstotkov stavb (Gostič in Dolinšek, 2008). Posočje je prizadel še en potres 12. aprila 1998. Kot ugotavljajo Godec in drugi (2006), je bil to najsmrtonosnejši potres v zadnjih stotih letih do tega datuma:

»Magnituda potresa je bila 5,6, največja ocenjena intenzivnost pa med VII in VIII po lestvici EMS. Epicenter potresa je bil pod dolino Lepene in pobočji Krna, z žariščem na globini približno 8 km« (str. 275).

Številne stavbe so bile močno poškodovane bodisi zaradi slabe gradnje bodisi zaradi slabega vzdrževanja. Komisija za oceno škode in uporabnosti stanovanjskih in drugih stavb je pregledala skupno 952 stavb, od katerih jih je bilo 311 ocenjenih kot neprimernih za bivanje. Skupno 710 ljudi je ostalo brez domov, največ v občini Bovec, kjer je bilo prizadetih 564 ljudi (Grošelj, 2004). Šest let pozneje je območje stresel še en potres z magnitudo šeste do sedme stopnje po lestvici EMS (Godec in drugi, 2006).

V Sloveniji se je leta 2014 zgodila še ena naravna katastrofa, in sicer ledena nevihta, ki je prav tako zahtevala mednarodno sodelovanje pri posredovanju. Ledena nevihta je povzročila škodo v gozdovih, infrastrukturi, kot je električno omrežje, in stavbah.

## 6.2 Primer požara na Krasu leta 2022

Naravna nesreča, ki jo tukaj analiziramo, je požar v naravi na območju Krasa leta 2022, ki je spodbudil nujno sodelovanje med slovenskimi in italijanskimi silami, vključno z gasilskimi brigadami, vojaškim osebjem in drugimi razpoložljivimi intervencijskimi skupinami. Poleg tega je več drugih držav, vključno z Avstrijo, Hrvaško in Madžarsko, v Slovenijo poslalo gasilske ekipe. Hkrati je bil aktiviran mehanizem civilne zaščite Evropske unije, ki je organiziral in usklajeval podporo držav članic EU. To naj bi bil največji požar v naravi na ozemlju Slovenije v zadnjih nekaj desetletjih. Kot v številnih podobnih primerih je bilo julija precejšnje pomanjkanje padavin v kombinaciji z višjimi temperaturami kot običajno (LSA SAF, 2023). Vzporedno z visokimi temperaturami okoli 35 stopinj Celzija je burja kot tipičen vremenski pojav pomembno pripomogla k širjenju požara v naravi. Posledično je požar močno vplival na lokalno prebivalstvo, gozdove in travnike. Na splošno je nedostopnost terena vplivala tudi na hitrost gašenja požara in odziv na intervencijo. Poleg tega je kraško območje znano po tem, da ima malo razpoložljivih vodnih virov, zato je bila intervencija še dodatno zapletena. Območje se je soočilo z ogromno škodo v ekonomskem, ekološkem in zdravstvenem smislu v vsakdanjem življenju lokalnega prebivalstva. Literature, ki raziskuje ta tragični dogodek, je še vedno malo. Širši pogled na gozdne požare v Sloveniji je predstavil Komac (2020), ki je poudaril značilnosti, vzroke in vplive večjih gozdnih požarov v Sloveniji, s poudarkom na obdobju od leta 1995 do leta 2019. Kot se je strinjal, so podnebne spremembe znatno povečale tveganje za gozdne požare, skupaj z daljšimi sušnimi obdobji in višjimi temperaturami.

Med 15. julijem in 1. avgustom 2022 je požar požgal več kot 3.600 hektarjev na Goriškem in Komenskem krasu. Škoda je bila skoncentrirana v Miren-Kostanjevici (11 odstotkov), manjši deli pa so prizadeli Renče-Vogrsko (11 odstotkov), Komen (8 odstotkov) in Novo Gorico (0,14 odstotka). Več kot 15.000 gasilcev, ki jih je podpiralo skoraj 3.500 vozil, se je borilo s požarom skupaj z več kot 4.500 podpornimi sodelavci, vključno s civilno zaščito, policijo, nujno medicinsko pomočjo, Rdečim križem Slovenije, Nacionalno enoto za eksplozivna sredstva, Slovensko vojsko, letalstvom, Enoto za hitro posredovanje, gozdarskimi zavodi, prostovoljci in drugimi. Pri gašenju je pomagalo devet helikopterjev, pet letal in gasilske enote iz sedmih držav, ki so delovale v bližini slovensko-italijanske meje skupaj z letali Slovenske vojske, policijo in aeroklubi. Težke razmere za gašenje požarov so še poslabšali neraven teren, neznana neeksplozirana ubojna sredstva iz prve svetovne vojne, visoke dnevne temperature, suho rastlinje in spremenljivi vetrovi.

Regija se je v tem obdobju soočala tudi s pomanjkanjem padavin in hudo sušo (GZS, 2022).

Prvi požar se je zgodil 15. julija 2022 na cesti Miren–Opatje Selo. Odzvalo se je 120 gasilcev Poklicne gasilske enote Nova Gorica in devet gasilskih enot iz gasilskih brigad Goriška in Nova Gorica–Šempeter, pri čemer so pomagali helikopterji Slovenske vojske in italijanske civilne zaščite. Drugi požar je izbruhnil 17. julija 2022 na območju nad Renčami. Aktiviran je bil nacionalni načrt za velike požare v naravi, prek mehanizma civilne zaščite pa je bila poslana prošnja za pomoč EU. V odgovor je bilo napotenih devet helikopterjev, pet letal in gasilska enota, sestavljena iz štirih vozil in devetih oseb. Pomoč je prispela iz Avstrije, Hrvaške, Madžarske, Romunije, Slovaške, Srbije in Italije. Reševalne akcije so se nadaljevale do 24. julija (Slejko, 2024). Tri dni pozneje je požar prečkal mejo z italijanske strani, zanetila pa ga je iskrica zavirajočega vlaka. Zaradi tega požara je bil zaustavljen železniški promet, avtocesta Tržič–Vileš in več drugih lokalnih cest. Požar je prizadel predvsem širše območje Kostanjevice na Krasu. Požar je dosegel vrhunec 20. julija. Dne 21. julija 2022 je požar vztrajal na treh večjih lokacijah – Novi vasi, Vojščičah, vzdolž črte med Cerjem in Trsteljem ter v več manjših požarih. Širil se je iz severnega dela Kostanjevice na Krasu in se približal Renskemu vrhu. Evakuirali so več kot 400 prebivalcev prizadetih območij. Opazili so požarne skoke od 200 do 250 metrov. Za boljšo oceno razmer so s sistemom Copernicus EMS izvedli satelitsko slikanje kraških požarov. Zaradi neugodnega vremena se je požar 22. julija okrepil na vseh frontah in se približal vasi Opatje Selo, kar je sprožilo nadaljnje evakuacije. Pojavila so se nova žarišča, gasilci pa so se trudili, da bi jih omejili. Najintenzivnejši požari so bili v Cerju nad Mirnom in proti Trstelju. Kljub prizadevanjem 1.500 gasilcev na terenu ter 17 helikopterjev in letal – vključno z 11 iz tujine – so se požari nadaljevali še naslednje tri dni. V nedeljo, 24. julija, je zjutraj čez požarno območje prešla kratka vremenska fronta s padavinami, kar je izboljšalo razmere. Vendar pa je burja območje kmalu spet izsušila. Od 25. do 28. julija so manjši požari ostali aktivni, vendar so bili pod nadzorom. Zjutraj 28. julija je bila od FJK CZ prejeta zahteva za dodatne sile in sredstva za gašenje požara v Brestovcu. Enote gasilske regije Severno Primorje so bile mobilizirane za pomoč na italijanski strani, predvsem za zaščito vasi Devetaki in Cotiči. Razmere v Sloveniji so bile učinkovito obvladovane, prizadevanja pa so bila osredotočena na čiščenje in zalivanje požarnega oboda (GZS, 2022).

### **6.2.1 Racionalistični in diskurzivni vidiki dogajanja: med znanstvenimi dokazi in zgodbami**

Požar na Krasu označujemo kot fokusni dogodek, torej se navezujemo na Birklandovo (1997) opredelitev, ki smo jo omenjali že zgoraj. Vsekakor je

narava fokusnega dogodka taka, da sproža močan odziv javnosti po urgentnem reševanju nastalega položaja, kjer mora biti država v glavni vlogi. Mediji so omenjeni dogodek zaobjeli in ga interpretirali kot izjemno varnostno tveganje za lokalne skupnosti na Krasu, potencialno pa tudi za širše obmejno območje z Italijo. Pri takih dogodkih je ključna pravilna komunikacija med deležniki. Kot poudarjajo številni avtorji (na primer Winkel in Leipold, 2016), je smiselno opredeliti in razumeti javne politike in povezane dogodke, kot so na primer naravne nesreče, tako v kontekstu zgodb (diskurza) kot tudi racionalnih (dokaznih) informacij. Tukaj seveda trčita dve osnovni razsežnosti analize politik: pozitivistična paradigma in interpretativni kontekst. Preprosteje rečeno, gre za razumevanje javnih politik skozi pripovedi posameznikov in institucij ter racionalistični argument. Pomembno je opredeliti razmerje med jezikom in tako imenovano evidenco, med tem, kar lahko interpretiramo, in tem, kar rigorozno dokazujemo v procesih raziskovanja javnih politik. Iz jezika si prizadevamo izluščiti neki pomen, ki nas pripelje do potencialne rešitve (na primer okno priložnosti v MSF), skupna rezultanta omenjenega pa je konkreten ukrep. Da lahko pride do »prelitja« na polje političnega, je pomembno, kako dobro svojo vlogo opravijo *policy* podjetniki kot ključni pospeševalci posamezne ideje ali problema. Tako imenovana evidenčna veriga pa na neki način pomeni isto pot ukrepanja odločevalcev, kjer pa so pri naravnih nesrečah ključni predvsem podatki Agencije Republike Slovenije za okolje, različni geografski in podnebni podatki itd. Pri slednjem je ključna vloga sodobnih tehnologij – različnih simulacijskih modelov kriz, danes pa še zlasti vloga umetne inteligence.

Če se navežemo na zgornji opis v tej knjigi, ki razlaga pojav več tokov politik (Kingdon, 2014), proces oblikovanja politik razumemo najprej predvsem kot racionalni akt soočanja s kompleksno realnostjo modernih kriz. Torej pri prepletu politike, javnih politik in problemskega toka poudarjamo predvsem »dokazni« argument posamezne javne politike. Pomeni, da ob nekem pomembnem političnem dogodku, kot so na primer volitve ali sprememba v merjenju javnega mnenja, ob racionalnem razumevanju problemske strukture dogodka ter ob tem oblikovanje pravih rešitev, nastane tako »razmerje sil«, da je posledično možno nadaljevanje take javne politike, ki vodi v sprejetje pravih ukrepov. Tukaj pa še ni konec verige dokazovanja uspešnosti ukrepa, ki zahteva določeno povratno informacijo, ki bi pomagala izboljšati prihodnje ukrepe. Avtorji pogosto vpeljujejo izraz učenje o javnopolitičnih problemih (Lindblom, 1959; 1979; Lasswell, 1951; Rochefort in Cobb, 1994). Kombinacija MSF (angl. *multiple streams framework*) in diskurzivne analize (Winkel in Leipold, 2016; Hajer, 1995) je res konceptualno inovativna, vendar še nepreizkušena v empiriji. Teorija MSF ni še dobro preizkušena s potencialno adaptacijo in integracijo diskurza oziroma diskurzivnih kom-

ponent. Winkel in Leipold (2016) pa z integracijo diskurza v ta kontekst naredita neke vrste inovacijo – kako racionalnemu dodamo še interpretativno komponento raziskovanja in razumevanja javnih politik. Jedro diskurzivnih strategij so pri tem na primer emocionalizacija, pri kateri se poudarja vloga žrtev in junakov, racionalizacija v obliki dokaznega gradiva, integracija normativne moči kot močnega diskurzivnega elementa za omejevanje alternativnih pogledov na politiko, pa tudi pragmatizem in personalizacija zgodb, kjer so pomembne interpretacije posameznikov o posamezni naravni nesreči kot pomembnemu fatalnem fokusnem dogodku. Diskurzivni pristop ponuja nekakšno »merljivost« dogodka z besedilnimi vzorci, lahko se ocenjuje in analizira razmerja moči med akterji v procesu komuniciranja, ter postopki, kako se posamezni diskurz uresničuje v sprejetih ukrepih in pravnih normah. Sam diskurzivni pristop ne daje časovne oziroma sekvenčne kavzalnosti brez povezave z modelom procesa, kar pa prinaša MSF.

Winkel in Leipold (2016) opredelita najpomembnejše diskurzivne strategije, ki jih vključujeta v proučevanje diskurza. Konstrukcija zgodb predstavlja različne možne interpretacije dogodkov, nasprotno delujoče zgodbe, ki zanikajo prvotno vsebino, logično konstrukcijo problema ter morebitne preobrazbe idejnih zasnov za reševanje družbenih problemov. V konstrukcijo zgodb so vključeni *policy* podjetniki, ki skrbijo, da je pozornost javnosti osredotočena na problem. Povezujejo specifične probleme s potencialnimi rešitvami, saj »zgodbe oživljajo obstoječo dolino na diskurzivnem terenu z novimi praksami in pripravljajo sotočje problemskega in političnega toka« (Winkel in Leipold, 2016, str. 123).

Navsezadnje je ključno tudi dejstvo, da se pri konstrukciji diskurzov uporabljajo znanstvene argumentacije, ki izključujejo »alternativne« poglede na posamezno problematiko. V tem kontekstu pravzaprav hkrati govorimo o diskurzu selekcije ali izključevanja, in sicer prav zaradi obstoja znanstvenega diskurza in argumentacij birokracije. Strategija racionalizacije je očitna takrat, ko se skuša zmanjševati učinek čustev pri oblikovanju argumentov in rešitev (Winkel in Leipold, 2016).

Naslednja diskurzivna strategija, ki jo opredeljujeta avtorja, je »delegitimizacija«, pri kateri določene skupine ne sprejemajo argumentov nasprotnikov, kar se v diskurzu kaže kot zmanjševanje pomena posamezne informacije (Winkel in Leipold, 2016). Spomnimo se časov pandemije covid-19, ko je bilo zaznanih veliko primerov nasprotujočih diskurzov med politiko in stroko, kar kaže tudi na negativne implikacije omenjenega razmerja. Uporaba normativne moči v diskurzu pomeni, da odločevalci državljane pozovejo k enotnosti. Hkrati pa se odločevalci sklicujejo tudi na različne državne dokumente in strategije ter poudarjajo eksplicitno vlogo nekaterih agencij, ki so v izrednih dogodkih prve pozvane k ukrepanju.

Končno, odprava in vnovično odpiranje nekaterih tem odvzema pomen obstoječi politiki (na primer »ta zakon je nepotreben«) ali pa isti problem preoblikuje v novo luč (na primer varnost → prosti trg) (Winkel in Leopold, 2016).

Kako so uporabljene prispodobe? Prispodoba obrežja (angl. *shoreline*) izkazuje diskurzivne strukture, ki določajo mejo legitimnosti posameznega diskurza. Pomembna je moralna nota sporočil v smislu, da moramo zaščititi naše naravno okolje (na primer Schmidt, 2008). Vedno je potreben neki širši družbeni konsenz, ko govorimo o potencialnih rešitvah družbenih problemov. Moralna nota se pogosto izkazuje v pozivih odločevalcev v smislu, da »moramo stopiti skupaj«. Država za pozivanje državljanov k enotnosti uporablja normativno moč, ki ji je dana z ustavo in zakonodajo. *Policy* podjetniki kot pomembni posamezniki, ki vplivajo na tok javne politike, so zmožni do neke meje oblikovati normativni in družbeni okvir delovanja.

Diskurzivne prakse se udejanjajo v tokovih (angl. *streams*). Kot je bilo že rečeno, politični tok predstavlja spremembe v makropolitichnem okolju. Kingdon (1984; 2002) opredeljuje politični tok kot »nacionalno razpoloženje« (angl. *nation mood*), kar pomeni, da lahko pomembni politični dogodki, spremembe javnega mnenja in volitve ključno vplivajo na splošno mnenje o posameznih političnih vprašanjih, kot so podnebne spremembe, ustavna vprašanja ali zdravstvene reforme. Poleg tega Zahariadis (2007) nakuže vlogo ideoloških sporov v politichnem toku. Kingdon (1984) je navedel različne razsežnosti konstrukcije politichnih problemov, ki so potencialno pomembne za javnost. Za Kingdona je še posebej pomembno, kako posamezni kazalniki oblikujejo politichno resničnost in konstrukcijo problemov. Odločevalcem dajejo določeno resnost in relevantnost za odločevalce, ki zagovarjajo politichne rešitve. Kot je poudaril Kingdon (2011), so kazalniki še zlasti pomembni, saj sledijo razsežnostim politichnega problema in ga legitimirajo kot takega. Kingdon (1984) v kontekstu javnopolitichnih rešitev uporablja figurativno interpretacijo, ki jo poimenuje »*policy* prvobitna juha« (angl. *policy primeval soup*) – nekatere ideje krožijo kot posamezni delci v juhi, kjer se posamezni elementi spajajo (angl. *coupling*), nekatere ideje propadejo ali pa se rodijo nove. Prispodoba juhe kaže na to, da so moderne politike kompleksne, še zdaleč ne linearne in zahtevajo sistemsko razmišljanje ter pri naravnih nesrečah multivektorski pristop. Analogija s prispodobo tokov je še kako smiselna.

Prispodoba »jezu« je analogija na diskurzivne strukture, kjer se kažejo morebitne omejitve diskurza, postavljene so njegove meje. Posledično počasneje prihaja do sprememb. Državljan naj bi zaupali odločevalcem, ki skrbijo za logistiko v času naravnih nesreč. Pri diskurzu pogosto prihaja do selektivnih formacij struktur, kjer so samo nekatera zgodovinska dejstva prikazana

kot del družbenega problema in njegove možne rešitve. Tako se lahko zgodi delegitimacija diskurzivnih struktur, kar pomeni, da nekatere potencialno pomembne informacije izgubijo vrednost in pozornost, ker niso več del diskurzivnega polja. Nekateri alternativni pogledi so izključeni iz strukture diskurza (več v Winkel in Leipold, 2016).

Avtorja po prispodobi razumeta koncept meandra kot reprezentacijo diskurza, ki ni premočrten, temveč »vijugast«. Pot diskurza je nekakšen deviantni pojav idealno načrtanega konstrukta. Ko se nasip poruši (»rušitev nasipov«), lahko tokovi začnejo vijugati in se združevati po novih poteh. Meander tukaj simbolizira svobodno, neomejeno gibanje diskurzivnih tokov, potem ko togih ločnic ni več (več v Winkel in Leipold, 2016). Prispodoba erozije pomeni zmanjšanje intenzivnosti diskurza in »novično zasipanje struge«. V tem primeru se nadzor nad diskurzom zmanjša in pride do pritiska nižjih struktur, kjer se pojavljajo nove ideje. V več primerih lahko opazimo povečano »emocionalizacijo« v diskurzu, kjer akterji poudarjajo pomen družbenega problema. »Poplava« diskurza sčasoma odpre »okno priložnosti«, kjer se vsi trije prej omenjeni tokovi združijo. Torej lahko rečemo, da je diskurz pod temi znanimi pogoji sprožilec sprememb

Kaj s tako analizo pridobimo? Gre za analizo in simbolno (prispodobno) reprezentacijo diskurza oziroma način, kako se diskurzivni tokovi spajajo in se na neki toči oblikuje »skupni hodnik«, kjer skupni tok javne politike preide na polje reševanja problema, njegove implementacije in potencialnega povratnega učinka. Kot je bilo že omenjeno, koncept MSF predvideva bistveno vlogo »nadzornikov« toka javne politike, ki jih Kingdon (1984) imenuje podjetniki. Mogoče gre za nekoliko nerodno poimenovanje, vsekakor pa je njihova funkcija ključna. V primeru požara na Krasu leta 2022 so tako nalogo opravljali aktualni premier Robert Golob, Civilna zaščita, Agencija Republike Slovenije za okolje, gasilci in deloma tudi lokalno prebivalstvo, čeprav je bil glas javnosti pogosto omejen in je prihajalo do konflikta med racionalnim in simbolnim diskurzom. Če zares želimo razumeti pravo naravo naravne katastrofe in fokusnih dogodkov kot takih, je nujno, da poskušamo razumeti in integrirati dokazni del javnih politik in »na zgodbah temelječe« pripovedi ljudi ter izkazovanje njihovih osebnih izkušenj. Skratka, diskurz (simbol) in »dokazno gradivo« sta večinoma inkluzivni komponenti in ne metodološko dva različna vidika. Bolje kot se fokusirati na obstoječe ovire med interpretativnim in pozitivističnim vidikom, je narediti poskus metodološke in ontološke integracije. Misliti moderne javne politike je seveda izraz kompleksnosti moderne družbe in akterjev, ki so med seboj povezani v kompleksna razmerja odnosov in moči. Diskurz je moč subjekta, ki jo lahko izraža na veliko načinov. Morda je smiselno pogledati dela Fairclougha, ki specifično obravnava pomen moči v kritični analizi diskurza. Jezik v njego-

vem kontekstu ni neka nevtralna kategorija, temveč ima vedno ideološko ali vrednostno funkcijo (Fairclough, 1998). Moč in diskurz sta izraz splošne ali specifične družbene prakse, diskurz je nekakšna raziskovalna strategija, prek katere skušamo razkrivati neke »splošne resnice«, ki pa so javnosti pogosto skrite. Tako ima lahko slogan predsednika ZDA Donalda Trumpa »Narediti Ameriko znova mogočno« v različnih kontekstih zelo različne pomen. V kontekstu fokusnih dogodkov pa je vendarle smiselno razlikovati med dokaznim gradivom in interpretacijo. Dokaz za evalvacijo politik mora biti pogosto racionalen, ker zahteva odziv odločevalcev, odločanje o tem, koliko denarja bo šlo v različne namene za rekonstrukcijo skupnosti, države ali regije. Interpretacija v javnih politikah je bolj osredotočena na zgodbe z margine, kjer je glas lokalnega okolja velikokrat premalo slišan. Tudi v primeru naravnih nesreč.

V primeru požara na Krasu so se oblikovale različne diskurzivne koalicije. Vsaka je imela svojo pomembno vlogo v delu javnopolitičnega procesa. Na primer, pri nastanku požara je analiza pokazala (Durnik in Lemajič, 2025), da je imela ključno vlogo koalicija, ki je na diskurzivni in operativni ravni opozarjala na nujnost intervencije ob nastanku požara. Druga pomembna diskurzivna koalicija je bila skupina akterjev, ki je zagovarjala predvsem znanstven pristop k reševanju problema. Kot je bilo že rečeno, je moderen proces vedno kompleksen, sestavljen tako iz emocionalnega interpretativnega konteksta kot tudi pristopa »verige dokazov«. Iz raziskave pa je bilo tudi razvidno, da je težko vedno uravnotežiti racionalni del z interpretativnim kontekstom. Na podlagi podatkov je lažje oceniti, ali je neka politika uspešna. Ko pa preučujemo razmerje med diskurzivnim poljem in objektivnimi dokazi, je lahko problematično dokazovanje uspešnosti posamezne javne politike. Osebnostno izkustvo in simbol sta težje izmerljivi kategoriji. Če pa sledimo ideji Johna Creswella, je »lepota« sodobnega raziskovalnega pristopa prav v integraciji različnih metodoloških svetov (Creswell in Creswell, 2018). Winkel in Leipold (2016) sta, kot smo pokazali, na diskurzivni ravni dopolnjevala strukturo MSF. Različne prispevke, ki so del inovativnega analitičnega pristopa, asociirajo na tok reke. Jezovi (angl. *dikes*) predstavljajo dejavnik omejevanja toka diskurza, v katerem prevladujoči igralci izključujejo alternativne diskurzivne formacije, ki so za njih morda konkurenčni diskurzi. Prispevka poplave nakazuje na preboj jezua in pomeni možnost za nadaljevanje javnopolitičnega toka. Na neki ravni se lahko poruši zaupanje med vlado in prebivalci, kjer pride do erozije politike – fokus na problem se lahko zmanjša zaradi različnih vzrokov. Prispevka meandra lahko tudi pomeni, da se pozornost javnosti glede rekonstrukcije po naravnih nesrečah zmanjša tudi zato, da se pokažejo nekatere osebne, izkustvene zgodbe posameznikov, kako so doživeli fatalni dogodek.

Shema 13: Tok diskurza



Vir: Winkel in Leopold, 2016. Modelirano s pomočjo orodij UI ChatGPT in Copilot.

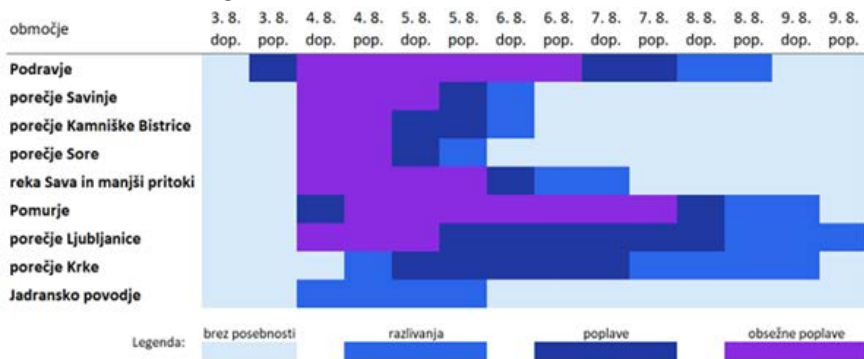
### 6.3 Poplave v Sloveniji leta 2023<sup>6</sup>

V tem razdelku analiziramo poplave, ki so se v Sloveniji zgodile med 3. in 6. avgustom 2023 in jih je povzročil čezmerni dež. V okviru te naravne katastrofe so poplavile skoraj vse večje slovenske reke – najbolj Drava, Sava in Mura. Najhuje so poplavile nekatere manjše reke, in sicer Savinja, Meža,

<sup>6</sup> Poglavje 6.3 je napisano v soavtorstvu z dr. Saro Bauman.

Mislinja in Kamniška Bistrica. Premočenost zemljine zaradi obilnega deževja je sprožila tudi nekatere zemeljske plazove. Naravna nesreča je povzročila sedem smrtnih žrtev, končna ocena neposredne škode po dogodku pa je znašala skoraj tri milijarde evrov (ARSO, 2023; Gov, 2024b; Piry in drugi, 2024). Spodaj na Sliki 1 je prikazan časovni pregled visokovodnih razmer v Sloveniji v obdobju med 3. in 9. avgustom 2023. Sliko je v okviru svojega poročila o poplavih pripravil Urad za meteorologijo, hidrologijo in oceanografijo znotraj Agencije Republike Slovenije za okolje.

**Shema 14:** Časovni pregled visokovodnih razmer v Sloveniji v obdobju od 3. do 9. avgusta 2023



Vir: ARSO, 2023, str. 5.

Poplave so sprožile odziv državnih institucij. Pri obveščanju je bila na primer najpomembnejša Agencija Republike Slovenije za okolje. V času poplavljanja so večkrat na dan izdajali opozorila za državljane (prikazana na različnih kanalih in prav tako povzeta v medijih). Prav tako pa so organizirali izredne novinarske konference (ARSO, 2023). Poleg tega je bil 4. avgusta 2023 aktiviran tudi Državni načrt zaščite in reševanja ob poplavih. V okviru tega je poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije izdal tudi nekatere odredbe predvsem v povezavi z izvajanjem operativnih nalog zaščite, reševanja in pomoči (na primer postavitve montažnih mostov na državnih in lokalnih cestah). Poleg civilne zaščite je pri odzivu na poplave sodelovala tudi Slovenska vojska (Gov.si, 2023a).

Poplave so sprožile tudi politični odziv, ki se je zgodil dokaj hitro po dogajanju (5. avgusta 2023). Predsednik vlade Robert Golob je sklical Svet za nacionalno varnost, ki je 5. avgusta 2023 zasedal v razširjeni sestavi. Razpravljali so predvsem o potrebnih ukrepih po poplavih in o tem, kako bi bili ti ukrepi čim bolj učinkoviti in koristni za oškodovane prebivalce. Predsednik vlade pa je na zasedanju večinoma poudarjal tudi pomen poenotenja s koalicijo pri doseganju postavljenih ciljev v povezavi z odzivom na nesrečo in s sanacijo

škode (Gov.si, 2023b). Kmalu zatem (8. avgusta 2023) je vlada na 62. redni seji obravnavala predlog novele Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN), ki ga je tudi potrdila in ga po nujnem postopku poslala v obravnavo v Državni zbor (Gov.si, 2023c). Državni zbor je predlog novele zakona obravnaval že 9. avgusta 2023, ko so ga tudi potrdili (Državni zbor, 2023a). Vlada je o poplavah razpravljala tudi na 64. redni seji (17. avgusta 2023), na kateri je obravnavala dva interventna zakona, ki sta vključevala olajšanje pogojev za začetek odpravljanja posledic poplav ter sistemske ukrepe, ki so potrebni za dolgoročno odpravo posledic (Gov.si, 2023č). Na svoji 66. redni seji pa je določila besedilo predloga Zakona o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023. Ta zakon je bil po nujnem postopku poslan v Državni zbor (Gov.si, 2023d). Državni zbor je o njem razpravljal 31. avgusta 2023, ko je bil tudi sprejet (Državni zbor, 2023b).

**Tabela 4:** Poplave v Sloveniji 2023 – ključne statistike

PODROČJE	KAZALNIK	VREDNOST / OBSEG	OPOMBA
padavine in reke	intenziteta padavin na prizadetih območjih	≈ 150–200 mm v 6–12 urah	lokalno tudi > 200 mm (na primer Pasja ravan)
padavine in reke	prizadeta hidromreža	≈ 122 vodomernih postaj na ≈74 rekah	razlivanja oziroma poplave na več večjih vodotokih
obseg prizadetosti	prizadete občine	183 od 212 (≈86 %)	močno prizadetih ≈104
človeški vpliv	število smrtnih žrtev	7	v času poplav in sanacije
gospodarska škoda	ocenjena skupna škoda	≈ 9.9–10 milijard evrov	vladna ocena oziroma PDNA 2023
infrastruktura – ceste	poškodovane cestne povezave	≈ 1.984 km	skupaj državne in lokalne (ocena)
infrastruktura – mostovi	porušeni mostovi	4	+ številne poškodbe
vode in struge	poškodovani vodotoki oziroma vodna infrastruktura	≈ 4.000 km	sanacije večletne
pomoč EU	solidarnostni sklad EU	428,4 milijona evrov	avans ≈100 milijonov evrov konec 2023; preostanek 2024/2025
časovnica	glavni val dogodkov	začetek avgusta 2023	vrh 4.–6. avgust (odvisno od območja)

Opomba o virih: ARSO (meteorologija/hidrologija), Vlada RS – PDNA/uradna poročila, EU Solidarnostni sklad; medijski povzetki (RTV, 24ur, Delo, N1, Večer). Podatki so sistemizirani s pomočjo UI orodja ChatGPT.

Poleg vključitve nacionalnih akterjev in institucij je bila v odziv po poplavah vključena tudi EU. V okviru delovnega obiska delegacij vlade in Evropske komisije si je 9. avgusta 2023 v Črni na Koroškem posledice poplav ogledala predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen (Gov.si, 2023e). Sloveniji pa je bilo iz Solidarnostnega sklada EU zagotovljenih 428,4 milijona evrov, namenjenih obnovi in okrevanju po poplavah ter plazovih, ki so sledili (Gov.si, 2025).

Tudi na primeru poplav je smiselno prikazati razmerje in razlikovanje med diskurzivnimi strukturami in kvantitativnimi podatki za razumevanje naravnih nesreč. Gre za nekakšno dorečenost razmerja, kaj je simbol izgube za posameznika (njegova življenjska zgodba), in »objektivnimi podatki na terenu«. Zgodovinski spomin posameznika, ki živi v skupnosti, je lahko pomemben kvalitativni kazalnik, kjer skušamo razumeti vzroke, zakaj je posamezni fokusni dogodek tako neprevedljiv ter kako ga človek razume in interpretira. Torej, tako kot v celotnem delu zastopamo stališče, da je za razumevanje javnih politik nujno integrirati obe metodološki komponenti raziskovanja – interpretacijo in numerifikacijo pojava – z možno kombinacijo raziskovalnih metod in tehnik. Kvantitativni kazalniki so torej nujni za državno oblikovanje nacionalnih strategij in s tem odzive na hipne dogodke. To je nujno z vidika institucionalizacije in državne neintervencije. Kvantifikacija dogodka omogoča medčasovno primerjavo in oceno o razsežnostih naravnih nesreč; oziroma kjer lahko dorečemo, ali je morda poleg naravnih dejavnikov vplival s svojimi dejanji tudi človek. Suzuki (2024) in drugi opozarjajo, da so kazalniki pogosto pomanjkljivi oziroma kažejo nejasno sliko o nekem pojavu. Slednje je vsekakor povezano z naborom podatkov, ki jih imajo odločevalci na voljo. Interpretacija kot pristop je torej nujna tudi pri kvantitativni analizi. Simmons (2020) in sodelavci ugotavljajo, da kvalitativni pristop izkazuje pomen človekove presoje, pomemben pa je v zgodnji fazi analize fokusnih dogodkov, na primer da imamo na voljo le omejen nabor kvantitativnih kazalcev. Slaba stran interpretacije pa je subjektivna komponenta analize in težja primerjalna analiza med posameznimi primeri. Kvantitativna analiza omogoča možnost napovedovanja in oblikovanja simulacijskih modelov, ki pa imajo tudi svoje omejitve. Kombinacija obeh pristopov pravzaprav pripomore k razumevanju tako imenovanih prelomnih ročkov pri fokusnem dogodku. Podatki na neki način objektivizirajo večpredstavnost diskurzivnih formacij. Pomen lahko vidimo tudi na področju javnih politik in navezave na participativno demokracijo. Državljeni lažje oblikujejo svoje mnenje in ga interpretirajo, če so predstavljene dejanske razsežnosti naravnih nesreč (Kobold, 2024). Po drugi strani pa meritve morda ne pokrivajo vseh zgodovinskih obdobj, tu pa kolektivni spomin prebivalcev (čeprav

subjektivni) lahko pomaga k razumevanju kompleksnih vzorcev naravnega sveta in vpliva človeka.

### Shema 15: Časovni prehodi med omrežji – poplave leta 2023 (hipotetična analiza)

Čas (leta 2023): Faza:	Q1 PREVENTIVA	Q2 REAKCIJA	Q3 KOORDINACIJA
TEMATSKO OMREŽJE (Q1) • hidrologi • NVO (okoljevarstvene) • strokovne ustanove		ZAPRTA SKUPNOST (Q2) • ARSO • Uprava RS za zaščito in reševanje • Civilna zaščita • Gasilska zveza • Tomaž Vilfan (GZS)	HIBRIDNO OMREŽJE (Q3 - Sponzorski pluralizem) • Ministrstvo za okolje • Vlada RS • gradbena stroka • ARSO • Uprava RS za zaščito • Civilna zaščita • Gasilska zveza • Tomaž Vilfan (GZS) • občine • Rdeči križ • Karitas • NVO (Fokus in druge)
PREHODI:	tematski prehod →	krizni prehod →	sistemski prehod
	(strokovno ozko)	(zaprt, hierarhičen)	(odprt, pluralističen)

#### LEGENDA:

Simbol	Pomen
○ →	Časovno zaporedje faz
•	Akter v mreži
[T]	Tematsko omrežje - strokovno, preventivno
[Z]	Zaprta skupnost - hierarhična, krizna
[H]	Hibridno omrežje - sponzorski pluralizem

#### Časovni potek:

[T] ○ → [Z] ○ → [H]  
 Q1 2023      Q2 2023      Q3 2023  
 Preventiva      Reakcija      Koordinacija

Vir: Prirejeno po Van Waarden, 1992; delna analiza in shematični prikaz generirana z umetnointeligenčnim orodjem DeepSeek na podlagi Van Waardenovega modela. Analiza je primer hipotetičnega prikaza in ne temelji na realni analizi podatkov.

Pa poskusimo aplicirati tradicionalno tipologijo javnopolitičnih omrežij po van Waardenu (1992) na primer poplav leta 2023. Smiselno je poudariti, da so omrežja opredeljena kot idealno tipske strukture, kjer je možno vedno trditi, da celo prehajajo iz ene oblike v drugo glede na časovno razsežnost sprememb v javnopolitičnih procesih. Iz enega vidika lahko ocenimo, da se ob začetku dogajanja pojavi in oblikuje tematsko omrežje, pri katerem so meje zaenkrat še odprte in je prepustnost omrežja že zaznana. Potem ko so akterji združili moči in je država prevzela vodilno vlogo, se je omrežje zaprlo in bi lahko govorili o tipu javnopolitične skupnosti (morda tudi železnega trikotnika) s stabilnimi razmerji med institucijami in nevladnimi akterji. V nadaljevanju pa lahko rečemo, da je v daljšem obdobju rekonstrukcije razmerja mogoče opredeliti kot nekakšen hibridni model med obema. Van

Waarden omenja celo model sponzorskega pluralizma (van Waarden, 1992), za katerega je značilno, da je jedro upravljanja v rokah države, vendar pa s širokim naborom različnih udeležencev, kjer pa se skozi leta dolgotrajne obnove omrežje zgošča v obliki prej omenjene skupnosti. Vsekakor je smiselno govoriti o fluidnosti omrežij in ne kot o statični kategoriji ali strukturi.

#### **6.4 Orkan Katrina z vidika teorije javne izbire, doktrina šoka in normalizacija državljan**

Orkan Katrina se je v dneh pred izhodom na kopno hitro okreplil iz tropske nevihte v orkan pete stopnje, z vetrovi okoli 281 kilometrov na uro in izjemno nizkim tlakom. Dne 29. avgusta 2005 je dosegel obalo kot orkan tretje stopnje, vendar je kljub oslabitvi povzročil rekordne nalive, močan poplaveni val in dolgotrajne vetrove (National Weather Service, 2025; Knabb, Rhome in Brown, 2023). »Hidravlični zlom« v New Orleansu ni bil zgolj posledica ekstremne intenzitete: porušitve in prelivanja nasipov ter poplavnih zidov na več kot 50 lokacijah so povzročili, da je bilo okoli 80 odstotkov mesta pod vodo, s kritičnim uničenjem predelov 17th Street Canal, London Avenue in Industrial Canal (IPET, 2007; ASCE, 2007). Te dejanske razsežnosti potrjujejo tudi sintetični podatki (The Data Center, 2016) in uradne meteorološke kronike (National Weather Service, 2025; Knabb in drugi, 2023). Forenzične tehnične analize po nesreči so pokazale kombinacijo mehanizmov odpovedi. Ponekod je šlo za prelivanje zaradi preseganja projektnih višin nasipov, drugje pa za napake v načrtovanju barrier (neustrezno razumevanje geološko-geotehničnih pogojev, ranljivost konstrukcijskih elementov) in pomanjkljivosti v vzdrževanju, zaradi česar so se nekateri odseki nasipov porušili pod načrtovanimi mejami (IPET, 2007; ASCE, 2007). Poročila nacionalne akademije (NAS) in zunanjih akterjev (ASCE) poudarjajo, da pasivne zaščitne strukture (nasipi, zidovi) brez ustrezne notranje drenaže in črpanja ter organizacijske redundance ne zadoščajo za obvladovanje sistemskih poplavnih tveganj na območjih, kakršno je v New Orleansu (National Research Council, 2009; ASCE, 2007). V tem smislu se tehnične lekcije neposredno navezujejo na standardizacijo (višji projektni robovi, robustnejša geotehnika) in upravljavsko optimizacijo (redne preizkuse, premostitvene protokole, jasno poveljniško verigo) (IPET, 2007; National Research Council, 2009). Organizacijski in upravljavski vidik je bil enako odločilen. GAO je v preliminarnih opažanjih (03/2006) dokumentiral nejasne vloge, nezadostno operativno integracijo Nacionalnega operativnega načrta ter preobremenjene zmogljivosti na vseh ravneh, ko je šlo za simultano mobilizacijo in koordinacijo (GAO, 2006). DHS OIG je v obsežnem pregledu (03/2006) ugotovil težave pri prilagoditvi novim protokolom, neenotnost uvajanja

kriznega upravljaljskega sistema ter pomanjkljivo usklajenost med zveznimi, zveznodržavnimi in lokalnimi akterji, kar je podaljšalo čas za hiter odziv (DHS OIG, 2006; GAO, 2006). V širšem konceptu federalizma Birkland in Waterman (2008) pokažeta, da del neuspehov izvira iz oblikovanja politik v večnivojskem sistemu, pri čemer je po 11. septembru 2001 premik v okviru varnostnih protokolov zmanjšal pozornost do naravnih nevarnosti; posledično okno priložnosti po Katrini ni prineslo celovitih reform (Birkland in Waterman, 2008; Birkland, 2006).

Teoretiki javne izbire lahko večinoma pojasnijo delovanje vlade ZDA in drugih pristojnih institucij v tem primeru. Teorija javne izbire izhaja iz ekonomije, predvsem iz del Jamesa M. Buchanana in Gordona Tullocka (1962), ki poudarjata, da so posamezniki pogosto sebični individuumi, ki jih nikakor ne povezuje altruizem in samaritanstvo. Volilna podpora ne pomeni nujno zagovorništva javnega dobrega. Smiselno je upoštevati koncept omejene racionalnosti, po katerem je volilni racionalizem večinoma omejen z razpoložljivostjo informacij. Interesne skupine, kot so različne stanovske zbornice, iščejo predvsem koristi v subvencijah in financiranju države. Downs (1957) vpelje teorem tako imenovane racionalne nevednosti. Po njem naj bi volivci velik pomen dajali percepciji in razumevanju političnih izhodišč in strategij. Buchanan (1984) slednje argumentira kot izvajanje politike v neromantičnih pogojih. V okviru orkana Katrina je pomembno poudariti dejstvo, da so se oblasti odločile zgolj za kratkoročne intervencije, brez dolgoročnega namena rekonstruiranja območja. Ali je bila odločitev vlade ZDA deloma ideološka, je težko potrditi ali zanikati. Dejstvo pa je, da teorija racionalne izbire lahko poda parcialne ugotovitve hipotetične analize. Vlada je zelo verjetno ocenila, da se bolj izplača ukrepati kratkoročno, pa še ta kratkoročna intervencija je bila izvedena z zamikom, kar potrjuje številne ugotovitve v analizi politik, da je časovna komponenta pri kriznem upravljanju ključna (Birkland, 1997; Birkland, 2020).

Dejstvo, ki smo ga doslej v knjigi že večkrat izpostavili, poudarja tudi Birkland (2008), in sicer da so fokusni dogodki večinoma rezultat hkratnega vplivanja človeka in narave (glej tudi Bauman, 2025). Slednje avtor poudarja tudi na primeru orkana Katrina. Birkland in Waterman (2008) obravnavata problem ameriškega federalizma v kontekstu upravljanja z naravnimi nesrečami. Gre seveda za enega od pomembnih vzrokov slabega načrtovanja javnih politik, ki pa ni edini problematičen. Ameriška vlada se je po terorističnih napadih 11. septembra 2001 veliko bolj usmerila v problem varnosti pred terorističnimi dejanji, kot pa na naravne katastrofe. Čeprav je bil orkan Katrina radikalen dogodek, okno priložnosti, ki se je oblikovalo, ni pripomoglo k popolnim reformam in korenitejšim ukrepom za varstvo pred naravnimi nesrečami. Glede tega se lahko strinjamo z Birklandom (2006), da je

šlo pri orkanu za kombinacijo institucionalnih pomanjkljivosti ter naravne »danosti« (pogoji), ki jih je pogosto nemogoče predvideti oziroma predvideti vseh možnih posledic nekega fokusnega dogodka.

Prva predpostavka racionalizma, ki jo predvideva ta teorija, je, da so volivci racionalna bitja. To pomeni, da naj bi se odločili čim bolj racionalno (egoistično?), kolikor je to mogoče v danih razmerah. Cairney (2020) pa nasprotno poudarja, da je treba upoštevati tako imenovano omejeno racionalnost, kajti posameznik ali institucija nikoli nimata na voljo vseh informacij, ki so na voljo za odločanje. Problem je v tem, da politika pomembno sooblikuje realnost teh dogodkov. Ljudje načeloma sledijo svojim političnim vodjem, aktualna vlada pred volitvami pa deli tudi volilne »bombončke«. Treba je premisliti na primer, ali so predlogi Vlade RS o uvedbi božičnice konec leta 2025 predvolilna nagrada državljanom ali močan socialni korektiv. Menimo, da gre zelo verjetno za kombinacijo obojega, kar seveda ni nič drugega kot v večini drugih držav. Desni in levi pol se vedno prerekata o vlogi trga in socialnih ukrepov. Nekatere interesne skupine so seveda močno zainteresirane za posamezne ugodnosti prek državnih projektov in subvencij. Proračunske postavke so v tem segmentu ključne, saj politika skuša optimizirati proračun. Tukaj birokracija deluje kot »vratar« posebnih interesov in ugodnosti. Kritiki odgovarjajo, da prevelika vloga države omejuje zasebne interese v družbi s prevelikim subvencioniranjem nekaterih storitev, ki pa so morda v širšem družbenem interesu. Tako imenovani problem Samarijana na neki način lahko omejuje skrb prebivalcev za preventivno delovanje (glej Buchanan, 1975; Downs, 1957; Niskanen, 1971; Olson, 1965; Tullock, 1967). Kot ugotavljajo avtorji, so državljani bolj naklonjeni državnim pomočim po naravnih katastrofah kot pa preventivnim ukrepom. Zaradi omejitev pri birokratski intervenciji je mogoče pogosto opaziti težave pri koordinaciji reševalnih aktivnosti, spore med starostnimi skupinami zaposlenih ter dejstvo, da se odgovornost sprevača med oddelki in posamezniki. V primeru javnih politik ZDA se ugotavlja, da zvezna pomoč večinoma vpliva na slabšo odzivnost lokalnih skupnosti, prebivalci se pri tem zanašajo predvsem na intervencijo centralnih oblasti. Pomembno je, da vlade v tem kontekstu delujejo konstruktivno med različnimi ravnmi politično-administrativne koordinacije: najti pravo razmerje med ravnmi upravljanja kriz (Sobel in Leeson, 2006; Healy in Malhotra, 2009; Niskanen, 1971; Olson, 1965; Buchanan, 1975; PostKatrina Emergency Management Reform Act, 2006).

Kot trdijo nekateri avtorji, je orkan Katrina primer slabega okoljskega upravljanja, pomanjkanja vlaganj v javno infrastrukturo ter revščine nekaterih slojev lokalnega prebivalstva. Tako naj bi se tudi procesi rekonstrukcije precej razlikovali glede na bogate in revne. Poudarja se tudi problem pose-

litve prebivalstva kot ukrep varovanja pred naravnimi nesrečami, ki pa se večkrat izkaže kot pomanjkljiv. Predlagani so bili nekateri ukrepi, povezani z rekonstrukcijo prostora in omejevanjem gradnje objektov. Številne ugotovitve in analize po orkanu Katrina dejansko ugotavljajo, da so ob takih dogodkih veliko bolj na udaru marginalne skupine. Slednje zelo verjetno še pospešuje neoliberalni ekonomsko-politični projekt v ZDA. Katrina ni bila samo vremenski dogodek, ampak je pokazala na globlje težave v družbi, kot so težave v ustanovah, zgodovini, politiki in gospodarstvu. Avtorji poudarjajo, da so politične odločitve, načrtovanje prostora in razlike med ljudmi povezani pri nastanku velikih izgub (Lemann, 2020; Burb, 2006; Wilson, 2006).

Področje politične ekonomije je seveda ključno za razumevanje racionalne izbire. Tukaj je smiselno omeniti Varoufakisovo tezo (2023), ki na modelu tehnofeudalizma poudarja, kako je moč ključna komponenta v oblikovanju razmerij med korporacijami in posamezniki, kjer seveda vlade ne opravljajo funkcije branilca javnega interesa. Tehnofeudalizem je koncept, ki bi ga lahko uporabili tudi za področje naravnih nesreč, ko gre za kritiko vladajočih. Ključen dejavnik ni več tekmovanje, kot argumentira Varoufakis, temveč možnost nadzora prek e-plattform. Glede na dejstvo, da so družbena omrežja ključna za komuniciranje v času krize, se hkrati postavlja vprašanje, kje je meja nadzora nad državljani v razmerju do demokracije (na primer ukrepi vlade v času pandemije covid-19). Če uporabimo njegovo sintagmo kontrole, lahko govorimo o politični ekonomiji naravnih nesreč, in sicer v kontekstu razumevanja odnosa med kapitalom in javnim interesom. Ali lahko naravni prostor razumemo kot izkoriščanje modernega feudalizma? Ali so gospodje v korporacijah fevdalci? Morda se ne strinjamo z vsemi prisposodobami, vendar je pojav moči ključen za politično ekonomijo in povezane javne politike. Ali bi se tukaj strinjala Cairney in Varoufakis, da je morda popolna racionalnost mit? Celó več, morda pa lahko razumemo Varoufakisov argument kot dejstvo, da je ta dostop do informacij ključni nadzorni mehanizem nad ljudmi? Racionalna izbira posameznikov se morda zdi demokratična vrednota, vendar ali ni morda definirana že vnaprej, prek instrumentov nadzora in moči? Orkan Katrina ni bil le naravna nesreča, ampak je razkril tudi globoke družbene razpoke. Največje žrtve so bili revni in temnopolti prebivalci, ki niso imeli avtomobilov, denarja ali možnosti, kamor bi se lahko umaknili ob razglasitvi evakuacije. Državne in lokalne oblasti so se odzvale prepozno. Ob vsem tem je Katrina razkrila tudi človekov vpliv na naravo. Zaradi segrevanja oceanov in višje morske gladine so orkani vse pogostejši in silovitejši. Katrina je bila eno prvih glasnih opozoril, da podnebne spremembe niso več le oddaljena nevarnost, temveč že danes krojijo usode in rušijo domove. Glede tega je treba slediti Bauman (2025), ki posebej poudarja dilemo med človeško odgovornostjo in stihijskim delovanjem naravnega okolja, ki ga je

posledično težko nadzorovati. Orkan Katrina ni bil le naravna nesreča, temveč preizkus človeške pripravljenosti, solidarnosti in politične odgovornosti. Nastanek orkana se je začel povsem običajno: nad Bahami se je oblikovala tropska depresija, ki je zaradi izjemno toplih voda v Mehikiškem zalivu hitro postajala vse močnejša. Toplo morje, ki je tiste dni dosegalo skoraj trideset stopinj Celzija, je delovalo kot nekakšno gorivo, ki je orkanu omogočilo, da je v nekaj dneh dosegel najvišjo, peto stopnjo (Knabb, Rhome in Brown, 2011; Emanuel, 2005).

Katrina je zato postala simbol mešanice naravne sile in človeške neodgovornosti – katastrofa, ki ni razkrila razpoka le v infrastrukturi, ampak tudi v družbi. Najhuje so jo občutili prebivalci najrevnejših mestnih četrti, večinoma temnopolti, ki niso imeli sredstev za evakuacijo ali zavetišče. Država, ki bi morala zaščititi svoje ljudi, je odpovedala na več ravneh. Agencija FEMA, zadolžena za izredne razmere, se je odzvala prepozno, koordinacija med oblastmi pa je bila kaotična (FEMA, 2006; Dyson, 2006). Katrina je tako razgalila tisto, kar so mnogi Američani dolgo spregledovali – da revščina in rasa še vedno močno določata, kdo ima možnost preživetja v kriznih razmerah (Hartman in Squires, 2006).

Ob tem so znanstveniki opozorili, da take nevihte niso več povsem naravni pojavi. Vročina oceanov, ki jo povzroča globalno segrevanje, povečuje moč tropskih ciklonov, s tem pa tudi tveganje za katastrofe, kot je bila Katrina (Emanuel, 2005; IPCC, 2007). Katrina je bila jasno opozorilo: podnebne spremembe so že tukaj in njihovi učinki segajo daleč onkraj narave – vplivajo na družbo, politiko in celo našo etiko.

Ko danes omenjamo orkan Katrina, ne govorimo le o silovitem vremenu, temveč o moralnem in političnem preizkusu. Pokazal je, kako hitro se lahko družba zlomi, če v ospredju ni solidarnost, temveč hladna birokracija. Katrina nas opominja, da nobena katastrofa ni povsem naravna – vsaka razkriva tudi družbene meje, ki odločajo, kdo bo rešen in kdo pozabljen.

Javne politike je seveda možno razumeti kot nadzor nad prebivalstvom z ustvarjanjem izrednega stanja, če bi sledili argumentu Naomi Klein (2007). Avtorica vidi problem sodobnega neoliberalizma prav v »izprijenosti«  
oblastnikov – izkoriščanju moči in nadzora s strani političnih elit. Lahko govorimo o navezavi travmatske psihologije v razmerju do politične ekonomije moči. Gre za čas rekonstrukcije družbe po izrednih dogodkih. Takrat so ljudje in lokalne skupnosti ranljivi, posamezniki in družbe iščejo »kulturnega vodjo«, da jih bo popeljal iz krize. Doktrina šoka je lahko okno priložnosti za oblast ali pa za podanike, odvisno od tega, s katere strani gledamo javnopolitični problem. Vlada in pripadajoče politične elite bi delovale kot branik *statusa quo*, državljani pa načeloma po takih dogodkih želijo korenitejšo spre-

membe. Žižek (2009) kleinovsko doktrino šoka razume skozi prizmo Lacana in Marxa. Subjekt skozi lastno normalizacijo izgublja položaj »subjektnosti«. Ideologija kot orodje nadzora tvori človekovo resničnost. Status normalnosti po izrednem dogodku postane dolgoročen. Rezultat je popolnoma »depolitizirani potrošnik«, kar je lahko kritična vloga politične ekonomije, ki se nanaša na pojav racionalne izbire. Glede na Žižkova psihoanalitska izhodišča je posledica normalizacije oblikovanje rutinskega prostora nadzora nad množicami. Primer katastrofičnega kapitalizma je lahko privatizacija šolskega sistema v New Orleansu po omenjenem orkanu. Prišlo je do razgradnje javnega dobrega, torej kot pravi politična ekonomija moči in nadzora: da bi se ohranil neoliberalizem, je nujno oblikovati stanje nove normalnosti.

Javne politike se glede na Žižka in Klein pomikajo iz družbe solidarnosti k neoliberalni družbi čistega tekmovanja. Problem sodobnega kriznega upravljanja je v tem, da gre zlasti za tekmovanje med subjekti in ne toliko za solidarnostno noto. Na začetku naravne nesreče se morda zdi, da gre za medsebojno pomoč in hiter odziv države, vendar primer orkana Katrina kaže na to, da je postrekonstrukcijsko obdobje nekakšen boj za državna sredstva, o čemer smo govorili v delu o vplivu politične ekonomije moči na javne politike. Morda je Žižkov zadnji manifest to, da se gradi utvara, da so krize vedno »naravno« pogojene. Depolitizacija krize je morda glavni argument obdobja normalizacije po krizi. Večinoma apolitičnost krize pomeni, da državljani izgubljajo možnost deliberacije, kar je eden od temeljnih postulatov javnih politik.

## **6.5 Tri jedra v kriznem upravljanju: primer intervencije Svetovne banke in Kitajske v Afriki na primeru virusa ebrole**

Kot je navedla Rošker (2024), je glavni cilj transkulturne postkomparativne sublacijske metode spodbujanje izmenjave idej in tradicij znanja med kulturno različnimi prostori. Kot je argumentirala, je težava zahodne poloble v tem, da družbe in posamezniki druge dele sveta dojemajo skozi oči evrocentrizma. Rošker (2024, str. 247) je zapisala:

»V tem smislu je evrocentrizen kot formalno in neformalno institucionaliziran diskurz, ki predstavlja psihološki temelj in osrednji pristop orientalizma, preprosto oblika etnocentrizma, ena med mnogimi drugimi [...] Evrocentrizen je tudi diskurz moči.«

Asimetrični odnosi moči med Vzhodom in Zahodom so zagotovo posledica neenakomernega razvoja in poti k modernizaciji. Rošker (2024) je naredila pomemben »intelektualni premik« od evrocentričnosti k dejstvu, da je evrocentrizen le ena od številnih filozofskih tradicij, s katerimi je mogoče razložiti svet. Rošker (2024, str. 248) nadaljuje:

»Prepogosto se takšne tehnike in ustrezen metodološki aparat izkažejo za zavajajoče in nevarne. Pojme, ideje, kategorije in koncepte, ki so se oblikovali v določenem biokulturnem ali ideacijskem kontekstu, je težko preprosto prenesti v druge, drugače strukturirane kulturne ali tradicionalne kontekste.«

Kako lahko tako imenovano relacijsko upravljanje razumemo znotraj različnih teoretičnih jeder v mednarodnih odnosih in javnih politikah? Kitajsko razumevanje relacijskega pristopa je, da so med političnimi akterji v mednarodni skupnosti ključni odnosi. Wang in Zhao (2021, str. 653) namigujeta, da

»po kitajskem mnenju svet sestavljajo medsebojno povezani ljudje in predmeti. Ta temeljna povezanost pomeni, da so državni akterji povezani zelo podobno kot vrvi v mreži svetovne politike.«

Kot taki so odnosi med akterji politike temeljni. V nasprotju z liberalizmom je »povezanost« bližje konstruktivističnemu pojmu, pri katerem politični akterji spreminjajo svoja stališča z različnimi interakcijami. Zagotovo so to avtorji, ki kot kritični misleci opozarjajo na nekatere negativne vidike relacijske misli. Daniel A. Bell (2008) zagovarja relacionizem kot koncept, hkrati pa nakazuje, da lahko relacionizem sam po sebi ustvari klientelizem ali paternalizem in da je lahko v nekem smislu neprebojen. Zheng (2010) je zapisal, da lahko relacijski poudarek na harmoniji in hierarhiji večinoma omeji demokratske napetosti. Zheng (2004) je tudi razkril, da relacionizem sam po sebi ustvarja neformalne odnose moči, kar lahko privede do dolgoročnega *statusa quo* brez pomembnih institucionalnih preobrazb.

»Dobro upravljanje« kot enega najbolj znanih konceptov v študijah upravljanja so široko uporabljale številne mednarodne organizacije in države. Svetovna banka je v poročilu Upravljanje in razvoj (1992) dobro upravljanje opredelila kot »način, kako se oblast izvaja pri upravljanju gospodarskih in socialnih virov za razvoj države«. V dokumentu opredeljujejo šest osnovnih načel:

1. glas in odgovornost,
2. politično stabilnost in odsotnost nasilja,
3. učinkovitost vlade,
4. kakovost regulacije,
5. pravno državo,
6. nadzor korupcije.

Ključni avtorji na področju dobrega upravljanja so Kaufmann, Kraay in Mastruzzi (2009), ki so razvili svetovne kazalnike upravljanja (WGI), s katerimi Svetovna banka (med drugim) meri zmogljivost upravljanja v različnih državah, vključno s prejšnjimi kategorijami. Z uporabo v Afriki je mogoče odkriti kritične pomanjkljivosti na področjih, kot so šibko sodstvo ali težave, povezane s korupcijo. Negativni trendi v teh državah lahko zagotovo vplivajo

na razpoložljivost posojil za prihodnji razvoj. Program Združenih narodov za razvoj (UNDP, 1997) je koncept nadalje razvil z vključitvijo sodelovanja, vključenosti in trajnostnega razvoja kot pomembnih parametrov. Francis Fukuyama (2014; 2004; 2013) je zagovarjal močno državo z nekaterimi omejenimi funkcijami, vendar z močno odgovornostjo do državljanov. Pravna država in odgovornost sta ključna elementa delovanja vsake države. Po njegovem mnenju dober sistem upravljanja zahteva ravnotežje med močjo države, pravno državo in odgovornimi demokratičnimi odnosi. Napisanih je bilo več del, ki kritizirajo ta koncept. James C. Scott (1998) je navedel, da lahko dobro upravljanje vodi do preveč poenostavljenih rešitev, ki lahko izpodrine lokalno znanje. Harvey (2005) je raziskal kritiko, da je dobro upravljanje orodje za izvajanje tržnih pravil. Akterji, kot so tehnokrati, zasebniki in nevladne organizacije, običajno niso odgovorni javnosti. Easterly (2013) je izjavil, da tehnokratski pristop ignorira potrebe navadnih ljudi. V tem smislu je še vedno odprta razprava o tem, kako in ali (kitajski diskurzi in diskurzi zahodnih liberalnih demokracij) je mogoče različne sisteme znanja integrirati z lokalnimi gospodarstvi v afriških državah. Vprašanje je, kateri ima boljši potencial za popolno ali delno integracijo z lokalnimi sistemi znanja? Doktrina Svetovne banke temelji predvsem na idejah sodobnega (neo)liberalizma, z močnim poudarkom na univerzalnih vrednotah, kot so močna regulacija, vladavina prava in individualizem (atomistični posameznik) v odnosih. Po drugi strani pa so kitajski razvojni diskurzi večinoma posledica relacijske misli, po kateri so ključni odnosi in ne posamezniki. V nekem smislu je relacijska logika bližje afriškemu komunitarizmu in filozofiji ubuntu.

Pomembno je odpreti razpravo, ki združuje pojem dobrega upravljanja, racionalizma in logiko ubuntuja kot elementa lokalnega razvoja v Afriki, ki je deloma zapostavljen kot del javnih politik. Nekateri afriški avtorji obravnavajo pomen morale ubuntuja v povezavi z vprašanji javnega vodenja. Nzimakwe (2014) ponuja idejo, da bi bil lahko ubuntu etična platforma za transformativno vodenje. Asamoah in Yeboah-Assiamah (2019) govorita o ubuntuju kot operativni filozofiji za upravljanje v praksi. Predlagata model »služečega vodenja«, ki temelji na ubuntuju. Makgoba (1999) je poudaril, da je upravljanje v tem kontekstu transformativno upravljanje, ki daje prednost kolektivni odgovornosti, zaupanju in socialni koheziji. Etika ubuntuja je v nekem smislu relacijsko povezovanje kolektivnega dobrega, vključevanje marginaliziranih glasov, dialog in sprava, upravljanje pa je etično vprašanje, ne pa tehnična funkcija.

Na neki način se tukaj prepletajo različni koncepti, kot so odnosi, pravila in skupnost, ki jih je mogoče združiti v hibridni pristop. Pomen te teoretske inovacije postane še posebej jasen, če jo apliciramo na javne politike v primeru izbruha virusa ebole med letoma 2014 in 2016. Ta zdravstvena kriza,

podobno kot pandemija covid-19, je pretresla mednarodno politično prizorišče. Ko je svet leta 2014 prvič po dolgem času zgroženo spremljal dogajanje v Zahodni Afriki, se je izbruh virusa spremenil v eno največjih humanitarnih kriz 21. stoletja. V nekaj mesecih je bolezen prizadela Gvinejo, Liberijo in Sierra Leone ter povzročila več kot 11.000 smrti in skoraj 30.000 potrjenih primerov okužb (World Health Organization, 2016). Ne gre torej le za zdravstveno tragedijo, temveč tudi za resen preizkus učinkovitosti javnih politik, globalne solidarnosti in pripravljenosti državnih sistemov.

Ko je WHO julija 2014 razglasila izredne razmere, je mednarodna skupnost končno začela ukrepati. Svetovna banka je sprostila več kot 200 milijonov ameriških dolarjev za nujno pomoč (World Bank, 2014), Mednarodni denarni sklad (IMF) pa je prizadetim državam omogočil finančno razbremenitev dolgov in dodatna posojila (IMF, 2015). Ti ukrepi so omogočili financiranje zdravstvenih delavcev, vzpostavitev centrov za zdravljenje in učinkovito spremljanje okužb. Hkrati je Kitajska v regijo poslala več kot tisoč zdravnikov in zdravstvenih delavcev, zgradila laboratorije ter centre za zdravljenje (Huang, 2017). Kitajski pristop se je razlikoval od zahodnega: temeljil je na manj formalnih pogojih in več partnerskih odnosih, kar izhaja iz tako imenovane relacijske logike, kot jo opisuje Qin (2018).

V času epidemije se je v praksi izkazal tudi lokalni koncept ubuntu. Ljudje so se morali soočiti z dilemami, kako pokopavati svoje bližnje, ne da bi povečali tveganje širjenja virusa. Tradicionalni pogrebni obredi so bili nevarni, zahodni ukrepi o izolaciji trupel pa pogosto kulturno nesprejemljivi. Šele ko so lokalni voditelji in mednarodne organizacije skupaj vzpostavili program »varnih in dostojanstvenih pokopov«, se je širjenje virusa začelo upočasnjevati (International Federation of Red Cross, 2016). Gre torej za rešitev, ki ni bila le tehnična, temveč tudi etična in kulturna, saj je združevala varnost z ohranjanjem človeškega dostojanstva – utelešala je duh ubuntu.

Razumevanje upravljanja krize epidemije dejansko lahko razložimo z uporabo tega teoretskega trikotnika. Načela dobrega upravljanja zagotavljajo preglednost procesov oblikovanja javnih politik, spoštovanje pravil dodeljevanja finančne pomoči ter demokratično upravljanje. Relacionizem pomeni protipol birokratskemu pristopu Svetovne banke in gradi na mrežnih in neformalnih razmerjih, v katerih so najpomembnejši odnosi med posamezniki. Koncept ubuntu predstavlja lokalno skupnost in uveljavljanje načel prizadetih skupnosti. Ko se je epidemija končno umirila, so države in partnerji začeli reflektirati, kaj se je pravzaprav zgodilo.

## 6.6 Teorija točkovnega ravnotežja in krizno upravljanje: primer pandemije covida-19

Kot smo že navedli, je teorija točkovnega ravnotežja v javnih politikah ena pomembnejših modernih teorij, ki proučuje naravo sprememb v javnih politikah. Frank R. Baumgartner in Bryan D. Jones (1993; izdaja 2009) poudarjata, da so spremembe v javnih politikah dolgo inkrementalne, nato pa se pojavijo korenitejši »izbruhi« ali nenadne spremembe – skoki v pozornosti in spremembah (angl. *punctuations*). Pozornost javnosti pogosto po določenem času upade in se pojavi problem »ujetosti« javne politike. Čedalje težje je vzdrževati družbeni problem viden v očeh javnosti in vlad. V takih pogojih je navadno stabilnost sicer zaželena, vendar pa številni nenadni dogodki ali načrtovane krize sprožijo nekakšen radikalnejši učinek in potrebo po spremembah, in sicer z namenom, da se reši posamezni javnopolitični problem. Novejše empirične študije (na primer Yildirim, 2022) kažejo na dejstvo, da je obnašanje javnosti glede na temeljne predpostavke te teorije bližje tem izhodiščem kot pa v primeru institucionalnega odziva in prilaganja. Pri fokusnih dogodkih se pozornost javnosti hitro aktivira, ker slednja pričakuje takojšen odziv in ukrepanje odločevalcev. Težje je pozneje motivirati javnost, da se aktivno vključi v proces vrednotenja učinkov javnih politik, kar pa je tudi njena bistvena pravica.

Sprašujemo se, ali lahko primer pandemije covida-19 uporabimo za analizo v skladu z izhodišči teorije točkovnega ravnotežja. Gre za fokusni dogodek, ki je od aktualnih vlad po svetu zahteval hitro odzivanje ne le na področju zdravstvene politike, temveč širok nabor ukrepov na različnih področjih javnih politik. Vlade številnih držav so uporabljale tako imenovano vladanje z dekreti, namesto sprejemanja zakonov, kar je bilo seveda hitreje in razmeram primerno. Znova se je pokazala dilema, ki je bila v ZDA aktualna že od terorističnih napadov 11. septembra 2001: koliko demokracije lahko zapravimo za večjo varnost? Lahko bi govorili o cikličnih nihanjih, saj so države glede na nastale razmere in povečevanje tveganj odpirale in zapirale prostor. Oxfordov OxCGRT (Hale in drugi, 2021) je vzpostavil tako imenovani kazalec strogosti ukrepov (angl. *Stringency Index*), ki je meril učinkovitost in strogost ukrepov v času pandemije. Kazalnik temelji na devetih ključnih ukrepih, kot so zaprtja, omejitve gibanja, obvezno nošenje mask, omejitve javnih zbiranj, šolske zapore, omejitve mednarodnih potovanj, javne informacije, testiranje in sledenje stikov. Indeks je uporaben tudi na drugih področjih javnih politik, posebej v merjenju implementacije na področju podnebnih in okoljskih politik.

Če navežemo javne politike najprej na državne proračune, potem je smiselno slediti idejam Lindbloma (1959) in njegovega pristopa »postopnih korakov«,

ki je znan tudi pod imenom inkrementalizem. Na primeru teorije točkovnega ravnotežja lahko opazimo, kako se bolj konvencionalni pristopi križajo z modernejšim pojmovanjem javnih politik. Narava proračunskih sprememb je večinoma inkrementalna, vendar je na nacionalnih ravneh v času pandemije prišlo tudi do korenitejše prerazporeditve sredstev, z namenom preprečevanja pandemije. To je eden od primerov, kako so javne politike med seboj čedalje bolj prepletene in jih ne moremo več proučevati ločeno in na podlagi zgolj enega teoretičnega izhodišča.

Dober primer razlikovanja med ukrepi je lahko Kanada, prav zaradi svojega »poglobljenega« federalizma, ki kaže na to, kako so province v resnici pri svojih odločitvah visoko samostojne. Razlike med pravicami so bile dejansko velike, predvsem glede različnega časovnega odzivanja na pandemijo. Ontario in Quebec sta najhitreje uvedla stroge ukrepe. Ima pa Kanada eno veliko prednost glede na preostale države – po ozemlju je druga največja država z »le« nekaj več kot trideset milijoni prebivalcev. Najvišje stopnje primerov in smrti so zabeležili v provincah Quebec, Alberta in Saskatchewan. Morda bi pričakovali, da bi bilo največje število umrlih v Ontariu, vendar se v takih primerih pokaže, kako kompleksna je lahko narava odzivanja. Veliko dejavnikov lahko vpliva na število žrtev ob pandemijah. Razlike v ukrepih verjetno prispevajo, vendar gre tudi za demografske, geografske in zdravstvene sistemske dejavnike (Bank of Canada, 2021; Blavatnik School of Government, 2021; Institute for Research on Public Policy, 2020). Eden od takih ukrepov, ki so jih samostojno uvedle province, je bil tako imenovani Atlantski mehurček, ki je združil province Novo Škotsko, New Brunswick, Otok princa Edvarda ter Novo Fundlandijo in Labrador, ki so vzpostavile območje odprtega prehoda, znanega kot »balon« ali »mehurček«. Ta ideja je bila zanimiva predvsem zaradi dejstva, da gre za ozemeljsko majhna območja (glede na preostale kanadske province in teritorije), ki so redko poseljena. Glede na geografske značilnosti je bilo možno vzpostaviti tako območje, ki pa je imelo zunanje meje zaprte v razmerju do preostalih provinc. To potezo je treba razumeti kot nekakšen »protiukrep« v razmerju do stroge intervencije Kanade kot celote. Vsekakor gre za radikalno potezo omenjenih provinc, ki pa je bila drugačna glede na preostale primere zapiranja geografskega prostora, vsaj znotraj meja teh provinc (Blavatnik School of Government, 2021; Bank of Canada, 2021; Statistics Canada, 2022; Fraser Institute, 2021).

## **6.7 Vprašanje politične moči in reševanje romske problematike v Sloveniji**

Dne 25. oktobra 2025 je Novo mesto pretresel tragičen dogodek. Pred lokalom na Rozmanovi ulici je bil umorjen 48-letni gostinec Aleš Šutar. Po

prvih informacijah naj bi ga napadla skupina pripadnikov romske skupnosti, policija pa je prijela le enega osumljenca – 21-letnika, ki naj bi bil edini napadalec in ki ga je pozneje spustila na prostost (domnevno se je pojavil novi storilec kaznivega dejanja). Preiskava še poteka, saj policija preverja, ali je bil v napad vpleten še kdo. Dogodek je sprožil burne odzive v javnosti in politiki. Ministrica za pravosodje Andreja Katič ter notranji minister Boštjan Poklukar sta ponudila odstop, ki ga je premier Robert Golob sprejel. Zaradi napada so se okrepili pozivi k večji varnosti in ukrepom proti nasilju. Premier Golob je sklical krizni sestanek z vsemi pristojnimi ministri in predstavniki države, da bi obravnavali nastale razmere (Žurnal24, 25. oktober 2025).

Ob tem primeru je smiselno priznati, da je študij diskurza kot metoda pomemben vidik analize javnih politik. V Šutarjevem primeru je policija dejanje označila kot »uboj«, ker ni bilo jasnega naklepa dejanja. Torej bi morali storilci kaznivo dejanje načrtovati. Pomembna je pravna razlika med ubojem in umorom v slovenski zakonodaji. Uboj (Kazenski zakonik – KZ-1, 115. člen) pomeni, da nekdo povzroči smrt drugi osebi brez vnaprej preišljenega naklepa. Gre za naklepno dejanje, vendar brez posebnih okoliščin, ki bi ga naredile hujšega. Umor (KZ-1, 116. člen) je hujša oblika, pri kateri obstajajo obteževalne okoliščine, kot so preišljen naklep, zahrbtnost, krutost, motiv iz koristoljubja ipd. Medijske objave lahko zavajajo, zamenjava enega izraza z drugim pa napačno »označuje« vrsto in pomen kaznivega dejanja. Novinar Peter Jančič je zapisal naslednje:

»Kot smo že poročali [...] tudi v medijih je že bilo slišati, da bi naj bil umora osumljen napačen Rom [...] Ostaja glavni osumljenec, policija pa [...] še vedno preverja morebitno vpletenost drugih oseb.« (Jančič, 2025, odst. 2)

Žal gre za tragični dogodek, ki ga je smiselno postaviti v širši kontekst upravljanja kriznih razmer. Gre za dolgoletno problematiko, v kateri na različnih območjih po Sloveniji bolj ali manj sobivata večinsko prebivalstvo in romska skupnost. Zanimivo pa je dejstvo, da niso vse romske skupnosti po vsej Sloveniji enako konfliktno. V Prekmurju so dobro znane prakse zgledega sobivanja, kjer na primer romski vrtec obiskujejo tudi otroci zunaj skupnosti Romov. Omenjeno dejanje umora se je zgodilo na Dolenjskem, kjer je omenjeni konflikt najbolj pereč. Zelo preprosto se je hipno odzvati na dolgoročne sistemske probleme, kar lahko privede do maščevanja civilne družbe in nikakor ne rešuje perečega problema. Kot poudarjata Lukes (2005) in Gaventa (1980; 2006), je nevarnost prav v kratkoročnih prijemih, ki dolgoročno ne prinašajo strukturnih sprememb. Vse skupaj vodi do še večje stigmatizacije marginalne skupine. Če se ob takojšnjem odzivu ne spremenjajo hkrati tudi interne strukture problema, sistemske rešitve niso možne. Bistven problem pa je tudi v ideologiji, če sledimo Kingdonu (1984). Ideološke členitve so lahko bistven problem, saj različne politične struje nastale

razmere izrabljajo za nabiranje političnih točk. Opozicijski prvak Janez Janša je zapisal, da se bo opozicija zbrala na protestnem shodu in da bi bilo, če bi sam vodil vlado, slednja hitro našla rešitev za Rome. Janša je izjavil, da »če bi imeli normalno vlado« (B. R., 2025), tega dogajanja zelo verjetno ne bi bilo. Ta diskurz lahko razumemo kot politizacijo tematike, hkrati pa tudi odziv aktualne vlade na čelu s premierjem Golobom (ob tem sta odstopila dva ministra) lahko opredelimo kot politični akt (čeprav logičen), saj gre za obdobje, ki se preveša v čas intenzivne volilne kampanje pred volitvami leta 2026.

Ali je morda tako imenovana kocka moči, kot jo razume Gaventa (2006), lahko uporabljena kot model potencialne integracije marginalne skupine v družbo? Različni viri (Durnik, 2009; 2010; 2020) navajajo, da je lahko kakovostno analitično orodje za načrtovanje javnih politik. Vidna moč, kot jo opredelujeta Lukes in Gaventa, je moč odločanja. Gre za klasični pluralistični model odločanja, po katerem je ključno, kdo sprejema odločitve, kot so zakoni, oblikovanje proračuna in vloga policije v javnih politikah. Skrita moč, ki je ključna predvsem pri oblikovanju *policy* agende, nam pokaže, kdo lahko sodeluje pri odločanju in kateri akterji pri tem ne morejo sodelovati. Lahko gre tudi za akt neodločanja, ko birokracija zadevo javnega pomena preprosto pospravi v predal. Tretji vidik moči se nanaša na opredelitev »normalnosti«. Bistveno je integrirati stereotipe v politično odločanje. Tako v primeru rudarjev v Apalaškem gorovju (Gaventa, 1980) kot tudi trenutne prakse v razmerju do romske skupnosti govorijo o tem, da se marginalne skupine pogosto ne zavedajo lastnih pravic, saj imajo vladajoče strukture tako moč, da se podrejeni subjekti na posamezno problematiko niti ne odzovejo. Ob tem seveda ne zanikamo varnostnega in socialnega problema pri Romih, vendar če upoštevamo zgornje navedbe dveh uglednih profesorjev, morajo hitrim prijemom slediti strukturne reforme.

Gaventa (2006) posebno pozornost namenja različnim ravnam odločanja v javnih politikah. Kot smo videli v zadnjem primeru v Novem mestu, so se odzvale različne ravni interesnih akterjev, vsaka s svojo agendo. Poleg političnih elit se je že dalj časa v javnosti pojavljala pobuda (več pobud) županov in lokalnih skupnosti Dolenjske regije, ki dobro poznajo omenjeno problematiko, ter tudi predstavnikov romske skupnosti, ki so obsodili to dejanje. Očitno je problematika tako pereča, da bo zahtevala globlje strukturne odgovore in ne le kratkoročnih rešitev. Gaventa (2006) uvaja tudi pojem javnopolitičnega prostora, ki ga razume kot možnost sodelovanja marginalnih skupin pri oblikovanju javnih politik. Če gre za zaprt prostor, potem odločevalci odločajo sami, brez vplivanja civilne družbe in interesnih skupin. Če gre za bolj demokratičen prostor, ga lahko vlada oblikuje in ob tem povabi v razpravo deležnike, ki želijo sodelovati pri razpravi. Taka javna razprava je vsekakor nadzorovana. Tretji scenarij je z vidika deliberacije najbolj od-

prt. Načeloma ga oblikuje sama civilna družba, kar pomeni nekakšno samo-oblikovanje posveta o tej pereči problematiki. Gaventa najde prisposodbo v tako imenovani kocki moči (imitacija Rubikove kocke), v kateri akterji iščejo možnosti integracije po vseh treh parametrih. Ta prisposodba omogoča prepoznavanje (podobno kot pri MSF), kdaj lahko najdemo »okno priložnosti« za potencialne rešitve.

V kontekstu vidne moči lahko trdimo, da zakonodaja in programi obstajajo (ZRomS1; NPUR 2021–2030), vendar se rezultati med občinami razlikujejo. Pojavljajo se problemi pri legalizaciji zemljišč, kjer so bistvene razlike med različnimi občinami (zaprom.29, 2025). Ta vrsta moči je površinska, državljanji jo vidijo in zaznavajo, čutijo. Aktualna vlada Roberta Goloba je glede na izhodišča vidne moči morala intervenirati. Policijska akcija je morala biti vidna v kontekstu zaupanja ljudi v institucije. Treba pa je poudariti, da je uporaba tega Dahlovega konteksta deloma omejena, saj Romom ne ponuja nobenega participativnega okvira za delovanje. Gre za hiter odziv države, ki je odziv na akcijo, brez pomembnega vključevanja ogrožene skupine prebivalstva. Tukaj se kaže moč države, ki je predstavljena skozi delo institucij in regulatorni okvir države. Gaventa (1980) pravi, da se v takih primerih država sicer odziva, ni pa zmožna dolgoročnega načrtovanja javne politike. Zajema le »zdravljenje« posledic, vzroki pa ostanejo neraziskani, vsaj večinoma. Vloga medijev je ključna, saj izvajajo nenehno reprezentacijo strukture dogodka. Medijsko »uokvirjanje« se zdi lahko problematično, saj vedno znova gradi na stereotipih romske skupnosti. Posebej predlog Sveta za nacionalno varnost, da se varovanju pridruži vojska skupaj s policijo, se zdi, da Romi postajajo temeljni cilj sodobne varnostne politike (Vlada RS, 2025). Slednje je treba razumeti tudi v kontekstu vnovične »sekuritizacije« družbe, ki je večinoma sicer rezultat zunanjih dogodkov.

Lukes (2005) nevidno moč opredeljuje kot manj zaznavno komponento omenjenega modela kocke moči. Gre za to, kako se ljudem vsiljuje ideologija, prepričanja in argumenti. Pomemben pretvornik so ideje, norme, jezik in vloga simbolov. Kot bi dodal Gaventa (1980), gre za proces ponotranjenja sprejetih dejstev s strani državljanov. Ljudje sprejemajo *status quo* kot nekaj neizogibnega in zato postaja novo stanje normalnosti. V kontekstu sodobne problematike pri Romih gre za oblikovanje resničnosti, stereotipov, predhodkov skozi poročanje medijev, kjer nespremenjeno stanje postaja del percepcije ljudi in lokalnega okolja. Težava so seveda aktualni stereotipi o Romih, češ da so »umazani«, »kriminalci« in »neizobraženi«. V tem kontekstu se lahko vprašamo, ali je etnična komponenta nujno pomemben dejavnik pri analizi tega stanja? Kot se namreč lahko učimo iz zgodovine, je zelo majhen korak od stereotipov do dejanskega etnično pogojenega nasilja v državi. Tukaj mora država okrepiti varnostno funkcijo, vendar ob strogem upošteva-

nju načela pozitivne diskriminacije, ki ne sme zaostati. Problem slovenskih strategij pa je prav v tem, da ne opredeljujejo, kaj pomeni etnična ekonomija v prevladujoči družbi in kakšne so njene zakonitosti (glej Durnik, 2010). V odzivih romske skupnosti v zadnjih letih je mogoče opaziti, da je njihova politična angažiranost zelo omejena. Lahko bi sklepali, če sledimo Gaventi, da so se sprijaznili s »tišino«.

Ko Lukes (2005) opredeli tretji obraz moči, meni, da je od vseh treh opredelitev moči ta najgloblja. Gre za zaznavo moči s strani podrejene skupine skozi jezik, oblikovanje vrednote in reprezentacije. Na neki način marginalne skupine »ponotranjijo« status podrejenosti. Tako se oblikujejo miselni okvirji. Romska skupnost večinoma sprejema dominantni narativ podrejenosti, izključenosti in zaradi teh dejstev je njihovo opolnomočenje zelo omejeno, lahko bi celo rekli nemogoče. Nestrinjanje z dominantnim režimom se večinoma izkazuje tudi prek iracionalnih dejanj, ki se kažejo v kaznivih dejanjih, nasilništvu in ne sprejemanju poskusa integracije v družbo. Gre za domnevo, da v psihoanalitskem smislu človekov ego ne zmore vzpostaviti kritičnega razmerja do oblasti. Na eni strani gre torej za sprejemanje *statusa quo* kot nekaj normalnega ali pa se akt akcije sprevrže v iracionalna dejanja (Alschuler, 2006). Romi so se znašli v paradoksu: na eni strani ujeti v institucionalne strukture, po drugi strani pa brez jasne slike, kako delovati v razmerju do dominantne družbe. Rome velikokrat dojemamo kot kulturni artefakt, kot neko posebnost, ki jo dominantna družba sprejema v kontekstu normalizacije. Tako kot v drugi razsežnosti moči se tudi skozi tretjo razsežnost glede na Lukesovo (2006) opredelitev znova pojavlja vloga medijev kot tisti ključni dejavnik, ki zaobjema njihovo resničnost. Sekuritizacija problema gre z roko v roki z njihovo pripoznano identiteto. Gre za pojav podrejene skupine, ki ga Gaventa (1980) poimenuje »notranja tišina«. Če bi natanko sledili Gaventi in Lukesu, so dominantni vzorci družbe izrazito paternalistični. To pomeni, da dominantna družba romske skupnosti ne dojema kot partnerjev, temveč kot »objekt«, ki vedno nekaj pričakuje oziroma sprejema od drugih. Sprememba vidnih »regulatorjev« je pravzaprav najpreprostejša strategija, sprememba narativa skozi čas pa najbolj kompleksna.

Gaventa (2006) daje pomembno pozornost tudi oblikovanju javnega prostora za deliberacijo. Glede na njegove izsledke je smiselno upoštevati, kdo oblikuje in nadzoruje razprave v razmerju med civilno družbo in vlado. »Vabilo«, »vzpostavitev« in »izključitev« so trije možni scenariji take deliberacije. Civilna družba je povabljen k sodelovanju, kadar oblast vzpostavlja forum o neki problematiki. V tem primeru niti ni nujno, da so povabljene vse zainteresirane skupine. Radikalnejša oblika sodelovanja je vzpostavitev lastnega okvira za javnopolitično delovanje, ki navadno poteka od spodaj navzgor. Tukaj ni nujna prisotnost države. Je lahko izkaz upora marginalne

skupine nasproti oblastnikom. Popolna izključitev interesnih akterjev je tudi možna. Takrat vlada odloča o zadevah javnega pomena sama. Sem lahko pogosto štejemo zadeve, ki so povezane z vprašanjem varnosti. Druga raven so povabljeni prostori: romski sveti, posveti, posvetovalne komisije in projekti v okviru Nacionalnega programa ukrepov za Rome 2021–2030 (2021). Na prvi pogled je mogoče zaznati napredek, saj so pripadniki romske skupnosti povabljeni k sodelovanju, njihovi predstavniki pa vključeni v institucionalni dialog. V praksi pa ti forumi pogosto ostajajo zgolj simbolični in dejansko ne vplivajo na proces odločanja. Samostojno delovanje romske skupnosti se kaže na primer v delovanju njihovih društev in kulturnih centrov. Gaventa (2006) s prisposodbo kocke moči skuša oblikovati vizualizacijo prehoda iz obstoječega stanja v stanje korenite družbene spremembe. Ob upoštevanju različnih ravni določanja (Gaventa, 2006) koncentracija moči poteka s spajanjem lokalne, nacionalne in nadnacionalne ravni odločanja. Vsi trije parametri se morajo upoštevati pri dinamiki oblikovanja politike, tako da sprožijo jasno vidne posledice v obliki reform ipd.

## 6.8 Diskurzivne koalicije in javni diskurz v Sloveniji o izraelsko-palestinskem konfliktu

Raziskovanje javnih politik se je v zadnjih desetletjih precej spremenilo. Namesto da bi se osredotočalo zgolj na pozitivistične razlage, se je začelo ukvarjati z vprašanjem, kako akterji razumejo in interpretirajo družbene probleme. Hajer (1993) ta premik imenuje argumentativni obrat. V tem okviru je predstavil koncept diskurzivnih koalicij – skupin akterjev, ki s skupnimi interpretacijami in pripovedmi oblikujejo pomen političnih vprašanj. To pomeni, da politična resničnost ni zgolj rezultat formalnih odločitev, temveč tudi načinov, kako se o teh odločitvah govori.

Diskurz ni nevtralen. Tipologije in ideje, ki jih uporabljamo, odražajo vrednote in interese. Ko se ti okviri utrdijo, postanejo del širših omrežij, ki vplivajo na odločitve. Zato je diskurzivna analiza pomembna dopolnitev kvantitativnim pristopom: pokaže, kako se moč izraža prek jezika in interpretacij, ne le prek zakonov ali števil.

Hajer (1993) poudarja, da se koalicije oblikujejo skupaj z diskurzom. Njihovo orodje so *storylines* – pripovedi, ki akterjem omogočajo, da predstavijo svoj pogled, pridobijo podporo in utrdijo legitimnost. Ko se pojavi konflikt, se oblikujejo različni diskurzni bloki, ki tekmujejo za prevlado v javnem prostoru.

Ta okvir je uporaben pri razumevanju aktualnih kriz. Po napadu Hamasa 7. oktobra 2023 je izraelska ofenziva v Gazi sprožila eno najhujših humanitarnih katastrof v zadnjih desetletjih. Uničenje bolnišnic, šol in vodovodnih

sistemov ter visoko število civilnih žrtev so sprožili razpravo o pravni naravi izraelskih dejanj. Nevladna organizacija Amnesty International (2024) je v poročilu navedla dokaze, ki kažejo na izpolnjevanje več elementov iz Konvencije o genocidu. Podobno je Mednarodno združenje raziskovalcev genocida (2025) sprejelo resolucijo, da izraelska dejanja ustrezajo pravni opredelitvi genocida.

Neodvisna komisija Organizacije združenih narodov (2023) je ugotovila, da so bila izvedena dejanja, kot so množični poboji, povzročanje hudih telesnih in duševnih poškodb ter ustvarjanje pogojev za postopno uničenje skupine. Poleg tega je več kot 800 pravnikov v odprtem pismu opozorilo na blokado hrane, vode in zdravil ter napade na civilna območja kot vzorec ravnanja, ki ustreza genocidnim praksam (Malik in Gomez, 2025).

Osrednje pravno vprašanje ostaja namen (angl. *intent to destroy*). Ali izraelska politika cilja na uničenje palestinskega prebivalstva kot skupine ali gre zgolj za vojaško operacijo proti Hamasu? Nekateri avtorji opozarjajo, da uporaba pojma genocid zahteva dokazovanje namena (Belkaïd, 2025; Gessen, 2024), drugi, kot je American Jewish Committee (2024), pa trdijo, da gre za neustrezno pravno kvalifikacijo pojma genocid.

Prav v tem razkoraku med pravno presojo in javno interpretacijo dogodkov se pokaže pomen diskurzivnih koalicij. Različni akterji ne tekmujejo le glede dejstev, temveč predvsem glede njihovega pomena. Zgodbe, ki jih oblikujejo, strukturirajo razumevanje konflikta in vplivajo na mednarodne odzive.

Kljub različnim pravnim interpretacijam večina humanitarnih in akademskih poročil ugotavlja, da razmere v Gazi pomenijo obliko kolektivnega kaznovanja prebivalstva, ki po svoji sistematičnosti in obsegu presega običajno vojno delovanje (United Nations, 2023). Člen 33 Ženevske konvencije jasno določa, da kolektivno kaznovanje, kot je na primer blokada osnovnih dobrin, ni dovoljeno in pomeni kršitev mednarodnega prava (Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 1949). Zaradi pomanjkanja dostopa do hrane, vode in zdravstvenih potrebščin se kažejo resne posledice na civilnem prebivalstvu, kar potrjujejo poročila humanitarnih organizacij o posledicah na civilnem prebivalstvu. Poleg tega britanski časnik *The Guardian* navaja, da se svetovna skupnost vse težje izogiba uporabi izraza »genocid«, saj so dokazi o namernem uničevanju življenjskih pogojev, množičnih ubojih in prisilnem razseljevanju vse bolj neizpodbitni (Holmes, 2024).

Dilema v primeru Izraela je, da ima slednji pravico do obrambe. Ta domneva je seveda problematična, ker številni viri navajajo, da gre za načrtovane poteze državne administracije proti Palestincem in ne zgolj obrambne akcije pred terorizmom, ki ga izvaja Hamas. Ne smemo spregledati dejstva, da so

bili Judje v nacistični Nemčiji tarča etničnega čiščenja. Glede na Konvencijo Združenih narodov iz leta 1948 je pojem genocida povezan z ubijanjem, povzročanjem hudih telesnih poškodb, namernim vzpostavljanjem slabih pogojev, kjer je jasen namen uničenje celotne skupine ali njenega dela. Ob tem mora biti izpolnjen poseben pogoj naklepa za to dejanje. Tukaj je lahko vedno problematično razmerje med pravno opredelitvijo pojma, moralno noto in tudi politizacijo. Če sledimo Hajerjevi (1993) opredelitvi pojma diskurzivne koalicije, je na neki način mogoče tematsko opredeliti pojav različnih koalicij v slovenskem prostoru, ki so se oblikovale okrog teme genocida v Gazi. Prvo koalicijo bi lahko poimenovali »zagovorniki prava in humanitarne intervencije«, ki so se zavzemali za idejno rešitev dveh držav. Sem bi lahko šteli različne nevladne organizacije ter tudi aktualno slovensko vlado Roberta Goloba ter posamezna ministrstva. Koalicija »zagovornikov izraelske politike« je zagovarjala pravico do samoobrambe države Izrael pred terorističnimi napadi Hamasa. Tukaj je jasno vidno, da so to idejo doma in v tujini zagovarjale predvsem konservativne sile ter različne judovske skupnosti. Posebej je treba omeniti moč židovskega lobija v ZDA, o vlogi katerega sta pomembno delo napisala profesorja Stephen Walt in John Mearsheimer (2007), v katerem analizirata vpliv lobija na zunanjo politiko ZDA. Avtorja poudarjata, da zunanjepolitična strategija ne sledi nacionalnim interesom, temveč je pod velikim vplivom židovskega lobija in s tem njegove vizije odnosov z arabskimi državami. Lobi ni enotna organizacija, temveč mreža interesnih skupin (na primer *American Israel Public Affairs Committee* – AIPAC), think tankov, političnih donatorjev in medijskih vplivnežev, ki oblikujejo javno mnenje in politične odločitve. Študenti in nekatere druge skupine so oblikovale argumente okrog teze, da je treba razumeti ta dejanja nasilja kot obstoječo kolonizacijo, torej bi bilo smiselno oblikovati politiko na način protikolonialnih gibanj, seveda v modernejšem kontekstu. Različne peticije, forumi ipd. so prevladovali kot oblika pritiska na nacionalne odločevalce in tudi mednarodno skupnost. Ločena koalicija, ki se je oblikovala, je obdržala proevropsko držo, v kateri so prevladali argumenti, da je treba slediti skupni zunanji in varnostni politiki EU. Nekatera gospodarska združenja in predvsem desni pol političnih strank so se zavzemala za delovanje v okviru EU.<sup>7</sup>

Pojem genocida deluje v vsaki koaliciji kot poseben označevalec. Pri prvi koaliciji se oblikuje normativno oziroma pravno vžitje pomena. Normativni temelj je vsekakor prej omenjena konvencija ZN ter nekateri drugi akti sodišč

7 Opredelitev pojma »diskurzivne koalicije« in poimenovanje je zgolj hipotetično za namen tega poglavja. Raziskava ni bila izvedena v realnih razmerah, temveč je šlo le za kratko nesistematično povzemanje medijev in kratko analizo nekaterih akterjev in razmerij.

in mednarodnih institucij. Moč se torej skriva v pravni opredelitvi pojma, ki jo zagovarja taka koalicija.

## 6.9 Umetna inteligenca in njena vloga pri fokusnih dogodkih

V analizi javnih politik je tako imenovano linearno razumevanje javnopolitičnega procesa še vedno prisotno, vendar pa ne več prevladujoče. Za namen analize in prikaza procesa oblikovanja politik se konvencionalni procesni pristop še vedno uporablja pri nekaterih strokovnih besedilih in analizah v mednarodnih organizacijah in tudi institucijah v nacionalnih državah. Gre za to, da lahko tudi širša javnost razume oblikovanje politik na pregleden in preprost način. Vendar pa, kot smo opazili že na številnih praktičnih primerih, posebej pa pri izrednih dogodkih, je narava procesa oblikovanja politik čedalje kompleksnejša. Smiselno in logično je postaviti vprašanje, kako je možno obvladati različne tokove politik v pogojih kriznega odločanja, kjer državljani od vlade zahtevajo takojšen odziv. Pomembno je vedeti, da so pristopi k oblikovanju politik na neki način adaptivni, kar pomeni, da na sistemski ravni iščemo odgovore, kako se odzvati v času kriz. Kot poudarjata Cabral in Salles-Filho (2024), se javne politike razvijajo vzporedno z novimi tehnološkimi rešitvami in pristopi. Pojav umetne inteligence namreč odpira povsem nove razsežnosti upravljanja kompleksnih adaptivnih sistemov, kjer pa je težko napovedati, s kakšnim ritmom in do kod bo ta razvoj segal ter kako hitro se bodo spreminjale kompleksne strukture. Ali lahko umetna inteligenca doseže neko stopnjo umetne tehnološke zavesti – samostojnega in neodvisnega odločanja? Dunleavy (2023) in drugi poudarjajo, da umetna inteligenca večinoma že nadomešča konvencionalno znanje strokovnjakov. Giest (2021) ob tem posebej poudarja probleme, ki nastanejo pri uporabi umetne inteligence, kot sta transparentnost uporabe podatkov in odgovornost uporabnikov ter ustvarjalcev vsebine in vprašanje, kako to zaobjema tudi polje politike. Umetna inteligenca je lahko tesno povezana z upravljanjem korenitih sprememb v javnih politikah.

Kot poudarjata Kingdon (1995) in Birkland (1997a), fokusni dogodki delujejo kot sprožilci v procesu oblikovanja javnih politik. Hkrati pogosto omogočijo, da se dolgoročni *status quo* začne na posameznem področju rušiti. Prej smo omenili romsko problematiko in tragični dogodek v Novem mestu, kjer je umrl občan v konfliktu z mladimi Romi. Tak dogodek, čeprav tragičen, mobilizira akterje, da se nemudoma prilagodijo na novo resničnost in se odzovejo na problem, ki ga javnost dojema kot perečega. Pojav čedalje več novih modelov umetne inteligence pa zahteva tudi vzpostavitev novih regulatornih okvirov. Pogosto je težko pripraviti akte tako, da so vedno posodobljeni in usklajeni s hitrimi tehnološkimi spremembami. Prihaja pa tudi do

zlorab informacij, kar smo lahko v preteklosti videli na primeru Cambridge Analytica leta 2018.

Kot poudarja Jasanoff (2020), je družba lahko nepripravljena na pojav umetne inteligence v tem, da se vloga tehnoloških sprememb razume v različnih kontekstih. Gre za proces »družbene reinterpretacije« – kako družba razume pomen umetne inteligence in kakšen odziv zahteva. Avtor govori o nekakšni reflektivni politiki. Mokander in Schroeder (2024) opozarjata na nevarnost avtonomnega tehnokratskega odločanja, kjer lahko umetna inteligenca v celoti ali večinoma prevzame odločanje ljudi, v našem primeru politikov in birokratov. Tukaj se pojavlja problem omejenega racionalnega odločanja (Cairney, 2020) pri človeku, ki v praksi ni zmožen procesiranja in zaznavanja vseh informacij ali pa mu v nekem trenutku niso na voljo. Waardenburg in drugi (2022) svetujejo oblikovanje regulatornega okvira, ki bi vzpostavil tako imenovano preglednost algoritemskih orodij. Pomembno pa je poudariti, da geopolitična resničnost večinoma narekuje trende razvoja umetne inteligence, kjer med različnimi sistemi oziroma orodji (DeepSeek in ChatGPT) nastaja prava mala vojna glede morebitne prevlade v svetu ustvarjanja informacij. Cabral in Salles-Filho (2024) pokazeta prav to dejstvo, da razvoj umetnointeligenčnih platform poteka le v nekaj državah, čeprav so uporabniki dejansko potencialno vsi prebivalci, ki imajo dostop do svetovnega spleta. Umetna inteligenca se mora prilagajati lokalnim posebnostim, hkrati pa vodilne države, ki razvijajo to tehnologijo, večinoma ustvarjajo vsebinske trende (ideologije).

Schneider in Ingram (2022) poudarjata pomen učenja o javnih politikah in o procesih oblikovanja teh politik. V kontekstu sistemskih pristopov govorimo o povratni zanki, pri kateri je narava sistemov načeloma taka, da so sposobni učenja skupaj z njihovimi ustvarjalci. Vendar je tukaj vedno dilema, ali je pri kompleksnih sistemih mogoče vzpostaviti čisto avtopoezo (popoln »nagon« samoobnovitve in samoohranitve). Pomembno je omeniti tudi smernice za oblikovanje javnih politik v kontekstu uvajanja umetne inteligence. OECD (2023) poudarja pomemben vidik, ali so institucije dejansko pripravljene na uvajanje umetne inteligence. Mokander in Schroeder (2024), kot je bilo že rečeno, opozarjata na etične vidike oblikovanja algoritmov, Jasanoff (2020) pa omenja večdeležniško perspektivo, pri kateri morajo biti vsi akterji enakovredno vključeni v tehnološke procese. Schneider in Ingram (2022) ob tem poudarjata dejstvo, da se na pravi način oblikujejo kanali komunikacije v času kriznega odzivanja in rekonstrukcije družbenega okolja. Giest (2021) in OECD (2023) opozarjata na pomen adaptivnega upravljanja javnih politik, torej kako pregledno vzpostaviti politike, v katerih so akterji zmožni ažurnega odzivanja.

Kot je bilo že omenjeno, je nekakšen črn madež na razvoj tehnoloških sistemov Cambridge Analytica. Problem zlorabe podatkov uporabnikov je lahko zelo resna težava, predvsem če imamo v mislih novo Splošno uredbo o varstvu podatkov in prizadevanja EU za ureditev področja upravljanja občutljivih podatkov. Podjetje je zlorabilo podatke 87 milijonov uporabnikov Facebooka ter z njimi manipuliralo pri volilnih kampanjah. Izdelalo je psihološke profile ljudi in s tem ciljno oglaševalo produkte in vsebine. Podatki so bili uporabljeni v kampanji za ameriške predsedniške volitve leta 2016 in referendum o Brexitu, javnost pa je posledično podvomila o legitimnosti teh dogodkov (Bennett in Lyon, 2019; Zuboff, 2019; González in Paredes, 2020). Če bi prejšnji primer lahko označili kot negativni primer fokusnega dogodka, je oblikovanje novih regulatornih okvirov pomembno za urejanje prihodnjih praks na tem področju. Oblikovanje različnih modelov umetne inteligence je pri institucijah EU sprožilo potrebo po oblikovanju Akta o umetni inteligenci, ki je bil sprejet leta 2024. Številne nacionalne vlade so zato pripravile krovne dokumente, strategije in okvire ter s tem uredile področje, ki pa bo zahtevalo še veliko zakonskih posodobitev zaradi hitro razvijajoče se narave umetne inteligence in sorodnih tehnoloških sistemov. V ZDA je takrat predsednik Joe Biden oktobra 2023 podpisal dokument, ki je uvedel zvezne standarde za uporabo generativnih modelov. Mokander in Schroeder (2024) poudarjata problem, ki je deloma celo ideološki, da je sodobna politična resničnost zameglila zmožnost racionalnega odločanja pri državljanih in institucijah. Poleg novih regulatornih okvirov so se v državah in na mednarodni ravni vzpostavile nove institucije, ki bodo v prihodnje urejale novo področje javnih politik. Kitajska je leta 2017 predstavila nacionalni načrt, ki napoveduje, da bo država do leta 2030 postala globalna voditeljica na področju uvaanja in razvoja umetnointeligenčnih orodij. Ta strateški dogodek je po Schneiderju in Ingramu (2022) sprožil globalno »reakcijsko politiko«. Države so namreč začele oblikovati lastne strategije, da bi ohranile konkurenčnost. Poudarja se podobna ideološko-informacijska dilema, kot se je pri »vojni« operacijskih sistemov, kjer še vedno prevladuje Windows, Kitajska in Rusija pa sta se odločili za vpeljavo neodvisnih sistemov, ki temeljijo na Linuxu (na primer Kylin in Astra Linux), predvsem za potrebe državne uprave in varnostnih struktur. Lahko bi dejali, da je svet že globoko v kibernetnem spopadu, v katerem se vedno znova izkazuje narava političnega realizma z dvema nihajočima poloma. Cabral in Salles-Filho (2024) na primeru Kitajske razložita, da je umetna inteligenca sprožila vprašanja nacionalne varnosti, torej velike sile, kot je bilo že omenjeno, gradijo na lastni varnostni infrastrukturi. Na eni strani se pojavlja javnopolitična konvergenca, ko istomisleče sile oblikujejo svoj interes okrog enega sistema. Divergenca nasprotno kaže na

to, kako ideološko ozadje pravzaprav ustvarja grupiranje držav glede na posamezna umetno-inteligenčna orodja.

Umetna inteligenca znatno zmanjšuje časovni razkorak med zaznavo potencialne nevarnosti in izvedbo ustreznih ukrepov. Na začetku omogoča napovedovanje in opozarjanje. Na primer, Google Flood Hub omogoča prikaz lokalnih rečnih napovedi in kart z do sedemdnevni predhodnim časom, kar oblastem in prebivalcem zagotavlja dodaten čas za pripravo (Google Support, n. d.; Google Developers, 2025).

Med krizo je za operativne ekipe ključno, da dobijo hitre in zanesljive podatke o razmerah na terenu. Pri tem ima glavno vlogo Copernicus Emergency Management Service (EMS) s storitvijo Rapid Mapping. V nekaj urah ali dneh namreč pripravi standardne karte poplavnih območij, škode na stavbah in stalnega spremljanja, vse na podlagi satelitskih slik (SAR in optičnih). Ti materiali neposredno pomagajo pri odločanju in razporejanju ekip na kraju dogodka (Copernicus EMS, n. d.; JRC, 2020). Take izkušnje so zelo pomembne za razvoj protikriznih ukrepov proti naravnim nesrečam v Sloveniji. Iz preteklosti smo se veliko naučili, toda še vedno moramo črpati iz preteklih politik in praks drugih držav, če hočemo izboljšati sisteme odziva.

Po vrhuncu dogodka umetna inteligenca močno pospeši oceno škode in omogoči pravičnejšo razdelitev pomoči. Z združevanjem satelitskih slik pred nesrečo in po njej ter s pametnimi algoritmi dobimo hitre preliminarne ocene – to skrajša čakanje na odškodnine in omogoči natančne intervencije (Copernicus EMS, n. d.; JRC, 2020).

Spomnimo se grozljivega požara na Krasu leta 2022. Takrat umetna inteligenca še ni bila dovolj napredna, da bi neposredno podpirala institucije in lokalne skupnosti. Kljub temu smo računali na satelitsko kartiranje in samodejno obdelavo posnetkov za pomoč na terenu. Sistem Copernicus EMS je bil večinoma posredni zaveznik – na primer pokazal je moč požara. Uprava RS za zaščito in reševanje ga je aktivirala, kmalu so bili na voljo posnetki za odločanje ekip, usklajevanje akcij in zapiranje območij. Evropski meteorološki satelitski center EUMETSAT/LSA SAF je slovenskim enotam poslal podatke o intenzivnosti ognja in možni širitvi. Na podlagi teh izkušenj je nastal čezmejni projekt Karst Firewall 5.0, ki razvija algoritme za zaznavanje požarne ogroženosti z umetno inteligenco, brezpilotnimi letalniki in satelitskimi podatki za čimprejšnje odkrivanje (GOV.si, 2022; Interreg Italy–Slovenia, 2025; Regional Obala, 2025; RaiNews TGR FJK, 2025; Copernicus, 2024).

Avgusta 2023 so Slovenijo prizadele poplave, verjetno najboljše v zgodovini. To je bila tragična mešanica dolgotrajnih hudih padavin, segrevanja Sredozemlja in že ogretil tal – pravi fokusni dogodek z elementi tragičnih usod ljudi. Institucijam so pri odločanju pomagali situacijski zemljevidi za

hiter odziv in zgodnje opozarjanje. Spet se je vklopil Copernicus EMS z zemljevidi prizadetih območij in drugimi orodji. Evropska komisija je odobrila pomoč, članice EU so poslale podporo, Slovenija pa je zaprosila za pomoč prek mehanizma EU za civilno zaščito (Agencija RS za okolje, 2023; Copernicus EMS, 2023; DG ECHO, 2023; Vlada RS, 2023).

## 6.10 Fokusni dogodki in problematika »žvižgačev« v javni upravi

Problematiko žvižgačev lahko povežemo s teorijo javnih politik. Zgoraj omenjen večtokovni model vključuje prisodobno podjetnikov, ki poskrbijo, da javnopolitični problem postane viden in opažen ter da pozornost ne pada. Pri tem imajo ključno vlogo mediji in družbena omrežja. V teoriji demokracije se lepo sliši, da je treba podpirati žvižgače in njihovo vlogo pri razkrivanju informacij, ki so morda pomembne za splošno javnost. Taki akterji so lahko pomembni preoblikovalci javne agende ali delujejo kot sprožilci novih tematik. Vendar pa, kot smo že videli v primerih v ZDA in širše, nacionalne vlade le stežka prepoznavajo njihovo vlogo, prav zato, ker gre pogosto za občutljive obveščevalne podatke in se s tem lahko razkrijejo prikrite identitete številnih zaposlenih v institucijah varnosti. Smiselno pa je tudi poudariti, da lahko pri varnostnoobveščevalnih politikah le pogojno govorimo o »javnih« politikah, saj določena narava informacij zahteva, da ostanejo dolgo tajne. Številni tajni arhivi se v državah odpirajo šele po več desetletjih, nekateri morda nikoli.

V svetu poznamo veliko primerov žvižgaštva. Najprej omenimo zelo znano zgodbo Juliana Assangea in zadevo WikiLeaks. Junija 2024 je Assange po dolgem bivanju v zatočišču v ekvadorskem veleposlaništvu v Londonu in zatem v britanskem zaporu priznal del krivde – zavezo k pridobivanju in razkritju informacij o nacionalni obrambi po Zakonu o vohunjenju in prejel kazen 62 mesecev zapora, vštet pa mu je bil ves čas, preživet v priporu, in tako je lahko po sodbi pred zveznim sodiščem ZDA na Saipanu (Severni Marijanski otoki) odpotoval v domačo Avstralijo (justice.gov, 2024). WikiLeaks ima status neprofitne organizacije, ki jo je Assange ustanovil leta 2006. Ideja ustanovitve te organizacije je bila, da se omogoči objava zaupnih dokumentov o nezakonitih akcijah nacionalnih vlad in drugih pomembnih akterjev. Po mnenju ustanoviteljev je bil namen take organizacije povečati transparentnost pri delovanju institucij, hkrati pa zmanjšati njihovo moč. Prav tukaj pa se je poudarila dilema glede učinkov takega razkrivanja informacij. Po eni strani so taka dejanja lahko razumljena kot pomemben prispevek k demokratizaciji družb, nasprotniki pa trdijo, da je s tem ogrožena varnost držav, ker se razkrivajo zelo občutljivi podatki na področju zunanje politike, diplomatskih odnosov,

tajnih pogajanj itd. WikiLeaks je sodeloval s številnimi mediji, vendar pa je veliko njih sodelovanje prav zaradi pritiska vlad prekinilo.

Kako pa različni avtorji opredeljujejo vlogo Wikileaksa v moderni družbi? Benkler (2014) govori o njegovi vlogi v kontekstu nekakšne četrte veje oblasti, kjer so novi mediji in novi akterji integrirani kot nekakšni hibridni subjekti, ki pa se pogosto znajdejo pod političnimi pritiski aktualnih oblasti. Po njegovem mnenju obstaja realna nevarnost, da bo njihova dejavnost odkrivanja tajnih informacij vedno znova lahko tarča obtožb, da delujejo kot kriminalne strukture. Jaffer (2024) pravi, da je bila ta obravnava nepotrebna. Ameriško ministrstvo za pravosodje Assangea ne bi smelo obtožiti po Zakonu o vohunjenju, saj obtožnica in pregon založnika po tem zakonu pomenita resno grožnjo svobodi tiska. Kitrosser (2013/2014) ob tem omenja argument, da bi morala pravna stroka in odločevalci dopolniti regulatorne okvire tako, da bi bolj zaščitili razkrivanje informacij. Rottman in RCFP (2019) opozarjata na dejstvo, da obtožbe lahko pomembno vplivajo na neodvisnost preiskovalnega novinarstva, saj se lahko slednje hitro enači z vohunjenjem. Iz politične zgodovine vemo, da je meja med neodvisnim poročanjem, razkrivanjem informacij in potencialno obveščevalno dejavnostjo lahko zelo zabrisana. Volokh (2019) meni, da sodna praksa premalo ščiti razkrivanje informacij in jih prehitro kriminalizira. Schoenfeld (2010; 2011) pa nasprotno trdi, da ima država pravico sankcionirati taka dejanja, ker lahko povzročijo veliko škodo za nacionalne in mednarodne varnostne sisteme. Dilema kriminalizacije omenjenih postopkov je tudi v tem, da je v nekaterih državah za vohunjenje predpisana celo smrtna ali dolgoletna zaporna kazen. Če sledimo Birklandu (2020) in Kingdonu (1984), ugotovimo, da je ta fokusni dogodek pravzaprav izpostavil pomembno dilemo med razkrivanjem informacij in potencialno kriminalno aktivnostjo, ne pa zgolj spremembo nekega zakonodajnega okvira. Torej je tematsko gledano zadeva še toliko pomembnejša, saj zajema zelo široko področje pravice »vedeti« in problem novodobnih varnostnih izzivov. Ali lahko v primeru Edwarda Snowdna govorimo o etičnem razkrivanju informacij? Snowden je bil zunanji sodelavec ameriške Agencije za nacionalno varnost (NSA), ki je poskrbel za pomemben prelom pri praksah razkrivanja informacij, podobno kot v primeru Wikileaksa. Dejstvo pa je, da je bil njegov pristop nekoliko drugačen. Šlo je za tako imenovanega notranjega akterja, ki je deloval kot aktivni člen v obveščevalni verigi. Assange in WikiLeaks pa sta delovala bolj po načelu kibernetične vojne, z odkrivanjem občutljivih informacij o vojaških akcijah ZDA v tujini in drugih pomembnih temah. Smiselno jih je opredeliti kot akterje, ki so delovali iz zunanjega okolja in niso bili del državne administracije. Leta 2013 je Snowden nekatere informacije dostavil časopisoma The Guardian in The Washington Post o tem, kako so ameriške obveščevalne agencije izmenjevale občutljive podatke o

nadzoru nad državljani. Njegova dejanja so podobno kot v primeru WikiLeaks znova spodbudila žolčno razpravo o razmerju med varnostjo in razkrievanjem informacij v korist obveščanja javnosti. Glede na dejstvo, da naj bi Snowden kršil Zakon o vohunjenju (1917), mu grozi dosmrtna ječa v ZDA, potem ko je prebegnil v Rusijo. Greenwald (2014) in Benkler (2016) menita, da v njegovem primeru ni bil izkazan namen spodkopavanja državne ureditve ali podobnih sovražnih namenov delovanja proti državi, temveč je bil izkazan močan javni interes, da se izpostavi nečednosti delovanja obveščevalnega aparata ZDA. Če bi sledili Rawlsovi ideji pravičnosti, je njegovo dejanje mogoče opredeliti kot akt visoke morale in zavedanja o družbenih problemih (Rawls, 1971). Po razkritjih je ameriški kongres leta 2015 sprejel *USA Freedom Act*, ki je omejil množično zbiranje podatkov s strani NSA. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice in Sodišče EU sta v več zadevah (na primer v zadevah *Schrems I* in *Schrems II*) poudarila neskladnost množičnega nadzora z načelom sorazmernosti in pravico do zasebnosti (8. člen EKČP). Snowden je dodobra premaknil tematsko mejo v razumevanju razmerja med tehnologijo, državo in posameznikom. Primer Snowden nas uči, kako tanke so meje demokratičnega delovanja v razmerju do varnostne komponente države. Dejstvo pa je, da razvoj tehnologije ne gre vedno z roko v roki z ustrezno regulacijo področja, saj pravo na neki način zaostaja za razvojem področja informacijsko-komunikacijske tehnologije.

## 7. poglavje

---

# ZAKLJUČEK

---

Vodenje države, upravljanje države, delovanje države in verjetno še kakšen vidik, ki vključuje vsebino suverena obstoja določenega, zamejenega teritorija, poseljenega s stalnim prebivalstvom, je vse prej kot našeto. Je preplet političnega konflikta med (ne)institucionalnimi akterji, ki na eni strani poskušajo zagotoviti svojo ideološko prevlado, uveljavljati lasten narativ kot edini ustrezen, primeren in resničen ter je sočasno predvsem urejanje temeljnih načel delovanja monstruma, ki ga imenujemo država. Je torej sistem javnih politik. Slednje smo predvsem v prvem delu na kratko teoretično opredelili in pojasnili. Sočasno pa smo že na tej točki postavili okvir, znotraj katerega javne politike danes delujejo. Globalizacijski procesi krčenja prostor-časa namreč bistveno spreminjajo okolje, v katerem nastajajo in se odvijajo javne politike. »Država« je v preteklosti imela na voljo čas razvijanja javnih politik vnaprej, v obdobju informacijske družbe pa se zdi, da so javne politike čedalje bolj reaktivne in se zgolj odzivajo na zunanjo resničnost, ki pa jo lahko najpogosteje opredelimo kot krizno, če ne celo katastrofično. Temu primerni pa so tudi javnopolitični ukrepi.

Na podlagi tega v okviru monografije sistematično postavljamo ogledalo javnim politikam sodobnega časa in jih postavljamo v okvir kriznega upravljanja družbe. Hitro spreminjanje družbe daje namreč občutek, da se javne politike oblikujejo zgolj kot odgovor na krize oziroma da je upravljanje javnih politik vedno krizno. Morebitni redki vmesni trenutki so zgolj predah, ko ni potreben odziv na nič (tudi če v resničnosti ni tako), po drugi strani pa to daje občutek, da se brez tako imenovanih fokusnih dogodkov (kar najrazličnejše krizne razmere so) na področju preoblikovanja javnih politik ne zgodi nič. Seveda je tako stališče zgolj imaginarno resnično, saj v vmesnem času posamezne javne politike doživljajo postopne popravke; navadno okrog položaja *statusa quo* posameznega področja. Po drugi strani pa v smislu razumevanja javnih politik lahko trdimo, da je tudi zavestna odločitev za nedelovanje oblika javnopolitične usmeritve posameznega področja.

Knjiga obravnava različne fokusne dogodke in njihove javnopolitične posledice, s katerimi si prizadevamo dokazovati, da je v sodobnem svetu javnopolitični premik iz *statusa quo* možen zgolj na podlagi kriz. Med take tipične primere lahko štejemo požar na Krasu leta 2022, ki je bil kljub različnim predhodnim načrtom in pobudam edini zadostni dejavnik, da je prišlo do nekaterih že davno zahtevanih prilagoditev gasilske službe, vključujoč nabovo štirih letal za gašenje iz zraka. Še očitnejši in dejansko paničen odziv pa je tako imenovani Šutarjev zakon, ki je na podlagi fokusnega dogodka krepko posegel v širok nabor javnih politik – od socialne pa do varnostne – in je zagotovil nabor ukrepov, ki bi jih država morala že desetletja dolgo ustrezno prilagajati in izvajati.

Kompleksnost javnopolitičnega okolja danes ni zamejena več zgolj s klasičnimi dejavniki in vzpostavljena skozi klasične komunikacijske kanale, ki so obvladljivi, temveč postaja čedalje bolj odvisna tudi od fokusnih dogodkov, ki so na neki način javnopolitično gonilo, ki ga težko nadzorujemo z vidika razvoja javnopolitične agende in ki deluje populistično ter naključno. Čeprav ne zanikamo obstoja temeljnih politik (v smislu zdravstvene, šolske, obrambne ali katere druge politike), pa je zaradi medijsko-javnostne osredotočenosti na posamične dogodke danes precej bolj verjetno, da do pomembnih sistemskih sprememb pride zaradi posamičnih dogodkov, ki bi jih klasične javne politike morale anticipirati, vključno s scenariji reševanja posameznih problemov. Vendar pa je pod vplivom javnosti danes lahko posamičen incident konstruiran kot obraz javnopolitičnega problema, ki zahteva rešitev (na primer Šutarjev zakon). Hkrati pa je zanimivo, da je oblikovanje agende še vedno v sozvočju s prevladujočim narativom v nekem trenutku. Tako tudi in kljub morebitnim incidentom nekatere vsebine ne pridejo na javnopolitično agendo, ker ne odzvanjajo splošnega stanja duha posamezne družbe. Tipičen tak razkol lahko brez populističnega elementa zaznavamo pri razlikovanju različnih smrti. V tem smislu se v zadnjem obdobju v imenu enakosti umor ženske prikazuje drugače (bolj tragično) od umora moškega. Smrt na cesti je del nesprejemljive statistike, samomor pa je tihi del resničnosti, ki se ga rešuje »znotraj danih okvirjev in možnosti«. Pa vendar gre v vseh primerih za načeloma nenaravno in prezgodnjo smrt posameznika. Vse te smrti se razlikujejo zgolj v konstrukciji okoliščin, pri čemer lahko v nekaterih primerih okrivimo posameznika kot nevarnega delinkventa, v drugih primerih pa bi morali dejansko razmišljati o kolektivni krivdi družbe, ki vzpostavlja pogoje, v katerih pride do nepredvidene smrti. Socialna, zdravstvena, prometna, ekonomska, delavska in še katera politika vpliv smrti na družbo v tem smislu vrednotijo glede na pričakovano oblastno ravnanje državnih akterjev. Tako znamo kot družba zelo dobro ovrednotiti in javno predstaviti ekonomski strošek prehitro prekinjenega življenja, vendar v

primeru samomora tega vrednotenja ne priznamo. Preprečevanje smrtnih prometnih nesreč je namreč z vidika fiskalne politike primarno urejeno prihodkovno pozitivno, preprečevanje samomorov pa je fiskalno izčrpavajoče (pogosto prek ocenjene ekonomske vrednosti leta življenja).

Monografija skozi primere in odmike od klasičnega javnopolitičnega procesa obravnava premik k permanentnemu kriznemu upravljanju, kot javnopolitičnemu dejstvu in s tem opozarja na nujnost normalizacije krize, s čimer se slednji odvzame politična legitimnost, se jo izobči in s tem omogoči vnovična vzpostavitev na racionalnosti utemeljenih javnopolitičnih procesov in rešitev, ki se primarno ukvarjajo z vsebino in ne s čustveno labilnostjo javnosti in politične elite.



---

# LITERATURA

---

- Adams, J. (1990). *Risk*. University College London Press.
- Agencija Republike Slovenije za okolje. (2023). *Izjemne poplave v Sloveniji med 4. in 8. avgustom 2023*. ARSO.
- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life* (D. Heller-Roazen, Trans.). Stanford University Press.
- American Society of Civil Engineers (Asce). (2007). The New Orleans hurricane protection system: What went wrong and why. ASCE Hurricane Katrina External Review Panel. <https://biotech.law.lsu.edu/katrina/reports/erpreport.pdf>
- Angrist, J. D., in Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- Angrist, J. D., in Pischke, J.-S. (2015). *Mastering Metrics: The Path from Cause to Effect*. Princeton University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bachrach, P., in Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952.
- Baldwin, D. A. (2013). Power and international relations. V W. Carlsnaes, T. Risse, in B. A. Simmons (ur.), *Handbook of international relations* (2nd ed., pp. 273–297). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446249127.n12>
- Bauman, S. (2024). Koncept fokusnega dogodka: operacionalizacije definicije za kontekst Slovenije. *Družboslovne razprave*, 40(105–106), 185–207. <https://doi.org/10.51936/dr.40.105-106.185-207>
- Bauman, S. (2025). *Vpliv fokusnih dogodkov na javne politike na primeru antropogenih nesreč: doktorska disertacija* [Doktorska disertacija, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani]. Repozitorij UL. <https://repozitorij.uni-lj.si/>
- Baumgartner, F. R., in Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Polity Press.
- Benoit, K. (2024). AI and data science for public policy. *LSE Public Policy Review*, 3(3), Article 1. <https://doi.org/10.31389/lseppr.115>

- Bezák, N., Panagos, P., Liakos, L., in Mikoš, M. (2023). Brief communication: A first hydrological investigation of extreme August 2023 floods in Slovenia, Europe. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 23(12), 3885–3895. <https://doi.org/10.5194/nhess-23-3885-2023>
- Bially Mattern, J. (2007). The power politics of identity. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 98–119). Routledge
- Birkland, T. A. (1997a). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (1997b). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (2020). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (5th ed.). Routledge.
- Birkland, T. A., in DeYoung, S. E. (2022). During disaster: Refining the concept of focusing events to better explain long-duration crises. *Risk Analysis*, 42(8), 1622–1635. <https://doi.org/10.1111/risa.13896>
- Birkland, T. A., in Warnement, S. E. (2014). The politics of disaster: The role of institutions in crisis and response. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 5(4), 333–356. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12069>
- Birkland, T., in Waterman, S. (2008). Is federalism the reason for policy failure in Hurricane Katrina? *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4), 692–714. <https://doi.org/10.1093/publius/pjn020>
- Bobbio, N. (1996). *The Age of Rights*. Polity Press.
- Boin, A. (2009). The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. *Review of Policy Research*, 26(4), 367–377.
- Boin, A., 't Hart, P., in McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: Political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81–106.
- Boin, A., 't Hart, P., in Stern, E. (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-crisis*. Palgrave Macmillan.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., in Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253–273.
- Brazys, S., Elkind, J. A., in Kelly, G. (2017). Bad neighbors? How co-located Chinese and World Bank development projects impact local corruption in Tanzania. *The Review of International Organizations*, 12(2), 227–253. <https://doi.org/10.1007/s11558-017-9273-4>
- Buchanan, J. M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press.

- Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. V J. M. Buchanan in R. D. Tollison (ur.), *The Theory of Public Choice II* (str. 11–22). University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M., in Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Burby, R. J. (2006). Hurricane Katrina and the paradox of planning. *Planning Theory & Practice*, 7(2), 203–217. <https://doi.org/10.1080/14649350600681259>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. (2019). *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Cobb, R. W., in Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892–915.
- Cobb, R. W., in Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W., in Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building* (2nd ed.). Johns Hopkins University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., in Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67(s1), 189–197. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). Sage.
- Creswell, J. W., in Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research\** (3rd ed.). Sage.
- Čahojová, L., Jakob, A., Breg Valjavec, M., in Čarni, A. (2024). Response of vulnerable karst forest ecosystems under different fire severities in the Northern Dinaric Karst mountains (Slovenia). *Fire Ecology*, 20(1), Article 9. <https://doi.org/10.1186/s42408-024-00267-x>
- Davis, C. (1987). *Analysis by Design*. University of Pittsburgh Press.
- DeLeo, R., Taylor, K., Crow, D. A., in Birkland, T. A. (2021). During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises. *International Review of Public Policy*, 3(1), 5–28. <https://doi.org/10.4000/irpp.1868>
- Dhungana, N. (2021). The politics of participatory disaster governance in Nepal's post-earthquake reconstruction. V M. Hutt, M. Liechty, in S. Lotter (ur.), *Epicentre to Aftermath: Rebuilding and Remembering in the Wake of Nepal's Earthquakes* (str. 179–202). Cambridge University Press.

- DiMaggio, P. J., in Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dobbin, F., Simmons, B., in Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449–472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Donovan, A. (2017). Geographies of risk: Hazard, vulnerability and governance. *Progress in Human Geography*, 41(2), 220–235. <https://doi.org/10.1177/0309132516628234>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row.
- Dryzek, J. S. (2004). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Prentice Hall.
- Durnik, M. (2009). *Canadian Public Policy and Poverty of Aboriginals* [Doctoral dissertation, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani].
- Durnik, M., in Lemajič, M. (2025). Navigating policy dynamics: Focusing events, Multiple Streams Framework, discourses and crisis-driven agenda setting in public policy. *Teorija in praksa* (v postopku objave).
- Duque Monsalve, L. F., Navarrete Valladares, C. P., in Sandoval Díaz, J. (2024). Relationship between political participation and community resilience in the disaster risk process: A systematic review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 111, Article 104751. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2024.104751>
- Dye, T. R. (1966). *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Rand McNally.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy* (10th ed.). Prentice Hall.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley.
- Einarsson, Á. M., Helles, R., in Lomborg, S. (2025). Algorithmic agenda-setting: The subtle effects of news recommender systems on political agendas in the Danish 2022 general election. *Information, Communication & Society*, 28(2), 218–238. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2334411>
- Eldredge, N., in Gould, S. J. (1977). Punctuated equilibria: The tempo and mode of evolution reconsidered. V T. J. M. Schopf (ur.), *Models in Paleobiology* (str. 82–115). Freeman, Cooper and Company.
- Emanuel, K. (2005). Increasing destructiveness of tropical cyclones over the past 30 years. *Nature*, 436(7051), 686–688. <https://doi.org/10.1038/nature03906>
- Engin, Z., Crowcroft, J., Hand, D., in Treleaven, P. (2025). *The Algorithmic State Architecture (ASA): An Integrated Framework for AIEnabled Government*. arXiv: 2503.08725
- Fairclough, N. (1998). Political discourse in the media: An analytical framework. V A. Bell in P. Garrett (ur.), *Approaches to Media Discourse* (str. 142–162). Blackwell.

- Federal Emergency Management Agency. (2006). *Hurricane Katrina: Lessons Learned*. U.S. Department of Homeland Security. [https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/prep\\_hurricane\\_katrina\\_lessons\\_learned.pdf](https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/prep_hurricane_katrina_lessons_learned.pdf)
- Findevlab. (2024). *Global Trends in Climate Finance 2024* [Annual report]. <https://www.findevlab.org/reports/global-trends-2024>
- Fink-Hafner, D. (2007). *Analiza politik: koncepti in metode*. Fakulteta za družbene vede.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F. (2021). *Handbook of Critical Policy Studies* (2nd ed.). Edward Elgar Publishing.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality, Volume 1: An Introduction* (R. Hurley, Trans.). Pantheon Books.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press.
- Furtado, B. A., Sakowski, P. A. M., in Tóvolli, M. H. (2015). *A Complexity Approach for Public Policies* (Discussion Paper No. 205). Institute for Applied Economic Research (IPEA).
- Gasilska zveza Slovenije. (2022). *Poročilo o gozdnih požarih v Sloveniji za leto 2022*. [https://www.zdravgozd.si/dat/letna\\_porocila/2022/pozari/si.pdf](https://www.zdravgozd.si/dat/letna_porocila/2022/pozari/si.pdf)
- Gaventa, J. (1980). *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. University of Illinois Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33.
- Gaventa, J. (2019). *Power and Participation in the 21st Century: A Shifting Landscape*. Institute of Development Studies.
- Gaventa, J. (2020). Power and powerlessness in a globalized world. V M. Haugaard, E. Sørensen, in T. F. Petersen (ur.), *The Oxford Handbook of Political Power* (str. 357–371). Oxford University Press.
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2020). *Annual Report 2020: Bringing Resilience to Scale*. World Bank / GFDRR.
- Godec, M., Vidrih, R., Živčič, M., in Lapajne, J. (2006). Potresna nevarnost v Sloveniji. *Ujma*, 20, 118–123.
- Grdešič, I. (1995). *Politiško odločevanje*. Alinea.
- Grošelj, J. (2004). Potresna ogroženost v Sloveniji. *Ujma*, 18, 118–126.
- Gospodarska zbornica Slovenije (GZS). (2023). *Poročilo GZS za leto 2022*. GZS. (Poročilo potrjeno na skupščini GZS 11. maja 2023.)
- Guzzini, S. (2007). The concept of power: A constructivist analysis. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 23–42). Routledge
- Habermas, J. (1973). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Suhrkamp.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. V F. Fischer in J. Forester (ur.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (str. 43–76). Duke University Press.

- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2005). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Healy, A., in Malhotra, N. (2009). Myopic voters and natural disaster policy. *American Political Science Review*, 103(3), 387–406. <https://doi.org/10.1017/S0003055409990104>
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. V A. King (ur.), *The New American political system* (str. 87–124). American Enterprise Institute.
- Heckman, J. J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47(1), 153–161. <https://doi.org/10.2307/1912352>
- Hill, M., in Hupe, P. (2021). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance* (4th ed.). SAGE.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hooghe, L., in Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman in Littlefield.
- Hooghe, L., in Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. V H. Enderlein, S. Wälti, in M. Zürn (ur.), *Handbook on Multi-level Governance* (str. 17–31). Edward Elgar.
- Howlett, M., McConnell, A., in Perl, A. (2015). Weaving the fabric of public policies: Comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273–289. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1029775>
- Howlett, M., Ramesh, M., in Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Immergut, E. M. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Interagency Performance Evaluation Task Force (IPET). (2007). *Performance evaluation of the New Orleans and Southeast Louisiana hurricane protection system: Final report of the Interagency Performance Evaluation Task Force* (Vol. I: Executive summary and overview). U.S. Army Corps of Engineers. <https://biotech.law.lsu.edu/katrina/ipet/Volume%20I%20FINAL%2023Jun09%20mh.pdf>
- Jalonen, H. (2014). Complexity in public management: Why does it matter? *International Journal of Public Administration*, 37(4), 255–264. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.798812>
- Jann, W., in Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. V F. Fischer, G. J. Miller, in M. S. Sidney (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (str. 43–62). CRC Press.
- Jones, M. D., in McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>

- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207–225. <https://doi.org/10.1177/0275074005285127>
- Kindleberger, C. P. (1978). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. Basic Books.
- Kindleberger, C. P., in Aliber, R. Z. (2005). *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- King, G., Keohane, R. O., in Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). Longman Publishing Group.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed., updated edition). Pearson.
- Klijin, E.-H., in Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management Review*, 2(2), 135–158.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Metropolitan Books.
- Knabb, R. D., Rhome, J. R., in Brown, D. P. (2011). *Tropical Cyclone Report: Hurricane Katrina (23–30 August 2005)*. National Hurricane Center, NOAA. [https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL122005\\_Katrina.pdf](https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL122005_Katrina.pdf)
- Komac, B. (2020). Mednarodna primerjava Slovenije glede učinkov naravnih nesreč / International comparison of Slovenia regarding disaster impacts. *Ujma*, 34-35, 5–25.
- Komac, B. (2022). Large forest fires in Slovenia. *Geografski vestnik*, 94(2), 21–43. <https://doi.org/10.3986/GV94202>
- Lagadec, P. (2007). A new cosmology of risks and crises: Time for a radical shift in paradigm. *Crisis Response Journal*, 3(4), 30–31.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. V D. Lerner in H. D. Lasswell (ur.), *The Policy Sciences* (str. 3–15). Stanford University Press.
- Lee, K. (2013). Integrating the DPSIR framework for sustainable community resilience assessment. *Journal of Environmental Management*, 128, 365–373.
- Lemann, N. (2020, August 24). After the flood: Did the government learn anything from Katrina? *The New Yorker*.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Harcourt, Brace and Company.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

- Loxley, J. (1990). *Structural Adjustment in Africa: Reflections on Ghana and Zambia*. North–South Institute.
- LSA SAF. (2023, January 18). *The Largest Wildfire in Slovenia in Recent Decades*. <https://lsa-saf.eumetsat.int/news/news/2023/01/18/the-largest-wildfire-in-slovenia-in-recent-decades>
- LSA SAF. (2023). *Validation report: Land Surface Temperature (LST), Edition 2* (SAF/CM/MeteoSwiss/VAL/MET/LST/2.1). EUMETSAT Satellite Application Facility on Climate Monitoring.
- Lukes, S. (1974/2005). *Power: A Radical View* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Lukes, S. (2007). Power and the Battle for Hearts and Minds: On the Bluntness of Soft Power. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 43–57). Routledge.
- March, J. G., in Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Marsh, D., in Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press.
- Marsh, D., in Smith, M. (2000). Understanding policy networks: Toward a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1), 4–21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Mayntz, R., in Scharpf, F. W. (1995). *Policy-making in Multilevel Systems: European and German Experiences*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mattern, J. B. (2007). Why “soft power” isn’t so soft: Representational force and the sociolinguistic construction of attraction in world politics. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 98–120). Routledge.
- McBeth, M. K., Jones, M. D., in Shanahan, E. A. (2010). The narrative policy framework: Toward a theory of public policy narratives. *Policy Studies Journal*, 38(2), 169–186.
- McBeth, M. K., Jones, M. D., in Shanahan, E. A. (ur.). (2014). *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.
- McCombs, M. E. (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Polity Press.
- McCombs, M. E., in Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics* (Updated ed.). W. W. Norton.
- Mearsheimer, J. J., in Walt, S. M. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Meiser, J. W. (2017). Introducing liberalism in international relations theory. V S. McGlinchey, R. Walters in C. Scheinpflug (ur.), *International relations theory* (pp. 39–52). E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2017/11/International-Relations-Theory-E-IR.pdf>
- Milanović, B. (2023, October 5). *Varoufakis’ Techno-feudalism*. Global Inequality. <https://glineq.blogspot.com/2023/10/varoufakis-techno-feudalism.html>

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2019). *China Provides Emergency Humanitarian Aid to Mozambique*. <https://www.fmprc.gov.cn/>
- Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.
- Nabatchi, T., in Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Jossey-Bass.
- Necenzurirano. (2023, September 18). Država »štancala« dovoljenja za gradnjo na poplavnih območjih. *Necenzurirano*. <https://necenzurirano.si/clanek/novice/drzava-stancala-dovoljenja-za-gradnjo-na-poplavnih-obmocjih-1081478>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Nordberg, D. (2008). The ethics of corporate governance. *Journal of General Management*, 33(4), 35–52.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/risk/recommendation-governance-critical-risks.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Assessing Potential Future Artificial Intelligence Risks, Benefits and Policy Imperatives* (OECD Artificial Intelligence Papers, No. 27). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba3a3182-en>
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137–158. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419–422. <https://doi.org/10.1126/science.1172133>
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused Evaluation* (4th ed.). Sage.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing: Four Emerging Models* (2nd ed.). University Press of Kansas.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.
- Piry, M., Petan, S., Ulaga, F., Šupek, M., Koprivšek, M., in Sušnik, M. (2024). Poplave leta 2023. *Ujma*, 38.
- Powercube.net. (2025). *Powercube*. <https://www.powercube.net>
- Pressman, J. L., in Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All* (1st ed.). University of California Press.

- Qin, Y. (2018). *A Relational Theory of World Politics*. Cambridge University Press.
- Quarantelli, E. L., in Dynes, R. R. (1997). Response to disasters and community resilience: Perspectives from sociology. *Disaster Prevention and Management*, 6(3), 195–206.
- ReliefWeb. (2019). *Mozambique: Cyclone Idai – Updates and Humanitarian Response* [Data and situation reports]. <https://reliefweb.int/disaster/tc-2019-000021-moz>
- Reuters. (2024, April 15). *World Bank's Disaster Response Scheme Shows Success in East Africa, Report Finds*.
- Rhodes, R. A. W. (1992). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. Routledge.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747>
- Mattern, J. B. (2007). Why “soft power” isn’t so soft: Representational force and the sociolinguistic construction of attraction in world politics. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 98–120). Routledge. Rochefort, D. A., in Cobb, R. W. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University Press of Kansas.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., ... Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472–475. <https://doi.org/10.1038/461472a>
- Rockström, J., Lade, S. J., de Vries, W., Cornell, S., Hoff, H., Rahmstorf, S., Rockström, Å., Sathaye, J., Schellnhuber, H. J., in drugi. (2023). Safe and just Earth system boundaries. *Nature*, 619, Article 102. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3–30. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., in Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* (7th ed.). Sage.
- Rošker, J. S. (2016). *Reconstruction of Meaning: Towards a Philosophy of Intercultural Understanding*. Cambridge Scholars Publishing.
- Rošker, J. S. (2021). *Intercultural Methodology: A Chinese-Western Comparison*. Bloomsbury Academic.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147–156. <https://doi.org/10.1017/S1049096500055994>
- Sabatier, P. A., in Jenkins-Smith, H. C. (ur.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., in Jenkins-Smith, H. C. (1994). The advocacy coalition framework: An assessment. V P. A. Sabatier in H. C. Jenkins-Smith (ur.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (str. 117–166). Westview Press.

- Sabatier, P. A., in Jenkins-Smith, H. C. (ur.). (1999). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (2nd ed.). Westview Press.
- Sabatier, P. A., in Weible, C. M. (ur.). (2014). *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitt, C. (2005). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (G. Schwab, Trans.). University of Chicago Press.
- Schmidt, B. C. (2007). Realism and facets of power in international relations. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 43–63). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203944691-8>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schön, D. A., in Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Macmillan.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. Wiley.
- Slejko, T. (2024). *Mednarodno sodelovanje ob požaru na Krasu leta 2022* [Diplomska naloga, Univerza v Ljubljani]. Repozitorij UL. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=161703>
- Sobel, R. S., in Leeson, P. T. (2006). Government's response to Hurricane Katrina: A public choice analysis. *Public Choice*, 127(1–2), 55–73. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-7720-7>
- Sphere Association. (2018). *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (4th ed.). Sphere Association. <https://spherestandards.org/handbook-2018/>
- Starr, H. (2007). Opportunity, willingness and the generation of conflict. V F. Berenskoetter in M. J. Williams (ur.), *Power in world politics* (pp. 64–82). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203944691-9>
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. W. W. Norton.
- Tang, K. (2021). *Development Finance and Distributive Politics: Comparing Chinese and World Bank Finance in Sub-Saharan Africa* [Working Paper]. China Africa Research Initiative.
- Tseng, Y., in Krog, P. H. (2017). The role of social capital in public-private partnerships: A case study of China. *Habitat International*, 66, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2017.05.004>

- Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5(3), 224–232.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. United Nations. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
- U.S. Army Corps of Engineers. (2006). *Performance Evaluation of the New Orleans and Southeast Louisiana Hurricane Protection System: Final Report of the Interagency Performance Evaluation Task Force (IPET)*. <https://ipet.wes.arm>
- Winkel, G., in Leipold, S. (2016). Demolishing dikes: Multiple streams and policy discourse analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108–129.
- van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 29–52. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00287.x>