

POTRES V POSOČJU LETA 1998

1998 Earthquake in Posočje

Klemen Grošelj* UDK 550.34:614.8(497.4 Posočje)“1998”

Povzetek Abstract

Potres v Posočju leta 1998 je primer sodobne kompleksne krize, soočanje s katero zahteva sodelovanje različnih akterjev znotraj in tudi izven sistema kriznega upravljanja in vodenja oziroma v tem primeru varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Analiza izhaja iz opredelitve potresov, kot kriz pri čemer je izhodišče opredelitve sintetična definicija krize. Med soočanjem s posledicami potresa so se v delovanju sistema manifestirale določene značilnosti sodobnega kriznega upravljanja in vodenja. V članku so opisane predvsem naslednje prvine sodobnega kriznega upravljanja in vodenja: krizno načrtovanje in pripravljenosti, medsebojna razmerja in pristojnosti različnih organov odločanja, razumevanje krize pri različnih akterjih in vpliv na krizno upravljanje in vodenje, procesiranje informacij ter mediacija sodobne družbe in posledično tudi kriznega upravljanja in vodenja.

The earthquake that occurred in the Posočje region in 1998 is an example of a complex crisis which affects different stakeholders within and outside the crisis management system. The article begins with a synthetic definition of a crisis and of the earthquake as an example of a complex crisis. During the course of post-earthquake rehabilitation, many problems and characteristics of modern crisis management emerged. The author focuses on the following characteristics of crisis management in the case of the Posočje earthquake: crisis planning and preparedness, jurisdictions and competences of various decision-making units on different levels of decision making, crisis and problem framing and its influence on the course of crisis management and the decision-making process, information processing and mediasation of modern society and crisis management.

Uvod

Posočje je na velikonočno nedeljo 12. 4. 1998, prizadel potres VIII. stopnje po evropski potresni lestvici. Žarišče potresa je bilo v goratem območju Krnskega pogorja med Bovcem in Kobaridom (Hudi vrh 2 km JV od doline Lepene), kjer je nastala tudi največja materialna škoda, saj je bila lokalna intenzivnost VIII. stopnje po EMS-lestvici, medtem ko je imelo območje, kjer je magnituda presegala učinke VII. stopnje po EMS-lestvici, premer 22 km. To je bil najmočnejši potres z epicentrom v Sloveniji po letu 1917, kateremu je sledilo več kot 400 popotresnih sunkov (Ušeničnik, 1999; Gosar et al., 1999). Najhuje prizadeto je bilo širše območje Bovca, Kobarida in Tolmina, kjer so največjo materialno škodo utrpela naselja Bovec, Soča, Kal - Koritnica, Drežniške Ravne, Krn, Magozd, Lepena, Vrsnik in Tolminske Ravne. Potres je povzročil škodo tudi v občinah Bled, Cerkno, Jesenice in Bohinj (Poročilo o potresu ..., 1998; Ušeničnik, 1999). Na območju Posočja je Komisija za oceno poškodovanosti in uporabnosti stanovanjskih in drugih objektov pregledala skupaj 952 objektov, od katerih jih je 311 označila kot neprimerne za bivanje. Brez strehe nad glavo je ostalo 710 ljudi, največ v občini Bovec, 564 ljudi, medtem ko je bila škoda na dan

11. 5. 1998 ocenjena na 6,9 milijarde SIT. Vlada RS je namenila skupaj 120 milijonov SIT nujne interventne finančne pomoči za zagotovitev najnujnejših življenjskih razmer na območju Posočja. Državni zbor je kasneje po hitrem postopku sprejmel poseben zakon o popotresni obnovi in spodbujanju razvoja v Posočju (Poročilo o potresu ...; Roš, 15. 4. 1998; Ušeničnik, 1999).

Potres kot kriza

Potres je naravna nesreča, ki jo za razliko od npr. poplav ne moremo predvideti in je ne moremo preprečiti z izvajanjem preventivnih ukrepov. Potresa ni mogoče napovedati, ni mogoče vnaprej oceniti njegovega obsega, moči in škode, ki jo bo povzročil, predvidimo lahko le območja, kjer se lahko pojavi. Ne glede na to pa potres vedno spremlja visoka stopnja presenečenja in negotovosti, saj udari nenadoma in nepredvidljivo. Sam potres nima neposrednih posledic za prebivalstvo, poškodbe in smrtne žrtve so posledica porušitve zgradb, požarov, eksplozij, nenadzorovanega uhajanja nevarnih snovi v okolje in drugih sprememb v okolju, ki so posledica potresa.

Glede na navedeno je edina oblika preventive spoštovanje predpisov in standardov potresno varne gradnje, ki omili posledice, čeprav samega potresa oz. njegovega delovanja ne more preprečiti ali kakor koli omejiti. Dodatno k uspehu

* Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, klemen.groselj@fdv.uni-lj.si

preventivne dejavnosti prispeva tudi strokovno urejanje prostora in urbanistično-prostorsko načrtovanje, ki lahko ob potresu olajša delovanje reševalnih sil. Te se pri svojem delu soočajo s problemi, kot so: reševanje zasutih, oskrba ranjenih in mrtvih, evakuacija in začasna namestitve prizadetih, njihova oskrba z vodo, hrano in materialnimi sredstvi, z drugimi besedami, prizadetim morajo zagotoviti osnovne razmere za življenje. Še posebej strahovit časovni pritisk je prisoten pri reševanju zasutih oseb, saj je prvih nekaj ur po potresu odločilnih za preživetje ponesrečenca. Veliko število ranjencev preobremeni lokalne bolnišnice, zagotoviti je treba velike količine začasnih namestitvenih kapacitet in druge materialne pomoči, zagotoviti oskrbo s pitno vodo in hrano. Potres običajno povzroči tudi razpad javne infrastrukture oz. uničenje ali poškodovanje cestnih in drugih komunikacij ter komunalno-energetske mreže.

Če torej sledimo Sternovi (2001) sintetični definiciji krize, ki pravi: »Odločevalska kriza je situacija, ki izhaja iz sprememb v zunanjem ali notranjem okolju kolektivitet, opredeljenih s tremi nujnimi in zadostnimi percepcijami odgovornih odločevalcev:

1. grožnja temeljnim vrednotam
2. nujno
3. negotovostjo,

lahko ugotovimo, da potres z zgoraj navedenimi lastnostmi nedvoumno vključuje vse tri navedene percepcije in zato lahko brez dvoma govorimo o krizi. Potres v Posočju gotovo zaznamuje ogroženost temeljnih vrednot, nujna in negotovost. Če k temu prištejemo obseg prizadetega območja in stopnjo prizadetosti objektov ter veliko število različnih akterjev, vpetih v soočanje s posledicami potresa, potem lahko govorimo o sodobni kompleksni krizi.

Metodološko-raziskovalno izhodišče

Metodološko-raziskovalno izhodišče projekta Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, katerega del je tudi pričujoči članek, je bil kognitivno-institucionalni pristop, ki se osredotoča na dva vidika kriznega upravljanja in vodenja: individualno-psihološkega in organizacijsko-institucionalnega (Sundelius v Brändström, 2001; Stern, 2001). Temelji na ideji, da posamezniki, skupine in organizacije zasedajo osrednjo vlogo pri soočanju s krizo, pri čemer izhaja iz spoznanj neoinstitucionalizma in kognitivne revolucije v psihologiji (Brändström, 2001; Stern, 2001). V ospredju je posameznik, ki ni instrumentaliziran in ne deluje v smislu paradigme akcija-reakcija glede na pravila, norme in vrednote institucionalnega okvira, v katerem deluje, ampak je ta posameznik opredeljen kot razmišljajoče bitje, ki impulze iz okolje sprejema, jih obdeluje in na osnovi lastne obdelave in razumevanja reagira, pri čemer se intenzivno opira na institucionalno okolje, v katerem deluje (Stern, 2001).

Osnovna metoda izbranega pristopa je štiristopenjski model, ki je sestavljen iz naslednjih korakov:

1. postavitve krize v njen zgodovinsko-politični kontekst,
2. oblikovanje kronologije dogodkov, ki so se odvijali med krizo,
3. razčlemba krize na posamezne pomembnejše odločitvene priložnosti (decision occasions),
4. ponovno sestavljanje krize in njena umestitev v širši vidik krize, pri čemer Stern in Sundelius (2002) kot primerjalno-metodološko orodje ponujata nabor analitičnih tem, ki omogočajo primerjavo med različnimi študijami primera (Brändström in Malešič, 2004).

V okviru našega raziskovalnega projekta smo uporabili naslednje analitične teme (Brändström in Malešič, 2004: 13–19; Stern in Sundelius, 2002):

1. preventiva in priprave na krizo,
2. organi odločanja,
3. vodenje in vodeni,
4. zaznavanje in opredeljevanje krize,
5. vrednotni konflikt,
6. politično-organizacijsko sodelovanje in konflikt,
7. krizno komuniciranje in odnosi z množičnimi mediji,
8. internacionalizacija,
9. časovni učinek.
10. Pridobljene izkušnje in spoznanja.

Bistvena prednost izbranega pristopa je interdisciplinarnost, ki omogoča analizo posamezne krize z več zornih kotov in znanstveno-teoretičnih izhodišč, pri čemer pa ne smemo zanemariti bistva, ki se odraža v težnji po razumevanju in predstavitvi vseh vidikov in dejavnikov, ki sodelujejo in sovplivajo predvsem na proces kriznega odločanja. Gre torej za pristop, katerega prvenstveni cilj je razumeti proces odločanja in šele v sekundarni fazi analize zaobjema preostale dejavnike kriznega upravljanja in vodenja, ki jih na komparativni ravni analize obravnava v okviru analitičnih tem. V članku ne bom strogo sledil navedenemu pristopu, ampak bom poskušal primer Posočja predstaviti v smislu problemske analize, ki se je oblikovala med raziskavo krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji.

Pripravljenost in preventiva

Posočje nas še enkrat opozarja na pomembnost in nujnost izvajanja vaj in urjenja ter izobraževanja struktur znotraj sistema kriznega upravljanja in vodenja. Analiza je razkrila, da pred letom 1998 na prizadetem območju, tako na ravni občin kakor tudi na ravni regije, ni bilo omembe vrednih vaj ali usposabljanj struktur zaščite, reševanja in pomoči (ZRP). Edina večja tovrstna aktivnost je bila državna vaja Potres 96, ki pa je potekala Ljubljani. V obdobju pred potresom je bila večina izobraževalnih aktivnosti, usposabljanj in urjenj v lokalnih strukturah ZRP na območju Posočja osredotočenih na poveljnike CZ in člane štabov CZ občin. Ker se ni izvajalo vaj ali/ in drugih usposabljanj struktur ZRP, ni bilo mogoče preveriti realističnosti kriznega načrtovanja in razkriti posameznih pomanjkljivosti in slabosti v načrtih zaščite in reševanja (težave v stikih z mediji, nezadostno obveščanje javnosti, počasen prenos podatkov, nezadostne materialne rezerve, ...), ki

so se kasneje boleče manifestirale v delovanju struktur ZRP. Govorimo lahko o rutinizaciji kriznega načrtovanja (Kouzmin, 1995), za katero je značilno pomanjkanje praktičnega preverjanja uporabnosti načrtov in dejanske izvedljivosti predvidenih ukrepov v realnih ali simuliranih kriznih okoliščinah. Zavedati se moramo, da so simulacije in različna realistična urjenja edina oblika substituta za osebne izkušnje in kolektivni spomin. Še posebej simulacije postajajo vse bolj pomembna in vedno bolj kompleksna oblika sodobnega urjenja pripadnikov in struktur kriznega upravljanja in vodenja¹.

Organi odločanja

Večino ključnih odločitev o poteku ZRP ob potresu leta 1998 so sprejeli poveljniki CZ prizadetih občin oz. občinski štabi CZ (OŠCZ), pri čemer kot glavne značilnosti procesa odločanja izstopajo: nejasna razmejitev pristojnosti različnih organov odločanja, visoka stopnja odprtosti procesa odločanja na lokalni ravni, neformalna decentralizacija odločanja in prevlada neformalnih vzorcev odločanja. V vseh treh prizadetih občinah se je pojavil fenomen t. i. »dvojne podrejenosti« poveljnika CZ občine. Glede na določila Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (98. člen) je poveljnik CZ občine za svoje delo odgovoren tako nadrejenemu poveljniku CZ kakor tudi županu občine. V Posočju je takoj prevladal odnos poveljnik CZ občine in župan. Župani so tako aktivno sodelovali v procesih odločanja, s tem, da so poveljniki CZ občin sprejemali župane kot sebi neposredno nadrejene organe, medtem ko tega ne bi mogli trditi glede odnosa do nadrejenega poveljnika CZ. Razloge za tako pomembno vlogo županov lahko iščemo v dejstvu, da je bilo soočanje z nastalimi razmerami v veliki meri prepuščeno lokalnim oblastem, v okviru katerih je primat županov nedvoumen, in začetnem informacijskem vakuumu, zaradi katerega so poveljniki CZ občin za svoje odločitve iskali soglasje pri županih. Prevlada županov leta 1998 ni imela negativnih vplivov na delo poveljnikov CZ občin, saj se niso vpletali v strokovne odločitve poveljnikov CZ in so bili maksimalno odprti za strokovne predloge in nasvete poveljnikov CZ. Bi pa prevladujoč položaj župana lahko bil problematičen, če bi se le-ta vtikal v delo poveljnikov CZ občin in onemogočal njihove strokovne odločitve.

Proces odločanja v Posočju odraža tudi visoko stopnjo tako formalne kot tudi neformalne decentralizacije. V Posočju je bilo več primerov decentralizacije; zelo nazoren primer formalne decentralizacije je oblikovanje strategije nameščanja brezdomega prebivalstva, medtem ko sta izgradnja platoja in sprejem avstrijske pomoči primera neformalne decentralizacije. Strategija nameščanja prebivalstva se je oblikovala v ad hoc odločevalski skupini, ki so jo sestavljali poveljnik CZ RS, župani in poveljniki CZ prizadetih občin. Kljub temu da je državna raven zagotavljala vso logistično in materialno podporo pri nameščanju brezdomcev včasne bivalne enote, ni avtoritarno in enostransko oblikovala strategije nameščanja časovnih namestitvenih kapacitet na prizadetem območju, ampak

je v največji možni meri sprejemala in upoštevala predloge predstavnikov lokalnih oblasti. Tako so predvsem na njihov predlog in deloma tudi na osnovi lastnih ocen opustili idejo evakuacije prizadetega območja in uporabo šotorov kot ene izmed oblik časovnih namestitvenih kapacitet. Zgoraj omenjena ad hoc skupina je oblikovala strategijo nameščanja, ki je temeljila na uporabi bivalnikov in počitniških prikolic, ki naj bi se nameščali v neposredni okolici poškodovanih domov, če bi to dopuščale varnostne ocene. Ker to ni bilo mogoče, pa so se odločili za izgradnjo posebnih platojev z bivalniki na varni lokaciji in v bližini potrebne javne infrastrukture. Prav po moji oceni pretirana prožnost državne ravni pa je privedla do pojava neformalne decentralizacije oziroma delovanja nekaterih lokalnih organov v nasprotju s priporočili državne ravni. Tako se je »razširjenik«² bovški OŠCZ, kljub nasprotovanju državne ravni odločanja³, odločil za izgradnjo platoja bivalnikov in sprejem ponujene avstrijske pomoči. Ker pa državna raven zoper to odločitev ni odločneje ukrepala, je posledično tiho pristala na neformalno decentralizacijo odločanja, še posebej v primeru avstrijske pomoči.

Za odločanje na lokalni ravni je značilna tudi prevlada neformalnih oblik odločanja oz. vodenja. Vodenje v okviru ZRP naj bi potekalo na načelu obveznega izvrševanja ukazov oz. na načelih linijsko-štabne organizacijske strukture, čeprav doktrina (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002) govori o vodenju, kjer je poveljnik linijski vodja, člani pa funkcionalni specialisti, ki odgovarjajo poveljniku, a hkrati lahko usklajujejo delo posameznih sil ali enot ZRP (81. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami)⁴. Dejansko pa je odločanje in vodenje v Posočju predvsem na lokalni ravni temeljilo na prepletu funkcionaliziranega linijsko-štabnega in matričnega vodenja, odprtosti procesa odločanja v okviru občinskih štabov CZ in na regijski ravni na širokem delegiranju pooblastil poveljnika CZ. Delegiranje pooblastil je značilno za proces odločanja na regijski ravni, saj je regijski poveljnik CZ del svojih pooblastil delegiral na posamezne člane štaba, ki so zato pri svojem delovanju uživali visoko stopnjo osebne in strokovne avtonomije odločanja in po potrebi potrebe podporo celotnega

¹ T. Hart (1997) poudarja velik pomen in vlogo simulacij v sodobnem urjenju pomembnih akterjev kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer je nujno, da simulacije v svoji kompleksnosti odražajo kompleksnost sodobnih kriz, ki jih lahko v minimalni meri dosežemo z naslednjo sestavo simulacij: percepcijo razmer in lastne vloge, organizacijskim prilagajanjem glede na razmere, informacijsko in komunikacijsko dinamiko krize, sodelovanjem z mediji ter individualno in skupinsko psihologijo (vprašanje stresa, rigidnosti, konformnosti, konflikta ...). Yusko in Goldstein (1997) pa opozarjata na še en vidik kriznega načrtovanja, na selekcijo in preverjanje kompetentnosti odločevalcev s pomočjo realističnih simulacij kriz, ki se osredotočijo predvsem na naslednje dejavnosti: oceno razmer (okvirjanje problema), vodenje skupine odločanja, odnosi z mediji in sodelovanje z zunanjimi akterji.

² V njem sta poleg članov štaba sodelovala tudi župan in predstavnik dinamične uprave (občinski tajnik).

³ Predstavniki državne ravni so tedaj ocenjevali, da v tem primeru ni potrebe po gradnji platoja za bivalnike in sprejemanje avstrijske pomoči. Ocene državne ravni so kasneje potrdili tudi podatki o slabi izkoriščenosti teh bivalnikov, vendar pa je potrebno pri tej odločitvi upoštevati tudi vpliv razlik v percepciranju krize, kjer je državna raven potres percipirala kot šolski primer potresa, medtem ko je lokalna raven potres percipirala kot dogodek katastrofalnih razsežnosti, kar je vplivalo na njeno odločanje.

štaba. Na lokalni ravni je bil proces odločanja zelo odprt in se je približal matični organizacijski strukturi, zato je za proces odločanja značilna visoka stopnja demokratičnosti linijskega vodje oz. poveljnika CZ, odločanje na načelu kooperacije in participacije ključnih lokalnih akterjev in usmerjenost k projektnemu reševanju problemov (Kavčič, 1991). Razloge za odstopanje od formalnih načel vodenja si lahko razlagamo z naslednjimi dejavniki: vplivom preteklosti⁵, kjer je bilo odločanje kolektivna aktivnost štaba; obsegom krize, ki je presegal kapacitete posameznega poveljnika CZ občine; z lokalnimi težnjami po vključitvi vseh razpoložljivih kapacitet in potencialov ter pomanjkanjem operativno uporabnega predkriznega načrtovanja.

Zanimiv vidik delovanja sil ZRP v Posočju je bilo neimenovanje vodje oz. vodij intervencije. Problem razumevanja vloge vodje intervencije izhaja iz nejasnosti njegovega poimenovanja, ker se pretirano veže na v krovnem zakonu nejasno definiran pojem intervencija⁶. Tako je razumevanje pojma intervencija, dokler je dogodek prostorsko, časovno in organizacijsko sorazmerno omejen, jasno in je posledično tudi vloga vodje intervencije jasna. Problem nastopi v krizah, kot je na primer Posočje, kjer imamo opravka z dogajanjem na večjem območju (dve ali več občin), v daljšem časovnem obdobju, ob pomanjkljivi krizni pripravljenosti in ob sodelovanju večih organizacij. Postavi se vprašanje, kaj je intervencija? Ali so intervencija vse aktivnosti ZRP na območju ene občine ali gre za več intervencij na območju ene občine ter ali imamo enega vodjo intervencije v podobi poveljnika CZ za celotno območje občine ali več vodij intervencij, ki vodijo aktivnosti posameznih enot ZRP, pri čemer poveljnik CZ občine izvaja koordinacijo njihovih aktivnosti. Kakor koli že, menim, da je vodja intervencije odgovoren za izvajanje operativnih nalog ZRP, medtem ko mora poveljnik CZ občine s svojim štabom prevzeti predvsem naloge usmerjanja in usklajevanja poteka različnih aktivnosti ZRP ter sprejemati odločitve, ki so funkcionalno na ravni občine strateškega pomena, ker se nanašajo na celotno prizadeto območje občine. Seveda pa sta nujni pogoj za tovrstno delitev pristojnosti in način vodenja učinkovito krizno načrtovanje in visoka stopnja krizne pripravljenosti. Saj kot opozarja Thorvaldsdóttirova (2004), odsotnost krizne pripravljenosti in načrtovanja onemogoča vsakršno koordinacijo kriznega upravljanja in vodenja ter je zato nujno, da v primeru odsotnosti krizne pripravljenosti koordinacijo nadomesti bolj ali manj učinkovito vodenje. In to se je zgodilo tudi v primeru Posočja,

kjer so enote ZRP (predvsem gasilcev) neposredno vodili poveljniki posameznih gasilskih enot po navodilih poveljnikov CZ občin oz. štabov CZ, torej je bilo vodenje intervencij(e) v rokah poveljnikov CZ občin in njihovih bolj ali manj razširjenih štabov CZ. To pa je bilo zaradi pomanjkljivega kriznega načrtovanja in krizne pripravljenosti edina možna in racionalna izbira s ciljem doseganje višje stopnje učinkovitosti kriznega upravljanja in vodenja.

Glede na navedeno bi bilo treba razmisliti o jasni definiciji pojma intervencija, jasni ločitvi funkcij vodja intervencije od funkcije poveljnika CZ⁷ in njunih medsebojnih razmerjih, smiselnosti povezovanja funkcij vodje intervencije in poveljnika CZ oz. o tem ali lahko poveljnik CZ občine opravlja istočasno obe dolžnosti. Osebnostno menim, da je to v obsežnejših krizah popolnoma neizvedljivo in bo vztrajanje pri obstoječi ureditvi nujno vodilo v neformalne oblike vodenja in delegiranje pooblastil poveljnika CZ na člane štabov in tesno sodelovanje z župani pri vodenju ZRP in sprejemanju odločitev.

Razumevanje krize

Razumevanje krize je v Posočju v veliki meri oblikoval spomin na potres leta 1976, ki je tako pozitivno kakor tudi negativno vplival na delovanje struktur ZRP leta 1998. Pozitiven vpliv se je odražal predvsem v reakcijah prebivalstva, ki ni bilo panično in se je zavedalo nevarnosti, ki jih predstavljajo predvsem popotresni sunki. Vplival pa je tudi na člane CZ, predvsem pri sprejemanju odločitev o začasnih namestitvi brezdomcev, kjer je zgodovinski spomin preprečil ponovitev nekaterih napak. Tako se zaradi izkušenj in spomina na leto 1976 ni izvedla evakuacija prizadetega območja, ki bi po prepričanju lokalnih akterjev povzročila demografsko smrt prizadetega območja. Podobno je bilo glede uporabe šotorov, katerih uporabo je zavrnil spomin na nemogoče bivalne razmere v šotorih v okolici Kobarida leta 1976. So pa izkušnje s potresom in popotresnimi sunki leta 1976 privedli do odločitev, ki se danes zdijo popolnoma neracionalne, čeprav v kontekstu tedanjih dogodkov in razumevanja krize niso take. Tako je bila na primer odločitev o gradnji platoja za bivalnike v Bovcu oblikovana na podlagi prepleta tedanjega razumevanja krize in vpliva preteklih izkušenj na lokalni ravni. Če torej na to odločitev gledamo z vidika prepleta tedanje percepcije potresa kot katastrofalnega dogodka in strahu pred popotresnimi sunki, ki bi zahtevali nameščanje večjega števila dodatnih brezdomcev, potem ta odločitev tedaj ni bila popolnoma neracionalna. Glede na nepredvidljivo naravo kriz je bila ta odločitev celo zelo racionalna.

Kako pomemben je lahko vpliv spomina, se je pokazalo pri tem, kako je lokalno prebivalstvo razumelo oznake, ki jih je pri svojem delu uporabljala Državna komisija za oceno poškodovanosti in uporabnosti stanovanjskih in drugih objektov na prizadetem območju. Neupoštevanje opozoril o simbolnem pomenu oznak, ki jih je pri svojem delu uporabljala komisija, je imelo zelo negativne posledice za njeno delovanje in tudi za kredibilnost sistema ZRP.

⁴ Glede linijsko-štabnega vodenja v okviru CZ, moram poudariti, da gre v bistvu, glede na določila doktrine (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002), za funkcionalizirano linijsko-štabno vodenje, kar pa je v nasprotju z načelom enostarešinstva, saj je osnovna značilnost funkcionalizirane linijsko-štabne organizacijske strukture prav rušenje načela enotnosti ukazovanja (glej Kavčič, 1991).

⁵ Na velik vpliv preteklosti na delovanje organizacije opozarja tudi Stern (1999).

⁶ Zakon o gasilstvu (UL RS, 71/93, 5. člen) intervencijo opredeljuje kot izvajanje operativnih nalog gasilstva. Torej je po analogiji intervencija v ZRP izvajanje operativnih nalog ZRP.

⁷ Jasno je treba definirati, kakšne so naloge vodje intervencije, 84. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami tega ne zagotavlja.

Komisija je uporabljala tri vrste barvnih oznak: zelena barva je označevala uporabne in varne objekte, rumena oznaka je označevala objekte, ki jih je z manjšimi gradbenimi posegi, predvsem s podpiranjem, še mogoče usposobiti za varno bivanje in pri katerih bi bila sanacija ekonomsko še upravičena, medtem ko je rdeča označevala objekte, ki zaradi varnostnih razlogov niso bili primerni za bivanje in o sanaciji katerih bi se odločali na podlagi ekonomskih, urbanističnih, krajinskih, kulturnih in drugih meril (Ušeničnik, 1999). Uporabljene barve pa so se skladale z barvami, ki so bile leta 1976 uporabljene za označevanje poškodovanih stavb in so se kasneje vezale na posamezno obliko državne pomoči. Ob pomanjkljivi obveščeniosti o nalogah komisije in identičnosti oznak se je lokalno prebivalstvo oprlo na izkušnje iz leta 1976. Prišlo je do klasičnega vzorca, ko se ljudje ob pomanjkanju zanesljivih izkušenj oprejo na lastna in kolektivna spoznanja iz preteklosti, kar običajno zmanjšuje obseg pozornosti ljudi na ostale vidike in posledično sistemu kriznega upravljanja in vodenja povzroča dodatne nepotrebne zaplete (Stern, 2001). Tako se je leta 1998 pri lokalnem prebivalstvu oblikovalo prepričanje, da rdeča oznaka pomeni podobno kot leta 1976 novogradnjo, rumena sanacijo z državnim denarjem in zelena nikakršne pomoči. Končni rezultat spleta navedenih dejavnikov so bili pritiski prebivalstva na člane komisije, naj jim podeli rdečo oznako, in pa nepotrebna jeza med prizadetimi. Navedeni primeri zelo nazorno opozarjajo na pomen in velik vpliv simbolnih dejavnikov in preteklih spoznanj na delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja.

Prenos informacij

Pomemben del kriznega komuniciranja je bilo leta 1998 določanje lokacije potresa, predvsem v luči težav v prvih trenutkih krize, kjer prispele informacije dramatično vplivajo na razumevanje in zaznavanje problema ter na nadaljnji potek kriznega upravljanja in vodenja (t`Hart et al., 1998). Prenos informacij so leta 1998 zaznamovale ravno počasnost prenosa podatkov in informacij med Upravo Republike Slovenije za geofiziko⁸ (URSG) in Centrom za obveščanje Republike Slovenije (CORS) ter kadrovske in postopkovne pomanjkljivosti v delovanju CORS. Kot glavno pomanjkljivost kriznega načrtovanja v okviru sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja lahko označimo podcenjevanje vloge medijev v sodobnih krizah. Tako je 12. aprila 1998 o potresu prva poročala italijanska državna televizija, katere poročanje so povezali vsi elektronski mediji v Sloveniji. To je sprožilo plaz klicev prebivalstva in medijev na številko 112, tako na regionalni, kot tudi na nacionalni ravni in tudi na Observatorij na Golovcu. Ker niti CORS niti ReCO Nova Gorica kadrovske nista bila pripravljena na soočanje s takšno množico klicev, je prišlo do začasne blokade obeh centrov, kar je onemogočilo izmenjavo informacij. CORS se je, ker mu URSG več kot uro in pol po prvem potresnem sunku ni podala podatkov o natančni lokaciji potresa, sočal še s problemom informacijskega vakuuma glede lokacije potresa. Resda je URSG ob 13.15 uri pripravila za CORS

preliminarno poročilo o potresu 75 km severozahodno od Ljubljane, ki pa je bil skupaj s poročili nekaterih ReCO zavajajoč, ker je CORS usmerjala k lokaciji potresa nekje na območju zahodne Gorenjske. Šele prva sporočila ReCO Nova Gorica nekje okoli 14.00 ure in natančnejša poročila medijev⁹ so postopoma razkrivala dejansko lokacijo potresa v okolici Kobarida, kar je dokončno ob 14.28 uri potrdilo tudi poročilo URSG. Razloge za tako dolgotrajno pripravo podatkov v URSG je treba iskati v tedaj slabi in zastareli mreži terenskih potresnih opazovalnic, obremenjenosti telefonskih linij in dejstvu, da URSG zaradi proračunskih omejitev ni izvajala prazničnih dežurstev v Observatoriju na Golovcu. Kot zanimivost naj navedem, da je poveljnik CZ občine Kobarid prek neformalnih linij in informacij uspel določiti lokacijo potresa v okolici vasi Drežnica že nekje okoli 13.30 ure. Če povzamem, lahko ugotovimo, da je prepočasen prenos podatkov iz URSG na CORS privedel do informacijskega vakuuma, ki je onemogočil izvajanje z državnim načrtom zaščite in reševanja ob potresu predvidenih nalog obveščanja in alarmiranja. Množica telefonskih klicev v CORS in ReCO Nova Gorica je povzročila blokado obeh centrov in tudi njuno medsebojno izmenjavo podatkov ter predvsem v primeru ReCO onemogočil njegovo komunikacijo z lokalnimi akterji kriznega upravljanja in vodenja. Nenazadnje je potres opozoril na nezadostno kadrovske zasedbo obeh centrov za delovanje v pogojih obsežnejše krize in na nepopolne načrte obveščanja oz. katere odgovorne osebe morajo centri za obveščanje v tovrstnih primerih obveščati.

Mediazacija

Potres v Posočju je v Sloveniji opozoril na fenomen, ki ga t`Hart, Heyse in Boin (2001) opredeljujejo kot mediazacija kriznega upravljanja in vodenja, Lagadec (1997) pa kot delovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja v medijsko pogojenem okolju ali t. i. »media driven environment«. Oba pojma se navezujeta na vse pomembnejšo vlogo, ki jo množični mediji zavzemajo v sodobnih družbah in posledično tudi v delovanju sistema kriznega upravljanja in vodenja. Žal pa, kot je pokazala praksa v Posočju, sistem kriznega upravljanja in vodenja ni bil pripravljen na sodobne medijske izzive. Bistvene so bile pomanjkljivosti v urjenju in usposabljanju oz. v kriznem načrtovanju, katerega integralni del bi moral biti, glede na teoretična spoznanja in tudi empirična dejstva, dodelan krizni komunikacijski načrt, ki naj bi vseboval vsaj naslednje prvine (t`Hart, 1997: 209):

- določitev časovne točke prvega kontakta z mediji,
- opredelitev osnovnih predpostavk in percepcij glede vloge medijev in njihovega odnosa do akterjev kriznega upravljanja in vodenja (sovražen ali zavezniški odnos, profesionalni mediji ali divji zahod ...),
- aktiviranje osnovne medijske infrastrukture (konfe-

⁸ Današnji Urad za seizmologijo v okviru Agencije za okolje Ministrstva za okolje, prostor in energetiko.

⁹ Čeprav so bila nekatera poročila medijev tudi zavajajoča in napačna, npr. italijanska državna televizija je poročala o porušenem mestu Kobarid.

- renčna soba ...],
- ritem kontaktov z mediji (npr.: redne novinarske konference, intervjuji ...],
- priznavanje heterogenosti medijev (tiskani, elektronski ...],
- skrb za tuje medije (prevajalci ...],
- ravnotežje med formalnimi in neformalnimi strategijami odnosov z mediji.

Večina avtorjev ugotavlja, da le razdelan krizni komunikacijski načrt in jasna strategija odnosov z mediji omogočata uspešno medijsko delovanje akterjev kriznega upravljanja in vodenje ter preprečujejo pojav različnih kredibilnostnih pasti¹⁰. V Posočju je odsotnost kriznega komunikacijskega načrtovanja privedla do ostrih antagonizmov med mediji in strukturami ZRP, kredibilnostnih pasti, vrednostnih konfliktov pri posameznih članih ZRP o smiselnosti njihovega početja glede na poročila medijev in do ekstremnega negativizma nekaterih medijev pri poročanju o delovanju kriznega upravljanja in vodenja. Ne glede na ocene o senzacionalizmu medijskega delovanja in rumenem tisku mora sistem kriznega upravljanja in vodenja upoštevati, da mediji, kot opozarjajo Lindy, Stern in Svedin (2000): »še tako učinkovito krizno upravljanje in vodenje lahko prikažejo kot popoln neuspeh.«, oz. kot pravi t`Hart (2001): »mediazacija na eni strani zmanjšuje avtoriteto akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter na drugi strani krepi vlogo medijev, še posebej na področju javne percepcije delovanja akterjev kriznega upravljanja in vodenja«. Glede na navedeno se mora slovenski sistem kriznega upravljanja in vodenja s problemom odnosov z mediji in ohranjanjem lastne kredibilnosti ter javne podobe soočiti sistematično in organizirano, predvsem pa z razdelanimi načrti kriznega komuniciranja na vseh ravneh in v vseh organih kriznega upravljanja in vodenja.

Sklepne misli

Potres v Posočju leta 1998 je opozoril, da lahko t. i. »običajna« naravna nesreča, ki so jo mnogi obravnavali kot nezapleten šolski primer, vsebuje mnoge zelo kompleksne prvine sodobnih kriz, ki vplivajo na potek in pogojujejo uspeh kriznega upravljanja in vodenja. Krizno načrtovanje mora biti celovito in odsev realnih kapacitet in zmožnosti sistema na vseh njegovih ravneh. Vaje in urjenja morajo biti intenzivna in realistična ter predmet stroge strokovne analize, ki vodi v odpravo mogočih pomanjkljivosti, odkritih med vajami in urjenji ter ne smejo biti samo rutinska periodična dejavnost. Pristojnosti in razmerja med posameznimi organi odločanja morajo biti jasna in nedvoumna ter v skladu z doktrinarnimi načeli in izhodišči, stopnja adaptacije njihovih medsebojnih razmerij mora biti predvidljiva in jasno razvidna. Kot pomemben dejavnik krize se je izpostavilo vprašanje razumevanja krize in njenega širšega

konteksta, ki v primeru Posočja ni bilo enotno in je vodilo v težave pri delovanju sistema. Večjo pozornost bo treba nameniti vprašanju procesiranja informacij, predvsem v sistemu opazovanja, obveščanja in alarmiranja v prvih trenutkih po izbruhu krize. V odnosih z mediji in javnostjo bo treba posvetiti več pozornosti enotnemu in celostnemu pristopu, s ciljem zagotavljanja kredibilnosti delovanja in javne podobe sistema.

Viri in literatura

1. Brändström A., 2001. Coping with a Credibility Crisis: The Stockholm JAS Fighter Crash of 1993. V: Sundelius B. (urednik), A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Stockholm, Vol.13/ 2001.
2. Brändström A. in M. Malešič, 2004. Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspective, V: Sundelius B. (urednik), A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Stockholm, Vol.26/ 2004.
3. Državni zbor RS, 1994. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ljubljana; <http://www2.gov.si/>, 13. 5. 2002 ali Uradni list št. 64/94.
4. Državni zbor RS, 1993. Zakon o gasilstvu, Ljubljana; Uradni list št.71/93.
5. Gosar, A., Živčič, M., Ceci, I. in Zupančič, P., 1999. Seizmološke značilnosti potresa. Ujma 13, 57–66.
6. Lagadec, P., 1997. Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations. Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5 (1), 24–31.
7. Stern, E., 2001. Crisis Decisionmaking, A Cognitive-Institutional Approach, V: Sundelius Bengt (urednik), A Publication of the Crisis management Europe Research Program, CRISMART, Stockholm, Vol.6/ 2001.
8. Stern, E. in Sundelius, B., 2002. Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program. International Studies Perspective, 3, 71–88.
9. t`Hart, P., 1997. Preparing policy Makers for Crisis Management: The role of Simulations. Journal of Contingencies and Crisis Management, 5 (4), 207–215.
10. t`Hart, P., Stern, E. in Sundelius, B., 1998. Crisis management - An Agenda for Research and Training in Europe. Cooperation and Conflict, Vol. 33(2), 207–224.
11. t`Hart, P., Heyse, L. in Boin, A., 2001. New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: setting the Agenda. Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 9(4), 181–188.
12. Ušeničnik, B., 1999. Ukrepanje ob potresu. Ujma 13, 71–85.
13. Uprava RS za zaščito in reševanje. Poročilo o potresu, ki je 12. 04. 1998 prizadel severozahodno Slovenijo. Ljubljana, 11. 5. 1998.
14. Yusko, P. K. in Goldstein, H. W., 1997. Selecting and Developing Crisis Leaders Using Competency-Based Simulations. Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5(4), 216–223.

¹⁰ Lindy, Stern in Svedin (2000) definirajo kredibilnostno past kot: »...nevarnost, v kateri akter kriznega upravljanja in vodenja hazardira s svojo kredibilnostjo s kratkovidnimi ali nerealnimi obvezami drugim akterjem, prizadeti javnosti ali širši javnosti.«