

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/320518945>

Katasztrófák: avagy hogyan lett a Katrina hurrikánból és a fukushimai atombalesetből politikai válság

Chapter · October 2017

CITATIONS

0

READS

59

1 author:



Rudolf Metz

Hungarian Academy of Sciences

15 PUBLICATIONS 17 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Political Leadership: Theory and Comparative Research [View project](#)

2. fejezet

Katasztrófák: avagy hogyan lett a Katrina hurrikánból és a fukushimai atombalesetből politikai válság

METZ RUDOLF

*Magad uram, ha szolgád nincs.
(magyar közmondás)*

A természeti katasztrófák sohasem politikai vákuumban jelennek meg. Hatásuk a politikára, politikai szereplőkre széles körben kutatott (Abney and Hill 1966; Davis and Seitz 1982). Jelenthetnek óriási kockázatot, hiszen a választók előszeretettel büntetik meg vezetőiket ilyen helyzetekben (Malhotra and Kuo 2009; Gasper and Reeves 2011). Másfelől a katasztrófák lehetőséget is teremtenek a vezetők számára, hogy vezetői képességeikről tanúbizonyosságot tegyenek és javítsák választási esélyeiket (Abney and Hill 1966; Bytzek 2008).

A katasztrófák szövődményeként a vezető reaktív szerepbe kényszerül, mozgásteret leszűkül, erősen függ az intézményesült mechanizmusoktól és környezettől (Quiroz Flores and Smith 2013). Ennélfogva a szakértelem felértékelődik. Amennyiben a katasztrófavédelmi mechanizmusok jól működnek, a vezetés nagyrészt csak a szimbolikus feladatokra korlátozódik: a vezetők megjelennek az érintett területeken, tájékozódnak a fejleményekről, tájékoztatnak az intézkedésekről, biztosítják támogatásukról az érintetteket a nyilvánosság előtt, és megelőzik a pánik továbbgyűrűzését, azt üzenve: „A vezetés a helyén van!”¹

Egy-egy katasztrófa csak akkor eszkalálódhat politikai válsággá, ha nem működnek megfelelően a vezető által irányított válságkezelő mechanizmusok, ami megnöveli az igényt a vezető közvetlen beavatkozására. Ezt láttatja az összehasonlítani kívánt két esetünk is: George W. Bush, amerikai elnök vezetése a 2005-ös Katrina hurrikán ideje alatt és Kan Naoto japán miniszterelnök vezetése a 2011-es japán hármaskatasztrófa során. Mindkét esetben a vezetőt egy nagy kiterjedésű külső sokk egy politikailag instabil helyzetben, egy erősen bürokratikus környezetben találta, viszont amíg az amerikai esetben inkább sikertelenek, addig a japán példában relatíve sikeresebbnek bizonyult a vezetés. Amíg Japánban tradicionálisan gyenge, addig az Egyesült Államokban erős a végrehajtói vezetés (lásd 9. fejezet),

¹ Tökéletes példa erre a scenárióra Gerhard Schröder német miniszterelnök válságvezetése az elbai árvíz idején (Bytzek 2008).

illetőleg amíg Kannak egy öröklött bürokráciával kellett megküzdenie, addig Bush az általa létrehozott intézményrendszerre támaszkodhatott; mégis egyik esetben sem működtek a katasztrófavédelmi mechanizmusok. Mindkét válságkezelés „bürokratikus rémálommá” vált, viszont amíg Kan proaktív és erős, közvetlen vezetési stílust alkalmazott, addig Bush passzív és távolságtartó volt, aki a feladatokat inkább delegálta. A vezetési stílus különbözősége rámutat arra, hogy amennyiben nem működnek a mechanizmusok, a vezetésnek aktívabb szerepet kell felvállalnia a válság kezelésében. Kérdésünk ennek megfelelően az, hogy a vezetés folyamata hol siklott ki a két esetben. Pontosabban fogalmazva: hol és miben akadt el a vezető, s ezeket az akadályokat miképpen sikerült vennie?

Egy-egy történetet többféleképpen is meg lehet írni. A kutató narratívaalkotása mindig öncélú: valamit ki akar emelni a történetből, egyes tények fontosabbnak tűnnek számára, mások kevésbé. Ahogy egyes könyvek, filmek és saját elbeszéléseink, a jelen történeteink sem lineárisan fognak haladni. Először kiemeljük a katalizátorként ható eseménysort, katasztrófát és hatását, valamint a közvetlen politikai reakciót. Másodsor visszaugrunk az időben, s leírjuk a vezető intézményi környezetét, majd közelebb lépve fókuszálunk a vezető személyére, vezetési stílusára. Végezetül felfejtjük azokat a szálakat, amelyek a vezetőt különböző akadályok felé terelték. A két eset bemutatása után a konklúzióban levonjuk az általunk megfogalmazott problémára vonatkozó tanulságot, és reflektálunk kótetünknek az esetre releváns téziseire.

1. George W. Bush és a Katrina hurrikán

Az amerikai elnök számára két íratlan szabály van a katasztrófák kezelésében: „cselekedj gyorsan” és „küldd az összes katonát”, mert az állam képviselői vonakodnak beismerni, hogy segítségre van szükségük (Sylves 2006, 43). Bush egyiknek sem tett eleget az Egyesült Államok történetének legnagyobb anyagi kárral és az egyik legtöbb halálos áldozattal járó Katrina hurrikán² idején, amely 2005. augusztus 29-én csapott le Louisiana, Mississippi és Alabama államra. Noha az elnök gyorsan példátlan mentőcsomagot hirdetett, és 64 milliárd dollárnyi támogatást ígért, mind-

2 A válságkezelés nagyságát illetően kirívó számokkal találkozunk. A vihart egy árhullám követte, amely New Orleans 88%-át elárasztotta. A trópusi ciklon 108 milliárd dollár anyagi kárt okozott, és 1245-1836 emberéletet követelt, amelynek 85%-a Louisiana, 80%-a közvetlenül New Orleans lakosságát érintette. Az elnök a vészhelyzetet megközelítőleg 230 ezer km² kiterjedésű területre hirdette ki, amely megközelítőleg egy Egyesült Királyság nagyságú területet jelent. New Orleans evakuációja, amely közel 1,1 millió főt érintett, volt az ország legnagyobb ilyen művelete. Összesen 146 292 ember maradt napokig élelem, ivóvíz, egészségügyi ellátás és tisztálkodási lehetőség nélkül. Közel 50 ezer katonát vetettek be a katasztrófa alatt, amely a polgárháború óta az ország legnagyobb belföldi katonai műveletének bizonyult. Az Amerikai Vöröskereszt egy kétmilliárd dolláros és 220 000 főt megmozgató operációt vezetett a 3,7 millió túlélő megsegítésére.

ez mégsem menti fel a kormányzatot a „közpolitikai fiaskó” miatt: lassú szövetségi reakció, az ügynökségek közötti koordináció és kommunikáció hiánya, az erőforrások nem hatékony felhasználása. Az elnök több alkalommal is vállalta a felelősséget a kialakult káoszért (a továbbiakban az angol nyelven megjelent forrásmunkák magyarra fordítása a fejezet szerzőjétől származik):

„A Katrina súlyos gondokra mutatott rá a kormányzat minden szintjén a reakcióképességünkben. S amennyiben a szövetségi kormányzat nem végezte el feladatát megfelelően, akkor azért vállalom a felelősséget. Akarom tudni, hogy mi ment jól és mi ment rosszul.” (2005.09.13.) (ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 54)

„A rendszer a kormányzat egyik szintjén sem volt jól koordinált, és azok túl voltak terhelve az első pár napban.” (2005.09.15.) (ford. tőlem) (idézi: Sylves 2006, 54)

A Fehér Ház által kiadott állásfoglalásban is nagy hangsúlyt kapott a felelősség kérdése:

„A kormányzat meg fogja tanulni a Katrina hurrikán leckéjét. A kormányzat nem minden szintje reagált egyenlő mértékben a Katrina okozta pusztításra. Noha a katasztrófával szembenézők derekasan megállták a helyüket a legrosszabb körülmények között is, a koordináció egyik szinten sem volt megfelelő. Négy évvel szeptember 11-e után, az amerikaiak jobbat vártak. Bush elnök vállalja a felelősséget a szövetségi kormány problémáiért és az azok megoldásáért.” (ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 32)

A hurrikánt nem lehetett váratlan sokként kezelni. A szövetségi, az állami és a helyi kormányzat jóval az esemény bekövetkezése előtt tisztában volt a közelgő trópusi viharral és az esetleges „szövődményeivel”, mégis azt rutin kihívásként kezelték. New Orleans polgármestere, Ray Nagin és Louisiana kormányzója, Kathleen Babineaux Blanco csak az utolsó pillanatban kezdték meg a város kiürítését. Az elnök és a kabinet nem szakította meg az előre megtervezett programját. Az elődeinél hosszabb „nyári szabadságokat” tartó Bush az esemény után három nappal tért csak vissza texasi birtokáról a fővárosba. A hurrikán idején a fontosabb döntéshozók is szabadságon voltak: Dick Cheney alelnök Wyomingban, Condoleezza Rice Manhattanben, Andy Card kabinetfőnök Maine-ben, Nicolle Devenish kommunikációs igazgató és Mark McKinnon szenior kommunikációs tanácsadó Görögországban volt.

Noha a közvéleményben a felelősség megoszlott a válságkezelésben részt vevő szereplők között (Fletcher and Morin 2005; Poll: Most Americans... 2005), mégis a katasztrófa erősen hozzájárult Bush csökkenő népszerűségéhez, amely fontos faktornak bizonyult a Demokrata Párt képviselőházi többségének kialakulásában 2006-ban (Jacobson 2007).

1. táblázat. A Katrina hurrikán okozta katasztrófásorozat idővonala, 2005

08.25.	A Nemzeti hurrikán Központ jelentést tesz egy potenciális tornádó kialakulásáról.
08.26.	A Katrina hurrikán 1-es kategóriájú viharként csapott le Floridára.
08.27.	A hurrikán 3-asról 4-es kategóriájú viharra erősödött. Blanco kormányzó kérésére Bush kihirdette az érintett területekre a szükségállapotot, és felhatalmazta a Belbiztonsági Minisztériumot és a Szövetségi Válságkezelő Ügynökséget a katasztrófaelhárítás koordinációjára.
08.28.	A hurrikán 4-esről 5-ös kategóriájúra erősödött, megnövelve a jóslt áradat nagyságát, amely potenciális katasztrófát jelent.
7:00	Miután Blanco és Bush egyeztetett, New Orleans polgármestere, Ray Nagin kötelező kiürítést hirdetett meg.
08.29.	A hurrikán 4-es erősségű viharként érte el Louisiana partjait, de New Orleanst 35 mérfölddel elkerülte a vihar centruma és tovább gyengült az erőssége. A vihart követő árhullám átszakította a város gátjait.
08.31.	Bush a délután folyamán tért vissza a fővárosba.
09.01.	Országosan harmincezer nemzeti gárdistát mozgósítanak, akik csak napok múlva érkeznek meg.
09.02.	Bush a helyszínen tesz látogatást.
09.03.	Bush bejelenti a Nemzeti Gárda kármentésbe bevont alakulatainak további növelését.
09.04.	Bush proklamációjában kéri, hogy az összes szövetségi épületen vonják félárbocra a nemzeti lobogót és tartsák úgy szeptember 20-ig a Katrina hurrikán áldozatai előtt való tisztelet jeleként.
09.05.	A hadsereg megjavítja a várost körülvevő gátakat, és elkezd a víz kiszivattyúzását.
09.06.	A Szövetségi Válságkezelő Ügynökség kéri a sajtó munkatársait, hogy az áldozatok iránti tisztelet miatt ne készítsenek felvételeket halottakról.

Forrás: Sylves 2006 alapján

A politikai körülmények és a vezető személye

A hurrikán a politikai vezetést sebezhető állapotban találta. Az instabilitást jelezte: az egyre népszerűtlenebb iraki háború, a „meg nem talált” tömegpusztító fegyverek, titkosszolgálati eszközök jogtalan használata, titkosszolgálati anyagok kiszivárogtatása miatt vezető fehér házi tanácsadók (Scooter Libby és Karl Rove) ellen indított nyomozások.

A katasztrófa sikertelen kezelése Bush politikájának alapjait rengette meg. Három évvel a Belbiztonsági Minisztérium felállítása és egy évvel a Nemzeti Intézkedési Terv (*National Response Plan*) megalkotása után az első próbatétel során csődöt mondott a szeptember 11-e utáni közpolitikai paradigma. A 2001-es szeptemberi terrortámadást követően az elnök hatalma centralizálódott (erről bővebben a 9. fejezetben). Ennek keretében a 2002-es belbiztonsági törvény a Szövetségi Válságkezelő Ügynökséget (*Federal Emergency Management Agency*) a Belbiztonsági Minisztérium alá rendelte, így az elvesztette közvetlen kapcsolatát a kabinettel, valamint politikai befolyását és a pénzügyi forrásainak egy részét.

Bár az 1950-es évek óta a természeti és nem-terror, ember által okozott katasztrófákat ritkán nyilvánították nemzetbiztonsági ügynek, az új közpolitikai irányvonalban mégis összemósították az ember okozta (terror) és a természeti katasztrófák, amelyek így a „nemzeti jelentőségű katasztrófák” kategóriájába kerültek és nemzetbiztonsági ügygé váltak. A bevezetett nemzeti katasztrófa kategória olyan eseményeket foglal magába, amelyek aktuálisan vagy potenciálisan súlyos következményekkel járhatnak, és szövetségi beavatkozást igényelnek (Sylves 2006, 27–28). Az 1988-as Stafford-törvény értelmében az elnök kormányzói kérésre hirdeti ki a szükségállapotot. Viszont az Intézkedési Terv, az új kategória értelmében a szövetségi szereplők (Belbiztonsági Minisztérium, Szövetségi Válságkezelő Ügynökség) kezébe került a kezdeményezés lehetősége. Tanácsukra az elnök deklarálja a szükségállapotot és aktiválja az Intézkedési Tervet és a szövetségi, állami és helyi ügynökségeket a Belbiztonsági Minisztérium által megalkotott Nemzeti Válságkezelési Rendszer (*National Incident Management System*) koordinációja alá helyezi. Mindazonáltal az előkészületekért és óvintézkedésekért a helyi és állami szint lett a felelős. Ezzel hatásköri „szürkezónák” keletkeztek, amelyek a Katrina hurrikán esetében is megmutatkoztak.

A kialakított intézményi környezet összhangban állt Bush vezetési stílusával, viszont ahogy később látni fogjuk, a katasztrófa okozta változások már korántsem. Vezetési stílusa és személyisége meghatározta az adminisztráció válságkezelési kimenetelét. Amíg egyes vezetők több információt igényelnek, és személyesen kívánják kontrollálni a folyamatokat, addig Bush és a hozzá hasonló vezetők kevésbé érzik szükségesnek, hogy kellő információk birtokában legyenek, és részt vegyenek az ügyek részletekbe menő intézésében. Az adminisztratív reform tükrözte Bush vezetési stílusát. Egyszerre alkalmazta az üzleti szférában megszokott menedzserattitűdöt az erős végrehajtó csapattal (Boin et al. 2010, 717). Ez azt jelentette, hogy a részletkérdéseket, feladatokat előszeretettel delegálta egy szűk körnek, akik esetében fontosabb volt az ügyek menedzselésének képessége és a lojalitás, mint adott esetben a szakértelem. Kritikus volt tehát az intézményi környezet, elsősorban azon személyek miatt, akik kulcspozíciót tölthettek be (Preston 2008). Olyan embe-

rekkel vette körbe magát, akik hasonló elképzelésekkel rendelkeztek és hűségükről megbizonyosodott. Az események két kulcsszereplője, a Belbiztonsági Minisztérium vezetője, Michael Chertoff és a Válságkezelő Ügynökség igazgatója, Michael Brown egyaránt a 2000-es elnöki kampányában edződtek. Az elnök em igényelte a döntéshozatalhoz a konzultációk sorát. Bár így az információk erősen szűrve és szelektálva érkeztek meg hozzá, mégis nyugodt szívvel tudta delegálni a feladatokat. Bush környezete (kabinetfőnök-helyettes Joe Hagin, Karl Rove és Dan Bartlett) a Katrina hurrikán kritikus szakaszában nem tudott friss információkkal szolgálni, így első számú hírforrásnak a média számított. Mindez információhiányt okozott a vezetésben. Az adminisztráció mindig le volt maradva az események mögött. A belső kör zártnak, inkompetensnek bizonyult. Lehetetlenné vált a közvetlen vezetést helyettesítő „beosztottak” használata, s így Bush személyisége és vezetési stílusa inkompatibilis volt a krízissel, amellyel csak tovább mélyült a kialakult válság.

Az elnök kevés figyelmet szánt a Katrina hurrikán okozta válságnak. Az esemény előtti napon a crawfordi birtokán röviden beszélt a riportereknek, ebben mindössze 203 szót ejtett a közelgő katasztrófáról és 819 szóban gratulált az iraki népnek az új alkotmányukért. (Sylves 2006, 45) Az esemény napján egy egészségügyi reformmal foglalkozó rendezvényen mondott 44 perces beszédében csak 156 szót szánt a kérdésnek (Sylves 2006, 47). Még aznap egy másik hasonló témájú rendezvényen ugyancsak kitért a kérdésre:

„Most hogy a vihar elvonul, itt az idő, hogy a kormányzat segítsen az embereknek talpra állni. Akik aggódnak, hogy fel vagyunk-e készülve vagy sem a segítségnyújtásra, ne tegyék. Azok vagyunk. Ott vagyunk a helyszínen. Ott van a helyszínen a felszerelésünk, ott vannak a helyszínen a készleteink. S ha egyszer fel tudjuk mérni a károkat, akkor képesek leszünk bevonulni és segíteni azoknak a jó embereknek, az érintett területeken.” (ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 48)

Bush csak augusztus 31-én különgepéről szemlélve döbönt rá a helyzet súlyosságára: „...teljesen eltörölte a föld színéről. Ez pusztító és biztosan kétszer olyan pusztító lent a földön” (idézi Sylves 2006, 49). Ezt követően nagyobb hangsúlyt adott Bush a kérdésnek, később viszont újra súlytalanná vált az ügy: a 2006-os országértékelő beszédében alig, míg a 2007-esben egyáltalán nem tért ki a Katrina hurrikán okozott katasztrófára, amelynek témája eltörpült a terrorizmus és Irak tárgyköre mellett.

A katasztrófa alatt a kormányzati káoszban döntő volt Bush személyes vezetésének hiánya: elkerülte a folyamatokba való beavatkozást, nem szentelt kellő figyelmet a problémáknak. A 2011. szeptember 11-ei terrorcselekmény után tapasztalt szimbolikus és cselekvő vezetés, amely részben sikeressé tette akkor, most teljesen hiányzott. A szeptember 11-ei terrortámadás után Bush majdhogynem hősies

(Roper 2004), sőt időlegesen karizmatikus (Bligh, Kohles and Meindl 2004; Greinstein 2008) vezetőként lépett fel, viszont a Katrina után a nyilvánosság előtt a kritikák keresztútjében küszködött (Liu 2007; Preston 2008).

A vezetést gátló, semlegesítő tényezők

A felállított vizsgálóbizottságok jelentései³ alapján a válságkezelő vezetés két dimenzióban tűnt hatástalannak és eredménytelennek: horizontálisan az elnök és a Belbiztonsági Minisztérium, a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség viszonylatában, illetve vertikálisan a szövetségi és az állami szint viszonylatában.

Bush és a Belbiztonsági Minisztérium, a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség. 2003-ban a minisztérium kialakítása és az ügynökségek integrációja után a Válságkezelő Ügynökség csak egy volt a 22 ügynökségből, amelyet az új minisztérium magába tömörített. Az erős politikai patronázs okán jellemző volt a szervezetek közötti verseny és a politikai-bürokratikus konfliktus. A Bush-adminisztráció újradefiniálta a Válságkezelő Ügynökség szerepét. Az átalakítás és az új cselekvési terv megváltoztatta a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség természetét, amelynek addig a szövetségi beavatkozás koordinálása volt a feladata. Az új szerepében csökkent azon képessége, hogy befolyásolja az állami szintű készületi állapotot. Összességében meggyengültek az állami hivatalokkal a kapcsolatai.

A nagymértékben csökkent források és a minisztériumban tapasztalt agyelszívás lehetetlenné tette, hogy feltöltsék a megüresedett pozíciókat. Ennek eredményeként 15-20%-os volt a személyzeti hiány, amely megközelítőleg 2500 be nem töltött státuszt jelentett. A tapasztalt vezetők szétszóródtak a minisztériumon belül, míg helyüket tapasztalatlan politikai kinevezettekkel vagy egyáltalán nem töltötték fel. Mindez a kritikus funkciók ellátásában is megmutatkozott. Az ügynökség a beszerzés területén 55 embert foglalkoztathatott volna, de a Katrina idején 36 ember dolgozott ott, sőt később a minisztérium egy felmérésében kimutatta, hogy egy 95-125 fős keretre lenne szükség. Ezzel aláásták az ügynökség katasztrófaelhárító csapatainak készenlétét és erősségét. A mentőcsapatok egy része nem lehetett ott a Katrina által érintett területeken, mert nem rendelkeztek kellő felszereléssel, megfelelő személyzettel, és nem részesültek a szükséges képzésben. Sőt némely egység

3 A Bush-adminisztráció erősen ellenezte a kérdést kivizsgáló független bizottság felállítását, akárhogy is kérvényezték azt a Kongresszust uraló republikánusok. Így végül két, a republikánusok által dominált kongresszusi bizottság jött létre a képviselőházban és a szenátusban. 2006-ban a képviselőházi bizottság „A kezdeményezés kisiklása” (*A Failure of Initiative*) címen, a szenátusi bizottság „Egy nemzet még felkészületlen” (*A Nation Still Unprepared*) címen adott ki riportot a válságkezelés során felmerült problémákat és az azok lehetséges orvoslására tett javaslataikat összegezve. Ezen kívül a Fehér Ház is felállított egy bizottságot, amely az általa összeállított dokumentum „A szövetségi válasz a Katrina hurrikánra: levont tanulságok” (*The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*) címet viselte.

1. ábra. A válságkezelés csatornáit a Katrina hurrikán idején



csak névleg létezett. A személyzet foghíjas volt az állami szintű operatív feladatok esetében is. Például Louisianában 43-45 fő állt az ügynökség rendelkezésére, amely csupán 60%-os feltöltöttséget jelentett.

A Katrina hurrikánt „normál” viharként, „rutin” helyzetként értékelték, s így rosszul, késve reagáltak a korai figyelmeztetésekre. Chertoff 36 órát várt a nemzeti jelentőségű katasztrófa deklarálásával, noha arról már augusztus 27-én megkapta az előrejelzéseket. A későbbi kárelhárítást, kárenyhítést a katasztrófa eszkalálódása után is inercia jellemezte. Jól leírja a helyzetet az a pillanat, amikor a Chertoff és Brown a kérdező riportertől tudják meg, hogy ezer menekültet a kongresszusi központban helyeztek el. A Válságkezelő Ügynökség a kellő előkészületi és óvintézkedéseket nem hozta meg, és így a mentési, kárelhárítási feladatokban sem tudott részt venni. A mentőegységeket, a kiegészítő személyzetet, az orvosi egységeket, és a kommunikációs eszközöket nem telepítette megfelelően a helyszínre; nem készítette elő ellátmányokat és bevethető katasztrófaelhárító csapatokat; nem vett részt kellőképpen a kiürítésben; nem hozott létre elég gyorsan helyszíni operatív központot.

A központi irányítást is a felelősség, a feladatok átfedése és zűrzavar jellemezte. Három szövetségi operatív parancsnokság is működött a helyszínen: az Egyesített Területi Iroda a szövetségi koordinátorral az élén, a szövetségi főtisztviselő és a Katrina Egyesített Különítmény. Mind a három szervezeti egység egymástól függetlenül hozta meg az operatív döntéseit anélkül, hogy a koordináló feladatokat ellátó Egyesített Területi Irodával egyeztettek volna. Sőt a szövetségi főtisztviselői állás betöltését Brown többségében mellőzte, noha az az ő felelőssége lett volna. Jól jellemzi a kialakult káoszt, hogy szeptember 1-jén az Amerikai Vöröskereszt

300 000 készítelt kért a Válságkezelő Ügynökségtől, de azt az ügynökség lemondta, majd újrendelte, és csak október 8-ára szállította le.

Erősítette a kaoszt, hogy a szövetségi ügynökségek, beleértve magát a Belbiztonsági Minisztériumot, nem ismerték kellőképpen az Intézkedési Terv és a Válságkezelési Rendszer által meghatározott feladatukat és felelősségüket. Chertoff hezitálása és a létrehozott különítmény ellentétes volt az Intézkedési Tervvel. A katasztrófakezelési keretrendszer célja épp az lett volna, hogy a felgyorsítsa a szövetségi reakciót azon esetekben, amelyek kezelése meghaladják az állami és helyi hivatalok képességeit és erőforrásait. A Belbiztonsági Minisztérium és a Válságkezelő Ügynökség felkészületlensége és inkompetenciája lehetetlenné tette, hogy a betöltsék a válságkezelő gépezetben kijelölt szerepüket.

Mindenek tudatában érthető, hogy miért kavart nagy vihart Bush szeptember 2-án tett azon megjegyzése, amely Brownt és a Válságkezelő Ügynökséget méltatta: „Brownie, igazán jó munkát végzel. A Válságkezelő Ügynökség igazgatója 24 órát dolgozik (taps). Ők 24 órát dolgoznak egy nap. Még egyszer, az én hozzáállásom olyan, hogy ha valami nem megy teljesen jól, akkor mi mindent megteszünk azért, hogy az teljesen jól menjen. Ha problémák merülnek fel, mi meg fogjuk oldani azokat a problémákat.” (idézi Sylves 2006, 52) Szeptember 9-én Chertoff visszahívta Brownt a katasztrófaelhárítási művelet éléről, a helyét Thad W. Allen, a parti őrség admirálisa vette át. Három nappal később, szeptember 12-én Brown lemondott az ügynökség éléről.

Bush és Louisiana, New Orleans. A helyi hivatalok már az első pillanatoktól kezdve túl voltak terhelve. Az Incidenskezelési Rendszer és az Intézkedési Terv értelmében az előkészületi és készenléti feladatokat a helyi, állami hatóságok kötelessége lett volna elvégezni. New Orleans polgármestere, Ray Nagin képtelen volt a város katasztrófaelhárítási tervét végrehajtani, amelyet egy kommunikációs nehézségekkel küzdő szálloda bálterméből irányított, ahelyett hogy a jól felszerelt szükségállapot operációs központból tette volna mindezt. De komoly hiányosságok merültek fel város által kezelt töltésrendszer karbantartásában is.

A szövetségi hivatalokhoz hasonlóan a helyi aktorok sem tudtak élni a korai figyelmeztetések által nyújtott előnnyel. A Nemzeti Meteorológiai Szolgálat figyelmeztetésére kihirdették a szükségállapotot pénteken, három nappal az esemény előtt, viszont Nagin csak vasárnap rendelt el kötelező érvényű evakuációt. Továbbá a helyi hivatalok képtelenek voltak biztosítani a szükséges élelmezési és egészségügyi ellátást. Nagin azonban nem kért szövetségi támogatást az evakuáció lebonyolításához.

Augusztus 29-én Louisiana kormányzója, Blanco végül felhívta Busht: „Elnök úr, szükségünk van a segítségére. Mindenre szükségünk van, amije van.” Később az elnök biztosította őt: „a segítség úton van” (idézi Sylves 2006, 48). Azonban

a kormányzó és munkatársai egyszerűen nem találták a helyüket. Brown egy a New York Timesnak adott interjújában elmesélte, hogy a kormányzó munkatársai segítséget kértek tőle. „Mire van szükségük? Segítsenek, hogy segíthessek” – kérdezte, és a válasz a következőképp hangzott elmondása szerint: „Engedje meg, hogy kitáláljuk.” (idézi Sylves 2006, 54) Blanco potenciális információforrása lehetett volna Bushnak, de hiányzott az effektív kommunikáció kettőjük között. A kormányzó nem látta át a formális procedúrákat, amelyeken keresztül a szövetségi támogatást kérvényezhette volna, amelynél fogva a szövetségi ügynökségek nem tudtak mit kezdeni a kormányzó igényléseivel. A kormányzó nem tudta, hogy hány fős kontingensre van szüksége, s hogy azt hogyan és miként tudja megteremteni. Az esemény napján kért a Nemzeti Gárdától segítséget (5700 fős kontingenst), de a hivatalos kérvény csak két nappal később érkezett meg. Sőt a parancsnoksága alatt álló Nemzeti Gárdát számos komoly kritika is érte. Például koordinátlanságuk miatt az első pár napban nem tudtak az egységek részt venni a zavargások elfojtásában és a humanitárius feladatok elvégzésében.

Mindemellett Louisiana Nemzeti Gárdájának megközelítőleg 40%-a Irakban került bevetésre, amely tovább rontott Bush iraki politikájának amúgy sem jó megítélésén. A Stafford-törvény lehetőséget biztosított az elnök számára, hogy szövetségi szintre emelje a Nemzeti Gárda irányítását, s szeptember 2-án Bush kívánt is ezzel élni, Blanco és Haley Barbour, Mississippi kormányzója elutasította az elnök kérését. Kritikus kérdés volt ez Bush számára, hisz nagyobb szerepet szánt a hadseregnek, sőt a későbbiekben militarizálni kívánta a katasztrófaelhárítást is⁴ (Sylves 2006, 33).

A végkifejlet

Függetlenül a kormányzati hálózatok felkészültségétől, a katasztrófa mérete és kiterjedése szinte lehetetlenné tette, hogy a kormányzat hatékony választ fogalmazzon meg és foganatosítson. Viszont egy proaktív és erős vezetés enyhíthette volna a károkat. A kormányzat túl optimista volt, és a katasztrófát a normál politika (*business as usual*) részének tekintették. Elvégre az Válságkezelési Rendszer és az Intézkedési Terv arra szolgált volna, hogy az ilyen helyzeteket normál mederben tartsa, bár az ebben foglalt szerepekkel és feladatokkal senki sem volt teljesen tisztában. A gépezetet bürokratikus inercia jellemezte. Bush olyanokra hagyta a válságkezelést szövetségi, állami és helyi szinten, akik képtelenek voltak – helyette – erős vezetést felmutatni, és a kormányzathoz kapcsolódó láncokat egyben tartani.

4 A New Orleansból országosan közvetített beszédében a következőképp fogalmazott: „nagyobb szerepet [kell szánni] a fegyveres alakulatoknak, amely a kormányunk azon intézménye, amely képes masszív logisztikai feladatokat elvégezni pillanatok alatt.” (idézi Sylves 2006, 40)

A válság kezelésében mutatkozó problémák korán beindították az egymásra mutogatást (*blame-game*), amely megrontotta végérvényesen a szövetségi és állami/helyi szint közötti bizalmat (Boin et al. 2010). Elvesztették, elengedték a krízisnarratíva irányításának a lehetőségét, s így a válságkommunikáció a felelőskeresésre korlátozódott, amely tovább nehezítette a válságkezelési törekvéseket. A válságot nem a Katrina katasztrófasorozata (a vihar, az özönvíz, a rendvédelmi és humanitárius krízis) jelentette, hanem a bürokratikus káosz. Az alkalmazott vezetési stílus nemhogy nem javított a helyzeten, de még erősítette is a válságot. Sőt a diszfunkcionális intézményi környezetet a vezető maga hozta létre, így annak hibái súlyosabb politikai következményekkel is jártak. A népszerűtlen iraki háború, a gyengülő gazdaság és a korrupciós botrányok mellett viszont mindez csak egy csepp volt abban a tengerben, ahol az elnök elkerülhetetlenül „béna kacsává” vált, akinek a mozgásteret jelentősen beszűkült.

2. Kan Naoto és a japán hármas katasztrófa

Japánt 2011. március 11-én 14:46-kor Tohoku partjánál Japán történetében eddig mért legnagyobb, 9.0 magnitúdójú földrengés rázta meg. A földrengés után egy megközelítőleg 30-40 méter magasságot is elérő cunami érte Japán északkeleti partjait, közel 20 000 embert magával ragadva. De talán a legkritikusabb helyzet az epicentrumtól 178 kilométerrel arrébb elhelyezkedő Fukushima I (Daiicsi) atomerőműben okozott kár jelentette, amelyet a világ legsúlyosabb atomkatasztrófájaként tartanak számon. A Nemzetközi Nukleáris Esemény Skálán (INES, International Nuclear Event Scale) a legmagasabb, 7-es fokozatot érte el. A hármas katasztrófa miatt megközelítőleg 400 000 embert evakuáltak otthonukból, 270 000 épület részben vagy teljesen megsemmisült, 8 millió háztartás maradt áram, 1,8 millió háztartás vízszolgáltatás nélkül. A becsült anyagi kár 16-25 trillió yen közé tehető.

Kan Naoto és kormánya gyorsan reagált és együtt élt a változásokkal. Négy perccel az eseményt követően összehívta az illetékeseket a miniszterelnök, és létrehozta a Szükséghelyzeti Katasztrófakezelési Központot. Továbbá a kormányzat konkrét törvényi felhatalmazás nélkül gyorsan mobilizálta az Önvédelmi Erők közel 100 000 fős kontingensét. (2. táblázat)

Mindazonáltal kormányzat válságkezelése kaotikus volt, amelyért a közvélemény leginkább Kant és kormányát tette felelőssé, s csak másodsorban az atomerőművet üzemeltető magántulajdonban lévő vállalkozást, a Tokiói Villamosenergiái Társaságot. A krízis, a kritikák és a politikai harc a kormány bukását okozták.

2. táblázat. A 2011-es japán hármás katasztrófa idővonalja

03.11. 14:46	9.0 magnitúdójú földrengés, áramszünet Fukushima I atomerőműben; a reaktorok vészleállása megtörtént, a biztonsági elektromos tápellátás beindul.
15:00	Yoshida Masao, az erőmű vezetője kijelentette, hogy nukleáris veszélyhelyzet van kialakulóban.
15:14	Kan Naoto szükségállapotot hirdetett, amellyel létrejön a Szükséghelyzeti Katasztrófakezelési Központ.
15:27	A Kan-kabinet mobilizálja az Önvédelmi Erőket.
15:37	A 12 méteres cunami eléri az atomerőművet, amellyel a biztonsági elektromos ellátás is megszűnik.
16:45	Kan sajtónyilatkozatában megerősítette, hogy a reaktorokat sikeresen leállították.
17:00	Az 1. sz. reaktor magrobbanása (becsült idő). A zónaolvadás elkezdődött (becsült idő).
17:50	A sugárzás emelkedésének észlelése.
19:03	A nukleáris vészhelyzetet deklarálja a kabinet.
19:45	A kormány az érintett területek lakosságától kéri, hogy ne hagyják el otthonaikat.
20:50	A 2 km-es kitelepítési sáv meghatározása.
21:23	A 3 km-es kitelepítési sáv kijelölése.
03.12. 07:10	Kan meglátogatja az atomerőművet.
15:36	Az 1. sz. reaktor hidrogénrobbanása.
18:25	A kitelepítési sáv 20 km-esre bővítése.
03.14.	Robbanás a 3. sz. reaktoregységben. A kitelepítési sáv 30 km-esre bővítése.
03.16.	4. sz. reaktorban robbanás következett be.

Forrás: Kushida 2014, 39 alapján

Megelőző politikai körülmények és a vezető személye

Kan Naoto pártjának, a balközép Japán Demokrata Pártnak (JDP) 2009-es választási győzelme megtörte a Liberális Demokrata Párt (LDP) több évtizedes egyeduralmát. Az új politikai paradigma, a valódi politikai, „emberközpontú” vezetés ígérete

döntő jelentőségűnek bizonyult.⁵ Japánban krónikus politikai vezetésdeficit uralkodik (Elgie 1995, 135-161; Mulgan 2000). Egyszerre kell a kormányfőnek szembenéznie a kormányfői pozícióiért versengő párton belüli politikai csoportokkal, s az ún. közpolitikai törzsekkel (*zokukkal*). A pártok horizontális és vertikális tagsága mellett a bürokrácia óriási autonómiával rendelkezik: minisztereket megkerülve mezei képviselőket (*backbenchers*) keresnek meg közpolitikai javaslataikkal, egyes kormány által támogatott közpolitikai döntéseket szabotálnak, külön sajtótájékoztatókat tartanak. Ebben a rendszerben a mezei képviselők és a karrierburokraták egymásra találtak, s így két nyomvonalú (a párton és az adminisztrációban) bottom-up döntéshozatali metódus alakult ki (Zakowski 2015, 1-64). Ez a környezet nem kedvez a politikai vezetésnek: 1945-től 2012-ig 34 miniszterelnöke volt az országnak, amely kétségtől óriási szám, főképp a 12 ausztrál és 13 Egyesült Királyságbeli kormányfőhöz viszonyítva. A 2009-es választásokon győztes JDP új miniszterelnöke, Hatoyama Yukio, radikális intézményi reformba kezdett, amely politikai centralizációt jelentett a párton belül és a végrehajtói hatalomban (erről bővebben: Shinoda 2013b, 153-182; Zakowski 2015, 64-106). A következő évben azonban a miniszterelnök és a párt meghatározó vezetői a sikertelen kormányzás, a nemzetközi politikai konfliktusok és az időközben kipattant botrányok következtében visszalépésre kényszerültek.

2010. június 8-án Kan Naoto, a lemondott kormány egyik volt minisztere alakított kormányt. Noha az egyik legnagyobb kritikusa a bürokrácia által vezetett politikának⁶, a kormányalakítás után, tanulva elődje sikertelen politikai irányvonalából, mérsékelte a bürokráciaellenességet és együttműködést kért és ígért, hogy a „valódi politikai vezetés” létrejöjjön:

„A nemzetnek egyszerre kell a politikusok és burokraták támogatása. Jó kombinációjuk és munkamegosztásuk erősíti a japán politikát és adminisztrációt.” (ford. tőlem) (idézi Shinoda 2013b, 184)

Egy másik alkalommal a következőképp fogalmaz:

„Eszünk ágában sincs a burokratákat kivonni a döntéshozatalból, mondván ez csak a politikusok dolga lenne. A burokraták igazi szakemberek, akik évek óta elkötelezettek különböző területeken a közpolitika-alkotás és problémamegoldás kérdéseiben. A miniszterelnök, akit a választók által

5 A 1990-es évek reformjai (választási rendszer átalakítása) és a 2000-es évek, Koizumi Junichiro erős politikai vezetésének időszaka némiképp kedvezően hatott a politikai vezetésre (Zakowski 2015, 29-45) Érdekes módon a JDP a Westminsterről mintázott japán politikai rendszert még közelebb kívánta vinni a példát nyújtó modellhez, ahol a miniszterelnöknek és a frakcióvezetésnek (*frontbranchers*) kiemelt pozíciója van, és a bürokrácia nem léphet fel kezdeményezőként a közpolitika-alkotásban. Ezt szem előtt tartva a párt egyes vezetői, köztük Kan Naoto is, „tanulmányutakat” tettek a brit fővárosban.
6 2009. október 30-án Kan egyenesen úgy fogalmaz, hogy a „[burokraták] nem használják az eszköket. Csak jó jegyeik voltak [a tanulmányaik során], de egyébként nagyon ostobák (Oobaka)” (idézi Shinoda 2013a, 247).

felhatalmazott parlamenti képviselők választanak meg, állítja fel a kormányt, amelynek munkája mindig a bürokraták szakmai tudásán, képességein és tapasztalatán kell nyugodjon. Céljaink, azaz a közakarat megvalósításáért a bürokrácia erősségeire fogunk támaszkodni.” (ford. tőlem) (idézi Zakowski 2015, 110)

Elődjével ellentétben a két nyomvonalú döntéshozatalt erősítette, és ezzel kívánta érvényesíteni saját politikai vezetését (erről bővebben: Shinoda 2013b, 183-214; Zakowski 2015, 107-154). Az együttműködés és így a kormányzás *trial and error* módjára működött, amelyen a külső, magánszektorból érkező szakértőkkel sem sikerült javítani. Törekvései sikertelenek voltak, amely a 2011-es költségvetés megalkotásában, elfogadásában és a Senkaku-szigeteki incidensként elhíresült Japán és Kína közötti konfliktus⁷ eredménytelen kezelésében is megmutatkozott. A pártjában sem volt biztos pozíciója Kannak. Noha a kormányzati és politikai sikertelenség gyengítette, a pártelnökválasztáson mégis sikerült megnyernie pártja támogatását azzal, hogy a hozzá hű személyeket maga köré tudta gyűjteni, és a kisebb befolyással rendelkező párttagságra és képviselőkre támaszkodott. Ezzel párhuzamosan sikerült helyreállítani a közvélemény támogatását is (Shinoda 2013b, 189). Kan állandó küzdelmet folytatott a bürokráciával szemben a pártján belül és a kisebb parlamenti pártokkal a kormányzáshoz szükséges többség fenntartásáért. A sorozatos botrányok, amelyek őt és környezetét egyaránt közvetlenül érintették, vezetését permanens válságkezelésre kényszerítették. A kihívások sora miatt elvesztette a pártja és a közvélemény bizalmát. Így a miniszterelnök politikai helyzete igencsak bizonytalan volt a katasztrófasorozat megelőzően.

Kan Naoto karaktere atipikus volt a Japán politikában (Jain 2010). Egyszerű családból származott, s nem valamilyen mély gyökerekkel rendelkező politikai klánból, amely azt jelentette, mindenért magának kellett megküzdenie: politikai aktivista volt, majd saját magának és egykori pártjának kampányolt. Amelyik ügy igazán érdekelte, abban teljesen elmerült, és hitt is az általa nyújtott megoldásban. Pragmatista és perfekcionista volt. Önfejjén néha halogatta a döntéseket, míg nem volt elég információ a birtokában. Sőt a tökéletességre való törekvéséből fakadóan igyekezett az adott ügy legkisebb részletébe is beleszólni. Karaktere erősen befolyásolta vezetési stílusát. Hitt az erős vezetésben. 1998-ban könyvében a következőképp fogalmazott.

7 2010 szeptemberében Kína megsértette Japán területi szuverenitását az észak-kínai-tengeri kiszigetek egy, a japánok által Senkakunak, a kínaiak által Diaojunak nevezett kis szigetcsoportjánál. Egy kínai halászhajó összeütközött a japán parti őrség két hajójával. Japán őrizetbe vette a legénységet. A két ország közötti kapcsolat elhidegült, gyakorlatilag megszűntek a kapcsolatok, majd a legénységet, a kapitány kivételével elengedték. A Japán kormány megtagadta a bocsánatkérést. Sőt kölcsönösen kártérítést követeltek egymástól a felek. Kína válaszként elfogott négy japán állampolgárt katonai övezetben való tartózkodásért. Október 5-én végül zárt ajtók mögött rendeződött az ügy (Shinoda 2013b, 190-195; Zakowski 2015, 134-140).

„Gyakorta halljuk azokat a kritikus hangokat, hogy a politikusok top-down vezetése az egyszersmind despotizmushoz vezet. Mindazonáltal kimondom anélkül, hogy félnék a félreértéstől: véleményem szerint a demokrácia egy ’megváltoztatható despotizmus’. Mivel választások útján lettek megbízva (hatalommal felruházva) bizonyos emberek, pártjaik a kormányzásra, ezért rájuk kell bízni a döntések meghozását. S ha hibát követnek el, leváltásra kerülnek a következő választások alkalmával.” (ford. tőlem) (idézi Zakowski 2015, 114-115)

Kan alkalmazott fizikát tanult, amelynek köszönhetően az atomkatasztrófa kezelésébe különösen bevonta magát. Komolyan is vette a kihívást, személyes bevonódását elengedhetetlennek tartotta a „nemzet fennmaradása” szempontjából (Kushida 2014, 49). Állhatóságát, maximalizmusát szépen jellemzi, hogy ő és stábjja a katasztrófa után több napig nem aludt, míg Kan csak egy héttel később tért vissza otthonába az eseményt követően (Kushida 2014, 66 15. l.). Ugyancsak ebből fakad, hogy nehezen viselte a sikertelenséget, amelyet temperamentumos természetével nem egyszer másokon, mások előtt vezetett le, bár a más véleményen lévőkkel szemben sosem emelte fel a hangját (Jain 2010).

A vezetést gátló, semlegesítő tényezők

A japán miniszterelnök igyekezett megfelelő emberekkel körülvenni magát. Edano Yukio, a kabinet főtitkára a válság alatt a kormányfő „szócsövévé” vált. A sajtótájékoztatók többségét ő tartotta a kormányzat részéről. Edano első két hétben adott 37 sajtótájékoztatójából 19 kizárólagosan a nukleáris katasztrófáról szólt (Shinoda 2013b, 207). A katasztrófát követően Kan segédje, Hosono Goshi tartotta a kapcsolatot a Tokiói Villamosenergiái Társasággal és a válságkezelésben részt vevő ügynökségekkel, s így a kormányfő „fülénévé” vált. Kan „keze” az atomerőmű vezetője, Masao Yoshida nukleáris mérnök volt, akiben maradéktalanul megbízott. Ennek ellenére a vezetés az intézményes környezetben tapasztalható zűrzavar miatt nem helyettesíthette közvetlen jelenlétét. A válságkezelést három tényező is gátolta: a bürokrácia felkészületlensége, a Tokiói Villamosenergiái Társaság inkompetenciája, tehetetlensége és a sokk után eszkalálódó politikai harc.

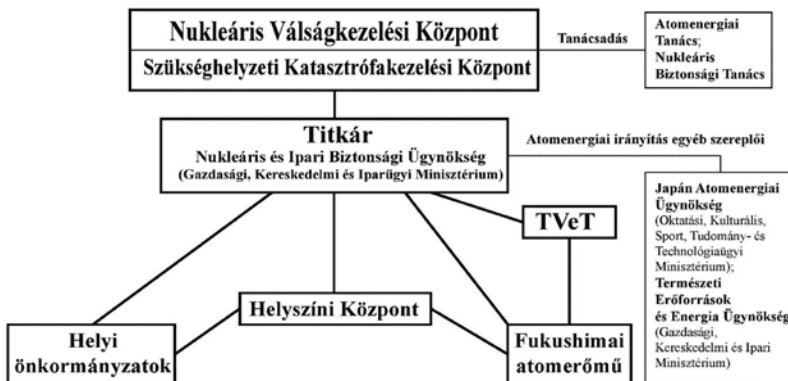
A bürokrácia felkészületlensége. Az 1995-ös nagy hanshini földrengés után kialakított s így öröklött válságkezelő mechanizmusok nem tudtak kellő információkkal szolgálni a vezetés számára. A Gazdasági, Kereskedelmi és Iparügyi Minisztérium két szervezete, a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség és a Természeti Erőforrások és Energia Ügynökség, valamint az ironikus módon az Oktatási, Kulturális, Sport, Tudomány- és Technológiaügyi Minisztériumban felállított Japán Atomenergiái Ügynökség volt illetékes a kérdésben. Mellettük a kabinetnek köz-

vetlenül az Atomenergiái Tanács és a Nukleáris Biztonsági Bizottság adott tanácsot. Az átfedő hatáskörök, a rossz kommunikáció káoszt okozott.

Noha gyorsan felálltak a válságkezelést ellátó szervezetek, képtelenek voltak kellő információmennyiséget biztosítani a kabinet számára. A megfelelő rálátással és szakértelemmel rendelkező Japán Atomenergiái Ügynökség működtetette a nukleáris sugárzási dózist mérő rendszert, de az információk nem jutottak el a döntéshozókhoz. A Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség nem rendelkezett kellő szakértelemmel, hiszen a Gazdasági, Kereskedelmi és Iparügyi Minisztériumban rotációs alapon töltötték be a státuszokat, így a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökségben csak közigazdászok és jogászok dolgoztak. A Nukleáris Biztonsági Bizottság vezetője, atomenergetikai mérnök professzor, Madarame Haruki, mikor az esemény estéjén a Kanteibe (a miniszterelnök hivatalának épületébe) érkezett, meglepődve tapasztalta, hogy a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség nem adott tanácsokat a nukleáris katasztrófát illetően. A későbbi vizsgálatok során az ügynökség vezetője beismerte, hogy nem volt szakértőjük, akire támaszkodhattak volna. Az ügynökség vezetőjét már aznap leváltották.

A kormányzat informálisan, de többé-kevésbé sikeresen centralizálta a válságkezelést és létrehozta a Nukleáris Válságkezelő Központot, amelyet Madarame vezetett. A felállított válságkezelő központ ad-hoc és informális módon működött a Kantei egy félemeleti kis szobájában, minimális kommunikációs infrastruktúrával, szaktudással és az érintett reaktorokról szinte semmilyen információval. A vezetésnek nemcsak információ- és szaktudáshiánnyal, de idült szervezeti és logisztikai problémákkal is szembe kellett néznie.

2. ábra. A nukleáris válságkezelés csatornái március első felében



TVeT = Tokiói Villamosenergiái Társaság

Forrás: Shinoda 2013a, 256. alapján

A Tokiói Villamosenergiái Társaság tehetetlensége. Az atomerőművet üzemeltető magánvállalkozás kihátrált a felelősség alól, s azt a kormányzatra és az erőművet irányító Yoshidára testálta. Az esemény napján a cég vezetői elérhetetlenek voltak, s csak az esemény utáni napon tértek vissza. Mindemellett nem volt kialakult gyakorlat a kormányzat-vállalat kommunikációját és koordinációját illetően. Az első problémát a Fukushima I-től öt kilométerre elhelyezkedő helyszíni központ jelentette, amellyel megszakadt minden kommunikációs vonal, s amely nem rendelkezett sugárzás elleni védelmi rendszerrel. Így a funkcióját betölteni képtelen helyszíni válságkezelő központ miatt a kabinet nem rendelkezett közvetlen információkkal a kialakul nukleáris vészhelyzetről.

Egy másik eset, mely komolyan megrengette a bizalmat, a generátor járművek beszerzésének és a reaktorokhoz való szállításának a kérdése. A hűtőrendszer üzemeltetéséhez szükséges áramforrást biztosító generátorokat a Tokiói Villamosenergiái Társaság nem tudta biztosítani. Így a probléma megoldása a kormányzatra hárult. A helyzet abszurditását mutatja, hogy Kan a saját mobiltelefonját igénybe véve igyekezett a helyzetet kezelni (Shinoda 2013a, 248). Viszont a generátorok helyszínre érkezése után derült ki, hogy feszültségük és csatlakozóik nem voltak kompatibilisek az atomerőművel, amely ugyancsak a kommunikáció hiányát mutatja.

Egy harmadik esetben az első reaktor szellőztetését kellett biztosítani, amelyet a nyomás csökkentése tett szükségessé. Március 11-én Kaieda Banri gazdasági miniszter hiába igyekezett kikényszeríteni a Tokiói Villamosenergiái Társaságtól a szükséges intézkedések megtételét, a szellőztetés nem kezdődött meg. A cselekvéshez Kan személyes közbenjárása volt szükséges. Másnap, március 12-én 7:11-kor a helyszínre érkezett és felkereste az atomerőmű vezetőjét, Yoshidát, aki vállalta, hogy „öngyilkos csapatok” alakítása árán is, de kinyitja a szellőztetőrendszert.

Azonban Kan személyes beavatkozása nem volt minden esetben szerencsés. Mikor a miniszterelnök megkérdezte a Nukleáris Válságkezelési Központ vezetőjét, Madaramet, hogy fel fog-e robbanni az első reaktor, akkor azt a választ kapta, hogy ez elképzelhetetlen. Március 12-én 15:36-kor mégis bekövetkezett a robbanás. Ezzel Madaramet elvesztette Kan bizalmát és külső tanácsadókhöz fordult, megnövelve ezzel a döntések meghozásának az idejét. A robbanást követően a reaktor hűtése vált szükségsszerűvé. Tengervízzel megindították a hűtést majd leállították, mivel Kan nem volt biztos abban, hogy a sós víz nem okoz-e még nagyobb kárt. Döntésképtelenségét az erőmű vezetője, Yoshida jelenléte orvosolta, aki nem hallgatott a tengervíz befecskendezésének leállítását kérő utasításra, így időben szivattyúztak vizet a reaktorba, annak érdekében, hogy a legrosszabb forgatókönyv megvalósulását elkerüljék.

A Tokiói Villamosenergiái Társaság vezetésében március 14-15-én felmerült a reaktor elhagyásának, kiürítésének az opciója. A lehetőség felmerülésekor az

illetékesek „elérhetetlenné” váltak Kan számára. Hosono, a miniszterelnök közvetlen beosztottja személyesen hívta fel az erőmű vezetőjét, Yoshidát, aki biztosította őt, hogy nem hagyják el az atomerőművet. Láthatóvá vált, hogy nincs szinkron a vállalat vezetése és Fukushima I között. Noha az evakuáció nem volt engedélyezett, Yoshida féltve attól, hogy közeleg a végjáték, a személyzet 650 tagját a Fukushima II-be vezényelte, míg ő és 70 kritikus operatív feladatot ellátó munkatársa a helyen maradtak.

Ezen a ponton Kan elkerülhetetlennek látta, hogy közös irányítási központot hozzon létre a Tokiói Villamosenergiái Társaság székházában. A válságkezelés kommunikációs csatornáit szignifikánsan leegyszerűsödtek. A diszfunkcionális helyszíni központ helyett a közös központ lett az irányítótorony. Így szükségtelessé vált a válság mikromenedzselése a kormányzat részéről.

3. ábra. Nukleáris válságkezelés csatornáit március 15-e után



TVeT = Tokiói Villamosenergiái Társaság

Forrás: Shinoda 2013a, 257 alapján

A sokk utáni politikai harcok. Március 18-ára stabilizálódott a helyzet a Fukushima I atomerőműben. Ahogy a tüzet a kormányzat nagy nehezen eloltotta, visszatért a „normál politika”, bár a miniszterelnök már 11-én a pártok együttműködését kérte a válság kezelésében, sőt egy nagykoalíció megalakítását is kilátásba helyezte. A legnagyobb ellenzéki párt, az LDP ahelyett, hogy a kormány mellé állt volna a nemzet egységét kifejezve, visszautasították a kormányba való belépés le-

hetőségét. A többi pártot sem sikerült meggyőzni, hogy csatlakozzanak a rekonstrukciót irányító központhoz, és ne akadályozzák a Rekonstrukciós Törvény elfogadását, amelyet végül csak három hónappal később sikerült elfogadtatni.

Kan Naoto a közvéleményre sem támaszkodhatott. A média napirendjét a miniszterelnök válságkezelésének kritikája uralta. Azonban ezek erősen inkonzisztensek voltak, amely a helyzetre jellemző magas háttérkontingenciát is jelzi: túl sok konzultáció vs. túl kevés; túl sok vezetői jelenlét a helyszínen vs. túl kevés; túl *top-down* vezetés vs. túl kevés; túl sok mikromenedzsment vs. túl kevés; túl gyors vs. túl lassú vezetés; túl sok megalapozatlan döntés vs. túl óvatos döntéshozatal. A kritikák nem kímélték a miniszterelnököt, véleményüket a Japán közvélemény is osztotta. Noha némiképp megugrott a támogatottsága Kannak a katasztrófásorozatot követő hónapokban, mégis az őt ért kritikák felemésztették, felőrölték azt, és augusztus végére már a választópolgárok több mint kétharmada helyezkedett szembe a kabinettel (Samuels 2013).

A realpolitikai kátyúba kerülő miniszterelnök mégis ügyesen lavírozott. Az április 10-én tartott helyi önkormányzati választásokon súlyos vereséget szenvedő JDP-ben megrendült a bizalom a párt- és kormányvezetésben, majd négy nappal később már Kan lemondását követelték párttársai. Elindult az informális szervezkedés az ellenzékben és a JDP Kan-ellenes szárnyában egy bizalmatlansági indítvány benyújtását illetően. Kannak az utolsó pillanatban sikerült megmentenie pozícióját. Hatoyamával, a párt legbefolyásosabb tagjával egységre jutottak és egy memorandumot adtak ki, amely három pontból állt. E szerint megállapodtak egyrészt abban, hogy nem rombolják le a JDP-t; másrészt mindent megtesznek, hogy a LDP ne kerüljön újra a hatalomba; harmadrészt vállalják a felelősséget a válság utáni rekonstrukcióért, amely egy a rekonstrukcióról szóló törvény és az ezt fedező kiegészítő költségvetés elfogadását jelentette. Szóban Kan biztosította a párt vezetését, hogy ezt követően benyújtja lemondását. Így a bizalmatlansági indítvány elbukott az alsóházban.

Mindenki arra számított, hogy Kan egy hónapon belül lemond posztjáról. Nem így történt. Kan a rekonstrukcióról szóló törvény elfogadása utáni sajtótájékoztatón további kikötéssel élt: a kiegészítő költségvetés elfogadása mellett a deficit finanszírozó államkötvények szabályozását és a megújuló energiaforrások támogatását kérte. Az első két kikötés érthető volt, hisz azokat részben tartalmazták az előzetes megállapodások, viszont a megújuló energiaforrásokról szóló törvény igencsak meglepőnek bizonyult. Bár a közvéleményben támogatásra talált, sőt március 8-án, a katasztrófa előtt már benyújtásra került a tervezet, de senki sem vette komolyan, hisz a JDP is megosztott volt a kérdést illetően. Az LDP támogatta a közpolitikai irányváltást, s augusztus közepén megállapodtak a nagyobb parlamenti pártok a törvény támogatásáról. Végül augusztus 26-án lemondott Kan.

A végkifejlet

Ha az eseményeket egészében nézzük, Kan sikertelen volt a válságkezelésben, hisz politikai értelemben „nem élte túl” a katasztrófát. Mégis elismerendő teljesítmény volt, hogy a válság folyamán Sziszüphoszként több fronton is sikerrel vette fel a küzdelmet. Erős a gyanú, hogy bármely kormányfő – párthovatartozástól, képességeitől függetlenül – hasonló nehézségekbe ütközött volna. Némiképp leegyszerűsítve: a válságkezelés válságáról volt szó. A hatékony vezetésnek fizikai korlátai voltak: kommunikációs vonalak megszakadása, információforrások bizonytalansága, szakértelem krónikus hiánya, bürokratikus zsákutcák, átfedő hatáskörök, kaotikus kapcsolattartás a nyilvánossággal. Mindezek nemcsak a szereplők közötti bizonytalanságot erősítették, hanem a közvélemény is elvesztette bizalmát a vezetést illetően.

Kan igyekezett innovációval és új hatalomgyakorlási stílussal uralni a helyzetet. A közpolitikai irányváltás mégsem bizonyult tartósnak. A válságkezelés reformja csak egy évvel később, 2012 őszén valósult meg. Már ebben az évben kezdett a kormányzat visszatérni az olcsó atomenergiához, de 2015-re úgy tűnik véglegesen csődöt mondott az atomenergia-mentes Japán narratívája, melyet Kan érvényre kívánt juttatni. A szakpolitika tekintetében a válság inkább megerősítette a meglévő preferenciákat (Japán - Egyesült Államok kapcsolata, atomenergia felhasználása). Ezzel párhuzamosan Kan távozása után a kormányfői pozíciót betöltő Noda Yoshihiko vezetése alatt visszaállt a japán politikai vezetés gyakorlata: erős bürokrácia és kettős bottom-up közpolitikai döntéshozás (Zakowski 2015). A politika visszatért a normál, megszokott kurzusába.

3. Konklúzió

Semmiképpen sem nevezhetjük sikertörténetnek az általunk tárgyalt két esetet. Mindkét válságkezelő vezetőt sikertelennek könyvelték el, viszont Kan Naotot, a japán politikai viszonyokat ismerve, a kormányt övező botrányok hamar lemondásra kényszerítették volna, ha nem jön a válság. A válságkezelés, a japán kormányfő politikai szívóssága és személyes elköteleződése a megújuló energiák iránt megnövelte a Kan-kormány élettartamát. A két eset egyaránt bürokratikus rémálomnak bizonyult, viszont amíg Kan „véletlen” volt, hiszen készen kapta a katasztrófavédelmi gépezetet, addig Bush maga hozta létre azt a rendszert, amely csődöt mondott. Így a tét az amerikai elnök számára sokkal nagyobbak bizonyult. Összefoglalva: mindkét vezető, bár különböző mértékben, de kényszerpályára került (T2A). Viszont amíg ez Bush számára a tűzoltás politikáját jelentette, addig Kan sokkal konstruktívabb és proaktívabb

módon próbálta kezelni a válsághelyzetet. A diszfunkcionális intézményi környezet, válságkezelő mechanizmusok mindkét esetben korlátként jelentek meg, amelyek lehetetlenné tették a bürokratikus delegálást (T1A), ami megnövelte a közvetlen, beavatkozó vezetés igényét (*politikusi felértékelődés tézis*, T1B).

A háttérkontingencia megnövekedése a válság exogén természetéből adódott. Ugyanakkor a vezetés számára a meglévő intézményi keretek, a közvetlen vezetést potenciálisan helyettesítő tényezők inkább megnövelték a háttérkontingenciát, mintsem csökkentették volna. A bürokratikus káosz tovább fokozódott és természeti katasztrófából politikai válságot teremtett. Viszont amíg Bush számára a 2001 utáni operatív kontingencia (belbiztonsági reform) vált kezelhetetlenné – a vezető cselekvési körén kívülivé – s így háttérkontingenciává, addig Kan számára a háttérkontingencia lehetőséget biztosított – ha csak korlátozottan is – az operatív kontingencia megnövelésére, amelyet a válságkezelő eszközökben, a válságkezelő csatornák reformjában és a megújuló erőforrások szerepét előtérbe helyező reformban érhetünk tetten. Kan önkéntelenül is egy különösen bizonytalan helyzetben találta magát, ahol nem voltak bejáratott utak, bejáratott, konvencionális eszközök. A vezető számára nem maradt más, mint a *trial and error* módszerével kísérletezni. Bush távolságtartó vezetési stílusa miatt végig reaktív szerepbe kényszerült, Kan viszont bizonyos mértékig proaktív vezetővé tudott válni

3. táblázat. A két válságkezelő vezető

Vezetők	George W. Bush	Kan Naoto
A külső sokk fizikális hatása	Óriási	Óriási
A sokk előtti politikai környezet	Instabil	Instabil
A válság politikai hatása	Népszerűségvesztés Választási vereség	Népszerűségvesztés Lemondás
A válságkezelő intézményi keret	Erősen bürokratizált - tradicionálisan erős végrehajtói vezetés - kreált intézmények	Erősen bürokratizált - tradicionálisan gyenge végrehajtói vezetés - öröklött intézmények
Az alkalmazott vezetési stílus	Távolságtartó, gyenge	Közletről irányító / beavatkozó, erős
A háttérkontingencia	Magas	Magas
Az operatív kontingencia a katasztrófa előtt	Magasabb	Alacsonyabb
Az operatív kontingencia a katasztrófa után	Alacsonyabb	Magasabb

azzal, hogy erősebb és fókuszáltabb vezetési stílust alkalmazott. A két eset összehasonlítása rámutat, hogy az alkalmazott vezetési stílus különbözősége okán egymáshoz viszonyítva az operatív kontingencia különböző szinten volt a válságot követően, amely azt jelenti, hogy Kan tudta növelni valamelyest mozgásterét a válság nyomán. (3. táblázat.)

Hivatkozások:

- Abney, F.Glenn and Hill, Larry B. (1966): Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election. *The American Political Science Review*, vol. 60, no. 4., December, 974–981. pp.
- Bligh, Michelle C, Kohles, Jeffrey C., and Meindl, James R. (2004): Charisma Under Crisis: Presidential Leadership, Rhetoric, and Media Responses Before and After the September 11th Terrorist Attacks. *The Leadership Quarterly*, vol. 15., no. 2. April, 211–239. pp.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, McConnell, Allan, and Preston, Thomas (2010): Leadership Style, Crisis Response and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina. *Public Administration*, vol. 88., no. 3. September, 706–723. pp.
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In: Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell (eds.): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, New York, Cambridge University Press. 85–113. pp.
- Davis, Morris and Seitz, Steven Thomas (1982): Disasters and Governments. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 26.; no. 3. September, 547–568. pp.
- Elgie, Robert (1995): *Political Leadership in Liberal Democracies*. Comparative Government & Politics. Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Fletcher, Michael A. and Morin, Richard (2005, September 13): Bush's Approval Rating Drops To New Low in Wake of Storm (Hurricane Katrina Poll). *ABC News/Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/12/AR2005091200668.html>
- Gasper, John T. and Reeves, Andrew (2011): Make It Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters. *American Journal of Political Science*, vol. 55., no. 2., 340–355. pp.
- Greenstein, Fred I. (2008): The “Strong Leadership” of George W. Bush. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, vol. 5., no. 3., September, 171–190. pp.
- Jacobson, Gary C. (2007): *A Divider, Not a Uniter: George W. Bush and the American People*. New York, Longman.

- Jain, Purnendra (2010): Kan Naoto: Symbol of a New Politics in Japan? *Japanese Studies*, vol. 30., no. 2., September, 283–294. pp.
- Kushida, Kenji E. (2014): The Fukushima Nuclear Disaster and the Democratic Party of Japan: Leadership, Structures, and Information Challenges During the Crisis. *The Japanese Political Economy*, vol. 40., no. 1., 29–68. pp.
- Liu, Brooke Fisher (2007): President Bush's Major Post-Katrina Speeches: Enhancing Image Repair Discourse Theory Applied To the Public Sector. *Public Relations Review*, vol. 33., no.1., March, 40–48. pp.
- Malhotra, Neil and Kuo, Alexander G. (2009): Emotions as Moderators of Information Cue Use. Citizen Attitudes Toward Hurricane Katrina. *American Politics Research*, vol. 37., no. 2., 301–326. pp.
- Mulgan, Aurelia George (2000): Japan's Political Leadership Deficit. *Australian Journal of Political Science*, vol. 35., no. 2., 183–202. pp.
- Poll: Most Americans Believe New Orleans Will Never Recover (2005, September. 7) *CNN.com*. <http://edition.cnn.com/2005/US/09/07/katrina.poll>
- Preston, Thomas (2008): Weathering the Politics of Responsibility and Blame: The Bush Administration and Its Response to Hurricane Katrina. In: Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell (eds.): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, New York, Cambridge University Press. 33–51. pp.
- Quiroz Flores, Alejandro and Smith, Alastair (2013): Leader Survival and Natural Disasters. *British Journal of Political Science*, vol. 43., no. 4., October, 821–843. pp.
- Roper, Jon (2004): The Contemporary Presidency: George W. Bush and the Myth of Heroic Presidential Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34., no.1., March, 132–142. pp.
- Samuels, Richard J. (2013): Japan's Rhetoric of Crisis: Prospects for Change After 3.11. *The Journal of Japanese Studies*, vol. 39., no. 1., 97–120. pp.
- Shinoda, Tomohito (2013a): DPJ's Political Leadership in Response to the Fukushima Nuclear Accident. *Japanese Journal of Political Science*, vol. 14., no. 2., June, 243–259. pp.
- Shinoda, Tomohito (2013b): *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*. Columbia University Press.
- Sylves, Richard T. (2006): President Bush and Hurricane Katrina: A Presidential Leadership Study. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604., no. 1., March, 26–56. pp.
- Zakowski, Karol (2015): *Decision-Making Reform in Japan: The DPJs Failed Attempt at a Politician-Led Government*. Milton Park, Abingdon, Oxon , New York, NY, Routledge.