

# Afet ve Kriz Yönetimlerinin Ayrılması Hakkında Bir Değerlendirme



**Cengiz ÇAĞIRTEKİN**  
AFAD Uzmanı

Afet yönetiminde kurumsallaşmanın geliştirilmesi amacıyla afetler nedeniyle kamuyu zafiyete uğratan alanlar geçmiş tecrübelerden yola çıkılarak yeniden gözden geçirilmeli.

**T**ürkiye; coğrafik konumu, jeolojik yapısı, morfolojik ve iklim özellikleri nedeniyle, başta depremler olmak üzere, doğa kaynaklı afetler yönünden afet riski yüksek bir coğrafyada yer almaktadır. Bunların yanı sıra ülkemizde meydana gelen insan ve teknolojik kaynaklı afetler de ilave edildiğinde afetler nedeniyle ortaya çıkan zarar ve hasar ülkemiz için ağır bir yük oluşturmaktadır.

Konuyla ilgili istatistikler incelendiğinde, doğa kaynaklı afetlerin her yıl Türkiye gayri safi milli hâsılasının yüzde 3'ü oranında doğrudan ekonomik kayba yol açtığı görülmektedir. Bununla birlikte, afetler doğrudan ekonomik kayıpların yanı sıra, pazar kaybı, üretim kaybı, işsizlik, iş gücü kaybı gibi dolaylı ekonomik kayıplar da göz önünde bulundurulduğunda toplam ekonomik kaybın gayri safi milli hasılanın %4-5'ine ulaştığı görülmektedir. (*Afet Yönetiminde Etkinlik T. C. Kalkınma Bakanlığı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*)

Ülkemiz afet yönetiminde milat kabul edilen 1999 Büyük Marmara Depreminde

17.000 üzerinde ölüm ve yaklaşık 5.000 kaybolma vakasının yanında Marmara Bölgesinin büyük bölümünü etkileyen olay nedeniyle 15 ila 30 milyar arasında bir mali kayıp olduğu resmi ve akademik çevrelerce belirtilmekte ve afetlerin ülkemize maliyeti net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

1999 yılında meydana gelen deprem sonucunda özellikle afet yönetimi sistemi çerçevesinde olumlu ve önemli gelişmeler meydana gelmiş olmakla birlikte yaşanan gelişmelerin, risk yönetimi konusunda etki ve sıklıkları gün geçtikçe artan afetleri önlemeye yönelik olumlu çalışmaların yeterli olmadığı, yapısal ve kurumsal çözümlerin geliştirilemediği, kriz yönetimi sistemindeki karmaşanın devam ettiği, kurum ve kuruluşların kriz yönetimi konusunda nitelikli personel ile yönetim merkezlerini güçlendirilmediği gibi sorunlarının devam ettiği değerlendirilmektedir. Ayrıca etkileri gün geçtikçe anlaşılan iklim değişikliği nedeniyle afet risklerinin artışı afetselliği yüksek olan ülkemizde afet risklerini de artırmakta ve genel hayatın afetler nedeniyle sık sık



kesintiye uğraması yanında olası İstanbul Depremi beklentisi toplumsal alanda korku ve sorunları da beraberinde getirmektedir.

Sayıları gittikçe artan doğal, insan ve teknoloji kaynaklı afetlere bakıldığında ülkemizin krizler/afetler ülkesi olduğu gerçeğinden hareketle ülkemiz afet yönetimi politikasının yeniden gözden geçirilerek güncel idari sistem bağlamında yeniden değerlendirilmesi ve sonucunda kurumsallaşma çerçevesinde yapılması zaruri bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Makalemizin başında bahsedilen Afet Yönetiminde Etkinlik T. C. Kalkınma Bakanlığı Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda "Bina yapım teknolojilerinden, afet sırasında ne gibi uygulamalar yapılması gerektiğine; erken uyarı ve takip sistemlerinin kurulmasından afet, imar ve yapı mevzuatının risk azaltma odaklı yeniden hazırlanmasına kadar her türlü konuda yeni bir sistemin inşa edilmesi gereklidir.

*Bu hedefe yönelik çalışmaların "bir devlet politikası" hassasiyetinde "sürekli ve kararlı olarak" sürdürülmesi; her aşamasında karar süreçlerinin toplumsal tabanlı katılımcılıkla işletilmesinin uygun olacağı" ifade edilmektedir.*



Söz konusu süreç çerçevesinde yapılacak çalışmalar değerlendirildiğinde, kamu otoritesinin kabul etmesi ve uygulanmasını istemesi halinde, belirlenecek politikaya hazırlık olmak üzere; afet yönetiminde görev alacak kamu kurum ve kuruluşlarının afet öncesi, sırası ve sonrasında yerine getirecekleri görevlerin katılımcı bir yaklaşımla belirlenerek yeniden yapılanması amacıyla ilgili mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır.

Ortak mevzuat çerçevesinde yapılacak faaliyetler için ortak hareket planı hazırlanmalı, afetlere karşı güvenli yapı ve yerleşim yerleri oluşturulmalıdır. Ayrıca afet yönetiminde kurumsallaşmanın geliştirilmesi amacıyla afetler nedeniyle kamuyu zafiyete uğratan alanlar geçmiş tecrübelerden yola çıkılarak yeniden gözden geçirilmeli, ülke genelinde afet anında kesilmeyecek, tıkanmayacak, hızlı ve etkin bir "haberleşme ve iletişim sistemi" kurulmalı, ulaşımda ortaya çıkabilecek zafiyetler değerlendirilerek düzeltme yoluna gidilmeli, müdahale çalışmalarında her alanda olduğu gibi koordinasyon yönetiminde eğitimli işgücü ile



müdahil olmalı, hasar tespit çalışmaları zamanında yapılmalı, afet yönetimine sivil toplum kuruluşlarının ve halkın katılımı sağlanmalı ve afet zararlarının azaltılması için yeterli kaynak ayrılmalıdır.

Kriz yönetimi tanımına bakıldığında en genel ifadeyle; krize neden olan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması veya ülke menfaatleri doğrultusunda en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Afet yönetiminin başarılı bir biçimde yapılması ve kurumsallaşmanın sağlanması amacıyla toplumun afetlere karşı oluşan farkındalığının bilinç seviyesine çıkartılması için toplumsal katılımı öngörür bir yaklaşımla eğitim programları gerçekleştirilmelidir. Sonuç olarak, afet yönetimi sisteminin yaşanan tecrübeler ışığında, katılımcı bir yaklaşımla ele alınarak toplumsal tabana yayılmış bir sistemin oluşturulması oldukça önemli bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, politika belirlenirken uygulamada birlikteliğin sağlanması amacıyla en önemli hususlardan biride; risk yönetimi uygulamalarının ön plana alınmasıyla afet öncesi planlama ve zarar azaltma ile afet sonrası iyileştirme süreçlerinin yeniden düzenlenmesi, afet sonrası zararlarının azaltılması, afetlere karşı hazırlıklı olunması, toplumun tüm imkân ve kaynaklarının afet öncesi ve sonrası iyi yönlendirilmesi, kullanılması, uygulamalarda bütünlüğün sağlan-

ması için ilgili kesimlerce ayrıca ele alınmalıdır.

Afet yönetim politikasının, afet öncesi ve sonrası faaliyetlerin ağırlıklı olarak mühendislik faaliyetleri olduğu göz önüne alındığında, kaynakların afet öncesi ve sonrası yapılacak çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, eşgüdümünün sağlanması ve afet yönetimi sisteminin yeniden belirlenmesi için tüm kesimlerin iştiraki ile oluşturulacak ortak akıl sonrası düzenlenip kamu yönetiminde boşluk olmaması adına yeniden yapılanmaya gidilmelidir.

Günümüzde afet yönetimi ile kriz yönetimi konusunda farklı fikirler olduğu görülmektedir. Öncelikle afet ve kriz yönetimlerinin ayrı alanlar olarak görülüp farklı uygulamaları önceleyen ve kapsayan alanlar olduğu değerlendirmesinden hareketle bir ayırım yapılması da ayrıca önem arz etmektedir.

Belirtilen hususlar göz önüne alındığında afet ve kriz yönetimleri ayırımının yapılarak öncelikle afet yönetiminin riski yönetmek, kriz yönetiminin ise afet sırasında oluşan kaotik durumun etkilerini gidermeye yönelik çalışmaları yürütmek amacıyla kapsam ve süreçlerinin farklı olduğu kabul edilmelidir. Bu kapsamda kriz yönetiminin yeniden yapılanma yoluna gidilmesi, kurumsallaşmanın bu ayırımla ortaya konulması belirlenecek politikanın ana bileşeni olması önemlidir. Başka bir ifadeyle, kriz yönetimi; afetin öncesi, sonrası ve sonrası dönemlerinde olabilecek hasarların asgari kayıp ve zararla atlatılabilmesi için ayrı bir bilim, disiplin alanı olarak görülmeli ve farklı bir yöntemle çalıştığı ilgililerce kabul edilerek oluşturulacak politika da bu hususlar göz önüne alınmalıdır.

Bu tezi destekler mahiyette, daha önce bahsedilen raporda "Afet yö-

netimi (kendi içinde de dallara ayrılan) bir uzmanlık konusudur. Devlet, farklı uzmanlık alanlarının disiplinler arası çalışmalarını koordine ederek uzmanlığı etkin kılan bir afet yönetimi yapısını kurmak ve devamlılığını sağlamakla görevlidir” diye ifade edilerek afet yönetiminin kendi içerisindeki karmaşık yapısından bahsedilmektedir.

Kriz yönetimi tanımına bakıldığında en genel ifadeyle; krize neden olan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması veya ülke menfaatleri doğrultusunda en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Buradan hareketle, ülkemizin risklerinin tespit edilerek tehlikelerin en az hasarla atlatılması çalışmalarını yürütürken kriz yönetimi odaklı bir yaklaşım geliştirmek oldukça önemlidir. Ayrıca, afetlerin meydana gelmesi ile oluşan hasarların en az zararlarla atlatılması için kriz yönetiminde yasal, idari ve teknik düzenlemelerin yapılarak, basit, anlaşılır, nitelikli ve uygulanabilir bir kriz yönetim sistemi, ülkemizin krizler yönünden zenginliğini düşündüğümüzde mümkün olan kısa sürede hayata geçirilmelidir.

Afetin meydana gelmesi ile müdahale çalışmalarının eşgüdümü, organizasyonu, takibi ve kontrolü afet yönetimi sisteminin ötesinde, normal yaşamın kesintiye uğraması, ekonomi, eğitim, sosyal yaşam, sağlık, hukuk vb. gibi kısaca toplumsal alanda bir zafiyete yol açması, konunun afet yönetimini aşarak kriz yönetimi tedbirlerinin uygulanmasını gerektiren bir alan olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Kriz yönetimi afet yönetimini de içine alan kriz öncesi, sırası ve sonrasında da içeren süreç ve sonuç odaklı çalışmaları kapsayan bir alandır. Kriz tanımı ve krizlerin nedenleri

Risk yönetimi süreçleri afet yönetimi sisteminin önemli ve yaşamsal bir parçası olarak ortaya konulmalı, planlama ve zarar azaltma ile iyileştirme dönemleri bu safhada ele alınmalıdır.

incelendiğinde her afetin bir krizin nedeni olduğu ancak her krizin bir afetten kaynaklanmadığı açıkça görülmektedir.

Afetlerin büyüklüğüne göre etkileri sadece afetin yaşandığı yeri değil tüm ülkeyi kapsayabilmekte, sonuçları ise can ve mal kaybıyla sınırlı kalmayıp, kısa orta ve uzun vadede ülkenin bütününde sosyal, ekonomik, psikolojik, siyasal vb. krizlere de neden olabilmektedir. Bunun en somut örneği, 1999 yılında yaşanan Marmara Depremi olup deprem ne-

deniyle ortaya çıkan zarar, süreç ve sonuç odaklı yönetimi bağlamında ele alınarak kriz yönetimi tedbirleriyle çözülmeye çalışılmıştır.

Öncelikle afet biliminde genel kabul görülen afet döngüsünün afet ve kriz yönetimi için yeniden değerlendirilip ayırım yapılarak afet ve kriz yönetimlerinin hangi safhaları kapsadığı net bir şekilde ortaya konulmalıdır. Afet döngüsü; planlama ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarından oluşmakta; planlama ve zarar azaltma ile hazırlık safhaları riski yönetimi, müdahale ile iyileştirme safhaları ise kriz yönetimi olarak bütünlük afet biliminde yer almaktadır.

Bu çerçevede, belirlenecek politikada; risk yönetimi süreçleri afet yönetimi sisteminin önemli ve yaşamsal bir parçası olarak ortaya konulmalı, planlama ve zarar azaltma ile iyileştirme dönemleri bu safhada ele alınmalıdır. Bu şekilde değişikliğe gidilmesinin nedeni, afet yönetiminin ağırlıklı olarak mühendislik faaliyetlerinden oluşması, afet öncesi yer tespiti, zemin etüdü, yapıların doğal afetlere karşı dayanıklı olması, vb. uygulamalar gösterilebilir. Aynı şekilde afet sonrası ise yaşamın tek-



Erken uyarı sistemleri kurulması, tahliye planlarının yapılması ve uygulanması için; gerekli tedbirler alınmalı, sistemler kurulmalı, denenmeli ve yöre halkı bu faaliyetlere dahil edilmelidir.

rar normale dönebilmesi afet sonrası yerleşim yerlerinin planlaması, yeniden yapılanması gibi yapılacak çalışmaların teknik yani ağırlıklı olarak mühendislik alanına girdiği görülmektedir.

Afet yönetiminin bu şekilde kabul edilip benimsenmesi sonrası, aynı kapsamda kriz yönetimi afetlere hazırlık ve müdahale dönemleri olarak ayrılmalıdır. Kriz yönetiminin olay sonrası oluşan kaotik durumun bir an önce normale dönmesi için yapılan müdahale çalışmaları olduğu göz önüne alındığında hazırlık ve müdahale dönemlerinin kriz yönetimi döneminde yapılan faaliyetler olduğu görülecektir. Bu öneri doğrultusunda afet yönetimi; planlama ve zarar azaltma, iyileştirme dönemleri, kriz yönetimi ise, hazırlık ve müdahale aşamalarından oluştuğu kabul edilip belirlenecek politika-nın çıkış noktası olmalıdır.

Afet yönetiminden ayrılıp müstakil olarak oluşturulacak politikada kriz yönetimi; kriz öncesi, sonrası ve sonrası dönemlerini kapsayan ve yapılacak faaliyetlerin belli bir sistem dahilinde yapılabilmesi ve standartlaştırılması için bu dönemler hazırlık, müdahale ve rehabilitasyon olarak düzenlenebilir.

Kriz öncesi faaliyetler için önemli bir aşama olan hazırlık dönemi; planlama, erken uyarı ve tahliye ve eğitim bölümü olarak 3 ana başlık haline düzenlenerek yapılacak faaliyetler tespit edilmelidir.

Kriz öncesi faaliyetleri kapsayan planlama bölümünde afete hazırlık, afet senaryoları, oluşan tehlikelere müdahale, ekiplerin kurulması ve eğitimleri, kurum ve kuruluşlar ile ilgili diğer sivil toplum kuruluşlarının görevleri ile rollerinin tespiti, envanter dağılımı gibi faaliyetler bu aşamada gerçekleştirilmelidir. Planlama aşamasında; senaryoların oluşturulması, acil müdahale planları, arama kurtarma ile diğer ekiplerin görev dağılımlarının yapılması ve güncellenmesi, tehlike ve tehdit altındaki canlıların kurtarılması, kayıpların bulunması, ihtiyaçların karşılanması amacıyla ekip, ekipman ve stok oluşturulması, ihtiyaçların dağıtımına yönelik planlama yapılması, araç, gereç ve malzemelerin doğru noktalarda yerleştirilmesi, resmi, özel ve sivil toplum kuruluşların eşgüdüm faaliyetlerinin planlanması ihmal edilmemesi gereken hazırlıklardır. Öte yandan her an afet/kriz olacakmış gibi bahsedilen kaynaklar hazır ve zinde tutulmalıdır.

Hazırlık bölümünün ikinci aşaması olan erken uyarı sistemleri kurulması, tahliye planlarının yapılması ve uygulanması için; gerekli tedbirler alınmalı, sistemler kurulmalı, denenmeli ve yöre halkı bu faaliyetlere dahil edilmelidir.

Kriz öncesi faaliyetlerin son aşaması olan eğitim döneminde ise, krize müdahale aşamasında görev alacak ilgililere gerekli eğitimlerin verilmesi ile halkın bu faaliyetlere aktif katılımının sağlanarak halkın bilgilendirilmesi yapılmalıdır.

Afetin meydana gelişi ile müdahale yani afete cevap verme safhası başlamış olmaktadır. Bu aşamada kriz yönetimi uygulamaları devreye girmeli, acil müdahale ve rehabilitasyon dönemleri başlamalıdır. Haber alma, ulaşım, arama kurtarma, sağlık, güvenlik, beslenme, barınma, tahliye, geçici iskân, tehlikeli yıkıntıların kaldırılması, yangınlar, patlamalar gibi faaliyetler saat, gün ve hafta bazında planlanarak oluşan hasarların en az zararla atlatılması amaçlanmalıdır.

Cevap verme aşamasında en önemli hususu krizin etki analizi yani etkilenen alanı, nüfusun durumu, tesisler, ulaşım vb. gibi hususlar günümüz teknolojik imkân ve kabiliyetlerinden yararlanmak suretiyle sonuçları



mümkün olduğunca gerçeğe yakın tahminler yapılmalıdır. Ortaya çıkan ihtiyaçlar hızla tespit edilip, afetten sorumlu ana kuruluş ile diğer kurum ve kuruluşların acil yardım planlarının uygulanması, yeterli sayıda doğru araç, gereç ve ekiple hızla afet yerine ulaştırılarak; haberleşme, ulaşım, arama kurtarma, sağlık, güvenlik, beslenme, barınma, tahliye, geçici iskân, yıkıntıların kaldırılması, yangınlar, patlamalar gibi acil müdahale çalışmaları yapılması sağlanmalıdır. Bu aşamada yapılan çalışmaların tecrübeye ve hızlı bilgilenmeye dayalı mutlak ve tekil otorite ve disiplin içinde yapılması, kamuoyu ile basının doğru bilgilenmesine dikkat edilmelidir.

Rehabilitasyon döneminde de yine süre yani hafta ve ay gibi zaman planlaması yapılarak; toplanma, haberleşme ile acil barınmanın sağlanması, psikososyal destek, temel sosyal fonksiyonların hayata geçirilmesine yönelik ihtiyaç duyulan faaliyetler yerine getirilmelidir.

### Öneriler;

Kamu otoritesi tarafından uygun bulunması halinde politika belirlenirken kamu kurumları, belediyeler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler, gönüllü-

ler ve medya kuruluşları arasında etkin bir koordinasyon sağlanarak afetlerin olumsuz etkilerinin en az zararlı giderilmesi ve ülkemizin kalkınması bakımından önemli paydaşlar olarak görülmeli, tüm kesimlerin görüşleri dikkate alınarak ortak bir kriz/afet politikası belirlenmelidir.

Politika oluşturulurken önemli unsur, afet ve kriz yönetimlerinin birbirleriyle olan ortak mevzuat, terminoloji ve hareket birlikteliği düşünülürken bu yönetimlerin kesin ve net bir şekilde sınırlar belirleyerek birbirlerinden ayrılması mümkün değildir. Farklı disiplin ve uygulamalarla farklı görevleri yerine getiren bu alanların ayrı ayrı tanımlanması yapılarak, afet ve acil durum hizmetlerinin bütünlüğü de sağlanarak uygulamalarda sorunların çıkmasına izin vermeden ortak çalışmaların devam edip kamunun zafiyete uğramaması amacıyla herhangi bir boşluk bırakılmamalıdır.

Belirlenen kriz yönetim politikasının kurumsal bir anlayışla uygulanması amacıyla ilgili mevzuat değerlendirilip güncellenmeli, afet ve kriz yönetimleri ayırımı çerçevesinde kamunun yanında diğer kuruluşların belirlenen politikaya göre yeniden yapılanmasına yönelik yasal, idari

ve teknik düzenlemeler yapılmalıdır. Belirlenen politika ve mevzuatla güçlendirilen sistem kurgulanırken alışılmış anlamda bir merkezi yapılanma üzerine kurulu olmama- lı, “afet yerinden yönetilmelidir” prensibine göre hareket edilmelidir.

Bu bağlamda, afet ve acil durumun meydana geldiği bölge öncelikle kendi imkanları ile krizin etkilerini sona erdirmek üzere tasarlanmalıdır. Olaya ilk müdahalenin en yakındakiler tarafından yapılacağı ve olay yerindekilerin belirli bir süreyi dış destek almadan geçirmek zorunda kalacakları gerçeğinden yola çıkarak, kriz yönetimi sisteminin unsur ve kaynaklarının ülke düzeyinde hem koordinasyon hem müdahale çalışmaları yönünden gözden geçirilip basit ve uygulanabilir bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Kaynakların etkin, verimli, hızlı ve ekonomik olarak kullanılabilmesi için; merkezi ve yerel düzeyde sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla oluşturulan afet ve kriz yönetim sistemleri, değişen ve gelişen şartlar göz önüne alınarak sürekli güncellenmelidir.

Belirlenen politikanın hayata geçirilmesi en önemli husus afet/kriz hizmetlerinin uygulamada bütünlüğü esas olmalıdır. Bunun sağlanabilmesi de kamunun yeniden yapılandırılıp tüm kurum kuruluş ve kişilerin krizin tüm safhalarını yani, hazırlık, müdahale (afete cevap verme) ve rehabilitasyon aşamalarında yapılan faaliyetlerin etkin, hızlı ve ekonomik kullanımı, kaynakların düzenli ve ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmesi ile takip ve kontrol edilebilmesi amacıyla, kamu otoritesi ile güçlendirilmiş, kriz yönetimi konusunda bilgi birikimi ve tecrübesi yanında olağanüstü dönemlerde görev yapabilecek nitelikli personelden oluşan kriz yönetim koordinatörlüğü kurulmalıdır.

