



BÜTÜNLEŞİK AFET YÖNETİŞİMİ: HİBRİD MODEL ÖNERİSİ

Konunun içeriğine girmeden önce şu önemli hususu belirtmek gerekir ki; afet dediğimiz aslında bir doğa olayıdır. İnsanların eksikliklerinden ve hatalarından kaynaklanan bir durumda ortaya çıkan sonuca afet denir.

Prof. Dr. Bekir Parlak

Doğa, kendi işleyişiyle devinim halindedir. Bu, yeryüzü kurulduğundan beri böyledir ve böyle olmaya devam edecektir. İnsanoğlu doğaya meydan okumak yerine onu anlamaya çalıştıkça ve bu anlam bütünlüğü içinde üzerine düşeni yaptıkça, doğa olayları büyük ölçüde afet olmaktan çıkmaktadır. Bunun örneğini bu anlam bütünlüğü içinde hareket eden ülkelerde ve toplumlarda açıkça görmek mümkündür. Japonya ve deprem sözcüklerinin yan yana getirmek bile, bu gerçeği kavramaya yeterlidir.

Gelelim "afet yönetimine"... Önce "afet" sözcüğünü kısaca açmakta yarar vardır. Afetler aslında iki ana gruba ayrılırlar: birincisi doğa olaylarının bir sonucu olarak gerçekleşebilen, ikincisi de insan elinden çıkan afetlerdir. Birinci gruba, depremler, sel baskınları, büyük ölçekli toprak kaymaları, tsunamiler, doğal orman yangınları gibi doğa olaylarının sonuçları girmektedir. İkincisine, teknolojik kazalar, büyük kimyasal içerikli patlamalar, ulaşım araçlarının karıştığı çok sayıda can kaybının yaşandığı trafik kazaları, geniş çaplı fabrika ve meskun mahal yangınları, nükleer enerji santrallerinde yaşanan kazalar, uzay çalışmalarında gerçekleşen kazalar gibi örnekler verilebilir. Dolayısıyla ilkine "doğal afetler", ikincisine "beşeri afetler" denilebilir.

"Afet Yönetimi"ne geçmeden önce afet yönetimi kavramı üzerinde durmak yerinde olur. "Afet yönetimi" afet sonucunu doğurabilecek olayların önlenmesi veya zararlarının azaltılmasını amaçlayan, yönetimin hususi alanlarından biridir. Tıpkı göç yönetimi, sağlık yönetimi, turizm yönetimi, kriz yönetimi vb. gibi yönetimin diğer

alt dallarından biridir.

Afet yönetimi "üçlü zaman skalası" üzerinden yürütülür:

- Afetten öncesinde,
- Afet sırasında,
- Afet sonrasında.

"Afet yönetimi" geniş bir tanımlamayla; afetlere hazırlık, afetlerden hemen sonra müdahale etme ve iyileştirme gibi çalışmaların tümünde yapılması gereken işlerin ve faaliyetlerin, toplumun tüm kesimlerini ve gerekli bütün kurumları kapsayacak biçimde planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, süreç ve sonuç itibarıyla denetlenmesi şeklinde ifade edilebilmektedir.

Bahsedilen tüm bu işlerin gerçekleşmesi, gerekli mevzuat ve kurumsal yapılanmaların oluşturulması veya yeniden düzenlenmesi, etkin ve verimli bir uygulamanın sağlanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının, bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesini gerektirir. Bu işe, başarılı ve etkin bir karar alma ve uygulama süreçlerini elzem kılar.

Afet yönetimi, siyaset, yönetim, toplum, ekonomi, teknoloji ve kültür gibi önemli bileşenlerden oluşmaktadır. Bu durumda işin içine sosyal bilim dallarından Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, Sosyoloji, İktisat, Hukuk ve Psikoloji girmektedir. Tabii teknik bilimler zaten işin içindedir.

Teoride afet yönetimi "dört aşamadan" oluşmaktadır:

- Risk ve Zarar Azaltma Aşaması,

¹ Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.



- b) Hazırlık Aşaması,
- c) Müdahale Aşaması,
- d) İyileştirme Aşaması.

Bugünün dünyasında ortaya çıkan afetler oldukça karmaşık süreçleri içermektedir. Bu süreçlerin en başından itibaren sonuçları ile birlikte ele alınması oldukça komplike bir iştir. Afet yönetimi artık bürokratik yönetimin bir yansıması olarak yukarıdan aşağıya katı hiyerarşik bir kurumsal yapılanma ile çözülmekten uzaktır. Bugün için afet yönetiminin çok aktörlü, çok disiplinli ve birden fazla amaca ulaşmayı hedefleyen yapısı, afet yönetimi çalışmalarının sadece afet sırasında ve sonrasında yapılacak müdahaleler ile sınırlandırılmayacağını açık bir şekilde göstermektedir. Sürecin başlangıcı her şeyden önce toplumsal bilinçlenme, güvenli yaşam kültürü, uygulanabilir ve isabetli mevzuat, etkili ve tavizsiz denetim, korunma ve koruma eğitimi, rasyonel kamu politikası üretimi, kararlı uygulama, uygun kurumsal yapılanma, etkili koordinasyon ve iyi örneklerin içselleştirilmesi gibi çok önemli faaliyetleri kapsmalıdır.

Afet öncesi hazırlık, esasında sürecin en önemli aşamasıdır. Afet meydana gelmeden gereken önlemlerin alınmasının, en az afet sırasındaki etkin ve verimli müdahale faaliyetleri kadar önemli ve hatta kritik olduğunu, artık hepimiz biliyoruz.

Afet yönetimi bu makalede iki farklı bakış açısıyla birlikte ele alınmakta ve afet yönetimi iki ana eksene oturtulmaktadır. Bu iki eksen den birincisi "bütünleşik" kavramı, ikinci eksen ise "yönetişim" kavramı ile kendini göstermektedir. Böylelikle afet yönetimi için önerimiz "bütünleşik afet yönetimi" terimiyle ortaya konulmaktadır.

Bütünleşik bir afet yönetim sistemi için şu dört unsurun dikkatle ele alınması gerekir:

- a) Tehlikeler ve Riskler,

- b) Aşamalar ve Süreçler,
- c) Maddi ve Maddi Olmayan Kaynaklar,
- d) Kurumlar ve Materyaller.

Yönetişim açısından ise yine şu dört temel aktörün devrede olması ve etkin kılınması gerekir:

- a) Kamu Kurum ve Kuruluşları,
- b) Özel Sektör Kuruluşları,
- c) Sivil Toplum Kuruluşları,
- d) Uluslararası ve Ulus-üstü Kuruluşlar.

Bu iki ana eksenin bileşiminden "bütünleşik afet yönetimi" modeli ortaya çıkmaktadır. Bu model

"hibrid bir model" olmaktadır. Bir anlamda çok katmanlı, çok aktörlü ve aşamalı bir modele karşılık gelmektedir. Bu karakteristiği nedeniyle buna hibrid model denilebilir. Afet yönetimi zorunlu olarak hibrid bir yapıyı gerekli kılmaktadır. Bu yapının işlevselliğinin daha üst düzeylerde olması beklenir. Hibrid yapılar, aynı zamanda "yönetişim" yaklaşımına da uygun düşmektedir. Çok aktörlü yönetimin bir gereği olarak afet yönetimi kolektif işbirliği stratejilerini gündeme getirmektedir.

Türkiye'de risk ve kriz yönetimi odaklı, öncelikli ve yönetim eksenli bütünleşik bir afet yönetimi anlayışının hayata geçirilmesi henüz mümkün olmamıştır. Özellikle kentlerimiz, depremler, seller, toprak kaymaları, orman yangınları, teknolojik kazalar, terörizmden doğan tehlikelerle karşı karşıya olan derin "risk havuzları"dır. Doğa koşulları ve genel korunmasızlık ve hazırsızlık ortamı dışında Türkiye kentlerinin yüksek riskler göstermesinin başlıca nedenleri şunlardır²:

- Yerleşim alanları, tarihsel süreç içinde seçilmiş

² Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kentleşme Şurası 2009 Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu, Ankara - Nisan 2009, s.8.



konumları ile sorunlu bir mirastır.

- Son 50-60 yıllık hızlı şehirleşme süreci, denetimden uzak biçimlerde ve güvensiz alanlarda gerçekleşmiştir.
- Yapılaşma süreçlerinde başvurulan betonarme teknolojisinin aldatıcı kolaylığı ve denetimsizlik, ehliyetsiz üretimi körüklemiştir. Kayıt dışı işlemlerle oluşan kaçak yapı stokunun yaygınlığı ve bunların defalarca aflara konu edilmesi, kentlerimizde riskleri özellikle yükseltmiş, ülkenin her köşesinde kendiliğinden çökerek büyük kayıplara neden olan yapı örnekleri çoğalmıştır.
- Kentsel yönetimler ve toplum, farklı tehlikelere karşı önlem alma konusunda bilgi, kültür ve uygulama alışkanlıklarından yoksundur.
- Hızlı kentleşme ve kentsel büyümeye odaklanmış imar düzenlemeleri, risk azaltma yöntemlerini içeren planlama yaklaşımı ve pratiğinden uzak kalmıştır.
- Afetlerle ilgili mevzuat güvenli ve afete duyarlı yerleşmelerin sağlanabilmesi için gerekli olan, afet tehlike ve risklerinin belirlenmesi ile afetlerin

önlenmesi ve olası zararlarının azaltılmasına yönelik etkin önlem ve eylemleri düzenlememiştir.

Türkiye, doğal afet riskleri yüksek bir ülkedir. Bu bağlamda deprem başta olmak üzere, sel, toprak kayması, çığ vb. felaketlerin yanı sıra insan eliyle yapılan aktivite ve yapılardan kaynaklanan afetler de (sanayi tesislerindeki patlamalar, doğal olmayan yangınlar, büyük kazalar vb.) büyük riskler oluşturmaktadır. Bunlarla birlikte kaynağı Türkiye olmayan küresel boyutta afet risklerine de her an maruz kalınma tehlikesini de göz önünde tutmak gerekir.

Afet yönetimi Türkiye'nin öncelikli kamusal politika alanlarından biri olmak durumundadır. Bugüne kadar yapılan iyileştirmeler ve girişimleri daha üst düzeye çıkarmak gerekmektedir. Yasal ve kurumsal düzenlemeleri sistemik ve bütünsel bir yaklaşımla, "yerel-ulusal-bölgesel" boyutları içeren ve bilimsel bilgi ve verilere dayanan "geçmiş-bugün-gelecek" koridorlarından haberdar bir şekilde ve en önemlisi de tüm paydaşların işbirliğiyle yapmak gereklidir.

Bu bakımdan afet yönetiminde "yönetişimi",



“bütünleşik” anlayışı ve “kolektif işbirliğini” hayata geçirmek gerekir. Bu durumda afet yönetiminde hibrid yapı modeline geçmek yararlı olabilir. Söz konusu modelde kamu otoritesi tek yöneten odak değil, birlikte yönetilen bir sürecin deyim yerindeyse orkestra şefi konumunda yer alacaktır. Tüm aktörler etkili ve verimli bir iş birliğinin gerçekleşmesine en üst seviyede katkı sunabileceklerdir.

Türkiye’de Doğu ve Güneydoğu illerinde 6 Şubat tarihinde ve akabinde meydana gelen büyük ölçekli depremler, bütün gerçekleri tekrar yüzümüze vurmuştur. 43 binden fazla can kaybının yaşandığı, çok sayıda yaralının olduğu, 13,5 milyon kişinin etkilendiği, 164 bin binanın yıkıldığı ya da ağır hasar aldığı, milyarlarca dolar ekonomik değer kaybına yol açan ve 11 ili etkileyen bu büyük felaket, bu konuda artık köklü, etkili, kalıcı ve gerçekçi tedbirlerin alınmasını ve uygulanmasını elzem kılmaktadır.

Afet ve acil durum yönetimi, modern yönetim yöntem ve tekniklerinin uygulanmasını gerektirir. Bunlar planlama ve organize olma fonksiyonları ile başlar ve koordinasyon, yönetme ve kontrol fonksiyonlarıyla devam eder. Afetlerde en kritik iki nokta önceden hazırlık ve olası kayıpları en aza indirecek her türlü önlemin alınması ve doğa olaylarının afetle sonuçlanmaması, ikinci kritik nokta ise her halükarda gerçekleşen bir afet olduğunda hızlı ve doğru müdahale ile etkili bir koordinasyonun sağlanmasıdır. Bunun başarılması ise;

- a) Sağlam ve isabetli bir kurumsal yapılanma,
- b) Reel ve tümüyle uygulanan bir mevzuat,
- c) Yetişmiş ve yeterli sayıda personel,
- d) Etkili planlanmış iş süreçlerinin hayata geçirilmesi ile mümkündür.

Konunun en önemli bir diğer yanı da imar planlaması ve kentsel alt yapıların durumudur. Yerleşim yerlerinin ve önemli tesislerin konumlandırılmasında afet riskini en aza indiren mahaller tercih edilmeli, bina ve tesisler gerekli teknik koşulları ve yeterlilikleri taşımaları, inşaat süreçlerinde tam zamanlı ve reel denetimler

yapılmalı, malzeme seçimi ve tatbiki yörenin durumuna göre en sağlam ürünler belirlenmeli, imar tadilatlarına ve imar aflarına yer verilmemeli, iyi örnekler incelenerek uygulamaya esas alınmalı ve bütün bunlar bir kamu politikası olarak benimsenip taviz verilmeden uygulanmalıdır. Fay hatlarından daha çok, depreme dayanıklı binalar yapmaya tüm afet risklerini göz önüne alarak insan yerleşmeleri buna göre inşa etmeye ve afetlere dirençli kentler kurmaya odaklanmak gerekir.

Çağdaş dünyada afet ve risk yönetimi çok önem verilen bir kamu politikası ve kent yönetimi argümanıdır. Aynı zamanda üzerinde sürekli ve önemli akademik çalışmalar yapıldığı ve araştırmaların devam ettiği bir bilim disiplini. Bu bilimin gereklerini yerine getiren ülkeler, bu tür doğa olaylarını hasarsız ve kayıpsız ya da minimum düzeyde bir zararla atlatabilmektedirler. Aynı yol ve yöntemleri izleyerek yaşanabilir kentler kurmak ve nesillerimizi güvenli bir geleceğe taşımak bizim elimizdedir.

Bugün yaşadıklarımız, yarın neler yapacağımıza yön vermeli ve yarın yaptıklarımız geleceğimizi sağlam bir şekilde inşa etmelidir. Bunun sorumluluğu tüm toplum kesimlerinin ve bütün kurumlarımızın omuzlarındadır. Doğal olayların afete hatta büyük felaketlere yol açması bir bireyin ya da bir kurumun değil, ülke ve toplum olarak birçok kesimin ve kurumun sorumluluğundadır. Yani bir sorumluluk zinciri söz konusudur.

Bu hususta özellikle politika yapımcılar ve kanun koyucular başta olmak üzere, belediyeler, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, denetim organları ve tüm bireyler kendilerine düşeni en iyi şekilde yerine getirmelidir. Yaralarımızı sarmaya devam ederken, Türkiye’nin yine böyle büyük felaketler yaşamaması için derhal kollar sıvanmalı ve olası afet risklerine tüm toplum olarak hızlı ve emin adımlarla hazırlanmalıyız.

KAYNAKÇA

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. Kentleşme Şûrası 2009 Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu. Ankara - Nisan 2009.