

AFET YÖNETİMİNDE VERİMLİ KAYNAK KULLANIMI İÇİN GEREKLİ KURAMSAL VE YASAL ÇERÇEVE

Oktay ERGÜNAY
Afet İşleri Genel Müdürü



İzmir Doğumlu olan Oktay Ergünay, 1962 yılında İstanbul Üniversitesi Fen Fakültesi İktisat Mühendisliği Bölümünden mezun olmuştur.

4 yılından bu yana eski İmar ve İskan Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığında çalışmakta olan Oktay Ergünay bu Bakanlıkta İnşaat Amirliği, Şube Müdürlüğü, Daire Başkanlığı, Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Yapı Malzemesi Genel Müdürlüğü görevlerinde bulunmuştur.

1992 yılından bu yana ise Afet İşleri Genel Müdürlüğü görevini yürütmektedir.

Deprem Mühendisliği Türk Milli Komitesi 2. Başkanı, Türkiye Deprem Vakfı Başkan Yardımcısı, Türkiye Ulusal Sismoloji ve Arzıçı fizikçi Komisyonu Başkanı görevlerini de yürüten Oktay Ergünayın Deprem Mühendisliği, Mühendislik Sismolojisi, Afet Yönetimi konularında 95 civarında makale ve Türkçe makalesi ve yayını bulunmaktadır.

nuya girmeden önce, bu genel kavram içerisinde sık sık kullanılabilecek olan bazı temel tanım ve kavramların açıklanmasında yarar görülmektedir.

AFET NEDİR?

Genel tanımla insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal yapıları doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini ırdırarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olaylara afet denilmektedir.

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere doğal, teknolojik veya insan yapımı kökenli bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için insan toplulukları ve insan yerleşmeleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi ve insan faaliyetlerini bozarak veya kesintiye uğratarak bir yerleşme birimini etkilemesi gerekmektedir. Başka bir deyişle afet bir olayın kendisi değil, doğurduğu sonuçtur.

Afetin büyüklüğü ise genel olarak yukarıdaki tanıma uygun olarak, bir olayın meydana getirdiği can kayıpları, yaralanmalar, maddi hasarlar ve yol açtığı sosyal ve ekonomik kayıplarla ölçülmektedir. Bu değişik kavramlar içerisinde en kutsal ve en önemlisi insan canı olduğu için kamuoyunda afetin büyüklüğünü yol açtığı can kaybı ve yaralanmaların büyüklüğüne değeri vermek eğilimi vardır.

Afetin büyüklüğüne etki eden ana faktörleri ise aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

1. Olayın fiziksel büyüklüğü,
2. Olayın yoğun yerleşme alanlarına olan uzaklığı,
3. Fakirlik ve az gelişmişlik,
4. Hızlı nüfus artışı,
5. Tehlikeli bölgelerdeki hızlı ve denetimsiz şehirleşme ve sanayileşme,
6. Ormanların ve çevrenin tahribi veya yanlış kullanımı,
7. Bilgisizlik ve eğitim eksikliği,
8. Toplumun afet olaylarına karşı önceden alabildiği koruyucu ve önleyici önlemlerin ulaşabildiği düzey.

Bu faktörlerden ilk ikisi, yani olayın fiziksel büyüklüğü ve yerleşme merkezlerine uzaklığı dışında kalanların hepsi doğal kökenli değil, insan faaliyetleri kökenlidir. Demek ki afetlerin büyüklüğü, çok önemli ölçüde insan faaliyetlerinin doğru veya yanlış yönde gelişmesine paralel olarak artmakta veya azalmaktadır.

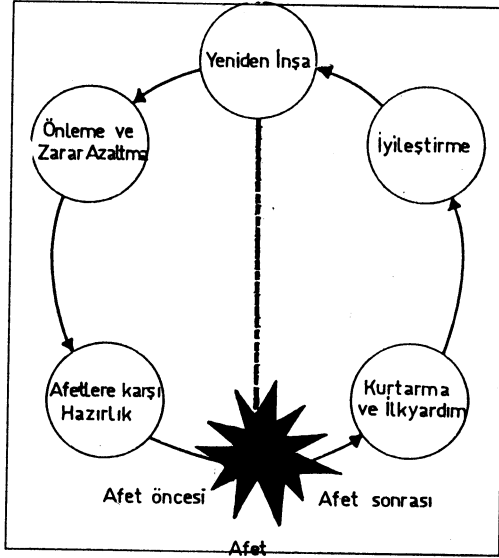
AFET OLAYLARININ SAFHALARI

Kökenleri ve gelişim hızları ne olursa olsun, tüm afet olayları ile ilgili faaliyetler 5 ana safhaya ayrılabilir bunlar;

1. Zarar azaltma,

2. Önceden hazırlık.
3. Kurtarma ve ilk yardım.
4. İyileştirme,
5. Yeniden inşa safhalarıdır.

Yapılan faaliyetlerin birbirleriyle içiçe girmiş, birbirlerini takip etmek zorunluluğu olan ve bir önceki safhada yapılan çalışmaların büyük ölçüde bir sonraki safhada yapılacak olan çalışmaları etkilemesi ve bu nedenle de süreklilik göstermesi gereken bu faaliyetler afetler halkası veya zinciri denilen, aşağıdaki şekilde daha kolay incelenebilir.



Yukarıdaki şekilden de görüleceği üzere, safhalardan ikisi afetler olmadan önce, üçü ise afet anında ve sonrasında yapılan faaliyetlerdir. Bu safhalarda yapılması gereken çalışmalar kısaca aşağıda özetlenmiştir.

1. ZARAR AZALTMA SAFHASI

Mümkünse afet tehlikesinin önlenmesi veya büyük kayıpları doğurmaması için alınması gereken tüm önlemler ve faaliyetler zarar azaltma safhasında yapılmalıdır.

Zarar azaltma safhası, pratikte, iyileştirme ve yeniden inşa safhasındaki faaliyetlerle birlikte başlar ve yeni bir afet olana kadar devam eder. Bu safhada yürütülen faaliyetler ülke, bölge ve yerleşme birimi bazında olmak üzere çok geniş uygulama alanı göstermektedir.

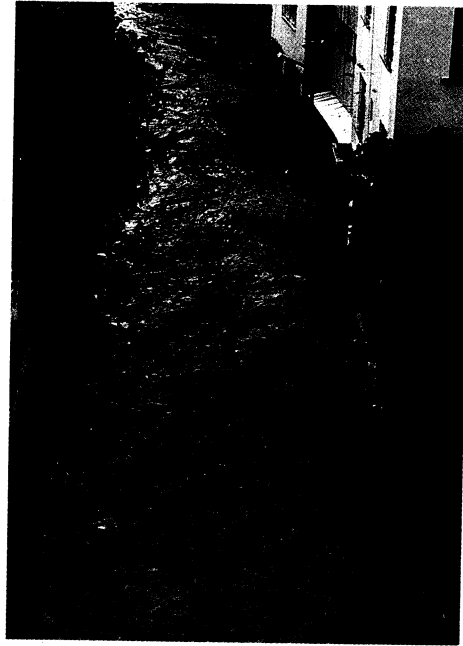
BU SAFHADA YAPILACAK ÇALIŞMALAR;

- Afet anında uygulanacak yasal mevzuatın gözden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde yeniden düzenlenmesi,
- Yapı ve deprem yönetmelikleri, alan kullanım yönetmeliklerinin gözden geçirilmesi ve gerekiyorsa yeniden düzenlenmesi,
- Afet tehlikesi ve riskinin makro ve mikro ölçekte yeniden belirlenmesi, geliştirilmesi ve tehlike haritalarının hazırlanması,
- İhtiyaç duyulan bilimsel ve teknik araştırma geliştirme faaliyetlerinin planlanması ve uygulanması,
- Ülke için deprem kayıt şebekeleri ve afet erken uyarı ve kontrol sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi,
- Afet zararlarının azaltılması konusunda ilgili her kesimi kapsayan geniş kapsamlı eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,
- Afet zararlarının azaltılması kavramının, kalkınmanın her aşamasına dahil edilmesi ve uygulamasının sağlanması,
- Afetlere karşı önleyici ve zarar azaltıcı mühendislik tedbirlerinin geliştirilmesi ve uygulanması gibi pek çok faaliyet zarar azaltma safhasında uygulanması gereken ana faaliyetler arasında sayılabilir.

Bu faaliyetlerden de görüleceği üzere bu safhadaki faaliyetler

20 Haziran 1990
Tabakhane Deresi
Trabzon

Senirkent (sağ)



tarma ve ilk yardım veya iyileştirme safhalarındaki faaliyet-
len gerek kavram ve gerekse uygulama şekilleri açısından
farklı faaliyetlerdir.

faaliyetler bir çok kurum ve kuruluşla, çok çeşitli
plinlerin belirli bir hedef doğrultusunda çalışmasını
ektiren uzun vadeli çalışmalardır. Bu nedenle de toplumun
kesimini ilgilendirmekte ve bu kesimlerin katkı ve
retlerini gerektirmektedir.

ÖNCEDEN HAZIRLIK SAFHASI

hlikenin insanlar için olumsuz etkiler doğurabilecek
ruları, karşı önlemler alarak, zamanında, en uygun
ilde ve en etkili organizasyon ve yöntemlerle ortadan
dırmak" önceden hazırlık safhasında yapılması gereken
ışmaların ana hedefidir.

rar azaltma safhasında alınan önlemlerle olayların dur-
rulması veya önlenmesi her zaman mümkün olamayacağı
ı, önceden hazırlık safhasında da insan canı ve malı ile
lli servetleri afetlerin yıkıcı etkilerinden koruyacak bazı
aliyetlerin yürütülmesi zorunlu olmaktadır.

FAALİYETLER ARASINDA;

Merkezi düzeyde afet yönetimi ile ilgili planların hazırlanması
geliştirilmesi,
düzeyinde "Kurtarma ve acil yardım planlarının" ha-
lanması ve geliştirilmesi.

planlarda görev ve sorumluluk verilen personelin eğitim
tatbikatlarla bilgi düzeylerinin geliştirilmesi,
erektiğinde bölge teçhizat merkezleri kurulması ve kritik
alzemelerin stoklanması.

Alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması, işletilmesi ve
liştirilmesi gibi ana faaliyetlerin yürütülmesi gerekmektedir.

nceden hazırlık safhasındaki faaliyetler yalnızca afetin alarm
resi içerisinde yapılan kısa süreli faaliyetler olarak
rılmemelidir. Bu faaliyetler olayın yıkıcı etkilerini azaltacak
insan canı, malı ve milli servetleri koruyacak uzun ve kısa
reli birçok faaliyeti de içerebilir. Bu yönüyle de zarar azaltma
amasında belirtilen faaliyetlerle iç içe girmişlerdir.

neğin halkın afetlere karşı hazırlıklı olmasını sağlayacak
nış kapsamlı halk eğitimi faaliyetlerinin yoğunlaştırılması,
ızı kritik yapıların onarım ve güçlendirme işlemlerinin
pılması gibi.

KURTARMA VE İLK YARDIM SAFHASI

r afetin oluşunu takip eden ve afetin oluşundan hemen
nra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak en çok
2 aylık bir süre içerisinde yapılan faaliyetlerdir.

Bu faaliyetlerin ana hedefi, mümkün olan en kısa süre
içerisinde en büyük sayıdaki insan hayatını kurtarmak,
yaralıların tedavisini sağlamak ve açta kalanların su, yiyecek,
giyecek, ısınma, barınma, korunma gibi hayati ihtiyaçlarını
en kısa süre içerisinde ve en uygun yöntemlerle karşılamaktır.

Bu Safhada Yapılan Faaliyetler Arasında;

- Haber alma ve ulaşım,
- İhtiyaçların belirlenmesi,
- Arama ve kurtarma,
- İlk yardım,
- Tedavi,
- Tahliye,
- Geçici iskan,
- Yiyecek, içecek ve giyecek temini,
- Güvenlik,
- Çevre sağlığı ve koruyucu hekimlik,
- Hasar tespiti,
- Tehlikeli yıkıntıların kaldırılması,
- Yangınlar, patlamalar, bulaşıcı hastalıklar vb. gibi ikincil
afetlerin önlenmesi bir çok faaliyet bulunmaktadır. Bu
safhada yapılacak bütün faaliyetler devletin tüm güç ve
kaynaklarının en hızlı şekilde ve en etkili yöntemle afet
bölgesinde kullanılmasını amaçladığından çok iyi bir
koordinasyonu gerektirmekte ve olağanüstü koşullarda
uygulanması zorunluluğu, olağanüstü hazırlık, yetki ve
sorumluluklara ihtiyaç duymaktadır.

4. İYİLEŞTİRME SAFHASI

Bu safhada yürütülen faaliyetlerin ana hedefi, afete uğramış
toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon,
eğitim, uzun süreli geçici iskan, ekonomik ve sosyal faaliyetler
vb. gibi hayati aktivitelerinin minimum düzeyde karşı-
lanabilmesi için gereken tüm çalışmaları yapmaktır.



Bazı araştırmacılar bu safhaya, yeniden inşa safhasını da dahil etmekte ve bu safhayı afetten etkilenen toplulukların ihtiyaçlarının en az afet öncesinde veya mümkünse daha ileri bir düzeyde karşılanana kadar devam etmesini öngörmektedir.

5. YENİDEN İNŞA SAFHASI

Afetten etkilenen veya zarar gören tüm insan aktivitelerinin afetten önceki düzeyden daha ileri bir düzeyde karşılanabilmesi, bu safhada yapılacak faaliyetlerin ana hedefidir. Bu faaliyetler içerisinde yıkılan veya hasar gören tüm yapı ve tesislerin yeniden inşası olduğu gibi, toplumun afet nedeniyle bozulmuş olan ekonomik, sosyal ve psikolojik bütünlüğünün de yeniden sağlanması vb. gibi çok geniş alanlara yayılan faaliyetler bulunmaktadır.

Faaliyetlerin süresi afetin büyüğüne bağlı olarak birkaç yıl sürebilir ve bu süre içerisinde toplum için gerekli olan ve zarar azaltma safhasında konu edilen bazı faaliyetler de yürütülebilir. Amaç, afetten etkilenen toplulukların gelecekte de benzer olaylarla karşılaşmaları halinde, aynı olumsuz sonuçlarla yüz yüze gelmemelerini sağlamaktır.

Yukarıda da açıklandığı gibi bir afet olayının afet öncesinde ve afet sonrasında yapılması gereken çok değişik safhaları bulunmaktadır ve afet zararlarının azaltılması ancak bu değişik safhalarda yapılması gereken çok farklı faaliyetlerin bir plan ve bir disiplin içerisinde sürekli uygulanması ile mümkün olabilmektedir.

Afet Yönetimi Nedir?

Afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi amacıyla bir afet olayının yukarıda açıklanan 5 ana safhasında yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve

kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavramdır.

Bu nedenle de "Kapsamlı Afet Yönetimi" terimi literatürde daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Kapsamlı afet yönetiminin amaçları ise daha açık bir şekilde aşağıdaki gibi açıklanabilir.

1. Afet Öncesinde;

A. Meydana gelebilecek olaylardan toplumun en az zararlı fiziksel kayıplarla kurtulabilmesi için gereken teknik, idari ve yasal tüm önlemleri olaylar olmadan önce almak.

B. Mümkün olan hallerde olayları önlemek, mümkün olmayan hallerde ise, kurtarma, ilk yardım ve iyileştirme çalışmalarını en hızlı, verimli ve etkili bir şekilde yapılmasını sağlamak.

C. Afet zararlarının azaltılması çalışmalarını kalkınmanın bir aşamasına dahil etmek ve böylelikle mevcut riskin artmasını önlemek ve sürdürülebilir bir kalkınma sağlamak.

D. Toplumun her kesiminin olayların etkilerinden en az zararlarla kurtulabilmesi için gerekli bilgilerle donatılmasını sağlayacak eğitim programları uygulamak.

2. Afet Sonrasında;

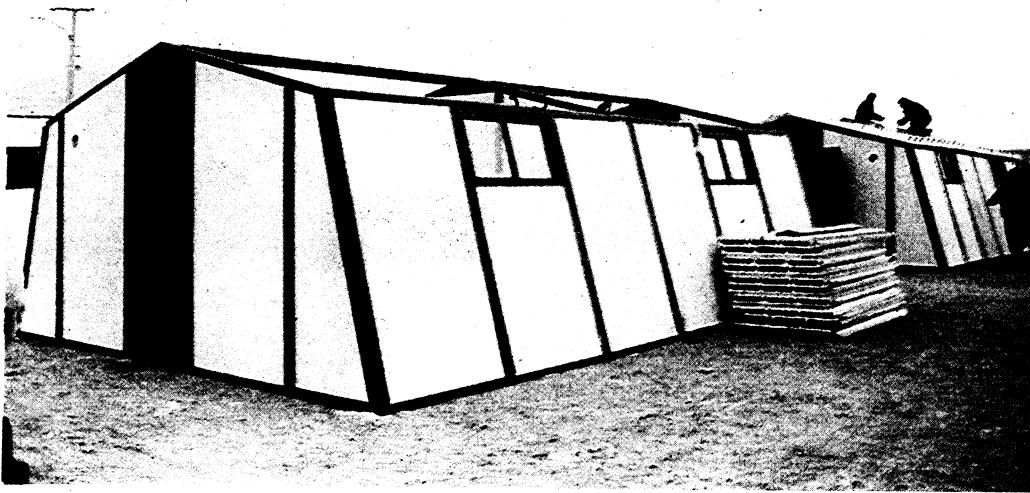
A. Mümkün olan en fazla sayıdaki insanı kurtarmak ve sağlıklarına kavuşmalarını sağlamak.

B. Afetlerin doğurabileceği ek tehlike ve risklerden insanı ve malını korumak.

C. Afetten etkilenen toplulukların hayati ihtiyaçlarını mümkün olan en kısa zamanda karşılamak ve hayatın bir an önce normal hale getirilmesini sağlamak.

D. Afetin doğurabileceği ekonomik ve sosyal kayıpların en düşük düzeyde kalmasını veya yaraların bir an önce sarılmasını sağlamak.

Prefabrik geçici afet konutları



Afetten etkilenen topluluklar için emniyetli ve gelişmiş bir ortam çerçevesi oluşturmak.

karda da açıklandığı üzere, afet yönetimi; afetlerin lenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere karşı hazırlıklı inması ve afet anında hızlı ve etkili bir kurtarma, ilk yardım, çici barındırma ve yeniden inşa faaliyetlerinin yürütülmesi için toplumun tüm imkan ve kaynaklarının (insan cü, malzeme, ekipman ve para) afet öncesi ve afet son-sında iyi yönlendirilmesi, rasyonel kullanımını gerektiren k geniş bir kavramdır.

LKEMİZDE AFET YÖNETİMİNİN MEVCUT JRUM VE YASAL ÇERÇEVESİ:

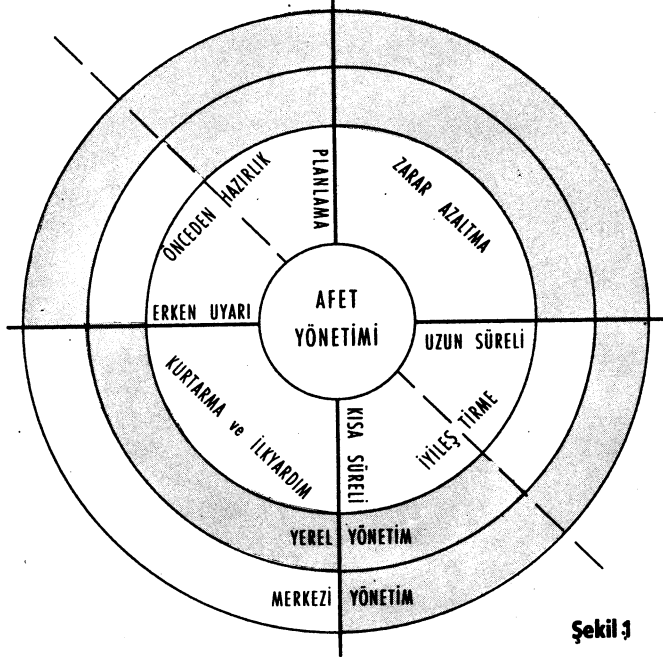
ıkarda açıklanan genel çerçeve içerisinde, ülkemizde halen gulanmakta olan afet yönetiminin organizasyon şekli ve rumlulukların dağılımı şeklinde özetlenmişti. Şekil 1'in celenmesinden görüleceği üzere merkezi ve yerel netimlerin afetin hemen her safhasında ya kural koyma da fiilen uygulama açısından görevleri ve sorumlulukları lunmaktadır. Her ne kadar şekilde yerel yönetimlerin uzun ideli yeniden inşa safhasında, merkezi yönetimlerin de irtarma ve ilk yardım konusunda sorumlulukları görülmüyor e de, özellikle büyük afetlerde kurtarma ve ilk yardım ılışmaları büyük ölçüde merkezi yönetimin yetiştirmiş insan ücü, ekipman ve malzeme desteğiyle yerel yönetimlerin rumlulukları altında yürütülmektedir.

yırcı afet olayının tüm safhalarında parasal kaynaklar erkezi yönetimce temin edilmektedir. Bu şeklin celenmesinde göze çarpan en büyük eksiklik, özel sektör e halkın afet olayının hiçbir safhasında herhangi bir rumluluk üstlenmemiş olmalarıdır. Her ne kadar afetler asası gereğince kurtarma ve ilk yardım safhasında halka ve zel sektöre de görev verme ve imkanlarına el koyma yetkisi alilere verilmiş ise de, bu etkin olarak kullanılmayan ve ygulamada pek yararlı olmayan bir yasa hükmü olarak almaktadır. Özellikle de önceden hazırlık ve zarar azaltma afhalarında özel sektör ve halkın, kağıt üzerinde kalan asa ve yönetmeliklere uyma zorunluluğu dışında hiçbir orumlulukları bulunmamaktadır. Bu sorumluluklara yulmaması halinde ise, herhangi bir yaptırım yasalarda ngörülmemekte veya uygulanmamaktadır.

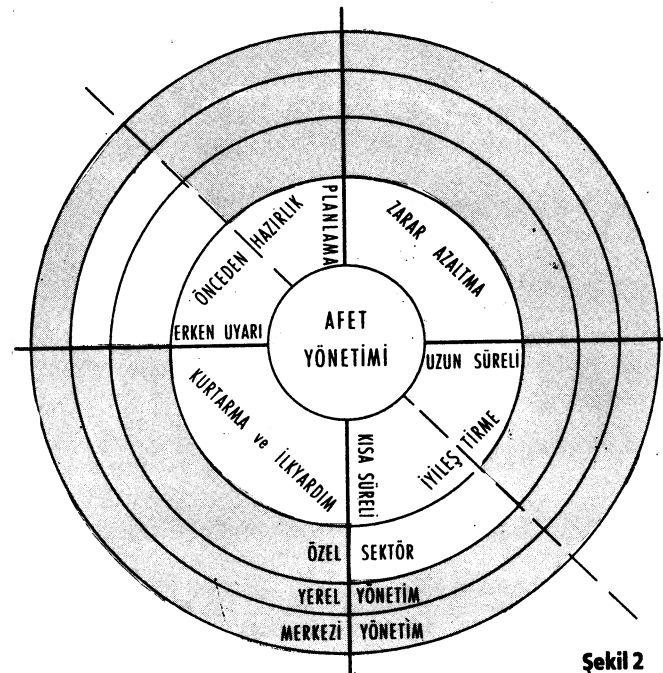
talbuki, afet yönetiminde veya başka bir deyişle afet ararlarının azaltılmasında başarılı olunabilmesi için, afetin ukarda özetlenen değişik safhalarındaki tüm faaliyetlere jerek merkezi, gerekse yerel ölçekteki tüm kurum ve uruluşlarla, özel sektörün ve halkın katılımının sağlanması e kendilerine düşen görev ve sorumlulukları her safhada ksiksiz olarak yerine getirmeleri zorunlu olmaktadır. Modern ifet yönetiminde tüm kişi ve kuruluşların görev ve so- umluluklarını özetleyen plan bir şematik gösterim şekilde erilmiştir. Şekil : 2'nin incelemesinden görüleceği üzere

özel sektörün özellikle zarar azaltma ve afete karşı hazırlık ile kendi tesislerinin kısa ve uzun vadeli iyileştirilmelerinde önemli görevleri olmalı ve bu görevler yerel veya merkezi yönetimlerden beklenilmemelidir. Ayrıca özel sektör afet zararlarının azaltılması konusundaki araştırma çalışmalarının desteklenmesi konusuna da daha etkin olarak katılmalı ve bu amaç için araştırma fonları oluşturulmalıdır.

Yeniden inşa safhasında ise sigorta ve bankacılık sistemi mutlaka devreye sokulmalı ve afet konutları için yeni bir kredilendirme sistemi geliştirilmelidir.



Şekil 1



Şekil 2