

AFET VE KRİZ YÖNETİMİ HAZIRLIK SÜRECİNDE KAMU PERSONELİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Bora BALUN

Karabük Valiliği, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, borabalun@hotmail.com

ÖZET

Afet ve kriz yönetimi alanında yüksek kalitede hizmet standardı üretme ve üretilen standardın sistem ile entegrasyonundaki başarısının anahtarı: yetişmiş insan gücü ve önceden belirlenen yönetim stratejilerinin fizibilite yeteneğinden oluşmaktadır. Çok bileşenli bir yapıya sahip olan ve komplike şekilde ele alınıp değerlendirilmesi gereken afet ve kriz yönetim sürecinde - konstrüktivist açıdan bakıldığında; planlamaların bireyden başlanarak inşa edilmesi gerektiği düşünülmektedir - başvuru kılavuzu olarak nitelenebilecek ve afet yönetim sisteminin çatısını teşkil eden planların, programların, stratejilerin... özüne ait verilerin kaynağı, konu hakkında görevlendirilmiş kamu personeli vasıtasıyla elde edilmektedir. Bu meyanda; afet ve kriz yönetim sistemlerinde yer alan kaynakların yerinde, zamanında ve etkin kullanılması ekseninde; afet ve kriz yönetimi planları ve stratejilerine ait verilerin elde edilmesi sürecinde yer alan kamu personelinin rolü çalışmamızın sıklet merkezini oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Afet Yönetimi, Afet Yönetim Sistemi Kaynak Yapılanması, Kamu Personeli Veri Desteği

ROLE AND IMPORTANCE OF PUBLIC OFFICIALS IN THE PREPARATION OF DISASTER AND CRISIS MANAGEMENT

ABSTRACT

The success key of system integration is with the service standard in high quality and production and the standard of production consists of professional manpower and the ageability of feasibility of management strategy that is determined previously the process of disaster management that has a construction with many elements is required to be approached and evaluated in detailed way in the view of constructivism the plans, related with the process of disaster and crisis management, need to be built with individual firstly when the success of the processes in the disaster and crisis management are processed in terms of the system efficiency the data source of programs or plans which present attic of the disaster management system and will be used as an application guidelines is provided with the public officials, charged about the subject furthermore the sources that are taken place in the systems of disaster and crisis management are required to be used in the correct time and place the focus point is the process that is obtained and processed the datas of management plans and strategies by the public official.

Keywords: Disaster Management, Source Structure of Disaster Management System, Public Personnel Data Support

1. AFET YÖNETİMİ VE KRİZ YÖNETİMİ KAVRAMLARI

Afet Yönetimi; afet sonucunu doğurabilecek olayların önlenmesi veya zararlarının azaltılması amacıyla afetlere/acil durumlara hazırlık ve onların olası zarar/risklerinin azaltılması ile birlikte afetler/acil durumlardan

sonra müdahale etme ve iyileştirme gibi çalışmaların tümünde yapılması gereken çalışmaların toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, 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 yönetilmesidir (Kadıoğlu, 2008:33). T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın düzenlediği Deprem Şûrası - 2004'ün Sonuç Bildirisinde Afet yönetimi, afete yol açabilecek tehlike ve risklerin iyi bilinmesini; olayları olmadan önce önleyecek veya zararlarını en düşük düzeyde tutacak önlemlerin akılcı ve bilimsel yöntemle ele alınmasını gerektiren bir bütüncül hazırlık ve uygulama süreci olarak vurgulanmıştır (2004:18-20).

Kriz; bir kişi, bir örgüt ya da bir toplumun yaşamında görülen buhran dönemini anlatır. Kriz, belirsizliği ve zarar görme olasılığını, riski içeren bir kavramdır (Demirtaş, 2000:358). Normal düzeni bozan, toplum için olumsuz sonuçlar doğurma olasılığı bulunan fiziksel, sosyal, ekonomik ve politik olayların ortaya çıkması halidir (AFAD, 2014:107). Mevzuatımız açısından kriz; "Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlere yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür ve demokratik düzeni veya hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabii afetlerin, tehlikeli salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların, iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ve birlikte ortaya çıktığı haller" olarak tanımlanmaktadır (JICA, 2008:331). "Kriz yönetimi" ise afet yönetimini de içine alan daha geniş bir yönetim biçimidir. Afet yönetimini gerektiren bir afet karşısında, ihtiyaç duyulursa kriz yönetimine geçilebilmektedir. Genellikle afetin boyutuna ve etkisine göre kriz yönetimi kararı alınabilmektedir. Kriz yönetimi nedenleri yalnızca afetler olmayıp başka kriz nedenleri de (terör olayları, kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri, etnik yapı, din, mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar, iltica ve salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalımlar vb.) mevcuttur. Kriz nedenleri olarak sayılan tabii afet türleri ise deprem, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması ve yangınlardır. Yetkili makamlar gerek görürse, afet sonrası kriz yönetimi kararı almakta ve afet yönetimi, yerini kriz yönetimine bırakmaktadır (Akdağ, 2002: 37) .

2. AFET VE KRİZ YÖNETİMİNDE GELENEKSEL ÇİZGİDEN MODERN BİR ÇİZGİYE EVRİLME ÇABALARI

Afet yönetimi anlayışında önemli bir kırılma noktası olarak değerlendirilen 1999 Marmara Depremi ile ülkemizde bütüncül afet yönetimi yaklaşımına yönelik eksiklikler tüm çıplaklığı ile gözler önüne serilmiştir. - 1999 Marmara Depremi ile birlikte afet yönetiminde yeterlilikler sınanmış ve yönetimin doğasına yönelik getirilen eleştirilerin ışığında afet yönetiminin daha çağdaş bir yapıya ulaştırılması, nihai hedef olarak benimsenmiştir -. Afete maruz kalan bölge/bölgelerde yardımlarda meydana gelen aksamalar ve düzensizlik, doğru ve etkin yardımın koordinasyonunda yaşanan aksaklıklar, profesyonel müdahale birimlerinin eksikliği ve afet bölgesinin genel koordinasyonunda yaşanan eksiklikler bu konudaki ihtiyacın belirgin enstrümanları olmuştur. Ülkemizde bu tarihten sonra çağdaş bir afet yönetim sisteminin gerekliliği üzerine, 29 Eylül – 1 Ekim 2004 tarihleri arasında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na düzenlenen "Deprem Şûrası" sonrasında afet yönetiminde kurumsal yapılanmaya gidilerek - afete müdahale konusunda yetkili birimlerin reorganizasyonu doğrultusunda - yeni birimler oluşturulmaya çalışılmış, bu süreç sonunda afet yönetim sisteminin bütünü tekrar konsept olarak ele alınmıştır. Bu doğrultuda; 29.05.2009 tarih ve 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un kabul edilmesiyle İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık'a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılmış ve Başbakanlık'a bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı [AFAD] kurularak yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplanmıştır.

AFAD Başkanlığının kuruluşu ile birlikte afet yönetim sistemi hedefi revize edilerek yeni bir afet yönetim modeli uygulamaya konulmuş, getirilen bu model ile öncelik; "Kriz Yönetimi"nden "Risk Yönetimi"ne verilmiştir. Günümüzde "Bütüncül Afet Yönetimi Sistemi" olarak adlandırılan bu model, afet ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespitini, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınmasını, etkin müdahale ve koordinasyonun sağlanmasını ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesini öngörmektedir (AFAD, 2012: 13).

3. AFET VE KRİZ YÖNETİMİ SİSTEMİNİN KURGULANMASI SÜRECİNDE KAMU PERSONELİ

Nüfus miktarındaki hızlı artış, teknolojik dejenerasyon, insanın doğayı kontrol altına alma çabası gibi faktörlerin etkisi ile dünyamız, doğal ve insan kaynaklı afetlerin etkilerinin artan oranda hissedildiği bir dönemi yaşamaktadır. Toplum sağlığı ve güvenliği açısından yüksek seviyede risk teşkil eden bu durum, toplumun afet kaynaklı tehdit algısına cevap verebilme kapasitesi ve yeteneğinin proaktif bir anlayış ile sorgulanarak yeniden inşa edilmesi sürecini zorunlu kılmaktadır. Bu mecrada ele alınıp topluma sunulmaya çalışılan yeni afet yönetim konseptinin, bu anlayışın doğasına uygun olduğu değerlendirilmekte, benimsenen yeni afet yönetim sisteminin odak noktasında olay meydana gelmeden önce hazırlıklı bulunma - defansif yaklaşım - kuramının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu eksende olay meydana gelmeden önceki hazırlık safhasının etkinliği toplum açısından ele alındığında; gerekli ön tedbirlerin alınması ve toplumun farkındalık düzeyinin yükseltilmesi ile insan hayatını bireysel güvenlik yönünden güçlendirebileceği gibi, afetlerden kaynaklanabilecek çevresel zararlar ve ekonomik maliyet unsurunun minimum düzeye indirilebileceği düşünülmektedir. Hazırlık safhasının etkinliği devlet aygıtı açısından ele alındığında ise; afetlerde önceden hazırlıklı bulunma kavramının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve işlerlik kazandırılması ile bu kavramın paydaşları tarafından benimsenmesi, afet yönetim sisteminin kilit noktasını teşkil ettiği öngörülmekte ve önleme safhasının nitelik olarak afet ve kriz yönetimi hazırlık süreci ile girift bir yapıda olduğu düşünülmektedir. Bu düşünce alt yapısına uygun olarak; afet ve/veya kriz olaylarında müdahale gücünün yerinde ve zamanında kullanılabilmesi için kaynakların (teçhizat, malzeme, insan gücü vb.) doğru biçimde tespit edilmesi ve yönlendirilmesi büyük önem arz etmekte, afet ve kriz yönetim sistemlerinin sorunsuz işletilmesi için; başvuru kılavuzu olarak kullanılacak ve afet yönetim sisteminin çatısını teşkil eden planlar, programlar, stratejilerin... özüne ait verilerin elde edilmesinde; ana aktörün afet yönetim sisteminin hazırlık aşamasındaki itici güç olarak değerlendirilen kamu kurum ve kuruluşları olduğu düşünülmektedir. Nihayetinde kurgulanmaya çalışılan sisteme ait kaynakların elde edilmesi süreci; kamu kuruluşlarında yetkilendirilmiş ya da görevlendirilmiş personel vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Afet ve kriz yönetimi hazırlık sürecinde aktif olarak rol alan kurumların rolü ve kamu hizmetlerinin hangi esaslar çerçevesinde yürütülmesi gerektiği ile hizmetleri yürütecek personelin belirlenmesine dair yasal mevzuat incelendiğinde; Türkiye Afet Müdahale Planlarının hazırlanması (Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği: Md.6), Sivil Savunma hizmetlerine yönelik Kaynak Sayım Cetvellerinin hazırlanması, Seferberlik Sevk Planları, Daire ve Müessese Sivil Savunma Planlarının hazırlanması vb. hizmetler; bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarında, il ve ilçelerde, seferberlik ve savaş hazırlık planlarının yapılmasını, geliştirilmesini ve süratle uygulanmasını sağlamak, gerekli faaliyetleri yapmak, yürütmek ve hazırlıkları yönlendirmek, ayrıca, koordinasyon, kontrol ve denetim hizmetlerini sorumlu makamlar adına, öncelikle, bulunan yerlerde savunma sekreterleri, savunma sekreteri yoksa, savunma uzmanları veya sivil savunma uzmanları, il ve ilçelerde sivil savunma müdürlükleri veya memurlukları aracılığıyla yürütülmekte olduğu tespit edilmiştir (Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü: Md.4). Sayılan hizmetlerin süratli, verimli ve güvenli biçimde yerine getirilmesi amacıyla bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili amirleri, valilik ve kaymakamlıklarla ihtiyaç halinde başka teşkilat elemanları da sivil savunma elemanlarıyla birlikte çalıştırılabilmektedir (Sivil Savunma ile ilgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü: Md.6). Ayrıca her müessese de, müessese amirinin sorumluluğu altında; sivil savunma teşkilat, hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek üzere müessese amirinin görevlendireceği bir kişinin "Sivil Savunma Amirliği" yapabileceği ve imkânı olan müesseselerde yeteri kadar yardımcı bulunabileceği öngörülmüştür. Sivil savunma uzmanı bulunan müesseselerde sivil savunma amirliği görevi, bu uzman tarafından yürütülmektedir (Şahsi Mükellefiyet... Tüzüğü sayı: Md.67). İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ise; il ve ilçe düzeyinde tüm planların hazırlanmasından ve/veya hazırlanmasından sorumlu kurum ve aynı zamanda koordine makamı olarak belirlenmiştir (5902 Sayılı Kanun: Md.18).

5902 sayılı yasayla sivil savunma teşkilatının taşra yapısı reorganize edilmiş, il ve ilçe düzeyinde yapılandırılmış olan sivil savunma müdürlükleri kaldırılmıştır. AFAD Başkanlığına bağlı olarak sadece il düzeyinde İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur. Dolayısıyla yukarıdaki paragrafta yer verilen hizmetlerin yürütülmesine dair fonksiyonu yerine getiren ilçe sivil savunma müdürlükleri ve memurlukları kalmamıştır. Anılan görevleri yerine getirmek üzere, ilçelerde yasal mevzuata uygun olarak varsa sivil savunma uzmanları bu görevleri yürütmekle görevlidir. Sivil savunma uzmanı bulunmayan kuruluşlarda, kurumlar arası – İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri koordinasyonunda olmak üzere – iş ve işlemler mevzuata göre müessese amirinin görevlendirdiği sivil savunma amiri tarafından yürütülmeye çalışılmaktadır.

4. SONUÇ

Ülkemiz açısından afet ve kriz yönetim sistemleri ve modelleri kurgulanırken mevcut yasa ve mevzuat çerçevesinde asli sorumlu makam ve koordinasyon makamı, AFAD Başkanlığı olarak belirlenmiştir. Afet ve kriz yönetimi hazırlık aşamasında güvenilir bir sistem inşa etme süreci kolektif bir hareketi zorunlu kılmaktadır. Afetler, ölçek bakımından toplumun geniş kesimlerini ırk, dil, din, zengin, fakir, statü gözetmeksizin etkileme kapasitesine sahip olaylardır. Bu mihverde toplum ve devlete düşen görevleri ikiye ayırmak gerekir: toplum; bireysel olarak fiziken ve farkındalık düzeyinde hazırlık sürecinden geçmektedir. Devlet; afet ve kriz olaylarının öncesinde, esnasında ve sonrasında; topluma, kurumlara liderlik ederek yönlendiren, müdahale eden ve imkânları nispetinde iyileştirme çalışmalarını yürüten asli role sahiptir. Bu açıdan afet ve kriz yönetimi hazırlık aşamasının, devletin üstlendiği rol içerisindeki en önemli basamak olduğu değerlendirilmektedir.

Hazırlık sürecinin hemen hemen tüm aşamalarının kamu otoritesi marifetiyle yürütülmesi görev alacak birimlerin *etki - tepki* parametresi çerçevesinde konuyu sahiplenip, içselleştirerek hareket etmesini gerektirmektedir. Afet ve kriz yönetim sistemleri kurgulanırken, sisteme ait verilerin elde edilmesi sürecinin, planların uygulanabilirliği açısından anahtar role sahip olduğu düşünülmekte ve bu noktada verilerin elde edilmesinde kamu kurumlarınca görevlendirilen personelin – asaleten ve/veya vekâleten ya da ikiz görevlendirme – önemi zincirleme şekilde ortaya çıkmaktadır.

İl ve ilçe sivil savunma planlarının hazırlanması, kaynak sayım cetvellerinin hazırlanması, seferberlik sevk planlarının hazırlanması, Türkiye afet müdahale planı ile entegre yerel düzeyde il afet müdahale planlarının hazırlanması, daire ve müessese sivil savunma planlarının hazırlanması gibi olası senaryolara hazırlık aşamasında tamamlayıcı role sahip planlar, projeler öznesi insan hayatı olan olayların çözümüne katkı sunmak için gerçekleştirilmektedir. Yasal mevzuat açısından il ve ilçe düzeyinde bahse konu ön tedbir ve müdahale planlarını hazırlayacak personelin vekâleten ya da ikiz görevlendirmeye görevlendirilmesinde herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Fakat, vekaleten ya da ikiz görevlendirme ile görevlendirilen personelin asli sorumluluğunda gerçekleştirilmesi gereken iş ve işlemler ile senkronize şekilde personel açısından tali işler olarak nitelenebilecek bu tür işleri yürütmesi beklenildiği zaman; afet ve kriz yönetimi aşamalarından müdahale safhasında kullanılacak ve hayati öneme sahip olduğu değerlendirilen yerel kaynakların belirlenmesi, insan kapasitesinin belirlenmesi, teçhizat ve malzemenin belirlenmesi gibi uzun süreli ve zahmetli bir süreci gerektiren hazırlık planlarının ne kadar içselleştirerek konsantrasyon olabileceğine dair soru işaretlerini ortaya çıkarabilmektedir. Hazırlık süreci içerisinde rol alan kamu personelinin kaynaklanabilecek hata ve eksiklikleri minimum düzeye indirmek için tercih edilebilecek tedbirler şu şekilde düşünülebilir:

- Vekâleten ya da ikiz görevlendirme yerine, kurumların norm kadrolarında görev tanımı yapılmış personel ataması yapılabilir.
- Zaruri olarak görevlendirilecek personelin hizmet içi eğitim şeklinde rutin periyotlarla eğitim alması sağlanabilir.

Ülkemiz, topografik ve jeopolitik konumundan dolayı doğal afetlerin, jeopolitik ve jeostratejik konumundan dolayı insan kaynaklı afetlerin ve teknolojik kaynaklı afetlerin yüksek düzeyde riski altında bulunmaktadır. Bu mecrada ele alınıp değerlendirilmesi gereken afet ve kriz yönetimi süreçlerinin saha yapılanması olan müdahale gücünün etkin şekilde kullanılabilmesi için, hazırlık aşamasının öneminin tüm paydaşlarca benimsenmesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- AFAD 2012. 2013-2017 Stratejik Planı. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2012, s. 13.
- AFAD 2014. Açıklamalı Afet Terimleri Sözlüğü. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Yayınları, Ankara, Kasım, 2014, s. 107.
- Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, 2013. Resmi Gazete, 15.08.2013 tarih ve 10826 sayı, Md, 6.

- Akdağ, E, S. 2002. Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi. Sayıştay Dergisi, Sayı: 44-45, s. 37 <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der44-45m3.pdf> (Erişim Tarihi: 21.01.2015).
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 2004. Deprem Şurası Sonuç Bildirgesi. Türkiye Mühendislik Haberleri sayı 433 - 2004/5 İstanbul, 2004 s. 18-20
http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/ea017416bff1427_ek.pdf?dergi=162 (Erişim tarihi: 18. 12.2014).
- Demirtaş, İ. 2000. Kriz Yönetimi. Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Sayı:2, s.358
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kuey/article/viewFile/5000050864/5000048107> (Erişim Tarihi: 22. 01. 2015).
- JICA 2008. Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri. (Ed. Kadioğlu, M., Özdamar E.), İçişleri Bakanlığı Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, JICA Türkiye Ofisi Yayın No:2, Mart 2008, Ankara
<http://www.deprem.gov.tr/sarbis/DDK/Belgeler/AFET%20YONETiMi%20iLE%20iLGiLi%20TERiMLER--ACIKLAMALI%20SOZLUK.pdf> (Erişim tarihi: 31.03.2014).
- Kadioğlu, M. 2008. Modern Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri. (Ed. Kadioğlu, M., Özdamar E.), “*Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*”, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara, 2008 . s. 1-34 http://www.6dtr.com/CEVRE/Sel_Risk_Yonetimi-Mikdat_Kadioglu.pdf (Erişim tarihi: 29.12. 2014).
- Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü, Resmi Gazete, 16.07.1990 tarih ve 20576 sayı, Md, 4.
- Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme, Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü. Resmi Gazete, 18.07.1964 tarih ve 11757 sayı, Md, 67.
- Sivil Savunma İle İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü. Resmi Gazete, 18.07.1964 tarih ve 11757 say, Md, 4.
- 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. Resmi Gazete, 18.07.1964 tarih ve 11757 sayı, Md, 18.