

## GİRİŞ

Bu tez risk ve risk toplumu kavramlarını analiz ederek, risk toplumunda yaşanacak olan tehdit ve tehlikelerin kaynaklarından olan afetlerin türleri ve nedenlerini, doğurduğu etkileri, ardından ise afetlerde uygulanan yönetim modellerini incelemeyi ve Türkiye içinde uygulanabilir bir afet yönetim modeli sunmayı amaçlamaktadır. Afetler ister doğal afetler olsun, isterse teknolojik afetler olsun meydana getirdikleri etkileri nedeni ile modern toplum hayatını ve bireysel dünyaları kaçınılmayacak şekilde olumsuz etkileyen bir niteliğe sahiptir. İnsanlığın daha önceki gelişme evrelerinde bu denli derin etkileri yaşanmayan afetlere karşı günümüz modern toplumunu hazır edecek, dahası afetlerle karşılaştığında farklı bir yönetim modeli ile afetle mücadele edebilecek sistemi kurmak, uygulanabilir halde canlı ve dinamik olarak tutabilmek şüphesiz ki çok önemlidir. Gelişmiş pek çok ülkenin afet ile mücadele sistemi incelendiğinde bu amaç ve gayret rahatlıkla gözlemlenebilmektedir.

Türkiye afetler (özellikle doğal afet türlerinden olan depremler) ile karşı karşıya kalmada dünyadaki sayıca az ülkelerden birisidir. Afetlere hazırlık sürecinden başlayarak, zarar azaltma, afete müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmaları konusunda ülkemizde ciddi bir afet yönetimi yasal düzenlemesi, planlaması ve uygulamasına ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışmamızda Türkiye' deki mevcut olan afet yönetim sistemi mevzuat ve kamusal örgütlenme açısından ayrı bir bölüm halinde incelenmiştir. Bu incelemede kurgusal olarak düşünülmüş olan afet yönetimi yapılanması ortaya konulmuş ve böylece mevcut tabloya net olarak ayna tutulmaya çalışılmıştır. Dünyadaki değişik ülkelerden incelenmiş olan afet yönetim modelleri ile de ülkemizdeki afet yönetim modelinin karşılaştırılmasına imkan sağlanmıştır.

Ülkemizdeki kurgulanmış olan afet yönetim sisteminin uygulamada nasıl sonuç verdiğini sadece yazılı ve görsel basına yansımış görüntüler ile ortaya koymak bilimsel bir çalışmanın konsepti ile uyuşmayacağı için uygulamaya yönelik ampirik bir araştırmaya çalışmamızda yer verilmiştir. Dördüncü bölümde bu araştırmanın sonuçlarını değerlendirirken görebileceğimiz gibi, ülkemizdeki afet yönetim modeli

kurgulaması ve uygulaması etkisiz ve başarısız bir sonuç vermektedir. Bu sonucun karşısında eylemsizliğin tercih edilmediğini, özellikle 1999 Marmara Depreminden hemen sonra başlayarak günümüze kadar uzanan bir süreçte afet yönetimi sistemimizi yeniden düzenlemeye yönelik girişimlerin var olduğu bilinmektedir. Ancak tüm bu girişimlere karşılık Türkiye’ de modern, etkin ve uygulanabilir bir afet yönetim sistemi kurulamamıştır.

Türkiye’ deki afet yönetim sisteminin günümüzdeki görünümü ve yeni bir afet yönetim sistemine olan ihtiyaç düşüncemiz bu tezin ortaya çıkmasının nedeni olmuştur. Bu noktadan hareketle tezimizde bölümler bilinçli olarak sistematik şekilde sıralanmış, dünyadaki ve Türkiye’ deki afet yönetim sistemleri öncelikle incelenmiştir. Bu çalışma ile dünyadaki mevcut uygulamalardan yararlı olacağı değerlendirilen örneklerin Türkiye için yapılacak sistem önerisine temel olmaları amaçlanmıştır. Sadece teorik düzeyde yapılacak bir çalışmanın, sorunu temelden çözecek olan sistem önerisine kaynak teşkil edemeyeceği düşüncesi ile çalışmanın 4. Bölümünde alana yönelik ampirik araştırma yapılmıştır. Tezin son bölümünde ise Türkiye için afet yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarında yararlanılabileceğini ve örnek alınabileceğini düşündüğümüz afet yönetim modeli önerisine yer verilmiştir.

### **Tezin Amacı:**

Tez risk ve afetlerin insan hayatına ve kent toplumuna etkilerini irdeleyerek, günümüz kent toplumunda risklerden kaçınılamayacağını, ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Tez; risk ve afetlerin kentsel yaşam üzerindeki olumsuz etkilerini ortaya koyduktan sonra, afetle mücadele etmekte yönetimin üzerine düşen görevleri ortaya koyarak Türkiye’deki mevcut afet yönetim sistemini de incelemektedir. Mevcut sistemin yapısını ve amaçlarını ortaya koyarken, yeni ve uygulanabilir bir afet yönetim sistemi önermeyi de temel amaç olarak kabul etmektedir.

### **Tezin Hedefleri:**

Tezde; afetlerin yoğun bir şekilde yaşandığı ve afet yönetimi konusunda ciddi bilgi birikimleri olan değişik ülkeler ile ülkemizde mevcut olan afet yönetim

sistemlerini inceleyerek tartişilmasını hedeflemektedir. Ülkemizdeki afet yönetim sistemimizin kurumsal ve mevzuata yönelik incelenmesiyle yetinilmeyen çalışmada, afet yönetimi sistemimizin uygulamadaki yansıması da incelenmektedir. Bu kapsamda 1999 yılında yaşanmış olan iki büyük depremde görev yapmış olan afet yöneticileri ile mülakat ve anket yöntemi uygulanarak bir ampirik araştırma yürütülmüş ve afet yönetiminin gerçek hayattaki yansıması ortaya konulmaktadır.

Dünya’ da afet ile sıklıkla karşı karşıya kalarak afet tecrübesini yaşamış olan ülkeler özellikle seçilmiştir. Bu ülkelerde uygulanmakta olan sistemlerin, ülkemiz için önereceğimiz yeni afet yönetimi modelinin de temelini oluşturması hedeflenmektedir.

Tezin tüm evrelerinde yapılacak olan tespitlerin değerlendirilmesi yoluyla elde edilecek veriler ile Türkiye için uygulanabilir afet yönetimi modelinin ortaya konulmasına çalışılmaktadır.

#### **Tezin Sınırlılıkları:**

Tezimizde risk ve risk toplumu tartışmalarından yola çıkarak, modern kentsel toplumun yaşamakta olduğu en önemli risk türlerinden biri olan afet ve afet yönetimi konularına odaklanılmıştır.

Afetin türleri ile birlikte genel bir sınıflandırılması ve açıklaması yapılarak doğal ve teknolojik afetler kavramlarıyla tanımlamaları yapılmıştır.

İster doğal isterse teknolojik afetlerde olsun, afete yönelik olarak uygulanacak olan afet yönetimi modelleri benzerlik ve bütünlük göstermekte olup, afetin evrelerini içerecek şekilde entegre afet yönetimi modelinin kurgulanması gerekmektedir.

Tezimizde de afet yönetiminde bütüncül ve kapsayıcı bir afet yönetimi modeli üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye için kapsayıcı bir modelin, daha fazla uygulanabilir olduğu, bundan hareketle tüm çalışmanın sonucunda afet yönetimi modeli önerisi ile çalışmayı sınırlandırmanın daha faydalı olacağı düşünülmüştür.

Çalışmanın ikinci bölümünde seçilmiş bazı ülkelerin afet yönetim sistemleri incelenmiştir. Amerika, Avrupa, Asya ve uzak doğudan seçilen altı ülke örnek olarak

alınmıştır. Afet ile sıklıkla yüz yüze gelen ülkelerin, gelişmişlik düzeyleri de dikkate alındığında afet yönetimi sistemi konusunda daha gelişmiş sistemlere sahip olacakları kabul edilerek, çalışmamıza katkı yapacakları, karşılaştırma yapmamıza olanak sağlayacakları düşünülmektedir.

Tezin dördüncü bölümünde yürüttüğümüz ampirik araştırmada ise zaman ve hedef kitle olarak sınırlılık yapılmıştır. 1999 yılında yaşadığımız depremlerde görev almış olan kamu ve yerel yönetim afet yöneticileri ile araştırma yürütülmüştür.

### **Tezin Ana Hipotezi:**

Tez çalışmamız risk – risk toplumu ve afetler üzerine odaklanmıştır. Modern sanayi toplumunun değişik risk türleri ile yüz yüze olduğu, bunun ileri safhalarında ise risk toplumu aşamasına geçileceği ileri sürülmektedir. Risk toplumunda doğal ve insan yapımı afetler insanlık için en önemli ve ciddi tehdit unsuru olmaktadır. Bu risk ve afetlere karşı koymak, karşılaşıldığında ise insanlık ve çevre için en az zararlı sonuçlarından kurtulabilmek için, bütüncül ve kapsayıcı afet yönetimi sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan mevcut afet yönetim sistemi entegre bir model olmayıp, gelişen kentsel hayat ve yaşanan yeni sorunlar karşısında uygulamada başarısız sonuçlar vermektedir. Ülkemizde gerçek afet dönemlerinde yürütülmüş olan afet yönetimi uygulamasını da ele alıp, ampirik bir araştırma ile sorgulamasının yapılmasından sonra, yeni bir afet yönetimi sistemi önerisi yapılmaktadır. Bu yeni model önerisi ile var olan ihtiyacın giderileceği düşünülmektedir.

### **Tezin Önkabulleri**

Tezde genel olarak şu önkabullerden harekete dilmiş ve çalışma yönlendirilmiştir.

a-Modern sanayi toplumu insanlığın daha önce karşı karşıya olmadığı tehlike ve tehditlerle karşı karşıyadır. Doğal afetlerin sebep olduğu tehditlerle birlikte, modernitenin bizzat kendi bünyesinde barındırmış ve doğurmuş olduğu tehditle de artan oranda varlığını sürdürmektedir. Bu haliyle modern sanayi toplumu insanlık için yeni tehdit ve tehlikeleri üretmiş ve üretmeye devam etmektedir.

b-Doğal ve insan yapımı afetler insanlık için en önemli tehlike ve risk türlerindedir. Bu niteliği ile ortaya çıkan toplumsal yapıyı “risk toplumu” olarak tanımlayabiliriz. Risk toplumu bazı nitelikleri ile insanlığın belli bir gelişme aşamasında karşılaşacağı ve kaçınamayacağı bir gelişme aşamasını nitelemektedir.

c-Türkiye’ de var olan afet yönetim sistemi, uygulanabilirlik düzeyi oldukça düşük, çok başlı, etkinliği az hantal ve savurgan bir yapıdır. Bu yapı ile birlikte karşılaşılacak olan bütün önemli afetlerde 17 Ağustos 1999 Marmara depreminde karşılaştığımız olumsuz tablo ve benzerlerini yaşamamız kaçınılmazdır.

d-Afet yönetiminde görev almış olan merkezi ve yerel yönetimlerde görev yapan yöneticiler uygulamayı bilen, afet yönetimi konusunda tecrübe kazanmış kişilerdir. Bu kişilerin Türkiye’deki afet yönetimi sisteminin uygulamasıyla ilgili görüşleri sistemin tartışılmasında önemli bir yer tutmaktadır. Ampirik araştırmayı birlikte yürüttüğümüz afet yöneticileri sistemin sıkıntılarıyla birlikte çözüm önerilerini üretmekte ciddi katkı sağlayacaklardır.

e-Türkiye için yeni bir afet yönetim modeli ihtiyacının olduğu, tezimizin önkabullerinin başında yer almaktadır. Tez çalışmasının son bölümünde ise öne sürülmüş olan yeni afet yönetim sistemi önerisi bundan böyle ülkemizde bu konuda yapılacak çalışmalara ışık tutacak nitelikte olacaktır.

### **Tezin Özgünlüğü:**

Tezimizde kavramsal tartışma ve tanımlama bölümünde risk – risk toplumu ve afetler üzerinde yoğunlaşan bir tartışma yürütülmüştür. Risk ve afetlerin bir biri ile iç içe olması ve her iki kavramın modern kentsel topluma karşı doğurduğu tehlike ve verdiği zararların irdelenmesi ile tezin kuramsal yapısı tamamlanmıştır.

Dünya’ da afet ile yüz yüze olan ve afetten diğer ülkelere kıyasla daha fazla etkilenmekte olan ülkelerin afet yönetimlerinin incelenmesi tezin diğer bir özgünlüğünü oluşturmaktadır. Böylece afet yönetimi konusunda ciddi tecrübe ve bilgi birikimi olan ülkeler incelenerek, bu bilgilerin paylaşımına katkı sağlamış olacaktır.

Tezimizin Türkiye' ye yönelik özgünlüğü ise yapılan ampirik araştırma ile ortaya konulmuştur. Öncelikli olarak Türkiye' deki afet yönetimi ile ilgili kurumsal yapılanma yeni bir yaklaşımla irdelenmekte, daha sonra da afette görev almış olan yönetici ve sivil toplum örgütü temsilcileri ile yüz yüze görüşme yöntemi uygulanarak bir ampirik araştırma yapılmıştır.

1999 yılında yaşanmış olan 17 Ağustos Marmara ve 12 Kasım Düzce Depremleri ile Türkiye' de afet yönetimi ile ilgili ciddi bir yönetsel tecrübe ortaya çıkmıştır. Ampirik araştırmamızda bu afetler sonucunda oluşan afet yönetimi ile ilgili tecrübe yapılan ampirik araştırmaya yansıtılmıştır. Böyle bir araştırma ile afet yönetimi alanında yeni ve özgün bir çalışma yürütülerek önceden sahip olmadığımız bilgi ve sonuçlara ulaşılmıştır.

#### **Tezin Alana Katkısı:**

Tez' de afet yönetimi konusunda yoğunlaşmış ve sosyal bilimler alanına katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye' de afetlerde sıklıkla karşılaşılmamasına, afetlerde uygulanmak üzere özgün bir afet yönetimi modeline ciddi ihtiyaç olmasına rağmen, bu alanda yapılmış olan bilimsel çalışma oldukça az ve sınırlı durumdadır. Afet yönetimi alanında yapılacak olan bir çalışmanın, sadece bu alanda çalışan bilimsel camia ve basın değil, afet yönetimi uygulayıcıları ile afetten etkilenecek olan tüm toplumun da beklentilerine cevap verebilecek nitelikleri taşıması gerekmektedir.

Tezin sonuç bölümünde Türkiye için uygulanabilir bir afet yönetim modeli önerilmektedir. Bu modelin kurgulanmasında ise tezin tümünde var olan kapsayıcı çalışma ve doğrudan afet yönetimi uygulayıcıları ile birlikte yürütülmüş olan ampirik araştırmaya dayanılmıştır.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihindeki depremler gibi yüzyılın ciddi doğal felaketlerden sayılan iki büyük depremde uygulanmış olana "fiili afet yönetimi uygulamasında" elde edilen sonuçlar ve uygulanan model yeni model önerisinin temellerini oluşturmuştur.

Afet yönetimi konusunda ülkemizde bugüne kadar yapılan değerlendirmeler genel olarak mühendislik bakış açısıyla yürütülmektedir. Bu çalışmada ise sosyal bilimler bakış açısıyla konuya yaklaşılmakta, yönetim tekniği ile ilgili sorunlar, yine yönetim bilimi bakış açısıyla irdelenmekte ve öneriler yapılmaktadır.

Tezin tümünde özellikle üzerinde durduğumuz husus, gerçek hayatta yaşanmış olay ve olgulardan elde edilen tecrübe ve sonuçların tez önerisinin kurgulanmasında ana hareket noktasını oluşturması olmuştur. Bu yaklaşımla tezin alana katkısının sağlanmasına çalışılmıştır.

### **Tezin Yöntemi:**

Tezde afet yönetimi alanındaki ana tartışmalar gerçek hayatta karşılaşılan ve karşılaşılabilecek olduğumuz durumların üzerine bina edilmiştir. Teorik tartışmalar ve yazılı metinlerden yararlanmada özellikle kısıtlayıcı davranılmış, daha fazla alana yönelinmiştir.

Türkiye’de yaşanmış olan iki büyük afet (deprem) de karşılaşılan durumlar ve yürütülen afet yönetimi uygulaması gözardı edilemez bir tecrübe oluşumunu sağlamıştır.

Bu deneyimden yola çıkarak yaptığımız ampirik araştırma ile afet anı ve sonrasında yaşanmakta olan yönetsel ve sosyal durum değerlendirilmiştir. Afet yönetiminde bizzat görev almış olan merkez ve yerel yönetimlerin yöneticilerinin gözlem, tespit ve düşünceleri ile önerileri, ampirik araştırma ve tezimizin şekillenmesini sağlamıştır.

Ayrıca gerçek hayatta yaşanmış olana iki büyük afette oluşturulmuş olan birincil yazılı metinler de tezin oluşumunda yararlanılan kaynaklardan olmuştur.

### **Tezin Bölümleri**

Tez beş ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde kavramsal tanımlamalar yapılarak tezin teorik çatısı kurulmuştur. Bu bölümde öncelikli olarak risk – risk toplumu, afet ve afet riski analiz edilmiştir. Ardından normal dışı durumlarda yürürlüğe sokulan yönetim türlerine değinilerek tanımlamaları yapılmış,

bu yönetim türlerinin afetlerde kamu yönetimi ve toplumsal alandaki uygulamaları açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde dünyanın değişik bölgelerindeki afet ile yoğun şekilde karşı karşıya gelen ülkelerin afet yönetim sistemleri incelenmiştir. Bu ülkelerin değişik coğrafyalarda bulunması (Amerika, Asya, Avrupa, Uzak Doğu gibi) afetleri ve afet yönetimi sistemlerini anlama ve karşılaştırma yapmaya imkan sağlamaktadır. Ayrıca bu ülkelerde yapılan afet yönetimi uygulamalarının anlaşılması, ülkemiz açısından yapılacak afet yönetimi modeli önerisine de ışık tutacaktır.

Üçüncü bölümde ülkemizde mevcut olan afet yönetimi sistemimiz incelenmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan itibaren var olan afet ile ilgili yapılanmanın ikinci dünya savaşından sonra iki koldan gelişerek olgunlaştığı görülmektedir. Bir yandan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü aracılığı ile geliştirilen çalışma, 1957 yılında afet ile ilgili temel yasanın çıkması ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla tamamlanmıştır. Son yıllarda kurulmuş olan T.A.Y. (Türkiye Afet Yönetimi Genel Müdürlüğü) ile de afet yönetim sistemimiz çok başlı niteliğini pekiştirmiştir.

Dördüncü bölümde ise ülkemizdeki afet yönetimi uygulamasını yansıtacak bir ampirik araştırma yürütülmüştür. Mevcut sistemin gerçek hayatta (afetlerde) nasıl bir görünüm verdiği 1999 yılında yaşamış olduğumuz depremler temel alınarak değerlendirilmiştir.

Afetlerde görev alan yöneticilerle yürütülen ampirik araştırmada anket ve mülakat yöntemi uygulanmıştır. Ankette elde edilen sonuçlar tablolar halinde özetlenerek yorumlanmıştır.

Beşinci bölümde tez çalışmamızın bitiminde yapmış olduğumuz tanımlama ve tartışmalardan elde edilen bilgiler doğrultusunda hazırlamış olduğumuz öneri yer almaktadır. Afet yönetimi konusunda ülkemizde var olan karmaşa ve yetersizlik bizi tartışmasız olarak yeni bir sistem önerisine yönlendirmektedir. Bu sistemin, yeni, işlevsel, uygulanabilir, etkin ve entegre olması temel parametreler arasında



sayılmıştır. Bu nitelikleri içinde barındıran “Türkiye için uygulanabilir bir entegre afet yönetim modeli” önerimiz bu bölümde öne sürülmektedir.

Tezin sonuç bölümünde afetler ve afet ile mücadele de yapılması gereken çalışmalar ve bu çalışmaların bir yönetim modeli bünyesinde kurgulanmasının özetlenmesi yer almaktadır. Yeni bir afet yönetim modeli diyebileceğimiz bu kurgulamanın Türkiye ve dünyanın diğer ülkelerinde afet yönetiminin yeniden düzenleme çalışmalarına örnek olması hedeflenmektedir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KURAMSAL VE KAVRAMSAL PERSPEKTİF

#### I. RİSK VE RİSK TOPLUMU ANALİZİ:

İnsanlık tarihi boyunca insanoğlunun sıklıkla tehlike ve risklerle karşı karşıya geldiği görülmüştür. Uzun birikimler ve emekler sonucunda meydana getirilen medeniyetler, savaş, salgın hastalık veya doğal afetlerin etkileri sonucunda yok olmuşlardır.

Sanayi toplumu ile birlikte kentsel toplumun gelişmeye ve tüm dünyaya yayılmaya başladığı görülmüştür. Önceki dönemlerde kırsal kesime yayılmış ve daha az yoğunlukla bir arada yaşamış olan insan toplulukları, kentlerde konsantre olmaya, büyük kitleler halinde bir arada yaşamaya başlamışlardır.

İnsan topluluklarının yaşadıkları mekânların nitelik değiştirmesi ile birlikte insanlar arası ilişkiler ile insan-doğa ilişkileri de değişime uğramıştır. Bu değişimlerin devamında ise insanın / insanlığın karşı karşıya olduğu tehlike, risk ve hasarlar da değişime ve başkalaşmaya uğramıştır. İnsanlığın uzun tarihsel sürecinde karşı karşıya geldiği doğal afetler, sanayileşmenin doğurduğu olumsuz sonuçları da beraberinde taşıyarak daha yıkıcı boyutlarda etki göstermeye başlamıştır. Doğal afetlerin yanı sıra insanlık için daha önce alışkın olmadığı, yeni yeni tanışmaya başladığı afet türü olan insan yapımı afetler (man-made disasters) de ortaya çıkmıştır.

Çalışmada öncelikli olarak risk kavramının tanımlaması ve açılımı yapılarak, risk toplumu anlayışı bu açıklama ile bağlantılanmaktadır.

#### A. Risk Kavramı

Risk kavramı sosyal bilimler alanında değişik yönleriyle ele alınarak tanımlanmaktadır. Daha çok finans ve işletmecilik disiplinlerinde araştırılan risk kavramı, sosyoloji ve siyaset bilimi alanında 'Risk ve Risk Toplumu' kavramları olarak Anthony Giddens ve Ulrich Bech tarafından öncelikle kullanılmıştır.

Risk kavramının kökenini ve batı kültüründe kullanılmasını Giddens şöyle açıklamaktadır.

“Orta çağda ve öncelerinde risk kavramı yoktu. Şu ana dek öğrenebildiğim kadarıyla diğer geleneksel kültürlerin çoğunda da risk kavramına rastlanmıyordu. Risk fikrinin ortaya çıkışı on altıncı ve on yedinci yüzyıllara denk gelir ve ilk defa dünyanın dört bir tarafına gitmekte olan Batılı kâşifler tarafından bulunmuştur. "Risk" sözcüğü İngilizce'ye anlaşılan, bilinmeyen sulara yelken açmak anlamında kullanılan İspanyolca ya da Portekizce'den girmiştir. Başka bir deyişle, köken itibariyle "mekan" a yönelik bir sözcüktür. Daha sonra, bankacılık ve yatırım alanına girerek, borç verenlerle alanların yatırım kararlarının muhtemel sonuçlarını hesaplamasını yansıtan bir yorumla "zaman" düzlemine taşınmış, belli bir süreç sonunda belirsizlik gösteren diğer durumları da içeren geniş bir kapsama sahip olmuştur.”<sup>1</sup>

Giddens riskin yenilenmeyle doğrudan bağlantılı olduğunu, riskin genelleme yapılarak önemsenmeye değmez bir şey gibi gösterilmeyeceğini öne sürmekte, küreselleşen ekonominin asıl itici gücünü oluşturan şeyin, girişimcinin riski etkili bir şekilde göğüslemesi olduğunu söylemektedir.

Yine Giddens risk, risk kavramı ve kapitalist iş ilişkilerinde risk alma anlayışı karşısında her zaman olumsuz bir yaklaşımda bulunmamaktadır. Riskin her zaman disipline edilmesi gerektiğini, etkin şekilde risk almanın da dinamik bir ekonominin ve yenilikçi bir toplumun temel öğeleri arasında olduğunu söylemektedir. Küresel bir çağda yaşamının çok çeşitli yeni risk durumlarıyla boğuşmak anlamına geldiğini söylemektedir.<sup>2</sup>

Risk doğal afetlerde tehlike ile birlikte değerlendirilmekte, tehlikenin afet şekline dönüşerek ortaya çıkması riskin değerlendirilmesinde önem kazanmaktadır. “Toplum veya toplumsal yaşamı zorlayan bir mekanizmanın

---

<sup>1</sup> Anthony GIDDENS, *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, çev. Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul 2000, s.36

<sup>2</sup> GIDDENS, a.g.e., s.48

ortaya çıkması veya bu ihtimalin belirli bir zamanda ve mekanda bir arada bulunması riskin değerlendirilmesinde önem taşımaktadır.”<sup>3</sup>

Riskin tanımını yazan diğer bir yazar sosyolog Frank Furedi’dir. Furedi öncelikle riskin tanımını yapıp daha sonra riskin niteliği ve boyutunu incelemektedir. Bunu incelerken de “risk altında” kavramı ile riski ve insan yaşamıyla ilişkisini irdelemektedir. Furedi risk kavramını şöyle tanımlamaktadır.

“Risk terimi, belirli bir tehlikeyle bağlantılı olarak hasar, yaralanma, hastalanma, ölüm ve başka olumsuzlukların meydana gelme olasılığını ifade eder. Tehlike ise genelde insanlara ve onların değer verdikleri varlıklara yönelik bir tehdit olarak tanımlanır. Tehlike sadece zehir, bakteri, toksik atıklar ya da kasırgalar gibi bariz tehditlerle sınırlı değildir. Zaman zaman, yer fıstıkları, tamponlar, otomobiller ve doğum kontrol hapları da –ve daha niceleri de- birer tehdit olarak görülmüştür.”<sup>4</sup>

Furedi bu tanımlamasıyla risk ve tehlikeyi insanlığa yönelik tehdidin varlığı ve oluşma olasılığı ile ayırtırmakta, risk ve tehlike kavramlarını birbirinden ayırmanın zorluğuna da değinmektedir. Furedi kendisinin yapmış olduğu risk tanımı dahil hiçbir risk tanımının kavramın kullanımı ve anlaşılmasını bütünlükçü olarak kavrayamayacağını da öne sürmektedir<sup>5</sup>.

Furedi riskin anlaşılabilmesinin “risk altında” olma kavramı sayesinde olabileceğini öne sürmektedir. “Risk altında” kavramının yeni ve kendine has kullanımı olduğu ve riskin bu şekliyle düşünülmesinin yeni bir gelişme olduğunu söylemektedir

“Riskin özerk olması, herhangi bir davranış yada bireyden bağımsız olarak varolması anlamına gelir... Toplumun görevi, üyelerini içinde yaşamaya zorunlu oldukları bu tehlikeler bütününe karşı uyarmaktır. Risk altında olmak yaşamın bir zorunluluğudur.”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Robin TORRENCE - John GRATAN, “The Archaeology of Disasters: Past and Future Trends”, Natural Disasters and Cultural Change, Routledge, London 2002, s.6.

<sup>4</sup> Frank FUREDİ, Korku Kültürü, çev. Barış Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2001, s.43.

<sup>5</sup> FUREDİ, a.g.e., s.44.

<sup>6</sup> FUREDİ, a.g.e., s:45-46.

Riskin yaşamın bir parçası ve zorunluluğu olduğu ön kabulü ileri sürülmesine rağmen, insanların somut olarak tehlikelerle yüz yüze geldikleri afet ortamlarında bile bu somutlaşmış risk/tehlikeyi pek de ciddiye almayan bir davranış ve yaklaşım sergiledikleri, bu yaklaşımın sonucunda ise karşılaştıkları kayıplarda artış olduğu görülmektedir. Belki de insanın yaratmış olduğu modern toplumu ve modern toplumun sunmuş olduğu teknolojik gelişim ve imkânları gereksizce abartması söz konusu olmaktadır.

“Araştırmalar göstermektedir ki; insanlar tipik olarak karşılaştıkları risklere ve bunların çözümlerine karşı duyarsızdırlar. İnsanlar sadece yakın geleceklelerini planlamakta, afetin ortaya çıktığı zamandaki verebileceği karşılığı aşırı kendine güvenle abartmakta ve afet sonrası acil yardım çalışmalarına da oldukça güvenmektedir.”<sup>7</sup>

Risk, tehlike ve risk toplumunu irdeleyen diğer bir bilim adamı olan Beck ise risk ve tehlike kavramlarını aynı anlamda kullanmaktadır. Beck modernleşmenin getirmiş olduğu risklerin, bitkilere, hayvanlara ve insanlara geriye dönüşü olmayan birer tehdit oluşturduklarını öne sürmektedir. Beck risk kavramını “modernleşme sürecinin yol açtığı tehditlerle sistematik olarak karşı karşıya kalma” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>8</sup>

Risk kavramını kullanım açısından da irdeleyen Beck risk kavramının geleneksel olarak ticaret ve sigortacılık alanında ekonomi dünyasında ve sağlık çalışanları ile müşterileri arasında tıp dünyasında kullanılmakta olduğunu, buna ilaveten tehlikeli sporlarda ve bazı kişilerin kendilerini başkaları için riske atmasıyla ilgili olarak kullanıldığını ifade etmektedir.<sup>9</sup>

Risk ve kaza kavramlarının farklı değerlendirmesini yapan Beck, bu kavramların fen bilimleri ve teknoloji alanlarında birlikte kullanıldığını belirterek, kazaların nispeten limitli bir zaman sürecinde ortaya çıktığını, ancak sonuçlarının uzun sürede etkisini göstererek insanlığı risk ile karşı karşıya getirdiğini

---

<sup>7</sup> Dennis S. MILETI, *Disasters By Design*, Joseph Henry Press, Washington D.C. 1999, s.6.

<sup>8</sup> Ulrich BECK, *Risk Society, Towards a New Modernity*, Sage Publications, California 1992, s:21

<sup>9</sup> Barbara ADAM -Ulrich BECK - Joost Van LOON, *The Risk Society and Beyond*, Sage Publications, London 2000, s.7.

belirtmektedir. Bu ön kabulüne örnek olarak Çernobil faciasını göstermekte, bu nükleer kazadan 15 yıl sonra bile yeni doğan çocukların kimi olumsuz etkilere maruz kaldığını söylemektedir.<sup>10</sup>

Beck bu tanımlamalarla birlikte riskin üzerimizde bıraktığı olumsuz etkileri de tartışmakta, riskin herkes tarafından farklı yorumlanmasını da eleştirmektedir. Beck şöyle demektedir;

“Risk konularında kimse uzman değildir; yada herkes uzmandır. Çünkü yaratıp imkan verdikleri şeyi (kültürel kabullenme aracılığıyla) varsaymışlardır...”  
“Risklere bağlı olarak, ufkumuz da kararır. Çünkü riskler, neyin yapılmaması gerektiğini ifade ederler, ama neyin yapılması gerektiğini değil. Riskler, kaçınmaya, imtina etmeye yönelik emir kipini hakim kılar. Dünyayı bir risk olarak tasarlayan kimse, sonunda eylem yeteneğini yitirir.”<sup>11</sup>

Yukarıda risk kavramıyla ilgili olarak görüş ve yaklaşımları açıklanan bilim adamları “Risk”i modern topluma ve bu toplum içinde yaşayan bireye yönelik bir tehdit olarak algılayıp yargılamak, Richard Sennett’in risk kavramına farklı bir açıdan yaklaştığını görmekteyiz. Sennett “risk” ile “cesareti” birlikte kullanmakta, riski “değişim, fırsat ve yeni” ile birlikte anmaktadır. Risk alma isteği ve cesaretin ise bireysel olarak insanı ilerlettiğini söylemekte, modern kapitalist toplum içerisinde üstlenilmesi ve yapılması gereken bir eylem olarak görmektedir.<sup>12</sup> Bu yaklaşımıyla Sennett “risk” kavramına modern küresel toplum içinde ve kentsel yaşam açısından olumlu bir anlam yüklemektedir.

## **B. Risk Toplumu:**

Küresel kentsel toplumun analizine yönelik tartışmalarda ele alınan kavramlardan birisi de “risk toplumu kavramı” ve “risk toplumunun analizi” dir. Risk kavramında olduğu gibi risk toplumu tartışmalarını ortaya atan ve bunu analiz etmeye çalışan Beck ve Giddens ten öncelikli olarak Beck’in yaklaşımını ele

<sup>10</sup> Roy BOYNE, “Cosmopolis and Risk”, Theory, Culture & Society 2001, Sage Publication, London, Vol.18(4): s.56-57.

<sup>11</sup> Ulrich BECK, Siyasallığın İcadı, çev. Nihat Ünler, İletişim Yayınları, İstanbul 1999, s.47.

<sup>12</sup> Richard SENNETT, Karakter Aşınması, çev. Barış Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 2002, s.83-87.

alacağız.<sup>13</sup> Beck “Risk Toplumunu” sanayi toplumu sonrası bir aşama olarak varsaymakta ve kavramlaştırmaktadır.

Beck modernitenin eskidiğini herkesin hesaba katması gerektiğini söylemekte, “modernleşmeyi” ise bir yenileşme süreci olarak kabul etmektedir. “Endüstri toplumunun” yenileşmesinin onun eskime süreci içinde aranması gerektiğini vurgulayarak, bu sürecin diğer yüzünde ise “risk toplumunun” meydana geleceğini öne sürmektedir.

Beck risk toplumunun oluşma sürecinin iki aşamasını öne çıkarır. İlk aşamada toplumun değişik biçimlerde kendi kendini tehlikeye atması sonucunu doğuracak gelişmeler üretilmektedir. Bu aşamada yaşanan gelişmeler kamusal olarak tartışılmamakta ve siyasal çatışmaların merkezi haline gelmemektedir. Sanayi toplumu tehlikeleri hem artıran hem de meşrulaştıran bir öz anlayışa sahiptir. Zaten sanayi toplumu içindeki tehlikeler ve artan riskler böylece üstlenilebilmektedir.

İkinci aşamada ise sanayi toplumunun tartışmalarında tehlike ve riskin kamusal, siyasal ve özel hayatın tartışmaları ve çatışmalarında başat hale gelmesiyle farklı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu noktada sanayi toplumunun kurumları kendi kontrol edemedikleri tehditlerin hem üreticisi ve hem de meşrulaştırıcısı olmaya başlarlar.<sup>14</sup>

“Bu geçiş mülkiyet ve iktidar ilişkileri sabit kalarak gerçekleşir. Sanayi toplumu kendini bir risk toplumu olarak görmeye ve kritize etmeye başlar.”<sup>15</sup> “Bu noktada ise sanayi toplumunun belirli elementleri sosyal ve politik olarak kendileri problem haline gelirler. Bir taraftan toplum eskimiş endüstri toplumunun kalıpları içinde karar verip eyleme dönüştürürken, diğer taraftan ise çıkarların örgütlenmesi, yargı sistemi ve siyaset risk toplumunun dinamiklerinden türeyen tartışma ve çatışmaların gölgesi altına girmektedir.”<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Hélène JOFFE, Risk and ‘the Other’, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s.2-6.

<sup>14</sup> BECK, a.g.e., s.34

<sup>15</sup> Barbara ADAM - Ulrich BECK - Joost Van LOON, The Risk Society and Beyond, Sage Publications, London 2000, s.223.

<sup>16</sup> Ulrich BECK - Anthony GIDDENS - Scott LASH, Reflexive Modernization, Stanford University Press, Stanford California 1994, s.5.

Beck risk toplumu analizinde “Sanayi Toplumundan” “Risk Toplumuna” geçişi sağlayan dinamiklerin aslında sanayi toplumunun içinde mevcut olduğunu öne sürmektedir. “Risk Toplumu, kendi başına buyruk, sonuçlara kör, tehlikeler karşısında vurdumduymaz hale gelmiş modernleşme süreçlerinin kendiliğinden devinimi sırasında oluşur. Sanayi toplumunun temellerini sarsan, ortadan kaldıran, değiştiren, öz-tehditleri üreten, toplumda ve gizli olarak bu süreçlerin ta kendileridir.”<sup>17</sup>

“Risk Toplumuyla” birlikte, klasik sanayi toplumunun temel ilişkilerini oluşturan, toplumsal "nimetlerin" (gelir, iş sahası, sosyal güvenlik) paylaşımıyla ilgili ve buna elverişli kurumlarda çözülmeye çalışılmış olan çatışmalar, toplum tarafından ayın anda yaratılan "şerrin" paylaşımına ilişkin çatışmalar tarafından gölgede bırakılmaktadır. Modern sanayi toplumunun değerlerinin üretimine eşlik eden risklerin sonuçlarının (nükleer ve kimyasal yüksek teknoloji, genetik mühendisliği araştırmaları, çevre tehdidi ve Batılı sanayi toplumunun dışında yaşayan insanlığın giderek sefilleşmesi gibi) nasıl yönetileceği ve bertaraf edileceği sorgulanmaktadır.<sup>18</sup>

Küresel sistem içerisinde riskin dağılımını ise Beck “sosyal bumerang tepkisi” olarak tanımlamaktadır.<sup>19</sup> Modern toplumun ürettiği risklerin toplumu tahrip ve tehdit edici etkilerinin, bu riskin kaynağına geri dönerek onu üreteni ve ondan yararlananları yakalayıp ciddi olarak etkileyeceğini öne sürmektedir.<sup>20</sup>

“Ulrich Beck sanayi toplumu ve bu toplumun geleceğiyle ilgili kehanetinde geleceğin toplumunun ayırt edici ölçütünün risk toplumu olacağını tespit etmiştir. Risk toplumunda sosyal süreçler ve uygulamalar, refahın paylaşımından çok daha fazla riskin tespiti ve bu riskten korunma olacaktır.”<sup>21</sup>

Beck, risk toplumunda karşı karşıya gelebileceğimiz yukarda saydığı risk türleri ile sanayi toplumunun üreteceği diğer risk türlerinin sonuçlarıyla nasıl baş

---

<sup>17</sup> BECK, a.g.e., s.34.

<sup>18</sup> BECK, a.g.e.,s:35.

<sup>19</sup> Ulrich BECK, Risk Society, Towards a New Modernity, Sage Publications, California 1992, s.17.

<sup>20</sup> Malcolm WATERS, Globalization, Routledge, London 1995, s.60.

<sup>21</sup> Jeanne X. KASPERSON, Roger E. KASPERSON, Global Environmental Risk, Earthscan Publications Ltd., London 2001, s.5.



edebileceğimizi de göstermektedir. Beck' e göre, risk toplumunda karşılaşacağımız riskler, gelecekte yaşayacağımız, bugün ise henüz ortaya çıkmayan ancak, insanları bulduğumuz zamanda korkuya sevk eden ve bu nedenle ona karşı eyleme geçip, önlem alabileceği şeylerdir. Risk bir ihtimaldir, gelecekteki olabirliktir, o nedenle bugün onunla ilgili konuşmak suretiyle riskten ve gelecekte vereceği zararlardan korunabiliriz.<sup>22</sup>

Beck risk toplumu teriminin refleks ve düşünüm arasında ilişkiyi kavramsallaştırdığını; sanayi toplumunun yarattığı tehditlerin ağır basmaya başladığı bir modernlik evresi anlamına geldiğini, bu noktadan sonra ise modernliğin oluşturduğu tehditler nedeniyle kendisini nasıl sınırlayacağı sorusunun gündeme geldiğini vurgulamaktadır. Modern toplumların kendi konularını düşünüm konusu etmedikleri, değişmedikleri ve sanayileşme politikalarında aynen devam ettikleri müddetçe kendi modellerinin sınırlamalarıyla karşı karşıya geleceklerini belirtmektedir.<sup>23</sup>

Beck küreselleşme ve risk toplumu ilişkisini irdeleyerek, küreselleşmenin risk toplumunun oluşumuna etki ettiğini ileri sürmektedir. Küreselleşmenin olumsuz etkisi olarak gelişmiş ülkelerde karşılaşılmakta olan riskleri ise şöyle sıralamaktadır.

- Gelişmiş ülkelerdeki yüksek emek ücreti gerektiren istihdam alanlarının az gelişmiş ülkelere kaydırılması,

- Korkunun tüm topluma ve geniş kitlelere yayılması,

- Yatırımcıların (işverenlerin) yatırımlarını yaparken öngörmüş oldukları şartlara işçi temsilcilerinin (sendikaların) uymak zorunda kaldıkları, bunun sonucunda ise emekçilerin çalışma şartlarının daha da zorlaştırılmasına razı oldukları.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Roy BOYNE, "Cosmopolis and Risk", Theory, Culture & Society 2001, Sage Publications, London, Vol.18(4), s. 57-58..

<sup>23</sup> BECK, a.g.e., s.36.

<sup>24</sup> Ulrich BECK, What is Globalization, Polity Press, Cambridge 2000, s.122.

Giddens ise, “Risk Toplumu” anlayışını modernleşme ve küreselleşme kavramları aracılığıyla geliştirmektedir. Modernite’de bireysel kimliğin inşasının, toplum ile karşılıklı etkileşimle oluşan geri beslemeli bir proje olduğunu belirtmektedir. Toplumsal alanda zaman-mekân ilişkilerindeki yoğunluğun fazlaştığını, birey ve toplumun küresel düzlemde ilk kez bu kadar ilişkili olmaya başladığını söylemektedir.<sup>25</sup>

“Modernitenin insan ilişkilerine getirdiği dinamizm özellikle güvenlik mekanizmaları ve risk ortamlarındaki değişikliklerle ilgilidir. Giddens tedirginliklerin ve güvensizliklerin modern öncesi dönemde de olduğunu belirtir. Ne var ki modernliğin dinamizmi seçenekleri artırdığı gibi, risk koşullarını da yoğunlaştırmıştır.”<sup>26</sup>

Anthony Giddens risk toplumunda karşı karşıya geldiğiniz imal edilmiş riskleri dört ana başlık altında kavramlaştırmaktadır. Bunlar;

1. Dünya ekosistemini tehdit eden riskler,
2. Yaygınlaşan ve çoğalan yoksulluk,
3. Kitle imha silahlarının yaygınlaşması,
4. Temel haklar ve özgürlükler üzerindeki baskıların artması ve yaygınlaşması.<sup>27</sup>

Giddens küreselleşmenin hayatımızı dönüşü olmayacak şekilde etkilediğini ve risklerle birlikte yaşayacak risk toplumunu günümüze taşıdığını belirtmektedir. Giddens riskin hem olumlu ve hem de olumsuz yönlerine değinmekte, risk toplumunun gelişime ve değişime açık bir toplum olduğunu ve temel değiştirici mekaniğinin ise risk olduğunu öne sürmektedir.<sup>28</sup> Bu yönüyle “Risk” ve “Risk Toplumu” olumsuz anlamda değerlendirmemektedir.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Rana A. ASLANOĞLU, Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Ezgi Kitapevi, Bursa 2000, s.77.

<sup>26</sup> ASLANOĞLU, a.g.e., s.77.

<sup>27</sup> Anthony GIDDENS, Beyond Left and Right, Polity Press, Cambridge 1998, s.97-99.

<sup>28</sup> Anthony GIDDENS, Elimizden Kaçıp Giden Dünya, çev. Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul 2000, s.38.

<sup>29</sup> GIDDENS, a.g.e., s.48.

Sennett “risk” kavramı ile “risk toplumunda” bireyin konumunu irdelemektedir. Sennett “risk toplumunu” Beck’ ten aldığı alıntıyla yansıtmakta “İleri modernitede zenginliğin toplumsal üretimi ile risklerin toplumsal üretimi sistematik bir biçimde el ele gider”<sup>30</sup> yargısıyla konuya yaklaşmaktadır. Bu yaklaşımı ile risk toplumunu sanayi toplumunun bir sonraki aşaması olarak göreyerek ileri modernite aşamasına yerleştirir.

Sennett sanayi toplumu ve onun bir sonraki aşaması olarak gördüğü ileri modernizede kapitalist iş ilişkilerinden kaynaklanan risk’in kişilik üzerine olan etkilerini de incelemektedir. Kapitalist iş ilişkileri ile bu ilişkilerin doğurduğu riskin birey üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerini ele alarak tartışmaktadır.<sup>31</sup>

### **C. Risk Türleri**

Giddens risk türlerini iki ana başlık altında sınıflandırmaktadır. Bunlar;

- 1- Dışsal risk; dışarıdan kaynaklanan, geleneğin ya da doğanın sabitliklerinden gelen risktir.
- 2- İmal edilmiş risk; Gelişmekte olan bilgilerimizin dünya üzerindeki etkisiyle oluşturulan risktir. İnsanoğlunun karşılaşma yönünden çok az tarihsel deneyime sahip olduğu risk durumlarını anlatır. Küresel ısınmayla ilgili olanlar türündeki pek çok çevresel risk bu kategoriye girmektedir ve bu tür riskler küreselleşme ile de doğrudan ilişkilidir.

Tüm geleneksel toplumlarda ve günümüze açılan sanayi toplumlarında insanlar dış doğadan gelen risklerden dolayı kaygı duyuyorlardı (hasadın kötü geçmesi, sel baskınları, salgın hastalıklar ya da açlıklar gibi). Ama belirli bir noktadan sonra doğanın bize yapabileceklerinden daha az, bizim doğaya yapabileceklerimizden ise daha çok kaygı duymaya başladık. Karşılaştığımız bu değişim imal edilmiş riskin baskın role geçmesine işaret etmektedir.

Giddens dışsal riskin günümüzde tam olarak yalnız başına riskliğini devam ettiremeyebileceğini, doğal olanın tamamen doğal olamayacağını, aynı zamanda

---

<sup>30</sup> SENNETT, a.g.e., s.84.

<sup>31</sup> SENNETT, a.g.e.,s.84.

imal edilmiş risk şekline dönüşebileceğini söylemektedir. Bu görüşünü 1998 yılında Çin’de yaşanan büyük sel baskını ile örneklendirmektedir. Yaşanmış olan büyük sel felaketinin, geçmişte yaşananlardan farklı özellikler gösterdiğini, küresel iklim değişikliğinin bu olayda önemli etkilerinin bulunabileceğini savunmaktadır. Bu niteliğiyle de bu doğal afetin dışsal risk niteliği taşıdığını ileri sürmektedir.<sup>32</sup>

### 1. Dışsal risk türleri:

Doğanın sabitliklerinden veya insanlığın uzun tarihsel geleneğinden kaynaklanan risk türleri olarak tanımlayabileceğimiz dışsal risk türlerine şu örnekleri gösterebiliriz.<sup>33</sup>

a-Büyük su baskınları ve seller,

b- Büyük yangınlar (orman yangınları v.b),

c-Depremler,

d-Tsunamiler,

e-Toprak kayması,

f-Büyük tayfun ve hortumlar,

g-Yoğun kar yağışı ve çığ düşmeleri.

Sadece türlerini saydığımız ancak ayrıntılı bir şekilde açıklamadığımız dışsal risk türleri dipnot 34’te bir kısmı verilen pek çok araştırmacı tarafından geniş şekilde ele alınarak incelenmiştir.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> GIDDENS, a.g.e., s:41

<sup>33</sup> Jerry T. MITCHELL - Deborah S.K. THOMAS, “Trends in Disaster Losses”, American Hazardscapes, ed. S.Cutter, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001, s.77-112.

<sup>34</sup> Konuyla ilgili daha yarıntılı bilgi için bkz.:

Oktay ERGÜNAY “Comprehensive Disaster Management” , Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu, Seçme Bildiriler, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No:64, Ankara 1993.

Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Ankara, 2003.

Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu, 15-16 Şubat 1996, Ankara.

David ALEXANDER, Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters, Oxford University Press, Oxford, New York, 2002.

Barnard BRYN, Dangerous Planet : Natural Disasters that Changed History, Crown Publishers, New York 2003.

## 2. İmal edilmiş risk türleri:

Doğanın yapısından ve insanlığın geleneğinden kaynaklanan risk türleri yukarıda açıklanmıştır. Bu risk türlerinin dışında insanlığın ilerleme süreci ve bilgi birikiminin artması ile bağlantılı olarak karşılaştığı risk türleri de bulunmaktadır. Modern sanayi toplumunda endüstrileşme ve kentleşmenin içiçe ve bir birine koşut gelişmesi insanoğlunun yaşadığı doğayı etkileyerek, kendisi için yeni tehlikeleri ve riskleri imal ettiğini görmekteyiz. Bu tehlike ve riskleri şöylece sıralayabiliriz:

a-Küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili riskler,

b-Küresel sel baskınları,

c-Tsunamiler ve insan yerleşmelerine olan etkileri,

d-Büyük iltica olayları (savaşlar ve siyasal sorunların etkisi ile oluşan),

e-Çevre sığınmacılığı,

f- Çevresel risk türleri.

### a. Küresel ısınma ve iklim değişikliği ile ilgili riskler:<sup>35</sup>

Atmosferin bileşiminde oluşan değişimler yerkürenin hızla ısınması neden olmakta ve bu değişim havada biriken başta karbondioksit olmak üzere diğer bazı gazların emisyonları yol açmaktadır.<sup>36</sup>

FCK, metan ve azotdioksidin yanında karbondioksit gazı sera etkisi yaratma ve küresel iklim değişimine neden olma bakımından önemli paya sahiptir.<sup>37</sup>

Fosil yakıtların yanlış kullanımı tropik ormanların arazi kazanma amacıyla yakılması sonucunda karbondioksit atmosfere karışmaktadır. Motorlu taşıtlar ve enerji üretim santrallerinde düzensiz yakılan yakıtlar azot- dioksit oluşturmakta,

---

Lee DAVIS, Natural Disasters, Facts on File Inc., New York 2002.

<sup>35</sup> Konuyla ilgili geniş bilgi için bkz.

Agricultural Disaster Relief, Hearing Before the Committee on Agriculture House of Representatives, U.S. Government Printing Office, Washington 1994.

Rafael BRAS ed. The World at Risk, Natural Hazards and Climate Change, American Institute of Physics, New York 1993.

<sup>36</sup> Ayşegül KAPLAN, Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Ankara 1999, s.44.

<sup>37</sup> Andrew ROBINSON, Earth Shock, Climate, Complexity and the Forces of Nature, Thomas and Hudson, London, 1993.

değişik püskürtücüler ve bazı temizlik maddelerinin kullanılmasıyla FCK yayılmakta, pirinç ve sığır üretimi sırasında ise metan gazı yayılmaktadır.<sup>38</sup>

Küresel iklim değişikliğinin somut ekolojik sonuçları, bölgelere göre farklı biçimlerde de olsa kaçınılmaz olarak toplumsal yapıya da yansıtacaktır. Karşılaşacağımız küresel çevresel risklerde, insanın çevreye müdahalesi ile oluşan çevresel değişikliklerin, yine insan yaşamı açısından tehdit oluşturmasıyla sonuçlanacaktır.<sup>39</sup>

Tarım ve orman alanları giderek yok olacak, stepler ve çöller artacak, deniz suyu yükselecek, sel felaketleri çoğalacak, erozyon nedeniyle toprağın niteliği düşecek ve en önemlisi tüm bu çevreyle ilgili olumsuz gelişmeler insanlığın barış içinde bir arada yaşamasını tehlikeye sokacaktır.<sup>40</sup> Milyonlarca insanı yerlerinden ederek göçe zorlayacak ve yeni toplumsal çatışmaların ortaya çıkmasına neden olacak, tüm toplumlar için risk ortamı oluşturacaktır.<sup>41</sup>

#### **b. Küresel sel baskınları:**

Küresel iklim değişikliğini doğuran nedenlerden birisi de tropik ormanların yok edilmesidir. Tropik ormanların bulunduğu az gelişmiş ülkeler aşırı nüfus artışı yoksulluk ve yüksek dış borç baskısıyla yağmur ormanlarını hızla yağmalamakta ya da yağmalanmasına göz yummaktadır. Dünya çapındaki kuraklık, çölleşme ve sel felaketlerinin bir nedeni de bu ormanların yok olmasıdır. Tropik bölgelerdeki yağmurların yoğunluğunun yanında, iklim değişikliğine bağlı olarak gelecekte havanın daha değişken ve sert olacağı tahmin edilmektedir. Okyanus sularının ısınması sonucunda daha şiddetli fırtınalar ve sel baskınlarıyla karşılaşmaktayız. Son yüzyılda ise dünya genelinde deniz seviyesinin 20 cm kadar yükseldiği tahmin edilmekte, bu trendin devam etmesi durumunda yeryüzündeki pek çok yerleşim yeri ve arazinin deniz suları altında kalacağı tahmin edilmektedir.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Hilary F. FRENCH, "Ozon Deneyiminden Ders Almak", Dünyanın Durumu 1997, çev. Hakan Gülseven, TEMA Vakfı Yayınları, İstanbul 1977, s. 227.

<sup>39</sup> Jeanne X. KASPERSON - Roger E. KASPERSON, Global Environmental Risk, Earthscan Publications Ltd., London 2001, s.4.

<sup>40</sup> Hasan ERTÜRK, Çevre Bilimlerine Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa 1998, s.49-80.

<sup>41</sup> KAPLAN, a.g.e., s.45.

<sup>42</sup> Janet, N.ABRAMOVİTZ, "Doğal Olmayan Felaketleri Önlemek", Dünyanın Durumu 2001, TEMA

Doğanın sabitliklerinden kaynaklanan bir risk türü olan sel baskınları yerleşim yerlerinin yanlış seçimi hatalı ve plansız kentleşme gibi insanoğlunun olumsuz katkılarıyla yine kendisi için risk teşkil eden bir ortamın doğmasına neden olmaktadır.

### **c. Tsunamiler ve insan yerleşmelerine olan etkileri:<sup>43</sup>**

Doğası gereği bir dışsal risk türü olan Tsunamiler depremlerden sonra ortaya çıkan ve insan yerleşmelerini tahrip eden denizden karaya doğru olan dev dalgalar ve akımlardır.

“Tsunami terimi Japonca’ da liman dalgası anlamına gelen Su-Nah-Me den gelmektedir. Tsunami denizin eski dengesini bulması için oluşan seri deniz dalgalarıdır. Tsunami dünyanın bütün okyanus ve denizlerinde az veya çok görülebilir. Tsunami olabilmesi için genel olarak deniz tabanında düşey yönde bir yükselmenin veya alçalmanın olması gerekmektedir.”<sup>44</sup>

Afetlerle ilgili literatürde daha yoğun olarak Pasifik okyanusu ve bu bölgedeki ülkelerde (ABD, Japonya gibi)<sup>45</sup> dikkatle üzerinde durulan Tsunami 2005 yılının Ocak ayında Güney Doğu Asya da yaptığı yıkıcı tahribat ile tüm dünyaca üzerinde durulmaya başlanan önemli bir risk türü haline gelmiştir.Dünya üzerinde etkili olduğu yerlerin ise en fazla yoğunlukla Pasifik Okyanusu ve Akdeniz Havzasında görüldüğü, daha az sıklıkta ise Kuzey Atlantik ve Kuzey Denzinde meydana geldiği tespit edilmiştir.<sup>46</sup>

Depremle birlikte görülen ve kentsel toplumlar için sadece bir tehlike değil felaket etkisi yapabilecek doğal olay olan Tsunami, insanoğlunun ilerlemesi ve modern toplumsal gelişmenin süratle devam etmesi sonucunda imal edilmiş bir risk olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

Vakfı Yayınları, çev. İdil Eser, İstanbul 2001, s.200.

<sup>43</sup> Tsunamilerin oluşumu ve etkileri için bkz., Hugh DAVIES “Tsunamis and The Coastal Communities of Papua New Guinea”, Natural Disaster and Cultural Change, ed. Robin TORRENCE - John GRATTAN, Roudledge, New York 2002, s.28-42.

<sup>44</sup> Selim İNAN, “Tsunami Erken Uyarı Sistemi Kurulmalı”, Mersin Üniversitesi Haber Gazetesi, Yıl 5, sayı 43, Mart 2005.

<sup>45</sup> Dünya ölçeğinde meydana gelen depremlerin %80’i, volkanların %75’i ve tsunamilerin %95’i Pasifik Okyanusu’nun tüm doğu ve batı kenarları boyunca meydana gelmektedir.( İNAN, a.g.e.)

<sup>46</sup> Hugh DAVIES, a.g.e, s.28.

#### **d. Büyük iltica olayları (savaşlar ve siyasal sorunların etkisiyle oluşan):**

Küresel risk faktörü olarak toplumsal, siyasal, askeri ve ekonomik sorunlar sığınmacı dalgalarını doğurmaktadır. İç savaşlar, sık sık yinelenen askeri darbeler, siyasal ve toplumsal istikrarsızlıklar, ekonomik açıdan az gelişmişlikle birleşince sınır tecavüzleri ve sığınmacı hareketleri ortaya çıkmaktadır.

“Uluslararası mültecilerin sayısı 1960’ların başında 1 Milyon kişiden biraz fazla iken, bu rakam 70’lerin ortalarında yaklaşık 3 Milyon’ a ve 1995’te de tahmini olarak 27.4 Milyon kişiye yükselmiştir.”<sup>47</sup>

Meksika ve Haiti gibi ülkelerden ABD ye yönelik; Afrika ve Asya ile Orta Doğu ülkelerinden Avrupa Topluluğu ülkelerine yönelik hızlı nüfus akışı ve ekonomik az gelişmişlik nedeni sığınma istemleri; Afrika’daki ulus devletler içindeki kabile çatışmaları sonucu doğan geniş çaplı yer değiştirmeler; Afganistan’da dış istilalarla bozulmuş olan siyasal istikrar ve devlet düzeninin yeniden sağlanamaması; Hindistan-Bangladeş arasındaki siyasal gerginlik ve sınır çatışmalarının doğurduğu istikrarsızlık son yıllarda yaşadığımız sığınmacı hareketlerinden bazılarının nedenleridir.<sup>48</sup> Bu hareketlerin sonucu olarak Bosna ve Ruanda’nın nüfuslarının %45’ i, Liberya’nın nüfusunun ise %63’ ü yaşadıkları toprakları terk etmek zorunda kalmışlardır.<sup>49</sup>

Bunlara ek olarak II.Dünya Savaşı sonrası sömürgelerin tasfiyesi ile ulus devlet yapılanmaları geniş çaplı nüfus hareketlerine neden olmuştur. Ortadoğu’da son 70 yıldır devam eden Filistin-İsrail çatışmasını ile eski doğu bloğu ülkelerinin özellikle de eski Yugoslavya’nın tasfiyesi sürecindeki etnik çatışmalar geniş çaplı sığınmacı hareketine neden olmuştur. 1996-2002 yılları arasında dünya genelindeki sığınmacı ve göçmenlerle ilgili bir araştırmada 12 Milyondan fazla insanın

---

<sup>47</sup> Micheal, RENNER, “Değişen Güvenlik”, Dünyanın Durumu 1977, çev. Hakan Gülseven, TEMA Vakfı Yayınları, İstanbul 1997, s.188.

<sup>48</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report, ed. Jonathan Walter, Bellegarde/Valserine, France 2003, s.97.

<sup>49</sup> RENNER, a.g.e., s.188.



saydığımız nedenlerden etkilenecek yer değiştirdiği veya sığınmacı konumuna düştüğü tespit edilmiştir.<sup>50</sup>

Ülkemizin son 20 yılda yaşamış olduğu 1988-89 Bulgaristan'dan ülkemize gelen siyasal sığınmacı - göç hareketi ile 1991 deki I. Körfez Harbi sırasında ve sonrasında Kuzey Iraktan ülkemize gelen göç hareketi bunlara önemli örneklerdir.

Ayrıca 2003 yılında yaşanan II. Körfez Savaşı öncesinde ise Kuzey Iraktan ülkemize olabilecek büyük çaplı nüfus göçü (iltica) ihtimali ve ortaya çıkan risk karşısında büyük çaplı hazırlık yapılmış ve ekonomik açıdan ise ek kaynak harcamasına gidilmiştir.

#### **e. Çevre sığınmacılığı:**

Uluslar arası ekonomik, siyasal ve ekolojik etkileşim ve bağımlılığa en iyi örneklerden birisi çevre sorunlarından kaynaklanan kitlesel göç ve sığınma hareketleridir.

Bugüne kadar pek çok insan savaşlar, etnik ayrılıklar, ekonomik yetersizlikler siyasal baskılar ve din ya da mezhep çatışmaları nedeniyle ülkelerini terk ederek başka ülkeler sığınmışlardır.

Cenevre'de 1951 yılında imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin belirttiği sığınmacı tanımının yanında, "çevre sığınmacıları" olarak adlandırılan yeni bir grup sığınmacı sınıfı ortaya çıkmıştır. Küresel risk toplumun modernleşme ve endüstrileşmeyle birlikte çevresel değerlerin yok edilmesiyle ortaya çıkan küresel çevre sorunlarının ortaya çıkardığı yeni bir mülteci (sığınmacı) kategorisi ile karşı karşıya kalmaktayız.<sup>51</sup>

Çevresel nedenlerle göç, "dünya hükümetleri tarafından ne resmi olarak kavranmakta, ne de bunlara yeterli bir önem verilmektedir. Örneğin; Mali ve Burkine Faso' da yaşayan nüfusun altıda biri, çölleşme nedeniyle yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalmışlardır."<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, a.g.e., s.201-203.

<sup>51</sup> KAPLAN, a.g.e., s.72

<sup>52</sup> RENNERT, a.g.e., s.189.

Çevre sığınmacılarının diğer bir nedeni ise doğal afetlerdir. Yanardağ patlamaları, sel ve deprem yıkımları da insanları yerleştikleri alanlardan kopararak yeni yerleşim alanları bulmaya zorlamaktadır.

Yer değiştirmeler ve sığınmacılık sadece ülkeler arası da değil ülke içinde bir bölgeden diğer bölgelere transfer şeklinde de olmaktadır. Kırdan hızlı nüfus artışı, tarımda makineleşme ve modern tekniklerin kullanılmaya başlanması, toprak paylaşımındaki dengesizlikler, toprağın aşırı kullanım nedeniyle verimsiz duruma gelmesi, sulama sorunları, sık aralıklarla karşılaşılan seller, kuraklık, bir yandan kente bir yandan da ülkenin sulak ve verimli alanlarını göçü özendirilmektedir.

#### **f. Çevresel risk türleri**

İnsanlık endüstrileşme ve küreselleşme ile birlikte doğanın sabitliklerinden kaynaklanan risk türlerine ek olarak yeni bir kısım risk türü ile karşılaşmıştır. İmal edilmiş risk olarak adlandırılan bu türün bir kısmı doğrudan insan yaşamını riske atarken, diğer bir kısmı ise çevreye olan olumsuz etkileri ile insanlık açısından tehlikeli sonuçlar doğurmaya başlamıştır.

Teknolojik gelişmeler güvenlik artırıcı çalışmaları devreye sokarak çevresel risk türlerinin zarar verme olasılığını azaltmaya çalışmaktadır. Ancak tüm bu ilerlemelere karşılık mevcut risk ihtimalleri insanlık açısından varlığını devam ettirmekte, yeni imal edilmiş risk türleri de her gün yeni çeşitleri ile gündemdeki yerini almaktadır.

Çevresel risk türlerini ana başlık altında özetle şöyle sıralayabiliriz;

a-Nükleer güç reaktörleri kazaları,<sup>53</sup>

b-Büyük petrol sızıntıları ve doğal gaz sızıntıları, bunların doğurduğu endüstriyel yangınlar,

c-Büyük kimyasal madde sızıntıları,

d- Atmosfere aktarılan kirleticiler,

---

<sup>53</sup> William L.WAUGH, JR., Living with Hazards Dealing with Disasters, M.E.Sharpe, New York, 2003 s.118

e- Doğal afet kaynaklı çevresel risk türleri; Deprem, Tsunami, Fırtına, Hortumlar, Toprak Kaymaları, Yanardağ Patlamaları,<sup>54</sup>

İmal edilmiş risk türlerinden olup çevresel etkisi en yaygın olarak bilinen risk türü Nükleer Güç Reaktörleri kazalarıdır. İlk olarak Three Mile Island (ABD) de 1979 yılında meydana gelen kazanın ardından, 1986 yılında Çernobil (SSCB) de nükleer santral kazası ile karşılaşmıştır. Çok geniş alanda yaygın olarak çevresel tehlike doğuran bu kazaların olumsuz etkileri uzun yıllar boyunca devam etmektedir.<sup>55</sup>

I. Körfez Savaşı sırasında Kuveyt ve Irakta görülen petrol kuyusu yangınları ile 27 Mart 1989 da Alaska' da (ABD) Exxon Valdez süper tankeri kazasında olduğu gibi, çevresel felakete yol açacak etkiler doğurmuştur. Buna ilave olarak kimyasal ürün üreten endüstri tesislerinin kazalar veya doğal afetler sonucunda yaydığı sızıntılar insanlık açısından risk' in ötesinde gerçek tehlikeler oluşturmaktadır. Hindistan'da Bopal'de olan yayılma, ABD'de kimyasal atık sızıntısının yer altı sularına yayılması, 1999 Marmara depreminden sonra AKSA tesislerinde meydana gelen zehirli kimyasal madde yayılması olayları<sup>56</sup>, kentsel topluma yönelik küresel çapta imal edilmiş risk türlerine örnektir.<sup>57</sup>

Kısa olarak açıklamaya çalıştığımız çevresel risk türlerine ilave edeceğimiz diğer bir risk türü de doğal afetlerden kaynaklanan risk türleridir. Doğal afetin direkt olarak insan yaşamını etkilemesinin yanı sıra, çevreye olan olumsuz etkileri de ihmal edilmeyecek büyüklüktedir. İnsan yaşamını etkileme, sona erdirme

---

<sup>54</sup> WAUGH, a.g.e., s.59-93

<sup>55</sup> [www.gezegemimiz.com](http://www.gezegemimiz.com)

[www.nuce.boun.edu.tr/psaover.html+three+mile+accident](http://www.nuce.boun.edu.tr/psaover.html+three+mile+accident).

<sup>56</sup> <http://www.cevrehekim.org.tr/aksa.htm> ve 18-30.08.1999 tarihli ulusal gazeteler.

<sup>57</sup> Konuyla ilgili ayrıntılı bilgiler için bakınız:

Sheila JASANOFF, Learning From Disaster: Risk Management After Bhopal, Philadelphia University of Pennsylvania Press 1994, s.

Héléné JOFFE, Risk and "The Other", Cambridge University Press, Cambridge 1999.

David KEYS, Catastrophe : An Investigation into the Origins of The Modern World, Ballantine Pub., New York, 2000.

Ronald PARKER - Alcira KREMIER - Mohan MUNASİNGHE, "Turkish Cities: In Resarch of Sustainability", Informal Settlements, Environmental Degradation, and Disaster Vulnerability, The Turkish Case Study, Washington D.C. 1995, s. 5.

sonucunu doğurmanın yanı sıra, doğrudan ve dolaylı etkileriyle çevresel açıdan da yıkım, kirlenme ve tahribata yol açarak risk türü olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3. Dışsal riskin imal edilmiş riske dönüşümü ve günümüz örnekleri:**

17Ağustos 1999 da yaşamış olduğumuz ve çok geniş bir alanda yaklaşık 15 milyon nüfusu etkileyen depremi; oluşumu açısından tanımlayacak olursak dışsal riske tam uyan bir örnektir. Bunun yanında meydana getirdiği zarar ve topluma yaptığı etkiyi irdeleyecek olursak imal edilmiş riske örnek olacaktır. Her ne kadar bu depremin oluşumunun tamamen doğal olduğunu bilmekte isek de; bölgede toplum yaşamı üzerinde meydana getirdiği yıkıcı etkinin ve doğurduğu riskin, yanlış kentleşme, mekânsal yönden yerleşim yerinin yanlış seçimi, teknoloji kullanırken yapılan yanlış tercihler ve teknolojinin kötüye kullanımı sonucunda toplumun karşı karşıya kaldığı riski artırdığını söyleyebiliriz. Yine afetin sonuçları itibariyle geleneksel sanayileşmemiş bir toplum yapısında (ve bölgesinde) göremeyeceğimiz psiko-sosyal, ve sosyo-ekonomik etkilerde bulunup olumsuz sonuçlar doğurması yönüyle imal edilmiş risk olma özelliğini güçlendirmektedir.

Olaya diğer bir yönden bakacak olursak; bölgede uygulanmış olan sanayileşme politikalarıyla depremlerle yüz yüze olma gerçeği bir araya geldiğinde, afet nedeniyle endüstriyel bir kazanın yaşanması- çevre felaketi olması riski de, en az güvenli konutlarda oturamama riski kadar bölge insanını tehdit etmektedir.

Afetle birleşen imal edilmiş riskin günlük hayatta devamlı gündemde tutulması, bölgede yaşayan insanlarda bir korku söylentisinin yayılmasına yol açmaktadır. Uzun bir süreç içinde yine aynı doğal felaketin yaşanacağı gerçeği vurgulanırken; aynı zamanda yeterli tedbirlerin alınmaması durumunda ciddi zararlar olacağı vurgulanmakta ancak, çoğu zaman bu uyarılar abartılmakta ve insanları korku ve paniğe sevk etmektedir.

Belki de bu söylentileri (veya bilimsel tahminleri) yaymak ileride karşı karşıya gelinebilecek riskin zararlarını en aza indirmek açısından faydalı olabilir. Ancak bu kadar tahmin edilenler ölçüsünde bir riskle karşı karşıya

kalınamayabileceği ve toplumu korku ve paniğe sevk etmekle her zaman iyi neticeler alınamayabileceğini de düşünmeliyiz.

Ülkemizde yaşamış olduğumuz depremler oluşum itibariyle dışsal risklerdir. İnsanlığın uzun tarihi boyunca karşılaştığı ve tanıdığı ancak alışkanlık kuramadığı türden bir risktir. Oluşumu itibariyle dışsal risk özelliği taşıyan depremler, etkili olduğu yerler (mekansal açıdan) ve doğurduğu sonuçlar (verdiği zararlar yönünden) bakıldığında imal edilmiş risk niteliğine dönüşmektedir.

Oluşumu itibariyle insanın dışında, doğanın sabitliklerinden kaynaklanan risk görünümünde olan depremler, mekânsal boyutta ise aynı nitelikte olmamaktadır. Ülkemizde kentsel mekânı etkileyen depremler bu özelliğin dışına çıkmaktadır. Neden kentsel mekânlarda daha yoğun ve güçlü etkileri olmaktadır. Aynı bölgelerde tarihin daha önceki evrelerinde ve yıllarında bu ölçüde etkili (yıkıcı) olamamışlardır. İşte bu soruların cevabın da imal edilmiş riskin ipuçlarını bulabilmekteyiz.

Son 50 yıllık Türkiye tarihi içerisinde Batı Anadolu, İstanbul çevresi ve Marmara Bölgesi yoğun göç alan ve yoğun kentleşmenin olduğu bölge olmuştur. Burada şüphesiz ki bu bölgedeki üretim ve kişi başına düşen gelirin yüksekliği ile yüksek refah seviyesinin yanında sanayileşmenin getirdiği yoğun iş imkânları da bölgeyi cazibe merkezi haline getirmiştir. Sanayileşme, nüfus yoğunlaşması ve sağlıksız kentleşme üçlemesi bölgenin karşılaştığı afetlerde maddi kayıp ve insan kaybının fazlalığının başta gelen nedeni olmuştur.

Dışsal riskin imal edilmiş riske dönüşmesine bir örnek de 21. yy.ın ilk yıllarındaki Güneydoğu Asya Depremi ve Tsunami felaketi olarak tarihteki yerini alan 26 Ocak 2005 tarihindeki deprem ve tsunami felaketi olmuştur.

Büyük adalara ve yerleşim yerlerine çok uzakta olması nedeniyle şiddeti ve büyüklüğü oldukça büyük olan (9,2 şiddetinde) Güneydoğu Asya Depreminin mal ve can kaybı olarak doğrudan etkisinin bu derecede olmaması gerekmekte idi. Depremin etkilerinden kat kat fazla etkiyi deprem sonrasında yaşanan tsunami olayı göstermiştir. Tsunami' nin etkisinin fazla olmasında ise yanlış yerleşim yeri

seçiminin neden olduğu görülmüştür. Böyle bir doğal olayın felaket boyutuna gelmesine ise aşırı nüfus artışı, kentleşme, yanlış yerleşim yeri seçimi, turizm yatırımlarının sahil şeridinde yapılması gibi politikaların neden olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak insanlık ve küresel toplum doğanın sabitliklerinden kaynaklanan dışsal riski uzun insanlık geleneğiyle birlikte anlayabilecek, çözebilecek, kayba uğrasa bile bu kayıpları göğüsleyebilecek konumdadır. Oysaki karşılaşmış olduğu ve kendisinin neden olduğu imal edilmiş risklere karşı ise çoğu zaman savunmasız kalmaktadır.

Günümüzde imal edilmiş risklerle en yoğun olarak karşılaşılabilen ve insanlığın etkilendiği mekânlar ise kentlerdir. Küresel modern toplumun bir ürünü olan kentsel toplum bu risk türünün mekânsal düzeyde en fazla karşılaşıldığı ve en fazla etkilenildiği yerleşim ve yaşama birimi olmuştur.

#### **4. Kentsel toplum ve karşı karşıya olduğu risk türleri:<sup>58</sup>**

Kentsel toplum yoğun insan topluluğunun bir arada yaşadığı, uzmanlaşmanın ve işbirliğinin olduğu, sanayi ve hizmetler sektörünün istihdamda başat olduğu toplumlardır. Ülkelerin kırsal kesimleri ve kentlerin çevreleri yönetsel açıdan kentlerin yönetimine girerken üretimin de gerek toparlandığı ve gerekse yeniden dağıtıldığı merkezlerdir. Bu yönüyle sadece yaşam alanı olarak insanların yoğunlaştığı merkezler değil aynı zamanda üretimin ve üretim çıktılarının toparlandığı ve değerlendirildiği merkezlerdir. Bunun sonucunda üretimden elde edilen karın da yoğunlaştığı merkezlerdir.

---

<sup>58</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.

- Charlotte BENSON, Edward J. CLAY, Understanding the Economic and Financial Impact of Natural Disasters, World Bank, Washington D.C., 2004
- Alcina KREIMER, Mangaret ARMOLD, Managing Disasters Risk In Emerging Economies, World Bank, Washington D.C., 2000.
- Mark PELLING, Natural Disasters and Development in a Globaling Word, Routledge, London – New York 2003.
- Yasuhide OKUYAMA, Stephanie Ei-Ling CHANG, ed., Modeling Spatial and Economic Impacts of Disasters, Springer Berlin, 2004.
- Riccarda CASALE, Claudio MARGOTTINI ed., Natural Disasters and Sustainable Development, Springer, New York – Berlin 2004.

Bu nitelikleriyle kentler sanayi toplumunun doğal sonucu olarak insanlığın karşılaştığı bir yaşam serüveni olurken sanayi toplumunun ve endüstrileşmenin getirdiği risklerle de karşı karşıyadır. Bu riskler şu şekilde özetlenebilir.

a. Dışsal riskler:

- Depremler, tsunamiler
- Sel baskınları;
- Büyük doğa yangınları,
- Toprak kayması, heyelan,
- Çığ düşmesi, v.b.

b. Üretilmiş (imal edilmiş) riskler;

- Teknolojik felaketler,
- Çevresel felaketler,
- Doğal hayata müdahalelerin getirmiş olduğu riskler (doğal tarım ürünlerinin genetik müdahaleye uğratılması ve hormonlu etler gibi),

- İklim değişiklikleri ve atmosferdeki değişiklikler,
- Savaşlar ve çatışmalar,
- Kitlesele terör eylemleri (New-York'taki ikiz kulelere saldırılması gibi),

c. Modern kentsel toplum ve kapitalist iş ilişkilerinin doğurduğu riskler;<sup>59</sup>

- Yabancılaşma,
- Kişilik kaybı, değerlerde zayıflama,
- Psikosomatik rahatsızlıklar,
- Bireycilik, bireyleşme, sosyal bağların zayıflayıp dayanışmanın azalması,

---

<sup>59</sup> Konuyla ilgili daha geniş bilgi için bkz.

Furedi FRANK; Korku Kültürü, çev. Barış Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.

Giddens ANTHONY; Beyond Left and Right, Polity Press, Cambridge, 1998

Senet RICHARD; Karakter Aşınması, çev. Banu Yıldırım, Ayrıntı Yayınları İstanbul 2002.

Dieter DUHM, Kapitalizmde Korku, çev. Sargut Sölçün, Ayraç Yayınevi, Ankara 2002.

- İş kaybı, geleceğe olan güvenin yok olması,
- Risk altında bulunma ve riski her zaman hissetme

İster doğal afet, isterse teknolojik afetler olsun tüm bu saydığımız afetlerin yaşandığı dönemlerde normal toplum hayatı ve bireysel yaşam etkilenmekte ve değişikliğe uğramaktadır. Afet döneminde görülen olağanüstü ve değişiklik ve farklılıklar ise normal yönetim anlayışı ve sistemi ile sürdürülemez bir kamusal ortamın doğmasını neden olmaktadır.

#### **D. Afetler ve Afet Türleri:**

Afet kelimesi Türkçe' ye Arapçadan geçen bir kelimedir. Sözlükte bela, yıkım, büyük felaket anlamında kullanılmaktadır.

“Afetler göreceli olarak beklenmedik olarak ortaya çıkan ve toplumun yaşantısını sekteye uğratan olaylar olarak ele alınabilir.”<sup>60</sup> Afetin geleneksel yaklaşımla tanımlanmasına örnek gösterebileceğimiz bu tanımlamaya benzeyen başka bir tanımlamada ise “Afet; sosyal hayatın ve fonksiyonlarının normalin dışına çıkması ve iyileştirme çalışmalarıyla hayatın yeniden normale dönmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>61</sup>

“Afetle ilgili genel bir tanımlama yapacak olursak; afet insanların, altyapının ve çevrenin üzerinde geniş bir olumsuz etki yapan olaylardır. Afetler de tehlikelerde olduğu gibi doğal sistemden, sosyal sistemden ve teknolojik hatalar ve kazalar gibi değişik kaynaklardan doğabilir.”<sup>62</sup>

Sosyal bilimler alanında afet şöyle tanımlanmaktadır:

“Belirli bir coğrafi bölgede, nispeten aniden ortaya çıkan ve kolektif stres yaratan, belli ölçüde kayıp yaşanan ve toplumun yaşantısını sekteye uğratan

<sup>60</sup> A. Nuray KARANCI, “Afetlerde Psikolojisi ve Hazırlıklı Olma/ Zarar Azaltma Davranışları”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, T.C.İçişleri Bakanlığı – TICA Yayını, Ankara 2005, s.93-94.

<sup>61</sup> Benjamin WISNER, At Risk; Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, Routledge, New York 2004, s.10.

<sup>62</sup> Susan L. CUTTER, “The Changing Nature of Risks and Hazards”, American Hazardscapes, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001, s.3.



olaylardır.(Tierny 1989)...Belirli aralıklarla toplum yaşantısını engelleyen ve stres yaşatan çevresel olaylardır.(Bolin 1989).”<sup>63</sup>

Pek çok yazar Afetin belirgin özelliği olarak kayıpların/ kurbanların olmasını gerekli görmektedir. Bu önemli özelliğin sonrasındaki detaylar ise pek fazla önemsenmemektedir. Tobin ve Mentz gibi yazarlar bir olayın afet sayılabilmesi için 25 ve daha fazla ölümün olmasını başlangıç olarak kabul etmektedir. Diğer pek çok yazar ise bu ölçüte göre daha yoğun zarar, ziyan ve yıkımın varlığını gerekli görmektedir. Olive ve Smith gibi yazarlar “Toplumun temel fonksiyonlarının tahrip olması veya kesintiye uğramasını ileri sürmektedirler.”<sup>64</sup> Yine diğer bazı yazarlar ise “Afetin afet sayılabilmesi için insanların ve onun yarattığı çevrenin etkilenmesi gerekir. İnsanların yaşamadığı bir vadiye oluşan çığ, veya kutuplarda yaşanan bir deprem coğrafik bir olaydır, afet sayılamaz” demektedir.<sup>65</sup>

Afetlerin karakteristik yapısını inceleyen Shimoyama ise afetin sosyal etkilerine dikkat çekmektedir. “Afet sosyal bir olgudur. Her ne kadar insanların veya doğanın faaliyetleri sonucunda ortaya çıksa bile bir olaya afet diyebilmemiz için kurbanların olması en önemli şarttır. Ayrıca insanoğlu tarafından direkt veya endirekt olarak yüklenilmesi gereken bir hasarın/zararın bulunması gerekmektedir. Eğer herhangi bir kimse tarafından tahammül edilmesi gereken bir kayıp oluşmamış ise sadece normal bir doğa olayında bahsedebiliriz.”<sup>66</sup>

Afetlerin sınıflandırılması yapılırken genellikle (a) doğal afetler ve (b) insan yapımı (teknolojik) afetler şeklinde ayrıştırıldığı görülmektedir.<sup>67</sup> Başka kimi sınıflandırmalarda ise;

a-Doğal afetler,

b-Sosyal afetler ( savaşlar vb.)

c-Teknolojik afetler, şeklinde sınıflandırmaların yapıldığı gözlenmektedir.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> KARANCI, a.g.e., s.93.

<sup>64</sup> Robin TORRENCE,- John GRATTAN, “The Archaeology of Disasters : Past and Future Trends”, Natural Disasters And Cultural Change, Routledge, London 2002, s.5.

<sup>65</sup> Barry A. TURNER - Nick F. PIDGEON, Man – Made Disasters, Biddles Ltd, Oxford 1997, s. 9.

<sup>66</sup> Satoru SHIMOYAMA, “Basic Characteristics of Disasters”, Natural Disasters And Cultural Change, London 2002, s.20.

<sup>67</sup> TURNER - PIDGEON, a.g.e., s.10.

Çalışmamızda birinci sınıflandırmayı ölçüt olarak kabul ederek afeti inceleyeceğiz.

## 1. Doğal Afetler

Doğal afetler: Tabiat olayları kaynaklı insan ve diğer canlıların varlığına karşı tehlike doğuran olaylar bütünüdür. Türkçe de afet, doğal afet, felaket kelimeleriyle karşılık bulan doğal afetler, İngilizce de ise Disaster, Natural Disaster, Natural Hazard, Catosrophe kelimeleriyle karşılık bulmaktadır.<sup>69</sup>

Doğal afetler kısaca; insanlar veya tüm canlılar üzerinde fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran normal yaşamı ve insan faaliyetlerini tamamen durdurmak veya kesintiye uğratmak suretiyle olumsuz etkileyen doğal olaylar şeklinde tanımlanabilir.<sup>70</sup>

Diğer bir tanımlamada ise doğal afetler doğurduğu etkiler açısından değerlendirilerek şöyle tanımlanmaktadır;

“Doğal afetler insanlık açısından en pahalı, en öldürücü ve en korkutucu olaylardır. Tabiat depremler, fırtınalar, hortumlar, sel baskınları, kıtlıklar, kuraklıklar, çığlar, büyük yangınlar ve bunlara benzer değişik olağan dışılıklarla insanoğlunu ciddi tehlikelerle karşı karşıya getirir. Afetlerin meydana getirdiği ekonomik kayıpların oldukça yüksek olmasının yanında; modern teknoloji maddi kayıplar ile can kaybını azaltmakta katkı sağlasa bile insanoğlunun yaptığı hiçbir gayretle doğal afetlerin ortaya çıkışı önlenememektedir.”<sup>71</sup>

Doğal Afetlerin değerlendirilmesinde afetin özellikleri olarak; sıklığı, yoğunluğu, süresi, etkilediği alan, olayın başlangıcındaki aniliği, belirsizliği ve hızı ana özellikler olarak ele alınmaktadır.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> CUTTER, a.g.e., s. 3.

<sup>69</sup> Oktay ERGÜNAY, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır? Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, Ankara, s.263-272

<sup>70</sup> Hasan SOYGÜZEL, Türkiye’de Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi (Marmara Depremi), Y.Lisans Tezi, Sakarya 2002, s.17.

<sup>71</sup> Thomas A. BIRKLAND, After Disaster, Georgetown University Press, Washington D.C.,1997, s.47.

<sup>72</sup> TORRENCE - GRATTTAN, a.g.e., s.6.

Doğal afetler dünya genelinde depremler, sel baskınları, tsunamiler, fırtınalar, tayfun ve hortumlar, kuraklıklar, büyük orman yangınları, çığlar, yer kaymaları gibi olaylar olarak görülmektedir. Bu doğal afet türlerinden en fazla tahrip edici olanlar ise depremler, tayfunlar(kasırgalar, hortumlar) tsunamiler ve volkanik patlamalardır. Son yüz yıl içinde yaşanmış olan afetlerde yıllık ortalama olarak depremler sonucunda 14.000, tropik tayfunlar sonucunda ise 9.000 can kaybı meydana gelmiştir.<sup>73</sup> Ülkemizde ise doğal afet türleri içinde en fazla görülenleri, sel baskınları, toprak kaymaları, çığlar, büyük orman yangınları ve depremlerdir.

Bu doğal afet türleri içinde tüm toplumsal yapıyı özellikle de kentsel toplumu etkileyen afet türü depremler olmuştur. Ülkemizde görülen depremler önceki yıllarda daha fazla kırsal kesimi etkilerken (1939 Erzincan depremi ve bazı diğer kentsel depremler hariç) yüzyılın son 10 yılında görülen depremler ise kentlerde etkili olmuştur.<sup>74</sup> Depremlerin kentlerde etkili olması ise kentsel toplum açısından yakın bir tehlikenin varlığını beraberinde getirmektedir.

Depremlerin mekânsal boyutu kentsel alan üzerindeki risk ve tehlikeleri maddi kayıplar, ölümler, varlık kayıpları şeklinde görülmekle birlikte afetin ikincil etkisi olarak ciddi teknolojik ve endüstriyel risklerin de yaşanabileceğini bize göstermektedir.

Endüstrileşmeyle birlikte kentsel alanda yoğunlaşmaya başlayan ekonomik ve ticari hayat afetler neticesinde felç olmakta ve telafisi uzun yıllar alabilecek kayıpları ortaya çıkarmaktadır. Buna ilaveten kentin ekonomik dinamiği olan yeni endüstriyel yatırımlar ve konut sektörünün gelişmesinin durması tersine göçü, başka ülke veya bölgelere göçü de beraberinde getirmektedir.

Doğal afetlerin küresel kent toplumundaki mekansal etkilerinin yanı sıra kent insanının üzerinde sosyal, kültürel ve psikolojik etkileri de olmaktadır. Bu etkiler, son 30–40 yıla kadar tüm dünyada göz ardı edilirken küreselleşmeyle birlikte modern

---

<sup>73</sup> Jon ERICKSON, Quakes, Eruptions and Other Geologic Cataclysms, Fact on File Inc, New York 1994, s. 2.

<sup>74</sup> Bu depremler sırasıyla:

1992-Erzincan	1999-Düzce
1995-Afyon-Dinar	2002-Afyon-Çay
1998-Adana –Ceyhan	2003-Bingöl depremleridir.
1999-Doğu Marmara	

kentsel toplumun bireylerinin doğal afetlerden (depremlerden) ciddi şekilde olumsuz etkilendiği ortaya çıkmıştır.<sup>75</sup>

## 2. Teknolojik Afetler:

Küreselleşmeyle birlikte sadece gelişmenin nimetlerinden değil, risk ve tehlikelerinden de tüm insanlık olarak payımıza düşeni alacağımız görülmektedir.<sup>76</sup> Artık her teknolojik gelişmenin kendi içinde bir risk unsuru taşıdığını, bunun ise bazen tehlikeler bazen de felaket olarak insanlığın önüne çıktığını görmekteyiz.<sup>77</sup>

Teknolojik afetler yerleşim birimlerine yakınlık ölçüsüne göre sadece doğayı değil insanlığı ve kitleleri de tehdit eden bir afet türüdür Ucuz emek ve pazarın yakınlığının etkisiyle endüstriyel tesislerin kentlerin çok yakınlarında konuşlanması tehlike ve riskin büyüklüğünü de belirlemektedir.<sup>78</sup>

Teknolojik afet türleri olarak şunları sayabiliriz:

- 1- Endüstriyel kazalar ve yangınlar.
- 2- Büyük petrol ve doğal gaz sızıntıları.
- 3- Nükleer kazalar.
- 4- Hava ve su kirlenmesi.

Sanayileşme ile birlikte dünyamızda sadece doğal afetlerle değil yeni bir afet türü ile de iç içe yaşanmaya başlanmıştır. Teknolojik afetler dediğimiz bu afet türü bir kısım insanlara refahı getirirken, yine aynı insanlara bu refahın bedelini de ödetmektedir. Ancak sorun ve hesaplaşma bu düzeyde kalmamakla, teknolojik gelişmeyle birlikte refahı yakalayan ve yaşayan toplumlar diğer bazı başka toplumlar

---

<sup>75</sup> Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz:

A. Nuray KARANCI, Afetlerde Psikoloisi: Afet Yönetimi Eğitimi Notları, Ankara 2004.

A. Nuray KARANCI, "Afetlerde Psikolojinin ve Psikologların Rolü", Türk Psikoloji Bülteni, Sayı 15, Aralık 1999, s. 41-46.

İsmail GÜNDÜZ, 17 Ağustos 1999 Depreminin Yalova'da Kentsel Mekan ve Kent İnsanı Üzerindeki Psiko-Sosyal Etkileri, <http://www.yalova.gov.tr/Kriz> Merkezi, <http://www.paradoks.org.tr>.

Veysel BOZKURT, Deprem ve Toplum, Alfa Yayınları Bursa, 1999, s.49.

Edward BRYANT, Natural Hazards, Cambridge University Press, Cambridge UK- New York 1991

Susanna M. HOFFMAN – Anthony OLIVER SMITH, Catastrophe & Culture : The Anthropology of Disaster, School of American Research Press, Santa Fe NM, 2002.

<sup>76</sup> Ulrich BECK, World Risk Society, Blackwell Publishers Inc., Malden MA 2001, s.58-65.

<sup>77</sup> Keith SMITH, Environmental Hazards, Routledge, London and New York 2001, s.11.

<sup>78</sup> Zygmunt BAUMAN, Postmodern Etik, çev. Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1998, s.241.

ve insanları tehlikeye atacak, faturasını onlara ödetecek risk ve tehlike ortamının doğmasına sebep olmaktadır.

Yukarda maddeler halinde özetlemeye çalıştığımız teknolojik afet çeşitleri işte bu nitelikteki afet türlerindedir. Teknolojik gelişmeler ürettiği nimetlerden yararlanan insanlara tehlike ve risk olarak geriye dönerken; dünyanın diğer bazı bölgelerinde yaşayan ve bu teknolojik gelişmenin getirdiği refahtan yeterli payı alamayan insanlara ise, hesap ödeme dönemi geldiğinde ortaya konulan faturayı ödemeye ortak etmektedir.

Teknolojiyi kullanan insanların ürettiği kirlilik ülke aşırı sularla diğer ülkelerin toprak ve denizine aktarılmakta; nükleer teknolojinin nimetlerinden yararlanan ülkelerin meydana getirdiği kazalar sonucunda ise diğer pek çok ilgisiz topluluk riskle yüz yüze gelmektedir.

Savaşların ve iç savaşların sonucunda ortaya çıkan petrol kuyusu, platformu yangınları ve petrol sızıntıları; petrol nakliyesi sırasında yaşanan kazalar ve petrol sızıntıları ile aynı ortamda değerlendirilince, yine hiç ilgisi ve sorumluluğu olmayan insanların teknolojik risk tehlikesi ile yüz yüze geldiği görülmektedir.

Modern sanayi toplumunun içerisinde taşıdığı risk ve tehlikelerle birlikte doğal afetlerin en fazla etkilediği yerler/mekânlar ise kentler ve kentsel toplum olmaktadır. Kentsel toplumun doğal afetlere alışkın olmaması da karşılaştığı tehlikenin büyüklüğünü ve etkisini artırmaktadır.

Afetle mücadelede afeti yönetme veya afet yönetimi uygulaması gibi hangi yöntem uygulanırsa uygulansın, afet ile ilgili ayrı bir yönetim anlayışının olduğunu görmekteyiz. Bu dönemlerde uygulayacağımız yönetim yaklaşımını kısaca afet yönetimi olarak adlandırabiliriz. Afet yönetimi yaklaşımını ve bu yönetimde uygulanabilecek modelleri ise şöylece inceleyeceğiz.

## **II. AFETLERDE UYGULANAN YÖNETİM MODELLERİ:**

Afetler; insan hayatında rutin dışı olarak karşılaşılan olaylar şeklinde kendisini göstermektedir. Afetin bu niteliği sonucu, yönetim aygıtının da rutin dışında fonksiyon icra edebilecek şekilde kurgulanması gerekmektedir. Normal

gündelik hayatın dışında uygulanmak üzere kurgulanmış olan bu yapılanma süreklilik arz etmeyen bir yapılanmayı da içinde barındıracaktır.

Afet, kriz, olağanüstü durum, acil durum gibi halleri anlatan tüm bu durumlarda yönetimin farklılaştığını, görev, yetki ve sorumluluk anlayışlarının da farklı şekilde yorumlandığı görülmektedir. Devlet veya kamu yönetimindeki bu farklı yönetim yaklaşımını afet yönetimi kavramı içinde irdeleyeceğiz.

## **A. Afet Yönetimi:**

### **1. Afet Yönetimi Nedir?**

Afet yönetimi literatürde farklı kapsam ve nitelikte değerlendirilmektedir. Yapılan bir tanımlamada afet yönetimi; “Afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla bir afet olayının aşamalarında yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşları ile kaynaklarının bu amaç doğrultusunda yönetilmesidir ” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>79</sup>

Diğer bir tanımlamada ise “Afet yönetimi kısaca: afet safhalarında yapılması gereken faaliyetlerin koordine edilmesi, yönetilmesi” olarak tanımlanmaktadır.<sup>80</sup>

Aktarmış olduğumuz afet yönetimi tanımlamalarını irdeleyecek olursak; ikinci tanımlamanın daha dar kapsamlı bir afet yönetimi tanımlamasını içerdiğini, buna karşılık birinci tanımlamanın ise daha kapsamlı ve kapsayıcı bir yönetim tanımlamasını içerdiğini görürüz.

Afetin sonuçları ve toplumsal hayata etkilerini modern kentsel toplum ve risk toplumu analizleri çerçevesinde değerlendirecek olursak, afet yönetimi tanımlaması olarak birinci tanımlamanın daha isabetli olacağı anlaşılmaktadır.

Başarılı bir afet yönetimi planlaması yapılabilmesi ve uygulamada olumlu sonuç alınabilmesi için kapsamlı afet yönetimi tanımlamasının kabul edilmesi gerekmektedir.

Afet yönetimi ile ilgili bu tanımlamaları da içine alacak kapsayıcı bir afet yönetimi tanımlaması ise şöyle yapılabilir:

---

<sup>79</sup> ERGÜNAY, a.g.e., s.263.

<sup>80</sup> YILMAZ, a.g.e., s.42.

Afet yönetimi; kentsel ve kırsal alanda yaşamakta olan tüm toplumun doğal, insan ürünü veya teknolojik nitelikteki afetlere karşı, koruyucu önlemlerden başlayarak, afete hazırlık, afete müdahale ve mücadele ile afet sonrası yapılacak tüm ekonomik, sosyal, kültürel ve psikolojik rehabilitasyon çalışmalarının planlanması, yasal ve yönetsel metinlerle düzenlenmesi, uygulanması, mali kaynaklarının temini, koordine edilmesi ve tüm bu çalışmaların denetlenmesi faaliyetlerinin bütünüdür.

Bu tanımlama ile afet yönetiminin modern risk toplumunda çağdaş niteliklere sahip bir vizyon, teşkilatlanma, uygulama, finans kaynaklarının sağlanması ve kullanılması ile afet yönetimi çalışmalarını ilgilendiren tüm denetim faaliyetlerinin aynı organizasyon içinde yerine getirilmesini amaçlaması gerekmektedir.

Kentsel toplumlarda meydana gelen afetler sonrasında toplumsal ve yönetsel yapının geçici de olsa önemli derecede olumsuz etkilendiği; karmaşıklık, dağınıklık ve bazen de kaos halinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dağınıklık ve kaos ortamında afeti ve afetin sonuçlarını yönetebilmek amacıyla ayrı bir yönetim sistemi uygulamanın zorunluluğu ortadadır. Bu yönetim modellerinden en önemlisi afet yönetimi modelidir.

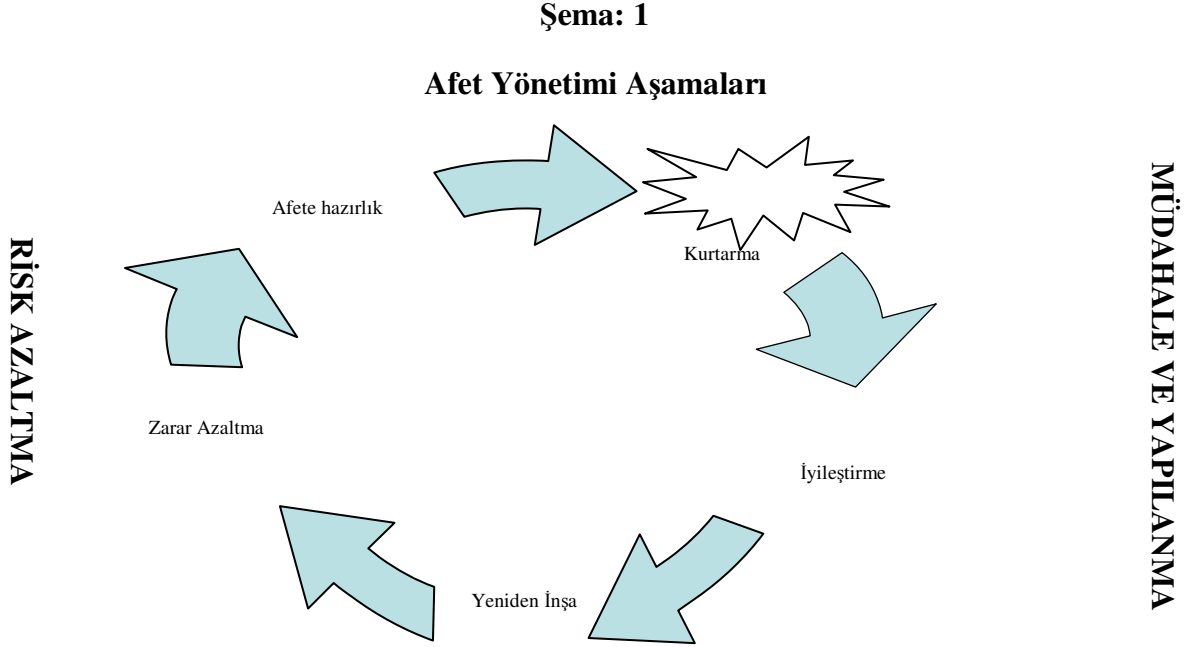
Afet yönetiminde planlanması, uygulanması ve koordine edilmesi gereken faaliyetler afetin aşamaları (safhaları) içinde yerini bulmaktadır. Afet yönetimi safhaları ise biri diğerini takip eden, sonucunda yeni bir afete hazırlıkla bir döngü halini alan aşamaları içermektedir.

Bu aşamaların her birinde yapılacak olan faaliyetler ise etkisini sadece bulunduğu aşamada göstermekle kalmayıp, ileriki aşamalarda da etkin ve gerekli olacak faaliyetlerdir. Bu niteliğiyle de birbiriyle bağlantılı, zincirleme etki doğuracak çalışmalar bütünü niteliğindedir.

## **2. Afet yönetimi aşamaları:**

Afet yönetimini inceleyen araştırmacılar afetin bir süreç boyunca gelişerek yaşandığını, bu süreç boyunca da hem afetin oluşumu, hem de afete müdahalenin

aşamalara ayrıldığı öne sürmektedirler.<sup>81</sup> İster doğal afetlerde olsun, isterse insan yapımı afetlerde olsun afet yönetiminin aşamaları şu safhalara ayrılır (Şema 1).



Afet yönetimi aşamaları aşağıda verilen kaynaklar doğrultusunda değerlendirilmiştir.

- Thomas E. DRABEK, The Professional Emergency Manager, Colorado 1987, s.24.
- Julie L. DEMUTH, "Countering Terrorism: Lessons Learned From Natural and Tecnological Disasters", Natural Disasters Roundtable, National Academy Press, Washington D.C. 2002, s. vi.
- Oktay ERGÜNAY "Comprehensive Disaster Management" , Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu, Seçme Bildiriler,Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No:64, Ankara 1993.
- Polat GÜLKAN, Murat BALAMİR, Ahmet YAKUT, "Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış", Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, T.C.İçişleri Bakanlığı-TICA Yayını, Ankara 2005, s.19-20.
- Mary C COMERIO, Disaster Hits Home, New Policy for Urban Housing Recovery, Universtiy of California Press, Berkeley California 1998, s.200.
- Enrico L.QARANTELLİ, "Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks", Building Safer Cities, The World Bank, Washington D.C. 2003, s. 218-223.
- H.Hüseyin GÜLER, "Afetlere Hazırlıklı Olma", 51. Dönem Mülki İdare Amirleri Afet Yönetimi Semineri Notları, Ankara 2003, s.3. [http://www.arem.gov.tr./yayin/afet\\_yonetimi.htm](http://www.arem.gov.tr./yayin/afet_yonetimi.htm), 27.06.2008

- (a) Zarar azaltma,
- (b) Önceden hazırlık,
- (c) Afete tepki, müdahale,

<sup>81</sup> Kathleen J. TIERNEY – Michael K. LİNDELL – Ronald W. PERRY ed., Facing the Unexpected, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001, s.5.



(d) İyileştirme, yeniden inşa aşaması.

Bu sıralamayı yine kendi içinde ikiye ayırmakta mümkündür. Bunlar afet öncesi yönetim aşaması (1 ve 2 nolu aşamalar) ile afet anı ve sonrası aşamaları (3 ve 4 nolu aşamalar). Bu aşamaları ve özelliklerini ise şöylece özetleyebiliriz:

#### **a. Zarar azaltma aşaması**

Afetlere önceden hazırlıklı olma, afet yönetiminin başarısının en önemli faktörüdür. Hazırlıklı olabilmek için ise karşı karşıya olunan riski hesaplayabilmek, riski yönetebilmek ve karşılaşılabilecek zararı en az düzeyde tutabilmek gerekmektedir.

“Zarar azaltma aşaması: Olası bir afet riskinin önlenmesi yada bu mümkün değilse doğurabileceği zararların minimize edilebilmesi için gerekli tüm çalışmaların gerçekleştirildiği aşamadır.”<sup>82</sup>

Zarar azaltma aşamasında şu faaliyetler ve planlamalar yapılmalıdır.

- Risk analizleri yapılarak olası afetler anında kentsel toplumun karşılaşacağı zararların hesaplanması gereklidir.

- Arazi kullanım planlanmasının yapılması: sadece depremler değil diğer olası afetlere hazırlıklı olabilmek amacıyla arazi kullanım planlanmasının yapılması.

- Ev, işyeri ve endüstriyel tesislerin sigorta işlerinin yapılması ve sigorta firmalarının da risk analizi yaparak muhtemel zararların en aza inmesini sağlayacak tedbirleri almaları gerekmektedir.

- Afetlere hazırlıklı olmak amacıyla “halk eğitimi ve bilgilendirme” çalışmalarının yapılması:

- Afetlerle ilgili yönetin planlanması için gerekli olan yasal düzenlemeler, yerel mevzuat çalışmaları ile idari düzenlemelerin yapılması gereklidir.

#### **b. Önceden hazırlık aşaması**

Modern risk toplumunun değişik risk türleriyle her an yüz yüze gelebileceği, risk ve tehlikenin önlenemeyeceği yargısı kabul edilirse, karşılaşılabilecek risklere

---

<sup>82</sup> DRABEK, a.g.e., s.7.

önceden hazırlıklı olmak gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu yargı ve gerekliliğin devamında ise “Hazırlıklı olma eşittir başarıdır”<sup>83</sup> sonucuna ulaşmaktayız.

Önceden hazırlıklı olmakla amaçlanan; tehlike veya afet anında ve sonrasında karşılaşılabilecek olan kayıpların (kişilerin canı ve malı ile toplumsal değerlerin) en az düzeyde etkilenmesini sağlamaktır. Afete hazırlık için harcanan her 1 Dolar’ ın, felakete bağlı olarak karşılaşılabilecek olan 7 Dolar’ lık kaybı önlediği tahmin edilmektedir.<sup>84</sup>

Bir kısım afetler ve risklere toplum ve kamu yönetiminin önceden hazırlıklı olması, afet sırasında ve hemen sonrasında olumlu şekilde önlemlerini alarak tepki verip karşılaşılabilecek zararları en aza indirmesi mümkün iken, özellikle deprem, tsunami, nükleer kazalar gibi bir kısım afetlerde ise doğası gereği önceden haberdar olup, kısa sürede hazırlıklı olma fırsatı bulunmamaktadır. Bu nedenle modern risk toplumunda karşılaşılabilecek olası afet türlerinin normal hayat düzeninde iken analizi yapıp, afet dönemlerine hazırlıklı girilmesi gerekmektedir. Bu dönemlerde yapılabilecek hazırlıklar şöylece özetlenebilir.\*\*

- a- Afet planlarının yapılması (olası afet türlerine göre).
- b- Bu planların deneylerle geliştirilmesi, uygulanabilirlik ihtimal ve oranının yükseltilmesi.
- c- Afetlerle ilgili çeşitli ve alternatifli uyarı sistemlerinin kurulması.
- d- Afetlerde görev alacak personelin eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,
- e- Afet anında ve sonrasında görev alacak olan Kamu ve Sivil toplum kuruluşu kaynaklı ekipler ve personelin işbirliğinin sağlanması, afet anında ortak çalışma yapabilecekleri atmosferin bu aşamada sağlanması.
- f- Afet dönemlerinde acil olarak gerekli olacak hayati malzemelerin tedarik ve stoklamasının yapılması, ulaşılabilirlik düzeylerinin sağlanması.
- g- Afete maruz olabilecek toplum ve topluluğun kendi kendine yeterli

---

<sup>83</sup> DEMUTH, a.g.e., s.3.

<sup>84</sup> ABROMOVİTZ, a.g.e., s.207.

olabileceklerini sağlayacak bilgilendirme, yetiştirme eğitimlerinin tamamlanması.

Yukarıda saydığımız maddelerde belirtilen hususlar önceden hazırlık safhasında yapılabilecek çalışmaları oluşturmaktadır. Bu çalışmalar farklı metotlar kullanılarak çeşitlendirilebilir veya geliştirilebilir. Çalışmalardaki amaç ise küresel kentsel toplumlar başta olmak üzere, afete maruz kalabilecek tüm yörelerde yaşayan halkın afetlerden en az can kaybı ve en düşük ekonomik varlık kaybıyla çıkmasını sağlamaktır.

### **c. Afete müdahale; kurtarma ve ilk yardım aşaması**

Bir afetin yakın ve kaçınılmayacak belirti ve sonuçlarının ortaya çıkması ile başlayıp afetin türü ve büyüklüğüne göre kısa ve orta vadeli bir sürede yapılan faaliyetler bütünüdür.

Bu faaliyetlerin ana hedefi, olaya anında müdahale ederek mümkün olan en çok sayıda insan ve canlı hayatını kurtarmak olmalıdır. Buna bağlı olarak yaralıları tespit ederek gerekli müdahaleleri yapmak, can kayıplarını da tespit ederek insan onuruna yakışır müdahaleleri gerçekleştirmektir.

Afete müdahale safhasında yönetimin işleyişi afetin niteliğine göre farklılıklar göstermektedir. Bazen artan oranlı ve yoğunlukta yönetim faaliyetlerini yürütmek, bazen ise kısa vadede en yoğun şekilde müdahale edip orta vadede bu yoğunluğu azaltmak gerekebilmektedir. Aniden kendini gösteren depremler, nükleer kazalar gibi afetlerde yönetimin bu ikinci yöntemi uygulaması gerekmektedir. Kuraklıklar, mülteci hareketleri gibi afet durumlarında ise yönetimin orta ve uzun vadede yoğunluğunu artıran bir afet yönetim modeli uygulaması gerekecektir.

Kurtarma ve ilk yardım safhasında afet yönetiminin ana hedefleri şöyle sıralanabilir;

--Haberleşme ağının işlerliğini sağlayarak bölgeden kısa sürede periyodik bilgi edinilmesi,

--Afet bölgesiyle yöresel, ulusal ve uluslararası düzeyde bağlantı sağlayabilecek ulaşım ağının kurulması, işlerlik kazandırılması,

--Afetlerin boyutu, niteliği ile etki ettiği coğrafi bölge ve insan varlığı hususunda doğru ve teyit edilmiş bilgilerin sağlanması ve bu bilgilerin mümkün olduğunca en geniş dağılımla paylaşılması.<sup>85</sup>

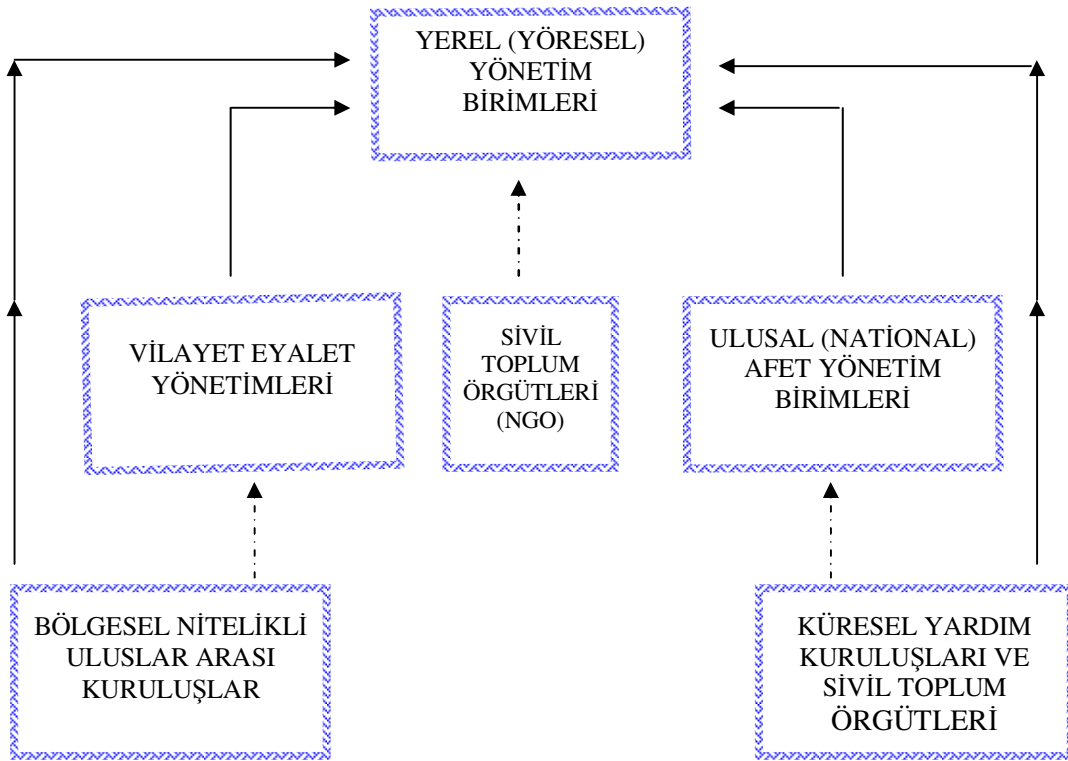
--Afet bölgesine acil müdahalenin yapılarak arama-kurtarma faaliyetlerine başlanması; öncelikle canlılar olmak üzere yaralı ve ölümlerin kurtarılması;

--İlk yardım ve tedavi hizmetlerinin yapılması,

--Afet bölgesindeki iskân (barınma) güvenliliğinin sağlanması; gerekiyorsa tahliyenin (afet bölgesinin boşaltılmasının) sağlanması; güvenli barınma için afetin niteliğine göre gerekiyorsa kısa dönemli geçici iskân çalışmalarının yapılması.<sup>86</sup>

## Şema: 2

### Afete Müdahale'de Öncelik Sıralaması



<sup>85</sup> Değişik afet türlerinde afetin boyutunu küçültme ve yok sayma gibi refleksler görülmektedir. Böyle durumlarda afetle müdahale sisteminin harekete geçmesi gecikmektedir. Bunun sonucunda ise kurtarma çalışmaları gecikmekte kayıplar kat kat artmaktadır. 1986 Çernobil, 1995 Kobe Depremi, 2005 Katrina Kasırgası afetlerinde olduğu gibi .

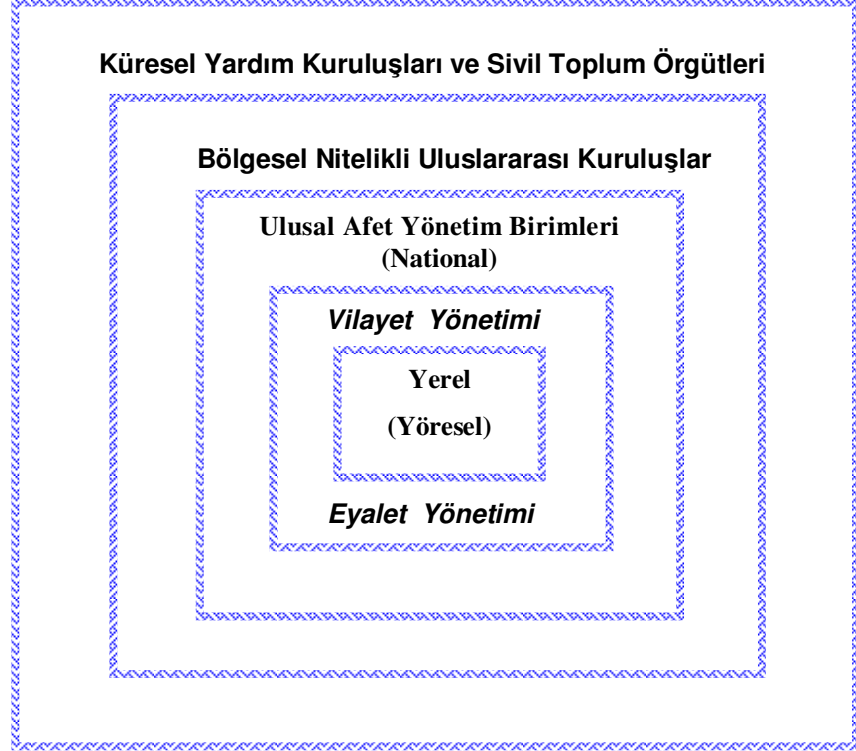
<sup>86</sup> DEMUTH, a.g.e., s.3.

--Afet bölgesinin kamu güvenliğinin çevresel güvenliğinin sağlanması için tedbirlerin alınması. Birincil afetin etkisiyle oluşabilecek ikincil afetten korunacak tedbirlerin alınması bu süreçte önem kazanmaktadır. Örn; doğal afet sonrası oluşabilecek teknolojik afet olasılığı, salgın hastalıkların yayılması veya depremlerle bağlantılı olarak görülen tsunami felaketi ihtimalleri gibi.

--Afet yönetiminin bu aşamasında kamunun tüm imkânlarının organize edilmesi yanında özel sektör kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin ve uluslararası yardım kuruluşlarının çok kısa sürede organize olarak afet bölgesine yoğun bir şekilde müdahale edilmesi gerekmektedir. Afetle müdahalede zincirleme etkiye bulunacak yönetim organizasyonunun önceden planlanıp uygulanmaya konulması gerekmektedir.

### Şema 3

#### Afete Müdahale Sisteminde Kapsayıcı Müdahale Sıralaması



--Afet yönetim sisteminde afete müdahalede öncelik sıralaması yaptığımızda öncelikli olarak en yakın yerel yönetim biriminin müdahale etmesi gerekmektedir. Afetlerin yerel nitelikteki olaylar olması bunu gerekli kılmaktadır. Afetin büyüklüğü oranında diğer yönetim birimleri, en sonunda ise uluslar arası kuruluşlar devreye girmektedir. Bu sıralama yukarıda Şema 2 de şöyle gösterilmiştir.

Afete müdahale sistemini iç içe daireler şeklinde planlayacak olursak; öncelikli yerel(mahalli) imkânlar ve en yakın yönetim biriminden başlayarak dairenin büyütülmesi gerekmektedir. Bundan sonra vilayet(eyalet), daha sonra ulusal afet yönetim birimleri ve bunların en dışında ise bölgesel nitelikli uluslar arası kuruluşlar ile küresel yardım kuruluşlarının afet yönetim uygulaması içinde yer alması gerekmektedir (Şema-3).

#### **d. İyileştirme ve yeniden imar aşaması:**

Afet yönetiminin bu aşaması iç içe geçmiş etkilerini kısa, orta ve uzun vadeli olarak gösterecek olan ancak afetin hemen sonrasında itibaren planlanmasının tamamlanması gereken faaliyetleri içermektedir. Afet yönetimiyle ilgili literatürde iyileştirme ve yeniden imar safhaları bazen bir bütün olarak bazen de iki ayrı aşama olarak tanımlanmaktadır.<sup>87</sup>

“Stratton’a göre afet yönetiminin en son ancak en önemli parçası afetten direkt veya dolaylı yoldan etkilenmiş olan bölgenin ve afetzedelerin iyileştirilmesi aşamasıdır. Bu çalışmalar tüm afet türlerinde kısa ve uzun dönemli çalışmaları içermektedir.”<sup>88</sup> İyileştirme çalışmaları afetin türü ve verdiği zararın hacmine göre haftalar, aylar veya yıllar alabilmektedir.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Konuyla ilgili ayrıntılı kaynaklar için bkz:

COMERIO, a.g.e., s.218-219.

Alcira KREIMER, Margaret ARNOLD, Anne CARLIN ed., Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk, World Bank, Washington, D.C. 2003, s.206.

Henry W. FISCHER, Response to Disaster, Lanham, Maryland 1998.

Richard A. EPSTEIN, “Catastrophic Response to Catastrophic Risk”, Journal of Risk and Uncertainty Vol.12, Kluwer Academic Publication, Springer 1996.

<sup>88</sup> DEMUTH, a.g.e., s. 8.

<sup>89</sup> Kathelen J. TIERNEY – Michael K. LINDELL – Ronald W. PERRY ed., Facing the Unexpected, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001, s.5-6.

İster tek aşama olarak varsayalım, isterse iki ayrı aşama olarak kabul edelim iyileştirme ve yeniden imar aşaması şu faaliyetleri içerecektir.

-Bireylerin günlük hayatını ve sosyal hayatı normal işleyebilir düzeye kavuşturacak ana hizmetlerin sağlanması. Elektrik, su, düzenli beslenme, haberleşme, ulaşım ile ilgili asgari hizmet düzenlemelerinin acilen yapılması. Bunların akabinde ve yine bu hizmetlerle bağlantılı olarak, eğitim, sağlık hizmetlerine işlerlik kazandırılması, temel alt yapı çalışmalarının tamamlanarak kamu hizmetine sunulması. Yine aynı çalışmalarla iç içe olarak geçici iskân programının tamamlanması.

-Afete uğramış bireylerin psikolojik rehabilitasyonuna yönelik çalışmaların başlatılması ve sosyal hayatın normale döndürülmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması.

-Ekonomik faaliyetlerin işlerlik kazanmasının sağlanması. Özellikle kentsel alanlarda görülen afetler sonrasında oluşan ekonomik yıkım ve akabinde gelen uzun süreli durgunluğu ortadan kaldıracak çalışmaların yapılması.

-Afet bölgesinde yaşayanların maddi ve ekonomik kayıplarının tespiti ve bunların tazmin edilmesine yönelik çalışmaların tamamlanması. Sigorta sisteminin devreye sokulacak kayıpların telafi edilmesi.

-Afet bölgesinde (bölgelerinde) iyileştirme ve yeniden inşa çalışmaları birlikte ve iç içe olarak yürütülürken, özellikle kentsel alanda afete uğramış kentsel mekânın imarına yönelik çalışmalara yönelinmelidir. Modern kentlerin oluşumunun bir dizi ekonomik ve tarihsel aktivitelerin bir süreç boyunca gelişmesinin sonucu olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle kentlerin yeniden inşasında afete uğramış kentlerin yaşadığı tarihsel süreç, ekonomik ve sosyal yapı, kentin kültürel mirası gibi hususların göz önünde tutulması gerekmektedir.

Afetlerden, özellikle de depremlerden sonra afet bölgesindeki yapıların tamir edilmesi/güçlendirilmesi yöntemiyle afet öncesi durumunu kazandırma çalışmaları sıklıkla görülmektedir. Bu çalışmalarda mevcut yasal düzenlemelerle “afet öncesi” duruma kavuşturma amaçlanmaktadır. Ancak gerçek hayatta afet öncesi duruma

kavuşturmak yeterli olmamakta, riskin artarak devam etmesi sonucunu doğurmaktadır.

Afet sonrası yapılacak iyileştirme (onarım ve güçlendirme) çalışmalarında yasaların bağlayıcı hükümlerinin ötesinde fleksibil olunarak, duruma uygun hassasiyette yaklaşılmalı ve daha sonra karşılaşılabilecek sismik riski azaltıcı projelerin yapılması gerekmektedir.<sup>90</sup>

İyileştirme ve yeniden inşa aşamasında yapılacak işlerde zamanlama büyük önem taşımaktadır. Bazı çalışmalar kısa sürede tamamlanıp bitirilmeli (geçici iskan, su, elektrik sağlanması gibi) bazı hizmetlerin ise bir kaç yıl sürecek faaliyetlerden oluşacağı göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle afetle ilgili toplumsal ve uluslar arası duyarlılığın devam ettiği kısa ve orta vadeli zaman sürecinde ( 1 hafta ile 3 ay arası ) acil iyileştirme programının tamamlanması gereklidir. Orta ve uzun vadeli süreçte toplumsal duyarlılığın ve kamuoyu ilgisinin daha başka bölgelere ve konulara kayabileceğini göz ardı etmeden uzun vadeli iyileştirme ve imar hizmetlerinin uygulanması sağlanmalıdır.

Afet yönetimi ve planlamasında iyileştirme ve yeniden inşa aşamasıyla birlikte ilerde olabilecek muhtemel afetlere hazırlık ve zarar azaltma aşamasıyla da temas başlayacaktır.<sup>91</sup> Yapılacak kapsamlı afet yönetim planlamalarında bir önceki süreç, bir sonraki sürecin de destekleyicisi ve yardımcısı olacaktır.<sup>92</sup>

### **3. Afet yönetiminde planlama ve erken uyarı:**

Afet yönetiminde planlama çalışmaları afetle mücadele eden yönetim aygıtının vazgeçemeyeceği yönetim tekniklerinden birisidir.

Afet yönetiminde kullanılacak planlar üç temel aşamayı içerir.

---

<sup>90</sup> National Research Council, Practical Lessons From Loma Prieta Earthquake, National Academy Press, Washington D.C. 1994, s.13.

<sup>91</sup> TIERNEY ed., a.g.e., s.6.

<sup>92</sup> Afet yönetimi konusunda ek bilgiler için bkz, Caroline ARNOLD, Coping With Natural Disasters, Walker, New York, 1987. Melissa A. BERMAN – Anne KLEPPER, Corporate Disaster Relief, Conference Board, New York, 1993. Ronald W. PERRY – Mushkatel, Alvin H., Disaster Management, Westport, Connecticut, 1984.



- (1) Afet öncesi ve afete hazırlık amaçlı yapılan planlama çalışmaları
- (2) Afet anı ve hemen sonrasındaki faaliyetleri içeren planlama çalışmaları.
- (3) Afet sonrası iyileştirme, bireysel, toplumsal ve kentsel rehabilitasyon amaçlı planlama çalışmaları ile yeniden imarı amaçlayan çalışmalardır.

Afet öncesi ve afete hazırlık amaçlı yapılan planlama çalışmaları zarar azaltma ve afete hazırlık çalışmalarını içerir. Bu planlar yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde olabilir. Yönetim organları kendi sorumluluk ve yetki alanlarıyla sınırlı olarak bu planları yapar ve uygularlar.

Afet anı ve hemen sonrasını hedefleyen planlama çalışmaları acil müdahale ve kurtarma amaçlı planlardır. Bu planlarda ve planlama çalışmalarında muhtemel afetin türü, kapsamı, niteliği ile afet anı ve sonrasında gösterilecek acil tepki planlanır. Bu planlama çalışmaları daha çok local düzeyde yerel ve bölgesel ölçekte yapılmaktadır (il ve ilçe acil kurtarma planları gibi). Ulusal düzeyde ise her bir kamu kurumu ve sivil toplum örgütü kendi sorumlulukları ile bağlantılı planlamaları yaparlar (Bakanlıkların ve Kızılay gibi kuruluşların acil yardım planları gibi).

Afet sonrası iyileştirmeye ve rehabilitasyon hizmetlerine yönelik planlama çalışmaları ise afet sonrasında yapılırlar. Hangi yörenin ne ölçüde afete maruz kalacağı ve bunun uzun vadeli etkilerinin neler olacağını kestirmek ve buna uygun planlama yapmak hem oldukça güç ve hem de gereksiz kaynak israfı olabilir. Bu nedenle uygulamada afet yönetimi içindeki planlama çalışmalarında iyileştirme ve rehabilitasyon çalışmalarının planlaması afet sonralar gündeme gelmektedir. Ancak buna rağmen kentsel alanlarda teknolojik afetlere yönelik olarak iyileştirme ve rehabilitasyon planlarının yapılması, muhtemel riskin analizi açısından önem taşımaktadır.

Afetle mücadele ve afet sonrası müdahalede oldukça başarılı olan planlama çalışmalarının, yasal sorumluluk sonucunda ulusal düzeyde öngörülen ve bölgesel (yerel) olarak ta buna uyularak yapılan planlama çalışmalarının olduğu görülmektedir. Ancak bu gerçeğe rağmen pek çok ulusal düzeydeki planlamanın yetersiz olduğu, buna paralel olarak yapılan yerel planlamaların da ya uygulanamaz

olduğu veya çok başarısız oldukları, bazen ise hiç hazırlanmadıkları görülmektedir.<sup>93</sup> Ülkemiz açısından ulusal düzeydeki planlardaki yasal zorunluluk ve yerel düzeydeki planlamalar ile bu planların uygulamadaki başarı durumları ileriki bölümlerde tartışılacaktır.

Afet planlarıyla ilgili diğer bir yaklaşım ise, “kağıt üzerindeki plan” sendromudur. Bazı yazarlar afete hazırlık çalışmalarını aşamasında sadece planlama yapıp, diğer hazırlıkları göz ardı ederek afete hazırlanıldığı sanılmasını “kağıt üzerindeki plan sendromu” olarak adlandırmaktadır. Böyle bir yanılgıya düşüldüğünde afet planlarının başarısız olması da kaçınılmaz olmaktadır.<sup>94</sup>

Afet planlarının hazırlanması ve uygulanmasında afet yönetimi yöneticileri sorumludur. Ulusal düzeyde afetten sorumlu olan birim ve bu birimin yöneticileri ulusal afet, afete hazırlık, afete müdahale planlarını hazırlamaktadır. Yerel düzeyde ise ulusal afet planlarıyla uyumlu olarak ve onunla çizilen sınırlar içerisinde yerel afet planları yapılmaktadır. Ülkemizde taşrada yapılan yerel afet planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Vali ve Kaymakamlar sorumludur.

Afet yönetim planlaması yapılırken profesyonel afet yönetimi biriminin dışında, pek çok birim ve kurumun desteğini almak gerekmektedir. Büyük ölçekli afetlerde (depremler, tayfunlar gibi) çok fazla kaynağa ve farklı kurumların desteğine ihtiyaç duyulacaktır. Güvenlik birimleri, itfaiyeciler, sağlık birimleri gibi kamu huzurunu sağlayan birimler bunlardan bazılarıdır. Afet yöneticisi ve afet yönetimi planlayıcıları bu birimlerin afet dönemlerinde sağlayacakları destekleri ve imkânları iyi değerlendirmek, onları afete hazır halde tutmaktan sorumlu olmalıdır. Bu birimlerin afet çalışmaları ile ilgili eğitimi ve yetiştirilmesi de afet yönetimi planlayıcılarının sorumluluğunda olmalıdır.<sup>95</sup>

Günümüzde afet yönetimi planlamaları, afete hazırlık çalışmaları ve afet sonra müdahale çalışmalarında teknoloji kullanımı önemli bir konuma ulaşmıştır.

---

<sup>93</sup> DEMUTH, a.g.e., s.16.

<sup>94</sup> Erik Auf Der HEIDE, Disaster Response, Principles of Preparation and Coordination, The C.V. Mosby Company, St. Louis – Missouri 1989, ss.33-48.

<sup>95</sup> Thomas D. SCHNEID – Larry COLLINS, Disaster Management and Preparedness, Lewis Publishers, Boca Raton – Florida 2001, s.39-40

Afete hazırlık ve afet yönetiminde teknoloji kullanımının en önemli elementlerinden ikisi erken uyarı sistemleri ve coğrafi bilgi sistemleridir. Muhtemel afet bölgelerinin fiziksel planlamasını yaparken CBS lerden yararlanılırken, olası afet durumlarında riski ve karşılaşılabilecek zararları en aza indirebilecek zamanı ve ortamı ise erken uyarı sistemleri ile sağlayabilmekteyiz.<sup>96</sup>

Afet yönetiminin aşamalarını açıklarken saydığımız aşamalar içerisinde zarar azaltma ve önceden hazırlık aşamalarının her ikisinde de erken uyarı sistemlerinin gerekli olduğu görülmektedir. Buna ilaveten afete tepki –müdahale aşamasında da erken uyarı sistemimin gerekliliğini görürüz.

Erken uyarı sistemlerinin afet yönetimi sisteminde kullanılabileceği afet türleri şu şekilde sınıflandırılabilir;

(1). Doğal afetlerde:

- Deprem ve tsunami,
- Kasırga, tayfun, hortum,
- Kuraklık,
- Sel baskını, nehir ve deniz kabarması,
- Aşırı yağmur ve kar yağışı , çığ düşmesi,
- Volkan patlamaları,

(2). Teknolojik Afetlerde:

- Endüstriyel ve teknolojik kazalar,
- Petrol yangınları ve sızıntıları,
- Nükleer kazalar ve denemeler,

(3). Diğer olaylarda ( afetlerde):

---

<sup>96</sup> Konuyla ilgili örnek çalışmalar için bkz.  
Monitoring of Changes Related to Natural and Man-made Hazards Using Space Technology,  
Elsevier, Kidlington, Orlando FL, 2004.  
GIS in Public Policy: Using Geographic Information for More Effective Government, New York,  
2000.

-Çevre kirlenmeleri,

-Salgın hastalıklar.

Yukarıda saydığımız afet türlerinde erken uyarı sistemleri geliştirilebilmekte ve yönetim uygulamalarında kullanılmaktadır. Doğal afetlerde hem her bir afet türü için ayrı ayrı (deprem ve yanardağ patlamaları gibi), hem de birkaç doğal afette birlikte kullanılacak erken uyarı sistemleri geliştirilebilmektedir (meteorolojik olaylarda olduğu gibi).

Teknolojik afetlere yönelik erken uyarı sistemlerinin daha iyi geliştirildiğini söyleyebiliriz. Hava ve su kirliliğini, kimyasal ve radyoaktif riskleri önceden haber vermeye yönelik sistemler hızlı bir şekilde geliştirilmektedir.

Yukarıda saydığımız afet türleri içinde en fazla canlı kaybı verilen afet türü olan depremlerde erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi için ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Ancak buna rağmen henüz kesin sonuç verecek erken uyarı sistemlerine ulaşamamıştır. Her ne kadar bilim adamlarının büyük çoğunluğu depremlerin önceden bilinmesinin bugün veya yakın gelecek için mümkün olmadığını söylese de, bugüne kadar yapılan çalışmalarda gelinen aşamalar gelecek için ümit verici olmaktadır.<sup>97</sup>

Deprem açısından fazla bir aşama alınmadığını gösteren erken uyarı sistemleri, büyük depremlerin ikincil afet türü olan tsunamiler açısından büyük faydası olacak ve sonuç alınabilecek bir yöntemdir. Japonya ve ABD’de yoğunlukla kullanılan Tsunami erken uyarı sistemlerinin tüm pasifik okyanusunu ve güneydoğu asyayı kapsayacak şekilde geliştirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır.<sup>98</sup>

Afet erken uyarı sistemlerinin etkili olabilmesi için şu sorulara cevap verilmesi gerekmektedir.<sup>99</sup>

a- Kim ya da hangi kurum uyarı yapacaktır?

---

<sup>97</sup> YILMAZ, a.g.e., s.54.

<sup>98</sup> National Research Council-Board on Natural Disasters, Report Of The Observer Panel For the U.S.- Japan Earthquake Policy Symposium, National Academy Press, Washington D.C. 1997, s.10.

<sup>99</sup> Thomas E. DRABEK, “Understanding Disaster Warning Responses”, The Social Science Journal Vol. 36, No3, 1999, s. 515-523. <http://vnweb.hwwilsonweb.com>. 10/03/2005.

- b- Hangi afet türü toplumu tehdit etmektedir?
- c- Tam olarak hangi coğrafi bölge tehlike ile karşı karşıyadır?
- d- Afetin meydana gelme olasılığı nedir? Meydana gelmesi konusunda kesin belirtiler varsa, ne zaman meydana gelecektir?
- e- Özel önlemler alınmasını gerektiren yüksek afet riski taşıyan bölgeler var mıdır?
- f- Hangi spesifik koruyucu önlemler alınmalıdır?

### **B. Kriz Yönetimi:**

Modern kentsel toplumun karşı karşıya olduğu risk ve tehlikeler bazı durumlarda yönetim aygıtının tamamen devreden çıkması sonucunu verecek gelişmeleri göstermektedir. Böyle durumlarda toplumsal yapıda denetlenmesi ve yönetilmesi güç ve zaman zaman kontrolden çıkmış bir ortam oluşmaktadır. Bu ortamlarda toplumun krizle yüz yüze olduğu bir sürece gelindiği görülmektedir.

Afetler büyük alanları ve yoğun bir nüfusu etkisine alabilmektedir. Bu niteliği ile afetler; ister doğal afet, isterse teknolojik afet olsun toplumların kriz ortamına girmesine neden olan önemli olayların başında gelmektedir. Afetler sonucunda ortaya çıkan kriz ortamını ( toplumsal kriz ortamı ) yönetmek, krize müdahale edebilmek amacıyla Kriz Yönetimi sisteminin bir yönetim modeli olarak kamu yönetim alanında uygulandığı görülmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde kriz kavramı; kriz durumları, bir kamu yönetimi uygulama modeli olarak “Kriz Yönetimi” nin afetlerde uygulamasını inceleyeceğiz.

#### **1. Kriz ve kriz yönetimi nedir?**

Kriz bir örgütün üst düzey hedeflerini tehdit eden, bazen de örgütün yaşamını tehlikeye sokan ve ivedi tepki gösterilmesini gerektiren; örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı gerilim yaratan durumdur.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> HALİL CAN, Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, Ankara 1997, s.312.

“Kriz; şirketin rekabet edebilirliğini, çevreyi, sağlığı, çalışanların güvenlik ve huzurunu, bir fabrikanın çevresindeki toplumda yaşamakta olan halkın sağlık, huzur ve güvenliğini doğrudan veya potansiyel olarak tehdit etmekte olan planlanmamış olaylar bütünüdür.”<sup>101</sup>

Kriz “...bir kişi, bir örgüt ya da toplumun yaşamında görülen zor an, bir buhran dönemi...”, örgütsel anlamda kriz ise “... örgütün amaçlarını ve varlığını tehdit eden, örgütün risk önleyici önlemlerini yetersiz kılabilecek nitelikte, örgütün ani tepkisini gerektiren ve beklenmedik ve hızlı değişikliklerin söz konusu olduğu, planlama ve karar mekanizmalarını olumsuz biçimde etkileyen, gerilimli bir durum ...”<sup>102</sup> şeklinde açıklanmaktadır.

Kriz yönetimi kavramının tanımlaması ise şöyle yapılmaktadır;

Kriz yönetimi; bir krize veya olumsuz dönüm noktasına karşı yöneltilmiş bir stratejik planlama sürecidir veya olumsuz olaylardan kaynaklanmış risk ve belirsizlikleri uzaklaştıran ve böylece organizasyonun kendi yapısını büyük ölçüde kontrol etmesine imkan sağlayan bir süreçtir.<sup>103</sup>

Kriz ve Kriz yönetimi kavramlarının tanımlanması iki araştırmacımız tarafından ise şöyle yapılmaktadır;

“ Kriz; yönetimlerin doğal işleyişlerini bozan ve aniden ortaya çıkan acil bir durum olarak tanımlanabilir.”<sup>104</sup>

Kriz yönetimi ise; “beklenmedik bir anda ortaya çıkan, bir ürünün, işletmenin organizasyonunun veya ülkenin imajını olumsuz etkileyen sonuç itibarıyla başta insan olmak üzere çok yönlü kaynak kayıplarına yol açan olay veya olayların olumsuz ve yıkıcı etkilerini yok etmek veya azaltmak için gerçekleştirilen bilgi

---

<sup>101</sup> Chris SKINNER-Garry MERSHAM, Disaster Management, Oxford University Press, Cape Town 2002, s. 42.

<sup>102</sup> Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriy SEZEN ed., Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara 1998, s.155

<sup>103</sup> SKINNER – MERSHAM, s.23.

<sup>104</sup> SOYGÜZEL ,a.g.e., s.16.

toplama, değerlendirme, planlama uygulama ve denetim işlevleri bütünü” olarak tanımlanabilir.<sup>105</sup>

Kriz yönetimini halkla ilişkiler disiplini bakış açısıyla inceleyen başka bir çalışmada ise; “Kriz yönetimi, krizleri algılamak, ortaya çıkmalarına engel olmak, engel olunmadığı takdirde ise zarar verici etkilerini minimize etmek için gösterilecek her türlü çabayı içerir”<sup>106</sup> şeklinde daha çok koruyucu ve kriz ortamından en az tahribatla çıkmayı amaçlayan bir tanımlama yapılmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında deprem gibi bir felaketin sonrasında yaşanan belirsiz ve karmaşık durum, örgüte dışarıdan yaptığı etki ve doğurduğu sonuçlar açısından bir kriz durumu olma niteliğindedir. Ülkemiz açısından ise hangi durumların toplumsal açıdan kriz durumu olarak algılandığı incelenmelidir.

## **2. Türkiye’de kamu yönetimi alanında kriz tanımlaması ve kriz durumları:**

Türk kamu yönetimi açısından Kriz Yönetimi tanımlamasına bakacak olursak Kriz ve Kriz Yönetimi tanımlamasının BKYM yönetmeliğinde yapıldığını görmekteyiz. Bu yönetmelikte Kriz; “Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi 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 ve iltica, nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu halleri “ ifade etmektedir.[BKYM Yönetmeliği, 1997: Md .4-a]

Türk kamu yönetiminde bir yönetim modeli olarak kriz yönetimi sistemini öne süren ve düzenleyen bu yönetsel metindir. Bu yönetsel metin “kriz” ve “kriz hali” kavramlarını oldukça geniş ve kapsayıcı olarak tanımlamak ve kriz hallerinde yönetim aygıtının nasıl çalışacağını da düzenlemektedir.

<sup>105</sup> Mustafa FARSAKOĞLU, Kriz Durumları ve Türkiye’de Kamusal Alanda Kriz Yönetimi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 2002, s.58.

<sup>106</sup> Aylin PİRA-Çisil SOHODOL, Kriz Yönetimi-Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme, İletişim Yayınları, İstanbul 2004, s.122.

Kriz yönetim sistemi: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin çatısı altında, merkezde tüm Bakanlıkları da kapsayacak şekilde, krizin çeşidine göre ilgili Bakanlığın koordinasyonu ve sekretaryası altında; taşrada ise İl ve İlçe Kriz Merkezleri şeklinde düzenlenmiştir.

Kriz yönetiminin kamu yönetimi ve ülkemizdeki idari metinlere göre tanımlaması doğrultusunda kriz halleri şu özellikleri taşımaktadır.

-Organizasyonun mevcut yapısı tehdit veya tehlikeyle karşı karşıya bulunmaktadır.

-Organizasyonun veya kamu yönetiminin müesses nizamı yok edilmek veya değiştirilmek riskiyle yüz yüzedir.

-Tabii afet veya teknolojik afet vuku bulmuş ve toplumsal düzeni olumsuz etkilemiştir.

- Yönetimin mevcut toplumsal yapı üzerindeki kontrolü kaybolmuştur.

-Karşı karşıya olunan tehdit veya tehlikelerle mücadele mevcut kurallar ve kurumlar eliyle başarıyla yürütülemez duruma gelmiştir.

-Karşılaşılan durum ivedi mücadele edilmesi gerekli bir durumdur. Aynı zamanda kararları alıp uygulamada hızlı ve esnek bir yapıyı ve yaklaşımı zorunlu kılmaktadır.

-Kriz karar vericiler ve uygulayıcılar açısından da stres yaratan bir ortam doğurmuştur. Bu kişiler toplumsal beklenti ve baskı altındadır

Kriz dönemleri nitelikli yöneticilerin daha çok sorumluluk alıp risk üstlendikleri örgütsel atmosferi yaratır. Kriz yönetimi uygulamalarında bu niteliklere sahip yönetici personelin görev alması, krizden çıkışı hızlandıracak yönetimlerin kamuoyu desteğini hızlı bir şekilde arkasına alması sonucunu verecektir. “Devlet örgütü kriz yönetme becerisine sahip olmalıdır. Kriz durumu yönetimin krizine



dönüşmeden, yönetim krizi yönetmelidir. Yöneticilik becerisine en fazla kriz anlarında gereksinim duyulur.”<sup>107</sup>

### 3. Kriz süreci:

Kriz ortamı önceden tahmin edilemeyen bir durumdur. Organizasyon tahmin eksikliğinden dolayı karşılaştığı tehlikeye karşı hazırlıksızdır. Kriz doğuran olaylar ya çok hızlı gelişmiş veya örgütün fark edemeyeceği şekilde gizlice gelişerek aniden ortaya çıkmıştır. Örgütün ise krize tepki vermeye ve hazırlıklı olmaya vakti ve çabası yoktur. Kriz doğuran olay (olaylar) veya etmenler, örgütün bünyesinde darbe etkisi yapmıştır, bunun sonucunda ise organizasyon travma yaşamaktadır.<sup>108</sup>

Yaşanmakta olan olaylar organizasyonu ani bir şekilde kriz ortamına sokabileceği gibi, sinsice, konu tedrici olarak kriz çukuruna sürükleyebilmektedir. Farklı bu iki kriz ortamına girme süreci ise Kobra(ani gelişen) ve Piton(yavaş yanan-sürünen) olarak adlandırılmaktadır.<sup>109</sup>

Bu özellikleri taşıyan kriz süreci ise şöyle aşamalandırılabilir.<sup>110</sup> (Şema 4 ).

- (1) Kriz öncesi dönem; kriz uyarılarının algılanması ve hareketsizlik;
- (2) Kriz dönemi;
- (3) Kriz sonrası dönem; çözülme dönemi;

Kriz öncesi dönem olarak ta ifade edilen bu dönemde kamu yönetimini ve kamu güvenliğini tehdit etmeye başlayan etmenler birikmiş ve belirtileri de hissedilmeye başlamıştır. Ancak örgüt veya kamu yönetimi çeşitli nedenlerle bu belirtileri algılayamamakta veya haberdar olamamaktadır. Bu nedenle yaklaşan krize karşı önlem alamamaktadır. Bu yaklaşımla paralel olarak krizin anilik özelliğini de dikkate alırsak, krizin birikim ve başlangıç süresi çok kısa bir zaman sürecine sıkışmakta ve yönetimin yaklaşan (veya aniden ortaya çıkan) krize karşı önlem alma-hazırlanma fırsatı bulunmamaktadır. Depremlerde, nükleer kazalarda, anilik niteliği görülmektedir. Salgın hastalıkların, sel baskınlarının veya ekonomik krizlerin vuku

<sup>107</sup> Hasan DEMİRTAŞ, Kriz Yönetimi, <http://web.inönü.edu.tr>. 17.03.2005.,s.2.

<sup>108</sup> FARSAKOĞLU, a.g.e., s. 18-23

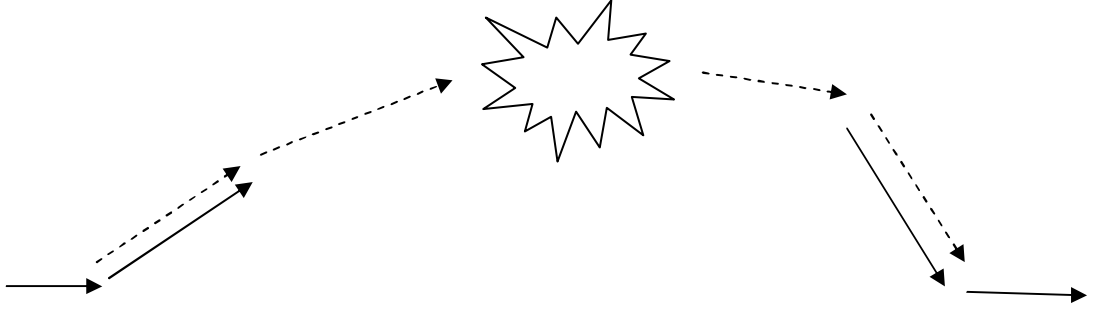
<sup>109</sup> Mike SEYMOUR, Simon MOORE, Effective Crises Management,Cassell, New York 2000, s. 21.

<sup>110</sup> DEMİRTAŞ, a.g.e., s.7.

bulduğu kriz durumlarında ise yaklaşan krize karşı yönetimin duyarsızlığı öne çıkmaktadır.

#### Şema 4

#### Kriz Yönetimi Aşamaları



(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
NORMAL DÖNEM	Kriz Başlangıcı	Kriz Dönemi	Krize Müdahale	Krizin kontrol altına alınması	NORMAL DÖNEM
Krizi oluşturan etmenlerin birikmesi	Kriz uyarılarının algılanması- Hareketsizlik				Krizin etkilerinin giderilmesi

Kaynak : Demirtaş, a.g.e., s. 5.

Bu süreçle kriz döneminin başlangıcı arasında çok kısa süreli olarak yönetimin haberdar olma ve ilk tepkileri gösterme dönemi yaşanacaktır. Ancak bu kısa süre krizin ortaya çıkmasını önleyemeyecek, yönetimin yaklaşan tehlikeyi fark edip hazırlıksız olduğunu da anladığı bir ortam doğacaktır. Ortamdaki bu gidişat Kriz öncesi panik atmosferini oluşturacaktır. Bu süreçte acele ile alınan kararlar yaşanmakta olan paniği yansıtacak ve bu kararların uygulanması dahi krizi önlemeye yeterli olmayacaktır.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> SKINNER - MERSHAM, a.g.e., s.42.

Yaklaşan krizin ilk belirtileri alındıktan sonraki süreçte, krizi önleyici tedbirler alınmamışsa yönetim kriz ortamına girecektir. Bu durumda yönetim (örgütsel yapı) gelen kriz durumundan yıkıcı şekilde etkilenecek, önceden karşılaşmadığı büyük bir değişim tehdidi ile karşı karşıya kalacaktır.

Krizlerin kendi doğası içinde yaptığı en önemli etki, organizasyonu kriz öncesi yapıyla aynı olmayacağı yeni bir durum ve yapıyla karşı karşıya bırakmasıdır.

Kriz sürecinin en tepe noktasında krize müdahale ve bununla birlikte krizin kontrol süreci yaşanmaktadır. Yönetim hazırlıksız yakalandığı krize karşı tedbirlerini ve mücadelesini krize ilk müdahale ile birlikte başlatacaktır. Bu müdahalelerle birlikte kriz kontrol altına alınmaya başlayacaktır. Bu kontrol bir süreç olarak devam ederek kriz sonrası döneme geçilecektir.

Kriz sonrası dönem aynı zamanda çözülme dönemi olarak ta adlandırılabilir. Bu dönemde eğer krizle ilgili çözümler başarıyla üretilerek kriz kontrol altına alınmışsa normal hayata dönüşle ilgili çalışmalar başlayacak, krizin olumsuz etkilerini giderecek daha önceki aşamada alınmış olan tedbirlerin uygulanması devam edecektir. Eğer krizi kontrol altına alınmaya yönelik çalışmalar başarısızlıkla sonuçlanmışsa yönetsel açıdan dağınıklık dönemi başlayacaktır. Bu döneme çözülme –dağılma dönemi demekteyiz.

Çözülme döneminde örgüte olan güven ortadan kalkmakta, yönetici seviyesinde ciddi değişiklikler olmakta, örgüt içindeki panik havasının devam ettiği görülmektedir. Halkın yönetime karşı olan tepkisi de artarak devam edecektir. Çözülme döneminde krizin kontrol altına alınmaması yeni ve daha büyük etkili krizleri ortaya çıkaracaktır.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Kriz Yönetimi ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz;  
Jack GOTTSCHALK, Crisis Management, Capstone Publishing, Oxford, 2002.  
Robert F. LITTLETON, Crisis Management “A Team Approach”, AMA Membership Publication Division, New York, 1983.  
Dan P. MILLAR – Robert L. HEATH ed., Responding to Crisis, “A Rhetorical Approach to Crisis Communication”, Mahwah, New Jersey, 2004.  
Ian I. MITROFF, Managing Crisis Before They Happen, “What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management”, AMACOM, New York, 2001.

### **C. Acil Durum Yönetimi:**

Can kaybı, yaralanma yapısal ve yapısal olmayan fiziksel hasarlar, çevresel zararlar ile kişi ya da kurumların faaliyetlerini kısıtlayan her türlü beklenmedik olay ve tehlike “acil durum” adını alır.<sup>113</sup>

Acil durum, yönetim açısından beklenmeyen ve önceden tahmin edilmeyen olay veya olaylar silsilesinin sonucunda ortaya çıkar. Ancak acil durum, etkileri itibari ile afet veya kriz ortamından daha düşük yoğunluklu etkiyi yönetime yansıtır.

“ Acil durum” örnekleri altı başlık altında ele alınabilir.<sup>114</sup>

a- Tıbbi ve Kamu Sağlığı İle İlgili Acil Durumlar: Büyük salgınlar (grip, tifo, kolera. vs.), kitlesel yemek zehirlenmeleri, acil kan ihtiyacı, tıbbi acil durumlara örnek verilebilir.<sup>115</sup>

b- Küçük Çabuk Kontrol Altına Alınabilir Yangınlar: Özel şahıslara ait evlerde meydana gelebilen münferit (tekil) yangınlar, kamu binalarında meydana gelen, binaya zarar veren fakat hizmetlerin sunumunu engellemeyen yangınlar ve potansiyel tehlike taşıyan materyallerin bulunduğu perakende satış işletmeleri ve depolarda meydana gelen yangınlar bu guruba girmektedir.

c- Bomba İhbarları,

d- Kazalar: Endüstriyel kazalar, ciddi yaralanmaların meydana geldiği büyük zincirleme trafik kazaları ve kimyasal kazalar ( asit sızıntıları, sağlığa zararlı veya zehirli gaz kaçakları, vb.) bu guruba girmektedir.

e- Kamusal hayatı lokal düzeyde ve kısa süreli etkileyen ancak ilerleme eğilimli olan kitlesel olaylar.

f- Lokal düzeyde etkisi ulan doğal olaylar ve afetler.

Acil durumlara müdahale etmek üzere kamu yönetiminin yeterli organizasyonu ve zamanı vardır. Daha önceden aynı organizasyonu değişik acil

<sup>113</sup> Dündar ŞAHİN , www.akut.org.tr.

<sup>114</sup> YILMAZ, a.g.e., s.5.

<sup>115</sup> William L. WAUGH Jr. – Ronald JOHN HY, Handbook of Emergency Management, Greenwood Press, Westport CT, 1990, s.275-270.

durum halleriyle yönetsel öğrenme sürecini yaşamıştır. İlk tepkileri gösterip acil durumun büyümesini önleyecek tedbirleri alabilirse kontrolü sağlamıştır ve acil durum sonuçlandırılabilir.

Eğer acil durumun niteliği bu amaç için örgütlenmiş olan mevcut organizasyon tarafında yönetilecek ve kontrol altına alacak mahiyeti aşarsa, kriz veya afet yönetimi aşamasına geçilmesi gerekecektir.

#### **D. Risk Yönetimi:**

Daha önceki bölümde “Risk ve Risk Toplumu” kavramlarını tanımlamıştık. Modern kentsel toplumda insanların her an riskle karşı karşıya gelebildiği, modern yaşamın kendi doğası içinde riski barındırdığını görmüştük. Risk toplumu içinde riskin yönetimi nasıl olmalıdır.

Kentsel toplumun karşılaşılabileceği risk ve tehlikelerin afet türleriyle bağlantılı ve iç içe olduğu görülmektedir. Doğal afet türlerinden olan deprem ve diğer yer hareketleriyle bağlantılı ortaya çıkan afetleri irdelerken doğrudukları risk ve zararı risk yönetimi açısından irdelememiz gerekmektedir. Sismik risk ve sismik zarar kavramlarıyla tanımlayabileceğimiz bu kavramları şöylece açıklayabiliriz:

**Sismik Risk:** Depremin ekonomik veya sosyal sonuçlarının bir site, bir grup veya bölgede önceden belirlenmiş olan değerlere ulaşması veya geçmesi durumunda “Sismik Risk” ten bahsedebiliriz.

**Sismik zarar:** Depremle bağlantılı olan herhangi bir fiziksel olay sonucunda (yer sarsıntısı, yer çökmesi, toprak kayması v.b.) insan aktivitelerine yönelik olumsuz ve yıkıcı etkilerin ortaya çıkması halidir.<sup>116</sup>

Afetlerin, özellikle de depremin modern kent toplumunun hayatında risk ve zarar (sismik risk ve sismik zarar) şeklinde yer aldığını görmekteyiz. Karşılaşılan bu risk ve zararı doğuran afetlerle mücadele edebilmek, afeti yönetebilmek için afet yönetimi veya afetlerde kriz yönetimi uygulamasının yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Bu yönetimlerin iç içe ve bağlantılı olduğu, beraber uygulanabileceği bir diğer yönetim modeli ise “risk yönetimi”dir.

---

<sup>116</sup> David DAWRICK, Uses of Earthquake Damage Scenario, www.geohaz.org

“Risk yönetimi, risk analizi sonucunda ortaya konan ve yorumlanan risklerin önüne geçmek ve/veya azaltmak amacıyla uygun, etkin karşı maliyet önlemlerinin alınması işlemidir”<sup>117</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer bir tanımlamada ise; “Risk yönetimi” organizasyonu, insan gurubunu veya kişileri tehdit eden her türlü zarar ve kaybın kontrolü”<sup>118</sup> şeklinde özetlenmektedir. Bu tanımlamalarda risk yönetiminde öne çıkan en önemli unsurun belirsizlik olduğu görülmektedir. Karşılaşılabacak riskin (tehlikenin) belirsizliği, alınacak tedbirlerinde kestirilememesi sonucunu vermektedir.<sup>119</sup>

Risk Yönetiminde amaç ve hedef organizasyonun karşılaşılabacağı tehdidin yoğunluğu ve hacmini önceden tahmin edebilmek, buna karşı planlar hazırlayarak zararı en az düzeyde tutarak tehlikeyi atlatabilmektir. Bunun için de risk yönetiminin tehdit ve tehlikeyi ölçebilir şekilde niteleyerek değerlendirmesi gerekir. Bu değerlendirme sonucunda örgütün karşılaşılabacağı riskin tahmini yapılacaktır.

“Riski algılayabilmek ve riski değerlendirebilmek acil durumu yönetebilmek açısından çok etkili bir yoldur.”<sup>120</sup> Risk değerlendirmesi aşağıdaki şekilde formüle edilebilir.

$$\text{Risk} = \frac{\text{Tehlike (İhtimal)} \times \text{Kayıplar (Beklenen)}}{\text{Hazırlıklar (Kayıp azaltma)}}$$

Kaynak: SMITH, a.g.e., s.55.

Risk yönetiminde şu ana sorulara cevap aranmaktadır.<sup>121</sup>

- “ 1- Yönetilmesi gereken riskler nelerdir?
- 2- Bu riskleri yönetebilmek için nelere ihtiyacımız vardır?
- 3- Bu risklerin (a) Başarılı olarak, (b) Başarısız olarak yönetilmesinde

<sup>117</sup> Aylin PİRA - Çisil SOHODOL, a.g.e., s.147.

<sup>118</sup> Dündar ŞAHİN, http://www.akut.org.tr (01/02/2005)

<sup>119</sup> Chris CHAPMAN-Stephan WARD, Project Risk Management, John Wiley & Sons Ltd., Southampton 1997, s. 3-9

<sup>120</sup> Dündar ŞAHİN, http://www.akut.org.tr

<sup>121</sup> Farsakoğlu, a.g.e. s:69

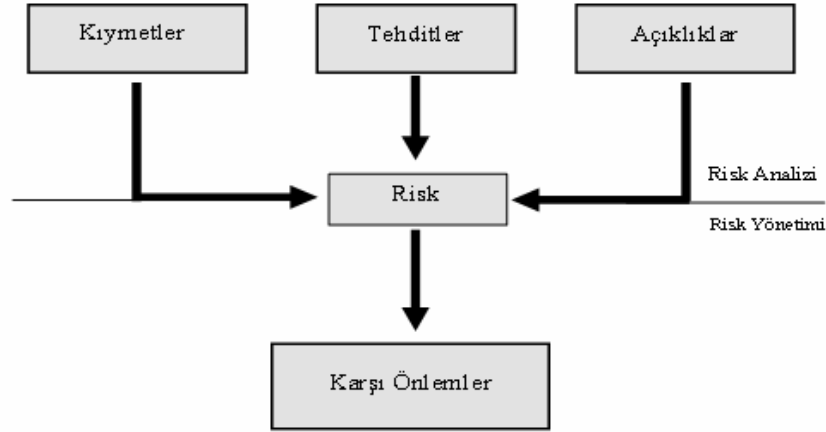
doğacak sonuçlar nelerdir?

4-Riskleri en iyi nasıl yönetebiliriz?"

Risk analizi ve risk yönetimi ilişkisi şu şekilde gösterilebilir<sup>122</sup>(Şema 5).

### Şema 5

#### Risk Analizi – Risk Yönetimi İlişkisi



Kaynak: [www.ytukvk.org.tr](http://www.ytukvk.org.tr), 12.05.2004

“Karşı önlem maliyetleri ve risk analizi sonucunda çıkan kıymet-risk eşleşmesi risk yönetimi süreci için en önemli girdilerdir. Yani risk analizi ve risk yönetimi sürekli dairesel bir harekettir. Risk analizi sonuçlarına göre risk yüksek olabilir; karşı önlemleri yoktur ya da çok pahalıdır. Bu durumda risk yönetiminin stratejisi, kıymeti kullanmamak olabilir. Ya da risk, uygun önlemler ile düşürülebilecektir ve strateji o doğrultuda oluşur. Karşı önlemlerin alınmasının maliyeti riskin açacağı zarardan fazla ise risk önemsenmeyebilir veya kıymetler sigortalanan risk transfer edilebilir. Hangi strateji seçilirse seçilsin; risk yönetimi ile risk küpünün hacmi küçültülmeye ve potansiyel krizlerin bir kısmı bertaraf edilmeye çalışılacaktır.”<sup>123</sup>

Dinamik risk yönetimi sürecinin elementleri Şema 6’te şöyle gösterilmiştir.<sup>124</sup>

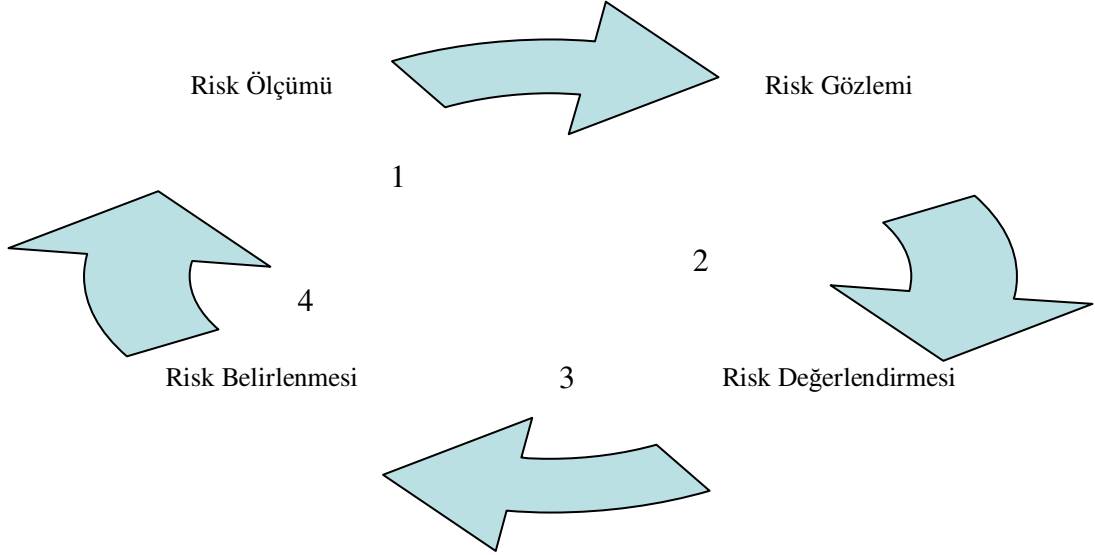
<sup>122</sup> PİRA - SOHODOL, a.g.e., s.147.

<sup>123</sup> PİRA - SOHODOL, a.g.e., s.147.

<sup>124</sup> Alcira KREIMER - Margaret ARNOLD - Anne CARLIN ed., Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk, Washington, D.C. 2003, s.66.

## Şema 6

### Dinamik Risk Yönetimi Sürecinin Elementleri



Afet yönetiminin tamamlayıcı ve vazgeçilmez bir parçası olduğu ortaya çıkan risk yönetiminin afete hazırlık aşamasından başlayarak afet yönetimi ve planlanması konseptinin içinde olması gerekmektedir: Risk toplumunda modern kentsel toplumların karşılaşılabileceği riskler ve bu risklerin analizi ve kontrolü yapılmadan afetin vereceği zararı tahmin etmek ve en aza indirmek mümkün olmayacaktır.

#### E. Kaotik Durum ve Şok Yönetimi:

Doğal ve teknolojik afet anlarında ve hemen sonrasında toplumsal hayat daha önce tanımadığı ve başışıklık kazanmadığı risk ve tehlike ile karşı karşıya gelmektedir. Tehlikeye dönüşmüş olan riskin kentsel mekandaki insan ve yönetim aygıtı üzerindeki etkisi şok ve kaos şeklinde kendini göstermektedir.

Kaos kavramının günlük hayatta kullanımı ile kuramsal bakış açısıyla yorumlanması farklı anlamları içerecek şekilde yapılmaktadır.

“Kaos” Yunancada açık duran, uzay boşluğu, uçurumlar, açıklıklar, boşluklar yaratan anlamlarına gelmektedir.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> DEMİRTAŞ, a.g.e., s.3



Şok ise; bireyin veya organizasyonun önceden tanışmadığı tehlike karşısında koruyucu reflekslerini ve direncini kaybederek işlevsiz duruma geçme, tepki verememe halidir.

Kaos Teorisi ve yönetime yansması Arslanoğlu tarafından şöyle açıklanmaktadır. “Kaos teorisinde farklı sistemler karşılaştığı zaman aralarındaki etkileşim kontrol edilebilir bir nedensellik ile ölçülememektedir. Hangi değişkenin neyle iterasyona (yenileme, tekrarlama) girdiğinin belli olmadığı bir kaos durumu yaşanmaktadır... Kaotik sistemlerde küçük değişiklikler öngörülemeyen büyük değişikliklere yol açarken, kimi zamanda büyük değişiklikler küçük ya da etkisiz değişmeye yol açabilmektedir...”

Kaos teorisi sistemlerin düz çizgisel ilerleyen denge durumunda olmadığını, buna karşılık (1) denge durumu, (2) dengeye yakın durum, (3) kaos durumu olmak üzere üç durumdan geçtiğini belirtmektedir. Bu durumlara geçme öncesinde çatallaşmaların çoğalmasıyla ise kaos durumuna geçilmektedir.”<sup>126</sup>

Sadece doğal afet hallerinde değil örgütsel anlamda büyük değişim süreçlerinde de kaos ve kriz halleri birlikte yaşanmaktadır. Değişimde ve kaos dönemlerinde insan davranışlarında farklı yönelimler ortaya çıkar. Değişim sürecinin dört aşaması vardır. Bunlar; (1)şok ve inkâr, (2)kendini suçlama ve direnme, (3)araştırma ve tecrübe kazanma, (4)kabullenme ve geleceğe bakmaktır. Afet dönemlerinde oluşan kaotik ortamda afetzedeler ve afete uğramış yörenin yönetici personeli de bu aşamaları yaşarlar.<sup>127</sup>

Kaotik ortamda yaşayan insanlar ve taşıdıkları duygular ise şu başlıklar altında ele alınabilir:<sup>128</sup>

-Odaklanamama,

-İnkâr,

-Direnme, (Kendini suçlama)

<sup>126</sup> ARSLANOĞLU, a.g.e., s.124.

<sup>127</sup> SKINNER – MERSHAM, a.g.e., s.129

<sup>128</sup> İsmet S. BARUTÇUGİL, Değişim Dönemlerine İnsanlara Neler Oluyor?, [www.rcbadoor.com/makale](http://www.rcbadoor.com/makale) ve kitaplar/makaleler/duyguların\_yönetimi.htm.14/03/2005.

- Oluşuna bırakma,
- Araştırma, tecrübe kazanma ve yeni sınırları belirleme,
- Yeni durumu kabullenme ve uyum,
- Yeni durumu içselleştirme, adanma, geleceğe bakma.

Afet Dönemlerinde afetin veya krizin ilk darbesini vurduğu dönemler habersizlik ile afetin aniliği gibi nedenlerle afetin etkisinin en fazla yaşandığı dönemler olmaktadır. Aynı dönemden itibaren afete uğramış bireylerin bilinçsel açıdan şok durumuna girdiği, hareketlerinde bilinçsizlik ve kontrolsüzlüğün görüldüğü, varlığını ve canlılıklarını devam ettirmekten başka bir düşüncelerinin olmadığı tespit edilmiştir.<sup>129</sup> Bu dönemde afetzedelerin psikolojik açıdan travma yaşadıkları gözlemlenmektedir. Afet nedeniyle yaşanmakta olan şokun süresi birkaç günden birkaç aya kadar devam edebilmektedir.<sup>130</sup> Afetin etkilerinin azalmasıyla paralel olarak şoktan kurtulma ve normal hayata dönüş görülmektedir.<sup>131</sup>

Afet sonrası yaşanan travmanın belirli bir süreç sonunda normale dönülerek etkilerinin giderildiği, ancak afet sonrası 3–4 üncü yıllarda bile travma yaşanması veya travmanın tekrarlanmasına rastlanmaktadır (Travma sonrası stres bozukluğu). Yalova İlinde 1999 yılında Marmara Depremi sonrasında 2003 yılına kadar yürütülmüş olan Psikolojik Destek Çalışmalarında afetzedelerin bu durumu tespit edilmiştir.

Afetlerde bireysel açıdan yaşanan şok etkisi toplumsal ve yönetsel açıdan da kendisini göstermektedir. Özellikle kamusal yönetim aygıtı başta olmak üzere, büyük organizasyonların yönetim aygıtlarının da afetin ilk etkisi (darbesi) sonucunda şoka girerek işlevsiz hale geldiği görülmektedir. Bununla bağlantılı olarak bireysel, kurumsal ve toplumsal alanda panik ortaya çıkmakta; toplumsal yaşam özellikle de kentsel alanda olan toplumsal yaşam kaotik bir ortama girmektedir.

---

<sup>129</sup> Anthony F. C. WALLACE, “Mazeway Disintegration: The Individual’s Perception of Socio Cultural Disorganization”, Human Organization 2, 1957, s. 23-24.

<sup>130</sup> GÜNDÜZ, a.g.e., www.yalova.gov.tr/Kriz Merkezi ve [www.paradox.org](http://www.paradox.org).

<sup>131</sup> A.Nuray KARANCI, Afetzedede Psikolojisi, Afet Yönetimi Eğitimi Programı Notları, Ankara 2004, s.4-10.

Afetlerde bireysel düzeyde görülen şok, panik ve bunun yansıması olarak kaotik ortamın oluşması bizi bu döneme has özel bir yönetim modeli olan “Şok Yönetimi” kavramsallaştırmasına yöneltmektedir.

Şok Yönetimin temel mantığı yaşanmakta olan şok, panik ve kaotik ortamı en kısa sürede normale döndürecek tedbirleri alarak, önceden planlanmış olan hazırlıkları süratle, etkin ve yoğun bir şekilde uygulamaktır.

Bu unsurlarıyla “Şok Yönetimi” önceden hazırlıklı olmayı, planlamayı, profesyonel bir kadroyu ve profesyonel uygulamayı içermektedir,

Şok Yönetimi afet yönetimi veya kriz yönetiminin yerini alacak bir yönetim metodu ve uygulaması değildir. Tam tersine afet durumlarında, krizin ilk başlangıcında, krizin en şiddetli olduğu anda, kriz veya afetten daha etkili ve güçlü yönetim alet ve materyaliyle krize müdahale edip, yaşanmakta olan kaosu kontrol altına almayı amaçlamaktadır.

Şok Yönetiminde şu önlemlere başvurulmalıdır:

1- Afet (veya kriz) bölgesi önceden yapılan planlamalarla belirlenmeli, hangi güçlerle ve hangi ölçüde kaotik ortama müdahale edileceği planlanmalıdır.

2- Şok Yönetiminde yönetim aygıtının en güçlü enstrümanları olay mahalline sevk edilmelidir.

3- Şok Yönetimi çalışmasının kısa süreli olacağı önceden planlanmalıdır. Bunun doğrultusunda da birkaç saatten, birkaç güne (en fazla 3 güne) kadar sürecek müdahale planı yapılmalıdır.

4- Şok Yönetimi yapacak ekip kaotik ortamın büyüklüğünü (hacmini) öncelikle tahmin edebilmelidir. Daha sonra kaotik yapıyı en küçük parçalara bölerek küçük ve etkili ekiplerle olaya müdahale etmelidir.

5- Şok Yönetimi organizasyonu çalışmalarını çok kısa sürede bitirecek normal afet yönetimi veya kriz yönetimi çalışmalarına geçişi tamamlamalıdır. Müdahale zamanın uzaması müdahale ekibinin gücünün azalması sonucunu

doğuracağından “Şok Yönetimi” organizasyonunun da başarısızlığa dönüşebileceği göz ardı edilmemelidir.

Şok yönetimi ekibinin afete müdahalesiyle birlikte kaotik ortamda öncelikle kurumsal yapıların kaostan kurtarılması amaçlanmalıdır. Bireylerden meydana gelen yerel yönetsel organizasyonlar afetin etkisinde kaldıkları için geçici dağılma sürecini yaşamaktadırlar. Bu organizasyonların kaotik ortam ve dağılma süresinden kurtarılarak toparlanmaları öncelikli hedef olmalıdır. Bunun için “Şok Yönetimi” ekibi bu organizasyonları en seri şekilde emir komuta sistemi içine alarak işlevsel hale getirmelidir.

Normal yönetimlerde yönetsel sorgulama yönetimin önde gelen unsurları olurken, “Şok Yönetiminde” önceliklilik, ivedililik, emre itaat ve acil icraat-uygulama öne geçmelidir. Bu ise yönetsel karar alma sürecindeki bir kısım tartışma ve sorgulama sürecinin ortadan kalkmasını sağlayacaktır.<sup>132</sup>

### III. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tezimizin birinci bölümü iki alt başlıktan oluşmuştur. Birinci alt başlık altında kavramsal tanımlamalar irdelenerek ileriki bölümlerde sunacağımız uygulanabilir afet yönetim modeli önerimizin üzerine bina edileceği kuramsal yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çalışma yapılırken öncelikle kavramsal tanımlamalar ve açıklamalarla “Risk”, “Risk Toplumu”, “Dışsal Risk”, “İmal Edilmiş Risk” gibi kavramlar açıklanmıştır. Kuramsal yapının çıkış kaynağı ve temel dayanağı; modern kentsel toplumun endüstrileşme ile birlikte kendi sorunlarını da içinde taşıdığı ve sanayi toplumundan risk toplumuna geçiş dönemini ve sürecini yaşadığı yargısıdır. Bu süreçte endüstrileşme ile birlikte kentleşmenin de süreci hızlandıran etkisinin olduğu görülmektedir.

---

<sup>132</sup> Afetlerde ortaya çıkan kaotik ortam ve afetzedeler üzerindeki psikolojik etkileri ile ilgili bkz, Gordon, Norma S., - Farberow, Norman L. - Maida Carl A., Children & Disasters, BRUNNER/MAZEL, Lillinton, N.C., 1999.

Saylor, Conway, F. (Ed.), Childrend and Disasters, Plenum Press, New York, 1993.

Simpson, Carolyn – Simpson, Dwain, Coping with Post-traumatic Stress Disorder, Rosen Pub. Group, New York, 1997.

H.Musa TAŞDELEN, “1999 Marmara Depreminin Aile İçi İlişkilere Etkisi (Adapazarı Örneği)” 1. Ulusal Aile Hizmetleri Sempozyumu, Ankara, Aile Araştırma Kurum Matbaası, Ankara, 2001.

Risk toplumu dışsal risk ve imal edilmiş risk türleriyle karşı karşıyadır. İnsanlık uzun tarihi boyunca karşılaştığı ve bir ölçüde alışkanlık sağladığı dışsal risk türleriyle, özellikle doğal afetlerle mücadelesini sürdürürken, günümüz toplumlarında ise modernleşmenin getirdiği imal edilmiş risklerle yüz yüze gelmeye başlamıştır. Bunlar insanlık için yeni karşılaşılan risk türleridir ve günümüz toplumları bunlarla mücadelede henüz çok tecrübesiz görünmektedir.

Birinci bölümün ikinci alt başlığı altınsa ise, ileriki bölümlerde önereceğimiz Türkiye için uygulanabilir afet yönetimi modelinin kuramsal ve uygulamaya yönelik temelleri oluşturulmuştur. Bu kısımda afetler, afet türleri, afetlerin insan yaşamına ve çevreye olan olumsuz etkileri irdelenmiştir. Afet hallerinde normal yönetim modeli ve uygulamasından farklı bazı yönetim modellerinin uygulanması gerektiği, bu yönetim modellerinin ise farklı isimler altında ve farklı uygulamalar şeklinde sunulduğu tespit edilmiştir.

Afet Yönetimi alanında görülen uygulama modellerinin Afet Yönetimi, Kriz Yönetimi, Acil Durum Yönetimi, Risk Yönetimi ve Şok Yönetimi şeklinde alternatifli, aynı zamanda birbirleriyle bağlantılı ve birbirinin tamamlayıcısı olan yönetim modelleri olduğu görülmektedir.

Afetlere Yönelik yönetim ve uygulama anlayışlarının değişik ülkelerde farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Afetlerin sıklık ve yoğunluk olarak en fazla görüldüğü, bununla birlikte afetlerden mal ve can kaybı olarak aynı şekilde etkilenen ülkelerin başında gelen ABD ve Japonya gibi ülkelerdeki Afet Yönetimi modeli ve yapılanmasının irdelenmesinin, konunun ülkemiz açısından karşılaştırılabilmesi yönüyle faydası olacaktır. Bu ülkelere ek olarak aynı konuda etkin ve ileri modeller olarak düşündüğümüz Batı Avrupa ülkelerinden bazıları ile nispeten daha az gelişmiş sistemlere sahip olan gelişmekte olan ülkenin afet yönetim modelleri incelenmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYA'DA ACİL DURUM, AFETLERE MÜDAHALE VE AFET YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMALARI

İnsanlık için ağır kayıplara ve zararlara neden olan doğal ve teknolojik afetlerle Dünya'nın pek çok yerinde karşılaşılmaktadır. Afetlerin kaçınılmaz olması ve aniliği karşısında normal yönetim sistemi ve örgütlenmesiyle karşı konulamaması nedeniyle, pek çok ülkede ayrı afet yönetim modelleri kurgulanmakta ve uygulanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde afet yönetimi uygulamasında farklı modellere bakıp, bazı ülkelerin afet yönetim sistemleri incelenmektedir.

ABD, Japonya ve Endonezya yeryüzünde yaşanmakta olan, başta deprem ve tsunami olmak üzere pek çok afet türünü yaşayan ülkeler arasında olmaları nedeniyle ele alınmaktadır. Rusya ve Kanada ise coğrafi alanlarının genişliği ve bu geniş coğrafya üzerinde pek çok afet türüyle iç içe olmaları nedeniyle tercih edilmektedir. Çalışmamızda Avrupa'dan model olabilecek ülke olarak İtalya tercih edilmiştir. İtalya'nın Akdeniz havzasında bulunması, depremlerle sık sık karşı karşıya gelmesi bu araştırmamızda yer almasını sağlamıştır.

Yukarıda saydığım tüm bu ülkelerin, kamu yönetim sistemlerinin birbirinden farklı nitelikler taşıması, afet yönetimi sistemlerinde de farklılıklar olmasını ortaya çıkarmıştır. Bu farklılıklar, araştırmamızın geniş bir yelpaze içerisinde, değişik modelleri yansıtmaya imkân vermektedir.

#### I. ABD

Bir kıta ülkesi olan ABD dünyanın en geniş yüzölçümüne sahip olan ve en fazla nüfusu olan ülkelerden biridir. Geniş yüzölçümü ve coğrafi konumu nedeniyle doğal afetlerin sıklıkla görüldüğü ABD'nin sanayi toplumu olması ise teknolojik afetleri yaşamasına neden olmaktadır.

ABD'de yaşanmakta olan doğal ve teknolojik felaketlerin ülke insanı ve ekonomisine verdiği zararlar çok büyük oranlara çıkmaktadır. Sadece son 100 yıl içinde yaşanan doğal afetlerin (özellikle depremler ve tayfunların) ülke ekonomisine

yüz milyarlarca dolar zarar verdiği, 2005 yılında yaşanmış olan Katrina tayfununun ise tam olarak açıklanmayan rakamlara göre 1000'in üzerinde can aldığı bilinmektedir. 1975-1998 yıllarını kapsayan çeyrek yüzyıllık süre içerisinde ABD' de yaşanmış olan doğal afetlerde yaklaşık 9000 can kaybı olduğu, 300 milyar doların üzerinde de maddi kayba uğranıldığı tespit edilmiştir.<sup>133</sup>

ABD' nin afetlere karşı olan bu korunmasızlığı ve afetlerden kaçınamaması gelişmiş bir afet yönetim yapılanması ve güçlü bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. Yerel ve eyalet yönetimlerinin yanı sıra ulusal düzeyde de çalışma yapacak bir afet yönetimi örgütlenmesine gidilmiştir.

#### **A. Afet ve Acil Durum Yönetimiyle İlgili Yasal Düzenlemeler:**

ABD de afet yönetimi ile afetlerin meydana getirdiği zararları ortadan kaldırmayı hedef alan çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Bu yasal metinlerle afet yönetimi ulusal ve yerel düzeyde bir bütün olarak düzenlenmekte, uygulamada da aynı yapılanma başat olmaktadır.

Afet yönetimiyle ilgili önemli yasalardan bazıları şunlardır:

1- Robert Stafford Acil Durum Yardımları ve İyileştirme Yasası (The Robert Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act).

2- Baraj Güvenliği Ulusal Yasası (Natural Dam Safety Act).

3-Deprem Zararlarını Azaltma Yasası (Earthquake Hazards Reduction Act).

4- Acil Durum Planlaması ve Toplumsal Bilgi Edinme Yasası (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act).

5- Steward B. McKinney Evsizlere Yardım Yasası (Steward B. McKinney Homeless Assistance Act).

6- Federal Yangın Önleme ve Kontrolü Yasası (Federal Fire Prevention and Control Act).

7- Tehlikeli Maddeler Nakliyesi Yasası (Hazardous Materials Transportation Act).

8-Ulusal Sel Sigortası Yasası (National Flood Insurance Act).

9-Ulusal Güvenlik Yasası (National Security Act).

---

<sup>133</sup> Susan L. CUTTER ed., American Hazardscapes, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001, s.80.

## **B. Afet Yönetimi Örgütlenmesi:**

Ulusal düzeyde afet yönetimi örgütlenmesini yerine getirmek üzere merkezde federal hükümet bünyesinde ABD Başkanına bağlı afet yönetimi örgütü olarak FEMA (Federal Emergency Management Agency-Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi) adlı örgüt kurulmuştur.

Yerel düzeyde ise eyaletlerin ve diğer alt yerel yönetim birimlerinin kendi acil durum yönetimi veya afet müdahale birimleri mevcuttur.

FEMA ABD de ulusal düzeydeki tüm afet türleriyle mücadele etmek ve afeti yönetmekle yetkilidir. Afet öncesi, afet sırasındaki ve afet sonrası çalışmaları yönetir ve koordine eder.

FEMA hangi afetlere ve nasıl müdahale eder;

FEMA her türlü afete müdahale etmemektedir. Bir afetin eyaletin kaynaklarını aşması ve Valinin de federal yardımı talep etmesi gerekmektedir. Zarar tahmini yapıldıktan sonra başkan federal afet ilanını yapmakta (deklere etmekte) ve böylece federal hükümetin afetle ilgili bütçesi serbest bırakılmaktadır. Bu bütçeden afete yönelik harcamalar yapılmakta ve böylece afete müdahale edilmektedir.

## **C. Afet Yönetimi Örgütlenmesinin Tarihsel Gelişimi ve FEMA' nın Kuruluşu:**

ABD'de afet yönetim sisteminin tarihsel süreç içerisindeki gelişimini incelediğimizde yasal ve yönetsel düzenlemelerin önemli rol oynadığını görmekteyiz. Önemli afetlerden sonra afetin zararlarını ortadan kaldırmak ve afet sonrası çalışmaları organize etmeye yönelik yasalar çıkartılmıştır. Bu yasal düzenlemelerle afet yönetim sisteminin ana çatısı kurulmuştur. Yasal düzenlemelerle oluşturulan proje ve politikalar esas olarak o afette yaşanmış olanların üzerine bina edilmiş ve afet sonrası çalışmalara göre düzenlenmiştir. Gelecek dönemlerde yaşanacak afetlerde afetle mücadeleyi öne alan, toplumsal kapasiteyi artırıcı çalışmalara fazla itibar edilmemiştir.<sup>134</sup>

I.Dünya Savaşı yıllarına kadar doğal afet ağırlıklı bir anlayışın hakim olduğu ABD acil durum ve afet yönetimi sisteminde iki savaş arası dönemde doğal afetten toplumsal güvenliği öne alan savaş ve sivil savunma ağırlıklı anlayışa yönelinmiştir.

---

<sup>134</sup> WAUGH, a.g.e, s.24.



Soğuk savaş yıllarında ve sonrasında ise savaşın vereceği zararlardan afetlerin doğuracağı risk ve zararlara doğru bir yöneliş görülmektedir.<sup>135</sup> 1979 yılında FEMA'nın kurulmasıyla birlikte ise bu anlayış yenilenecek güçlendirilmiş, afetlere hazırlıklı olma ve afete müdahale konseptini kapsayan bir kurumsallaşma ortaya çıkmıştır.<sup>136</sup>

ABD' de Federal Hükümetin afet sonrası yardım çalışmalarına katkıda bulunmasıyla ilgili ilk yasal düzenleme 1803 yılında yapılmıştır. Bu tarihte çıkarılan bir yasa ile New Hampshire'da meydana gelen büyük yangının ardından sağlanacak yardımlar düzenlenmiştir.<sup>137</sup>

Bu yasanın ardından gelen yüzyıl boyunca değişik doğal afet türlerine müdahale edebilmek ve afet sonrası yardım çalışmalarını sağlayabilmek amacıyla 100 den fazla yasa yürürlüğe konmuştur. 1916 yılında ise ulusal düzeyde görev yapmak üzere ulusal savunma konseyi kurularak, afet yönetimi ve sivil savunma faaliyetlerinin kurumsal düzeyde yürütülmesine başlanılmıştır.

1930'lardan sonra afetle ilgili ve afet sonrası yardımları yürütmek üzere değişik bakanlık ve kamu kurumuna yetki ve sorumluluk verilmiştir. İkinci dünya savaşı yıllarında ise savaşında etkisiyle daha çok sivil savunma ağırlıklı yapılanmaya gidilmiş ve 1941 yılında Federal Sivil Savunma Dairesi kurulmuştur. Ancak bu daire II . Dünya savaşı bitiminde 1945 yılında lağvedilmiştir.<sup>138</sup>

Bu yıldan 1958 yılına kadar aynı işlevleri göreceğ birden çok yapılanma ortaya çıkmış ancak bu farklı yapılanmaların birleştirilmesi ve fonksiyonlarının koordine edilmesi ihtiyacı görülmesi üzerine, 1958 yılında tek bir yapılanmaya gidilerek ABD Başkanının yönetim çatısının altında Sivil Savunma Seferberlik Dairesi kurulmuştur.<sup>139</sup>

1960 ve 1970 li yıllarda ABD de yaşanmakta olan büyük afetler sonrasında merkezi hükümet ve başkana daha fazla sorumluluk verilmiştir. Bu gelişmelerle

---

<sup>135</sup> Thomas E. DRABEK, Gerard J. HOETMER, Emergency Management: Principles and Practice For Local Government, Washington D.C. 1991, s.14-15.

<sup>136</sup> <http://www.fema.gov/about/history.shtm>.22.07.2005

<sup>137</sup> C.V.ANDERSON ed., The Federal Emergency Management Agency, New York 2002, s.1.

<sup>138</sup> Thomas E. DRABEK, The Professional Emergency Manager, University Of Colorado, Denver 1987, s.31.

<sup>139</sup> Bu dönemde afetlere müdahale amaçlı şu kurumlar bulunmaktadır.

FPA :The Federal Preparednes Agency (Federal Hazırlıklı Olma Ajansı),

FDAA :The Fededal Disaster Assistance Administration (Federal Afet Yardım İdaresi ),

DCPA :The Defence Civil Preparednenss Agency (Sivil Savunma Hazırlıkları Ajansı ).

birlikte 1968 yılında National Flood Insurance Act (Ulusal Sel Sigortası Yasası) ve 1974 yılında ise Disaster Relief Act (Afet İyileştirme Yasası) yürürlüğe konulmuştur.

Bütün bu yasal ve idari düzenlemelere karşılık acil durum ve afet yönetimi sistemi hala karmaşıklığını korumuştur. Bir afet anında 100 den fazla merkezi ve yerel kuruluş ve otorite afete müdahale etmek görevini üstlenmektedir.

Soğuk savaş sonrası Sivil Savunma ve Afet Yönetimi anlayışındaki değişimler yeni bir yapılanmaya gidilmesi ve kurumlar arası dağınıklığı ortadan kaldırmak ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyacı gidermek, afetlere hazırlıklı olma, afete müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarını yürütmek üzere tüm ülke düzeyinde görev yapmakla yetkili kılınan FEMA (Federal Acil Durum Yönetimi Kurumu) kurulmuştur. Soğuk savaşın sona ermesi FEMA'nın kurucu başkanı Witt'e kurumun sahip olduğu sınırlı kaynakları sivil savunmadan afete müdahale, afet sonrası iyileştirme ve afetten kaçınma programlarına yönlendirme imkanı vermiştir.<sup>140</sup>

FEMA çalışmalarını biri başkentteki merkezi birim olmak üzere 10 coğrafi bölgede eyalet ofisleri vasıtasıyla yürütmektedir.

#### **D. FEMA'nın Misyonu ve Görevleri ;**

##### **1. FEMA'nın misyonu:**

“FEMA; hazırlık, önleme, afete müdahale ve iyileştirme programlarını içeren kapsamlı, risk tabanlı acil durum yönetimi programı ile ulusun hayati altyapı hizmetlerini korumak, can ve mal kayıplarını en aza indirmek” misyonunu sahip olan bağımsız bir kurumdur.

“FEMA afetlerden kaynaklanan riskler veya afetlerin doğurduğu zararların eyalet veya yerel yönetimlerin gücünü aştığı zamanlarda bu yönetimlere yardım eder. FEMA aynı zamanda ulusal güvenliğin tehlikeye düşmesi durumlarında yönetimin devamlılığını sağlamak için Federal Acil Durum Yönetimi çalışmalarını ve planlamasını koordine eder.”<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> ANDERSON, a.g.e., s.3.

<sup>141</sup> ANDERSON, a.g.e, s.45-46.

FEMA kurulduğu 1979 yılından 11 Eylül 2001 tarihine kadar doğal afetlerle mücadeleye ağırlık veren bir misyon yüklenmiştir. Afetlere hazırlık ve afet sonrası çalışmalar FEMA' nın görevlerinin ağırlık noktasını oluşturmuştur.

11 Eylül 2001 tarihinde New York' ta bulunan ikiz kuleleri hedef alan saldırılarından sonra ise ABD Yönetiminde teröre karşı ülke güvenliğini öne alan anlayış öne çıkmıştır. Bu yeni anlayışla paralel olarak yönetim yapısında yapılan değişikliklerle FEMA nın bağlılığı değiştirilmiş; misyonunda' da ülke güvenliği daha fazla ağırlık kazanmıştır.<sup>142</sup>

## **2. FEMA' nın görevleri:<sup>143</sup>**

Çok geniş bir coğrafyada, modern risk toplumun karşılaştığı tüm afet ve risk türleri ile mücadele etmek üzere kurgulanmış olan FEMA' nın bu geniş görev sıralamasını şöylece özetleyebiliriz;

FEMA' nın acil durum ve afet ile ilgili faaliyetlerinin süreçleri afete hazırlanma, afete cevap verme, afet sonrası iyileştirmeye yardım ve afet riskini azaltma çalışmalarından oluşmaktadır.

Bu süreçler boyunca şu görevleri üstlenmektedir.

a- Başkan tarafından ilan edilen afetlerde federal müdahaleyi (response) koordine eder.

b- Afet yöneticilerinin, kamu kurumlarının ve halkın afete hazırlanmasına yardım eder.

c- Afet sonrasında afet olan yerlerin iyileştirilmesi (recovery) için afet bölgesinde yaşamakta olan afetzedelere ve iş sahiplerine (iş adamlarına) yardım eder.

d- Gelecekte karşılaşılabilecek muhtemel afetlerden doğacak zararları azaltma çalışmaları yapar.

e- Ulusal sel sigortası programını yönetir, sel riskini azaltma çalışmaları yapar.

f- Amerika Ulusal Yangın İdaresini yönetir.

---

<sup>142</sup> ANDERSON, 2002, s.3.

<sup>143</sup> <http://www.fema.gov/txt/library/thisisfema.txt.22.07.2005>

### **3. FEMA' nın afet yönetimi konsepti:**

#### **a. Entegre acil durum yönetimi sistemi;**

Önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi afetler değişik türlerde ve etkinliklerde olmaktadır. Her bir afet durumu için ayrı bir afet yönetimi veya acil durum yönetimi planı yapmak yerine, işlevsel bir yaklaşımla hepsini kapsayacak ve yönetebilecek bir planlama yapılmalıdır. Çünkü afetlerin ortak noktaları vardır. Tüm bu ortak noktaların ve afetin etkilerini kapsayacak bir planlama ile afet yönetilmelidir.

Bu sistem mevcut tüm kaynakları bir araya getirmektedir. Sadece kamu kaynakları değil (federal, eyalet v.b) özel sektör ve gönüllü kuruluşların kaynaklarını da bir araya getirmektedir.<sup>144</sup>

#### **b. Yerel sahiplenme:**

“Tüm afetler yereldir.” Bu düşünce ABD’de afet yönetimine yaklaşım mantığını en iyi özetleyen cümledir. Bu anlayışa göre afet olduğunda afete ilk müdahale etmesi gereken ve afetin yönetiminden olay bölgesindeki yerel otorite sorumludur.

Olaya ilk müdahalenin en yakın ve alt yerel otorite tarafından yapılmasıyla birlikte afetin büyüklüğü ve kapsadığı alan göz önüne alınarak bir üst yerel veya eyalet yönetimi afete müdahale etmektedir.<sup>145</sup>

#### **c. Koordinasyon;**

Afetlerin yerel nitelikte olduğunun kabul edilmesiyle birlikte, afete müdahale de ve afetin yönetiminde koordinasyon ve işbirliği de gerekli olmaktadır. Afetin yerel olması yaklaşımı doğrultusunda afetlere öncelikle eyalet hükümeti müdahale etmekte, ardından afetin büyüklüğü ölçüsünde federal hükümetin müdahalesi başlamaktadır. Bir eyalette afet meydana gelmesi durumunda öncelikli olarak yerel otoriteler afete acil müdahalede bulunmaktadır. Afetin hacminin kapsamlı olması ve eyalet yönetiminin müdahale edebileceğinin üzerinde bir afet olduğuna eyalet

---

<sup>144</sup> T.C. Başbakanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (T.A.Y.), Uluslararası Acil Durum Sempozyumu, Ankara 2002, s.102

<sup>145</sup> A.g.e., s.103

valisinin karar vermesi durumunda federal devletten yardım talep etmesi gerekmektedir.<sup>146</sup>

ABD’de tüm yönetim birimlerinin kendi afet müdahale veya acil durum yönetimi planları bulunmaktadır. Afete müdahalede kademeli olarak bu planlar devreye sokulmaktadır. Tüm bu çalışmalar sırasında ise FEMA nın çalışmaları ve planları esas alınmakta ve koordinasyonu da yine FEMA tarafından sağlanmaktadır.<sup>147</sup>

#### **4. FEMA’nın değişen rolü ve eleştirilmesi:**

11 Eylül 2001 tarihinde New York’ taki Dünya Ticaret Merkezinin ikiz kulelerinin bir terörist saldırıya maruz kalmasıyla birlikte ABD’ de Acil Durum ve Afet Yönetimi sistemlerinde soğuk savaş dönemi anlayışına dönülmüştür. Bu anlayışta afete müdahale ve mücadele ile birlikte ülke güvenliği ve dış saldırılara karşı mukabele yaklaşımı öne çıkmıştır. Bu yaklaşımla birlikte FEMA’ nın sadece afete hazırlık ve afetle mücadeleye yoğunlaşan anlayış ve yapılanmasında köklü değişiklik yapılmıştır. Yapılan yönetsel düzenleme ile de, önceden direkt olarak başkana bağlı olan FEMA yeniden oluşturulan iç güvenlik bakanlığının bağlısı durumuna getirilmiştir. Sadece afetlere hazırlık ve afetle mücadeleye yönlendirilmiş olan FEMA’ nın personel, teşkilat ve finanssal kaynakları da güvenlik ve sivil savunmaya yönlendirilmiştir

FEMA’ nın yapılanması ve fonksiyonlarındaki bu köklü değişiklikle birlikte ilk yıllarda takdir toplayan FEMA, daha sonraki aşamada ülkede görülen ciddi doğal afetlerde yetersizlik göstermiştir (2005 yılındaki Katrina ve Rita kasırgaları gibi). FEMA 1989 yılındaki Hugo kasırgasında, 1992 yılındaki Andrew kasırgasında ve Loma Prieta depreminde de afete müdahalede yavaş kaldığı eleştirilerini almıştır.<sup>148</sup> Bu afetler anında FEMA yetkililerinin yerel kamu otoritelerinin yardım taleplerine

---

<sup>146</sup> United States General Accounting Office, Disaster Management, Recent Disasters Demonstrate the Need to Improve the Nations Response Strategy, Washington 1993, s.3.

<sup>147</sup> FEMA National Response Plan , [www.fema.gov](http://www.fema.gov)., veya U.S. Department of Homeland Security, [www.dhs.gov/nrp](http://www.dhs.gov/nrp).

<sup>148</sup> United States, Congress, Senate. Committee on Governmental Affairs, Rebuilding FEMA : Preparing for The Next Disaster, Washington 1994.

hızla cevap verme yerine, eyalet valisinin resmi yazışma yöntemli talebini beklediği görülmüştür.<sup>149</sup>

FEMA'nın yapılanmasındaki değişikliğin gerçek hayata yansımadaki görülen yetersizlikler ve olumsuzluklar FEMA'ya yönelik ciddi eleştirileri de beraberinde getirmiştir.

Özellikle kaynakların doğal afet dışı faaliyetlere harcanması afet anında kaynak yetersizliğinin ortaya çıkmasıyla kendini göstermiştir. Personelinde afetten başka alanlara aktarılmış olması ise, afet sonrasında yapılan çalışmalarda personel yetersizliği görülmesi sonucunu doğurmuştur. Buna ek olarak FEMA kadrolarına yapılan personel atamalarında afet yönetimi konusunda yeterli tecrübesi olmayan fazla sayıda politik memurun olmasının da personel seçiminde yanlışlık yapıldığına örnek gösterilmiştir.<sup>150</sup>

Artan eleştiriler karşısında FEMA kendi yapısını ve bakış açısını yeniden değerlendirmek yoluna gitmektedir.

## II. KANADA

Kanada yüzölçümü itibariyle Rusya'dan sonra dünyanın en büyük ikinci ülkesidir. Ülkenin büyük bir bölümü geniş ormanlarla ve tundralarla kaplıdır. Büyük oranda dağlık alanlara sahip olan Kanada'nın iki okyanus arasında yer alan ve kuzey kutbuna yakın olan coğrafyası nedeniyle önemli iklim farklılıkları görülmektedir.<sup>151</sup> Bunun yanı sıra yine aynı coğrafyanın avantajı olarak önemli doğal kaynaklara sahip olması Kanada'nın dünyanın en gelişmiş bir kaç ülkesi arasına girmesi sonucunu vermektedir.

Kanada'nın yüzölçümünün büyüklüğü ve coğrafi bölgeleri arasında ciddi farklılıkların bulunması, afetlerle sık sık yüz yüze gelinmesi sonucunu vermektedir. Son yüzyıl içerisinde afetlerin oluşumunda görülen trendin giderek artan bir yönde olduğu ve doğurduğu maliyetlerin de artmakta olduğu görülmektedir.

---

<sup>149</sup> WAUGH, Jr., a.g.e., s.29.

<sup>150</sup> WAUGH, Jr., a.g.e., s.29.

<sup>151</sup> <http://www.psepec-sppcc.gc.ca>. 04.03.2006

## **A. Afet Yönetimi ile İlgili Yasal ve Yönetmelik Düzenlemeler;<sup>152</sup>**

Kanada'da afet ve acil durum kavramlarının yorumlanmasında net bir farklılık bulunmamaktadır. Bu anlayışın yansımalarıyla, aynı yasal düzenlemeler ve teşkilatlanma yapısı ile acil durum ve afet yönetimi çalışmaları beraber yürütülmektedir.

Kanada afet ve acil durum yönetimini incelerken öncelikle yasal ve yönetmelik hukuki metinler incelenecektir.

### **1. Yasal düzenlemeler;**

Kanada'da acil durum ve afet yönetimini düzenleyen iki önemli yasa bulunmaktadır. Bu yasalar 1988 yılında parlamentodan geçirilerek yasalara ve uygulamaya geçilmiştir. Yeni dönem yasaları ile soğuk savaş sonrası ortaya çıkan afete hazırlık ve müdahale ile afet yönetimi yapılanması düzenlenmektedir.

Bu yasaların ana temaları ve öngördüğü afet yönetim yapılanmasını şöylece özetleyebiliriz.

#### **a. Federal Acil Durum Yönetimi Yasası (Federal Emergency Act)**

Acil durum yönetimini (afet yönetimini) düzenleyen birincil yasa Federal Acil Durum Yönetimi Yasasıdır (Federal Emergency Act ). Bu yasa ile acil durum yönetiminin temel kuralları ve öncelikleri düzenlenmekte, Federal Hükümete ulusal düzeyde afetlere müdahale yetkisi vermektedir. Merkezi hükümet bu yetkiyi kullanırken parlamentonun denetiminde ve yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde çalışmaktadır.

Federal Acil Durum Yönetimi Yasası ülkenin karşılaşılabileceği acil durumları 4 ana başlıkta toplamaktadır.<sup>153</sup> Bunlar;

- 1-Kamu Huzuru ile İlgili Acil Durumlar (Public Welfare Emergencies)
- 2-Kamu Güvenliği ile İlgili Acil Durumlar (Public Order Emergencies).
- 3-Uluslar arası Acil Durumlar (International Emergencies).
- 4- Savaş Dönemi Acil Durumları (War Emergencies).

<sup>152</sup> Richard T. Sylves - William L. WAUGH, Jr., Disaster Management in the U.:S. And Canada , Illinois 1996, s:71-74.

<sup>153</sup> SYLVES - WAUGH, Jr., a.g.e., s.71

Yasa ile öngörülen acil durumlardan 3. ve 4. maddede belirtilen durumlar ülke geneli düzeyinde karşılaşılabilecek acil durumlardan olup federal hükümetin yetkisinde bulunmaktadır.

1.ve 2. maddelerde sayılan acil durumlar ise yerel yönetimlerin yetkilerinde bulunan acil durumlar kapsamındadır. Ancak birden çok bölgeyi ve eyaleti kapsayan acil durumlarda Federal Hükümet acil durum ilan edebilmekte ve duruma müdahale edebilmektedir.

#### **b. Acil Durum Hazırlıkları Yasası (The Emergency Preparedness Act):**

Kanada'daki acil durum yapılanması ile Federal Hükümetin diğer kurumlarla (yerel yönetimler gibi) acil durumlardaki ilişkilerini düzenler.

Bu yasa değişik bakanlıklara afetlerle ilgili sorumluluklar da yüklemektedir. Finansal destek programları, eğitim ve yetiştirme programlarının sorumluluğu, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin yürütümü gibi.

Acil Durum Hazırlıkları Yasasına göre Kanada' da acil durumlara hazırlanma sorumluluğu Ulusal Savunma Bakanına verilmektedir.

Yasanın getirdiği düzenleme nedeniyle federal hükümetin afet veya acil durum hallerinde bazı sorumlulukları üstlenmesiyle yerel yönetimlerin üzerindeki bazı sorumluluklar ve yük azaltılmaktadır. Ulusal hükümetin kurumları ile yerel yönetimler afete hazırlanmakta ortak çalışma yapma imkanı kazanmaktadır. Afet öncesi ve afet anında Ulusal Hükümet'ten yardım talep eden yerel yönetimlere yapılacak yardımlarda bu kanun kapsamında düzenlenmektedir.

#### **2. Acil durum ve afet yönetimi planlaması**

Kanada acil durum afet yönetimi uygulamasında yasaların düzenleyici rol oynadığı, kurumlar arası ve sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkiler bütününe de yasaların öngördüğü şekilde düzenlendiğini incelemiştik. Bu yasaların uygulanmasında ise afet planlaması ile planları işlevsel konumdadır. Bu amaç yönünde düzenlenen ana planlar şunlardır.



**a. Stratejik planlama (National Disaster Mitigation Strategy- Ulusal Afet Zararlarını Azaltma Stratejisi);<sup>154</sup>**

Ülkede uygulanacak olan acil durum stratejisi düzenleyen en önemli plandır. Acil durumlara Hazırlık amacıyla merkezi hükümetçe hazırlanmaktadır.

Bu stratejik planın amacı doğal afetlerde karşılaşılabilecek riskin, dolayısıyla afetin olumsuz sonuçlarını ve doğuracağı zararları azaltacak tedbirleri normal zamanda almaktır. Aynı zamanda afete dayanıklı bir toplum haline getirecek çalışmaları düzenlemektir.

**b. Ulusal düzeydeki diğer planlar;<sup>155</sup>**

-Ulusal Destek Planı (National Support Plan- NSP ):

Acil durumlar ile afetlerdeki yapılacak çalışmalar ile destekleri düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kanada'nın acil durumlarla ilgili merkezi hükümet çalışmalarını yürüten örgütü tarafından hazırlanmaktadır. Belirli dönemlerde aynı örgüt tarafından yeniden düzenlenmekte ve değişen şartlara uyumlu hale getirilmektedir.

-Federal Nükleer Acil Durum Planı (Federal Nuclear Emergency Plan - FENEP):

Nükleer acil durumlara hazırlıklı olma çalışmalarını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kanada Sağlık Teşkilatı tarafından düzenlenmektedir.

-Anti Terörizm Planı ( Counter Terrorism Plan – CT-CMA):

Merkezi Hükümetin acil durumlarla ilgili birimi tarafında hazırlanmaktadır. Terörist Faaliyetlerin ülke ve kamu güvenliğine yönelecek etkisini ve doğuracağı sonuçları önlemeye amaçlayan bir planlama çalışmasıdır.

**c. Yerel düzeydeki acil durum ve afet planları;**

Yerel düzeyde bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yukarıda saydığımız planlarla uyumlu olarak acil durum planları yapılmaktadır. Yine aynı yerel yönetimlerin kendi örgütleri tarafından uygulanmaktadır.

Bölgesel yönetimler kendi bölgelerindeki herhangi bir yerel yönetimin sınırları ve görev sahasında bulunmayan alanlardaki acil durum hallerinden

---

<sup>154</sup> <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/NDMS.04.03.2006>

<sup>155</sup> T.C. Başbakanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (T.A.Y.), a.g.e., s.177

sorumludur. Afet anında olaya müdahale etmekte, ihtiyaç duyduğunda ise belediyeler, özel sektör ve Federal Hükümetten yardım talep etmektedir.

Belediyeler ise kendi sınırları içerisinde meydana gelebilecek afet ve acil durumlara müdahale etmek ve gerekli olacak acil durum planlamalarını yapmaktan sorumludur. Afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulduğunda ise diğer belediyelerden, bölgesel yönetimlerden, özel sektör kuruluşlarından ve federal hükümetin bölgede bulunan yerel birimlerinden yardım isteyebilir.<sup>156</sup>

### **B. Acil Durum Yönetimi Örgütlenmesi;**

Kanada'da acil durumlarda birincil sorumluluk bireyde ve yerel yönetimlerde dir. Yerel yönetimler kendi bölgelerindeki acil durumlara öncelikli olarak müdahale etmektedir. Afetin veya acil durumun yerel yönetimin imkanlarıyla baş edilemeyeceği boyutu aşması durumunda bir üst yerel kuruluş veya federal hükümet olaya müdahale etmektedir.

Bu sistematik yapıya göre örgütlenmiş olan ve acil durumlar ile afetlere müdahale eden teşkilatlanma ulusal ve yerel düzeyde çalışma ve fonksiyonlarını şu şekilde yürütmektedir.

Ulusal düzeyde görev yapmak ve acil durumlara mücadele etmek amacıyla merkezi bir birim oluşturulmuştur. Önemli Altyapıyı Koruma ve Acil Durum Hazırlıkları Ofisi (OCIPEP- Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness) adıyla kurulmuş olan teşkilat 2003 yılına kadar acil durum hazırlıklarını yürütmüştür. Aynı tarihte yapılan bir değişiklik ile bu kurum Kanada Kamu Güvenliği ve Acil Durum Hazırlıkları Merkezi (PSEPC- Public Safety and Emergency Preparedness Canada) adını alarak yeni bir yapılanmaya gidilmiştir.<sup>157</sup>

OCIPEP ve PSEPC nin görevleri şöyle sıralanabilir;

- Her türlü acil durum için acil durum yönetiminin etkinliğini artırmak ve kritik altyapının korunmasını sağlamak.

- Kanada'daki bireylerin, toplulukların, iş çevrelerinin ve hükümetin riskleri etkin olarak yürütme ve kendi fiziksel ve siber ortamların tehlikeye atan afet ve acil durumlara baş etme kapasitelerini artırmak.

---

<sup>156</sup> SYLVES - WAUGH , Jr., a.g.e., s.72-73

<sup>157</sup> <http://www.psepc-sppcc.gc.ca..01.02.2006>

- Kanada'nın Ulusal Afet Zararlarını Azaltma stratejisini hazırlamak.

- Yukarıda sayılan görevlere ek olarak PSEPC, bir acil durum sırasında hükümetin anayasal devamlılığının sağlanması için de gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür. Ayrıca: merkezi hükümetin hazırladığı acil durumlara ilgili ulusal destek planını incelemekte ve günün şartlarına göre yenilemektedir.<sup>158</sup>

**C. Hükümet Acil Durum Operasyonları Koordinasyon Merkezi (Government Emergency Operations Coordination Centre-GOC) ve Acil Durum Operasyon Merkezleri (Emergency Operation Centers-EOC):**

Kanada'da acil durumlarda merkezi düzeyde fonksiyon yapmak ve acil durum hazırlıklarını koordine etmek üzere bir acil durum operasyon merkezi bulunmaktadır. OCIPEP in bünyesinde yer alan ve Hükümet Acil Durum Operasyonları Koordinasyon Merkezi adıyla tanınan bu merkez Kanada'nın stratejik düzeyde operasyon merkezidir.<sup>159</sup> Belirlenmiş olan ve acil durumlarda ilişki kurulacak bakanlıklarla bağlantılı olup, bunun yanı sıra alt düzey bölge ve Vilayetler ile bağlantılıdır. Aynı zamanda uluslararası örgütlerden olan NATO ve Birleşmiş Milletler ile de irtibatlıdır.<sup>160</sup>

GOC'nin ana fonksiyonu federal hükümet adına koordinasyon yapmak ve federal hükümetin direktiflerini iletmektir. GOC afetlerde tüm ülke düzeyinde koordine makamıdır. Ulusal bir afet durumunda merkezi hükümetin afetle görevli bütün birimlerinin tek elden koordinesini sağlamaktadır.

GOC 24 saat çalışma esasına göre ve haftanın 7 günü çalışmaktadır. Afetle ilgili bilgiler tüm kurumlar dan derlenerek bu merkezde toplanmakta, ihtiyaç anında ise bu bilgileri talep eden kurumlarla paylaşılmaktadır.

GOC sınırlı ve esnek insan kaynağına sahiptir. İyi yetişmiş az sayıda personeli ile normal zamanda işlevlerini yürütmektedir.

Kriz ve afet anlarında ise acil duruma cevap verecek şekilde ve seri olarak personel sayısını artırmakta, acil durum cevap vermektedir.

Merkezi hükümetin yanı sıra bölgesel (yerel) düzeyde de acil durum operasyon merkezleri bulunmaktadır. Bu merkezler merkezi kurumlar ile bağlantılı

<sup>158</sup> TC Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (T.A.Y.), a.g.e., s. 176-179.

<sup>159</sup> a.g.e., s.177.

<sup>160</sup> <http://www.psepc-sppcc.gc.ca..01.02.2006>

olarak çalışmakta ve kendi görev ve sorumluluk alanlarıyla ilgili çalışmalarını yürütmektedir. Emergency Operation Centers-EOC adıyla anılan bu merkezler İletişim haberleşme enformasyon yönetimi gibi afet yönetiminde karar almaya yardımcı olacak teçhizatın bulunduğu merkezlerdir.

Her bir EOC afet anında müdahale edecek ve gerekli kaynakları mobilize edecek yöneticilerden oluşur.

EOC ye her kurumun en üst yöneticisi katılmaktadır. Bu kişiler aynı zamanda afet planlarını hazırlayan ve pratiğini yapmış olan kişilerdir.

### III. RUSYA

Yüzölçümü itibariyle dünyanın en geniş alanına sahip olan Rusya Federasyonu, eski SSCB 'nin dağılmasından sonra kurulan en büyük cumhuriyettir. Ülkenin toprakları Orta Avrupa dan Asya'nın Doğusuna kadar uzanmakta olup geniş bozkırlar ve ormanlık alanlara sahiptir.

İklim açısından ise Kuzey kutbuna yakın toprakları bulunan Rusya Federasyonunda uzun ve sert kış mevsimi yaşanmakta, afet boyutuna varan iklim olumsuzlukları görülmektedir.<sup>161</sup>

Soğuk savaş döneminde dünyanın iki süper gücünden biri olan Sovyetler birliği silahlanma ve ekonomik kalkınma yarışına ABD ile birlikte devam etmiş, bu amaçla çok sayıda nükleer enerji ve silah üretecek tesisleri kurmuş ve işletmiştir. Bu tesisler önce Sovyetler birliği ve yaşadığımız dönemde ise Rusya federasyonunda yaşayan insanlar açısından ciddi felaketlerin yaşanması ve teknolojik risklerle yüz yüze olma sonucunu doğurmuştur.<sup>162</sup>

Nükleer Silahlanma ile birlikte katılmış olduğu I. ve II. Dünya savaşları Rusya'nın çok ciddi insan ve ekonomik kayıplar vererek bu savaşlardan çıkmasına neden olmuştur. Rusya'nın geniş topraklarında yaşayan pek çok ulusun toprak ve bağımsızlık talepleri Rusya'nın dâhili huzursuzluk ve çatışmalar yaşamasına neden

---

<sup>161</sup> Bill Mc GUIRE, World Atlas of Natural Hazards, Arnold, London 2004, New York 2004, s.33-39.

<sup>162</sup> Boris PORFIRIEV, Disaster Policy and Emergency Management in Russia, Nova Science, New York 1998, s.131

olmaktadır. Bu çatışma ortamı yer yer acil durum uygulaması gerektiren seviyelere ulaşmaktadır.

Rusya'nın tarihsel gelişimi sosyo-ekonomik ve etnik yapılanması ile jeopolitik konumu afet ve felaketlerle hatırı sayılır bir şekilde yüz yüze gelmesi neticesi doğurmaktadır. Bu nedenlerle Rusya'da acil durum, afet ve kriz yönetimi yapılanması kendine has şartlarını da içerecek şekilde zaman içinde gelişerek günümüze kadar gelmiştir.

#### **A. Rusya'da Afet Yönetim ve Acil Durum Sisteminin Gelişimi:<sup>163</sup>**

Eski Sovyetler Birliği yönetim sistemi içersinde 1980 li yıllardan önceki soğuk savaş döneminde pek çok batılı devlette olduğu gibi doğal ve teknolojik afetlerle ilgili düşünce ve teşkilatlanma ulusal sivil savunma Stratejisi ve örgütü içerisinde düşünülmüştür.

Bu düşünce doğrultusunda politik ve ideolojik önceliklerinden de etkisiyle sivil halkın ve stratejik tesislerin düşman saldırılarına karşı ( özellikle de nükleer saldırılara karşı) korunması ön planda olmuştur.

Bu anlayışın doğal sonucu olarak Sivil Savunma afetle mücadele yapılanması askeri sistemin bir parçası ve alt birimi şeklinde düşünülmüş ve askeri sistem içerisinde yapılanmıştır. Bunun sonucunda da sivil savunma sistemi Savunma Bakan Yardımcısının sorumluluğuna verilmiş ve askeri sisteme paralel ve benzer şekilde yapılanmıştır.

80 li yılların ortalarında meydana gelen Chernobil faciası ve faciada yaşananlar eski Sovyetler Birliğindeki acil durum ve felaket yönetimi anlayışında değişime gitmek zorunluluğunu getirmiştir.<sup>164</sup> Bu zorunluluklarla birlikte savaş zamanında değil barış zamanında halkı ve ülkeyi doğal ve teknolojik afetler ile ve tehlikelere karşı koruma anlayışına geçilmiş, bu anlayışla uygun olarak ta radikal organizasyonel değişime gidilmiştir.

1989 yılından önce eski Sovyetler Birliği devlet yapısının içerisinde Devlet Acil Durum Komitesi (State Emergency Committee of the Soviet Union ) kurulmuştur. Bir yıl sonra ise aynı teşkilata paralel yapılanmayla Rusya

---

<sup>163</sup> PORFIRIEV, a.g.e., s.112-114

<sup>164</sup> PORFIRIEV ,a.g.e., s.112

Federasyonu bünyesinde Bakanlar kuruluna bağlı kısaca ( EMERCOM ) olarak adlandırılan bir acil durum komitesi teşekkül ettirilmiştir. Sovyetler Birliğinin dağılması ile birlikte ise Rusya Federasyonu bünyesinde kurulmuş olan bu teşkilat acil durumlar ve afetlerle ilgili çalışmaları yürütmeye başlamıştır.<sup>165</sup>

1994 yılında çıkarılan Federal acil Durum yasası ile de EMERCOM bakanlık şekline dönüşmüştür.

## **B. Rusya da Afet ve Acil Durum Yönetimini Düzenleyen Yasal Metinler:**

Rusya Federasyonunda acil durumlar ve afetle mücadele etmeyle ilgili yeni sistem önce Başkanlık emriyle kurulmuş ardından bu sistemi geliştirmek üzere bir dizi yasa çıkarılmıştır. Bu yasal düzenlemelerden bir kısmı şunlardır:

### **1. Rusya Anayasası:**

Rusya Federasyonunda temel hak ve özgürlükler Anayasa ile düzenlenmektedir. Anayasa'da acil durumlarda ve afetlerde vatandaşların can ve mal güvenliklerini sağlayabilmek amacıyla temel hak ve özgürlüklerden bazılarında kısıtlamalar yapılabileceği düzenlenmiştir. Rusya devlet başkanının acil durum ilan etme yetkisi de anayasal düzenleme kapsamına almıştır. Yine Anayasa ile acil durumlarda federal ve yerel hükümetlerin yetki ve sorumlulukları da belirlenmektedir.

### **2. Rusya Federasyonu Güvenlik ve Huzur Yasası (Security and Safety Act of the Russian Federation) :**

Acil durum yönetimi stratejisinin temel konseptini ve hedeflerini belirlemektedir. Acil durum anlayışının prensiplerini düzenleyerek ulusal güvenlik ve korunma sisteminin uygulamadaki fonksiyonlarını açıklamaktadır.

Ulusal güvenlik ve korunma sistemi içerisinde, yasama, yürütme ve yargının yetki ve sorumluluklarını belirlemektedir.

Aynı zamanda federal ve yerel (bölgesel) otoritelerin acil durumlarla afetlerdeki yetki ve sorumluluklarını belirlemektedir.

---

<sup>165</sup> <http://www.adrc.or.jp/management/RUS/Russian.html>.23.01.2006

### **3. Rusya Federasyonu Temel Sağlık Yasası (Fundamentals of the Health Law of the Russian Federation) :**

Rusya halkının tıbbi ,temizlik, sağlık, salgın hastalıklara karşı korunma, gibi temel sağlık hizmetlerini düzenleyen yasadır. 1993 yılında Rusya parlamentosu tarafından çıkarılmıştır.

Bu yasa hem gündelik hayatta halkın sağlıkla ilgili güvenliğini sağlayıcı tedbirleri almayı ve hem de acil durum veya afet anındaki sağlıksız çevre koşulları sonucunda insan sağlığını tehdit eden kriz ortamlarına karşı alınabilecek tedbirleri düzenlemektedir.

### **4. Acil Durum Yasası (State of Emergency Act of the Russian Soviet Federative Socialist Republic -1991):**

Eski Sovyetler birliği döneminde düzenlenmiş olan bir yasa olup bugünkü Rusya Federasyonunda da yürürlüktedir. Rusya'nın karşılaşılabileceği acil durum ve afetlerle ilgili yasal olağan dışı yönetim durumlarını düzenlemektedir Doğal ve teknolojik afet kaynaklı acil durumlardaki yönetim şekli ve yapısı ile çatışma içerikli (isyan, silahlı çatışma vb. gibi) olağan dışı durumlardaki acil durum yönetimi yapılanmasını düzenlemektedir.

### **5. Rusya Federasyonu Sigorta Yasası (Insurance Act of the Russian Federation) :**

Acil durum, afet ve felaketlerle ilgili olarak sigortacılık işlemlerini ve mekanizmasını düzenlemektedir. 1992 yılında yürürlüğe girmiştir.

### **6. Federal Acil Durum Yasası (Federal Emergency Act -1994):**

Bu yasa 1994 yılında yürürlüğe girmiş olup acil durumlarla ilgili yasal yapılanmanın kilit yasasıdır. Daha sonraki yıllarda bu yasaya ek olarak bir dizi yasa ve hükümet düzenlemesi yapılmıştır.

Afetler, acil durumlar, afetten korunma, afet bölgesi gibi kavramlarla ilgili temel tanımlamalar bu yasa ile yapılamakta ve aynı konudaki prensipler belirlenmektedir. Afetlere yardımcı olacak gönüllü kuruluşlar, kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkiler de bu yasa kapsamında değerlendirilmektedir. Bu yasa temel olarak doğal ve insan yapımı afetlerdeki acil durumlarla ilgilenmekte olup, iç

huzursuzluk, etnik çatışma, ayaklanma, kitlesel imha silahları ile yapılan düşman saldırıları gibi askeri ve güvenlik kaynaklı acil durumlarla ilgilenmemektedir.

Bu yasal düzenlemelere ek olarak Rusya Federasyonunda afet olan bölgelere yönelik afet çalışmalarını yürütmek ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarını düzenlemek amaçlı özel yasalar çıkarılmaktadır. Örn; Güney Urallar ve Chernobyl felaketinden etkilenen kişiler ve bölgeye yardım yapmak düşüncesiyle özel yasal düzenlemeler yapılmıştır.<sup>166</sup>

#### **7. 27 Mayıs 1996 tarihli ve 784 no lu Rusya Devlet Başkanı Genelgesi:<sup>167</sup>**

Rusya Federasyonundaki Sivil Savunma Birliklerinin oluşumu ve görevlerini belirlemek üzere yürürlüğe konulmuştur.<sup>168</sup>

#### **C. Rusya’da Acil Durum ve Afet Yönetimi Örgütlenmesi (EMERCOM)**

Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra kurulan Rusya Federasyonunda önce 1990 yılında Rusya devlet başkanının emriyle, ardından 1992 yılında 261 nolu Hükümet Düzenlemesi ile EMERCOM-Russian Federation For Civil Defense, Emergencies and Natural Disaster Response (Rusya Federasyonu Sivil Savunma, Acil Durumlar ve Doğal Afetlerden Korunma Kurumu) kurulmuştur. Bu kurumun kuruluş amacı ve misyonu Rusya’nın acil durum ve afetten korunma düzenlenmesini yapmak ve çalışmalarını yürütmektir. Yine aynı yıl içerisinde acil durum ve afet çalışmaları kararlarını almak üzere bir güvenlik konseyi kurulmuştur. Bu konseye Rusya Devlet Bakanı başkanlık etmekte olup Genel Kurmay Başkanı da kurulun üyesidir. Kurulun diğer üyeleri ise; Acil Durum, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Adalet, Federal Güvenlik Hizmetleri Bakanları ile Güvenlik Konseyi sekreteridir.

1994 yılında Rusya Parlamentosunun çıkarmış olduğu Federal Acil Durum Yasası ile EMERCOM’ da kurumsal değişikliğe gidilerek Rusya Federal Sivil Savunma ve Acil Durumlar Bakanlığı şekline dönüşmüştür. EMERCOM’ un kuruluşunu sağlayan 1992 tarihli 261 sayılı Hükümet Düzenlemesi de ilga edilmiştir.

<sup>166</sup> PORFIRIEV, a.g.e., s. 103-105.

<sup>167</sup> PORFIRIEV, a.g.e., s.103

<sup>168</sup> <http://www.adrc.or.jp/countryreport/Russia99.htm>. 23.01.2006



## **1. EMERCOM' un görevleri;**

Rusya genelinde federal düzeyde acil durumlar ve afetle ilgili çalışmalarını yürütme, icrada bulunma yetkisine sahip olan EMERCOM' un sorumluluk alanında şu görevler bulunmaktadır:

-Sivil savunma, nükleer kazalar ve doğal afetler dahil olmak üzere acil durumlara müdahale, afetlerden korunma ile ilgili devlet politikalarını hazırlama ve düzenleme yetkisi.

-Devlet Birleşik Acil Durumdan Korunma ve Müdahale Sisteminin çalışabilir durumda olmasını hazırlama ve geliştirme.

-Rusya Federasyonu Sivil Savunma ile Arama ve Kurtarma Servislerinin Denetimi.

- Acil Durum sistemi çalışmalarını icra etme.

-Geniş çaplı afetlere, kazalara ve diğer acil durumlara müdahale çalışmalarını kontrol etme.

-Acil durum çalışmalarını ile ilgili devletin tahsis ettiği finansal bütçeyi kontrol etme.

-Acil durum ve afet hazırlık eğitim çalışmalarını gözetleme.

## **2. Sivil savunma birlikleri:**

Yeni yapılanmasına geçtiği 1990 yılı ve devamında EMERCOM' un bünyesinde kurtarma ve afetle mücadele çalışmalarında kullanılmak üzere Rusya Kurtarma Birliği oluşturulmuştur. Bu birlik kurtarma faaliyetlerine müdahale, hayat kurtarma, büyük doğal ve teknolojik afetlere müdahale etme gibi pek faaliyete katılmıştır.<sup>169</sup>

Barış zamanında kurtarma ve acil müdahale faaliyetlerini yürüten bu birlikler savaş zamanında ise Sivil Savunma görevini üstlenmektedir. Son yıllardaki gelişmesiyle bu birliklerin personel sayısı 23000' i bulmuştur.

Yine EMERCOM' un bünyesinde faaliyet göstermek üzere Central Airmobile Rescue Detachment (TSENTROSPAS) ismi ile operasyonel amaçlı bir birim kurulmuştur.

---

<sup>169</sup> [http://www.adrc.or.jp/country\\_report](http://www.adrc.or.jp/country_report), Russia98. 31/01/2006.

EMERCOM a bağı olarak çalışan bu birim arama, kurtarma, lojistik destek, ulaşım ve hava hastanesi gibi fonksiyonları icra etme amacıyla 1992 yılında kurulmuştur. 310 seçkin personele sahiptir. Hem çalışmalarında ve hem de acil durum bölgesine ulaşımında son sistem araçları kullanmakta ve hava yolu ile afet bölgesine intikal etmektedir.

### **3. Kriz Yönetim Merkezi ( Crisis Management Centre-CMC ):**

EMERCOM un bünyesinde oluşturulan Kriz Yönetim Merkezi fonksiyonel açıdan Devlet Birleşik Acil Durum Müdahale ve Önleme Sisteminin aktüel kullanımı ve uygulamasının merkezidir. Bu işlevine ek olarak şu konularla da ilgilenir.

-EMERCOM' un görev konularıyla ilgili olan ve diğer acil durumlar için gerekli olan bilgi ve veri toplama işlerini üstlenir ve değerlendirir.

-UEPRSS nin sorumluluğundaki faaliyetleri koordine eder.

-Merkezde toplanan bilgileri değerlendirilmek üzere Rusya Devlet Başkanlığı Ofisine ve Rusya Hükümetine sunar, ihtiyaç duyan diğer bakanlıklarla paylaşır.

Kriz Merkezi 24 saat çalışma esasına göre faaliyetlerini yürütür. Acil durumlarda olaya öncelikli olarak ancak geçici müdahalede bulunur. Acil durum veya afetin niteliğine göre duruma müdahalede bulunacak ve acil durum faaliyetlerini yürütecek ilgili bakanlığın müdahalesi üzerine işleri ona devreder.

## **IV. JAPONYA**

Japonya doğal afetlerin en fazla sıklıkta görüldüğü adalar topluluğundan oluşan bir ülkedir. Tüm dünyadaki toplam kara parçalarının % 1 ini oluşturan Japonya'nın yarattığı sismik enerji ise tüm dünyanın ürettiği sismik enerjinin yaklaşık % 10 unu oluşturmaktadır.

Aktif yanardağların günümüzde de zaman zaman faaliyete geçtiği Japonya'da ki 86 adet yanardağ dünyadaki aktif yanardağların %10 una denk gelmektedir.<sup>170</sup>

Japon adaları dört tektonik platonun birleştiği bir alan da yer almaktadır. Bu nedenle yer kabuğu hareketleri oldukça aktiftir ve sonucunda da sık sık depremler yaşanmaktadır.

---

<sup>170</sup> T.C. Başbakanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (T.A.Y.), a.g.e., s.123,

Depremler ve yanardağ faaliyetlerinin sonucunda oluşan yer sarsıntıları ve büyük okyanusta oluşan dev dalgalar Japon adalarına yönelik Tsunami risk ve tehdidini doğurmaktadır.

Japonya'nın coğrafi konumu ise diğer afet türlerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Büyük okyanus ile asya kıtası arasında kalan ülkede muson yağmurları ve tayfunlarla sıklıkla karşılaşmaktadır.

Japonya'nın coğrafi ve jeolojik yapısının özelliklerinin çok sık olarak afet yaşanması sonucunu doğurması nedeniyle özel afete müdahale plan ve politikaları geliştirilmiştir. Hem afetten korunma ve afete hazırlıklı olma ve hem de afet sonrası müdahaleyi amaçlayan afet yönetim yapılanması ve uygulama politikaları ciddiyetle ele alınmış ve geliştirilmiştir. Ülkenin yaşamış olduğu her büyük afetten sonra da yasal metinlerde ve afete yönelik bu planlarda önemli değişiklikler yapılmış ve güncelleştirilmiştir.<sup>171</sup>

#### **A. Japonya'da Afet Yönetimi Sisteminin Gelişimi ve Yasal Düzenlemeler:**

Japonya'da afet yönetimi sisteminin yapılanmasında devletin önemli fonksiyonlar üstlendiği, afet yönetim modelinin gelişmesinde devletin belirleyici olduğunu görmekteyiz. Afette hazırlık ve afet sonrası çalışmalarda tarihsel olarak Japon kamu yönetimi teşkilatı daha fazla rol üstlenmiş ve aktif olmuştur. Bunun sonucunda afetle mücadelede merkezi ve yerel yönetimlerle kamu kurumları önemli işlevler üstlenmektedir.

Japonya'da afet yönetimi politikalarının belirlenmesi ve geliştirilmesi yasal düzenlemeler yoluyla yapılmaktadır. Her büyük afetten sonra bir dizi yasal düzenleme yapılarak hem afet yönetim sistemi düzenlemesi yapılmış ve hem de afet sonrası yapılacak hizmetler düzenlenmiştir.

Büyük afetlerden sonra parlamento tarafından çıkarılan Afet Yönetim Sistemini düzenleyen yasalardan önemli olan bazıları şunlardır:<sup>172</sup>

<sup>171</sup> Satoru Nishikawa, Asya'da Toplam Afet Risk Yönetimi(TDRM) ve Japonya Afet Yönetimi İdari Sistemi, 51. Dönem Mülki İdare Amirleri Afet Yönetimi Semineri Notları, Ankara 2003.

<sup>172</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı-Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA ), "Japonya' da Afet Yönetimi", Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, çev. Nur Yörükoğlu, Ankara 2005, s.211-214.

-1946 Nankai Depremi sonrasında çıkarılan Afet Yardım Kanunu,  
-1959 Ise-wan Tayfunu sonrasında çıkarılan Afet Tedbirleri Temel Kanunu,  
-1964 Nigata Depremi sonrasında çıkarılan Deprem Sigorta Kanunu,  
-1995 Büyük Hanshin-Awaji Depremi sonrasında çıkarılan afetle ilgili bazı kanunlar ve daha önceki afet kanunlarında değişiklik yapan kanunlar.

Japon afet yönetimini düzenleyen temel yasa 1959 yılındaki Ise-wan tayfunundan sonra 1961 yılında çıkarılan Afet Tedbirleri Temel Yasasıdır (Disaster Countermeasures Basic Act ). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler bu yasa ile öngörülen teşkilatı kurarlar ve afetle ilgili görevleri yerine getirirler.

Afet Tedbirleri Temel Yasası şu kuralları öngörmektedir:<sup>173</sup>

1-Afet zararlarını azaltma ve afete hazırlık programlarını uygulama sorumluluğunu belirler. Afete müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarını düzenler.

2-Yönetimsel açıdan afet zararlarını azaltma çalışmalarının yürütülmesini düzenler.

3-Afete hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarının teknik ve sistematik açıdan yürütümünü düzenler.

4-Afetle mücadele çalışmalarını yürütebilmek için kamu kurumları için gerekli olan kaynağın sağlanmasını düzenler.

5-Afetlerde acil durum ilanı ile ilgili yöntemi ve süreci belirler.

## **B. Afet Yönetiminin Yasal, Yönetimsel ve Örgütsel Yapılanması ;**

### **1. Genel olarak Japonya' da idari teşkilatlanma;**

Japonya'da afet yönetimi teşkilatlanmasına bakmadan önce merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan devlet teşkilatına göz atmak gerekmektedir.

Japonya'da yönetim teşkilatı Merkezi ve Yerel Yönetimlerden oluşmaktadır.

Merkezi yönetim başkentte yapılanmış olan teşkilatının yanında ülke 47 adet Vilayet Yönetimine ayrılmıştır. Vilayetlerin başında Valiler bulunmakta olup, II. Dünya Savaşı sonuna kadar merkezi hükümet tarafından atanmakta iken bu tarihten

---

<sup>173</sup> A.g.e., s.215

sonra seçimle iş başına getirilmektedir Vilayetlerin altlarında ise yerel yönetim birimleri olan belediyeler bulunmaktadır. Belediyeler de büyüklüklerine göre Metropol belediyeler, Kent belediyeleri ve kasaba belediyeleri şeklinde yapılanmaktadır.<sup>174</sup>

## **2. Afet yönetimi örgütlenmesi;**

Afet yönetimi teşkilatlanmasında merkezi yönetimin en üst kurumsal organı olarak Merkezi Afet Yönetimi Konseyi bulunmaktadır. Bu konseye Başbakan başkanlık etmekte olup tüm bakanlar ile Merkez Bankası, Radyo ve Televizyon Kurumu, Telefon ve Haberleşme Kurumu ile Kızıllaç Başkanı bu Konseye katılmaktadır. Merkezi Afet Yönetim Konseyi hükümet düzeyinde yürütülecek olan afet yönetimi ile ilgili ana planı (Afetten Korunma Temel Planı) hazırlamakta ve uygulamaktadır. Bu fonksiyonuna ek olarak Afet Yönetimi Temel Planının güncelleşmesi ve uygulanabilir halde tutulmasını sağlamaktadır.<sup>175</sup>

Başkentte Merkezi Hükümetin afet yönetimi açısından bu şekilde örgütlenmesi yanında taşrada ise Vilayetlerde ve Belediyelerde afete yönelik örgütlenmeye gidilmiştir. Vilayetlerde ve belediyelerde Yerel Afet Yönetimi Konseyleri bulunmaktadır. Bu Konsey Vali veya Belediye Başkanlarının başkanlığında toplanmakta olup, yerel yönetimlerin ilgili yöneticileri, polis ve itfaiye teşkilatı başkanları, bazı kamu kurumlarının yerel temsilcileri üye olarak katılmaktadır.

## **3. Afet yönetimi planları;**

Japonya da merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere ülke genelinde afetlerde uygulanmak üzere planlama çalışması yapılmaktadır bu planlardan önemli olanları şunlardır.<sup>176</sup>

- a- Afet yönetimi temel planı
- b- Afetten korunma uygulama planı
- c- Afetten korunma yerel planları

<sup>174</sup> İsmail GÜNDÜZ, “Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme”, Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, sayı 4, s.213.

<sup>175</sup> <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/bousai/index.html>.23.01.2006

<sup>176</sup> <http://www.adrc.or.jp/countryreport/japan>, 23.01.2006

Afet Yönetimi Temel Planı afetlerde görev yürütecek olan teşkilatın yapılanmasını belirler, afet yönetimi ile ilgili programların teşvik edilmesi, afet sonrası iyileştirme ve yeniden yapılanma çalışmalarının yürütümünü de düzenler. Ayrıca afetle ilgili bilimsel ve teknolojik çalışmaların teşvik edilmesini hususlarındaki hükümet politikalarını oluşturur.

Afetten Korunma Temel Planını esas alarak 29 Hükümet Ajansı ve 37 Kamu Kurumu Afetten Korunma Uygulama Planı hazırlamakla yükümlüdür.

Vilayet ve Belediye düzeyinde uygulanacak olan afet planlarının (Afetten Korunma Yerel Planlarının) hazırlanmasından ve uygulanmasından, afete hazırlıklı olma çalışmalarını yürütmekten ve afet sonrası yürütülecek çalışmaları uygulamak ve koordine etmekten, Yerel Afet Yönetimi Konseyleri sorumludur.

Vilayet ve Belediyelerin Afetten Korunma Planları, Afetten Korunma Temel Planıyla ve yerel şartlarla uyumlu olarak düzenlenir. Bu planlarda ayrıca afetlerde görevli olacak yerel kurumların sorumlulukları da düzenlenir.

## V. İTALYA

Avrupa'nın güneyinde yer alan İtalya ülkemiz gibi bir Akdeniz ülkesidir. İklim ve coğrafi yapı bakımından ülkemize benzerlikler gösteren İtalya yaşadığı afetler bakımından da ülkemiz ile benzerlikler göstermektedir. Bilinen tarihinde büyük depremler (1783 Calabria, 1857 Güney İtalya-Napoli, 1908 Messina-Sicilya depremleri)<sup>177</sup> ve Etna yanardağı patlaması gibi önemli felaketleri yaşamış olan İtalya'da günümüzde de aktif yanardağ riski , seller, toprak kayması, doğal gaz sıkışması ve patlaması gibi doğal ve teknolojik afetler yaşanabilmektedir.<sup>178</sup>

II. Dünya savaşı sonrasında savunma amaçlı kurulmuş olan Nato'ya üye olan İtalya, Avrupa Birliğine de üye olmuştur. İtalya'nın Afet Yönetim Sistemini kurarken soğuk savaş sonrası oluşan sivil savunma ağırlıklı yaklaşımdan etkilendiği görülmektedir.

---

<sup>177</sup> Andrew ROBINSON, Earth Shock: Hurricanes, Volcanoes, Earthquakes, Tornadoes and Other Forces Of Nature, Thomas and Hudson, New York 2002, s.51.

<sup>178</sup> Mc GUIRE., a.g.e., s.,43-45

### **A. Yönetim Yapısı, Sivil Korunma ve Afet Yönetimi Sistemi;**

İtalya'da kamu yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde örgütlenmiştir. Merkezi yönetim başkentte bakanlar kurulu ve bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş olup, taşra teşkilatı olarak ise vilayetler ile bölge teşkilatları bulunmaktadır.

Taşrada örgütlenmiş olan Valiliklerin başında Valiler bulunmakta, birkaç ili içine alan Bölge Valilikleri de bir üst birim olarak işlev görmektedir.

İtalya'da yerel yönetim teşkilatı olarak belediyeler bulunmaktadır. Belediyelere ise Belediye Başkanları başkanlık etmektedir.

İtalya'da afet yönetimi merkezi yönetim örgütü ve taşra teşkilatı yapılanması şeklinde kurulmuştur

Merkezi yönetim afetlerde ulusal düzeyde karar almak ve yine ulusal düzeyde afet yönetimi uygulamalarını yürütmekten sorumludur. Ulusal düzeyde Başbakanın başkanlığında Bakanlar Kurulu genel karar organı olarak en üst düzeyde sorumlu olup, bunlar adına İçişleri Bakanı yetkili durumdadır. Bu yetkileri ile İtalya İçişleri Bakanı sivil savunma politikalarını oluşturmadan ve Ulusal Sivil Koruma Servisinin değişik ünitelerinin faaliyetlerini koordine etmekten sorumludur.

### **B. İtalya Sivil Korunma Sisteminin Yasal Düzenlemesi;**

İtalya'da 24 Şubat 1992 tarihli ve 225 sayılı kanunla Sivil Savunma Sistemi düzenlenmiştir. Kanun hayatı, mal varlıklarını ve çevreyi, doğal veya teknolojik afetlerden ve diğer zararlı olayların yol açtığı hasarlardan korumayı amaçlamaktadır.

“Kanun afetleri üç kategoriye ayırarak sınıflandırmaktadır. Bunlar;

a- Normal kural ve düzenlemelerle tek bir yetkili otorite tarafından ilgilenebilecek doğal ve teknolojik olaylar.

b- Doğaları ve büyüklükleri gereği normal kural ve düzenlemelerle, birden fazla yetkili otoritenin ve idarenin koordineli müdahalelerini gerektiren doğal veya teknolojik olaylar;

c- Yoğunluğu ve büyüklükleri gereği olağanüstü araç ve güçlerle karşılanması gereken doğal tehlikeler, facialar ve diğer olaylar.”<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> T.A.Y., a.g.e., s.140

### **C. Ulusal Düzeyde Sivil Korunma Hizmetleri:**

225 sayılı kanun ülkede yürütülen tüm Sivil Savunma faaliyetleri için kurumsal bir çerçeve oluşturmayı amaçlamıştır. Bu amacını gerçekleştirmek ve kanunda öngörülen diğer hedeflerine ulaşabilmek üzere Ulusal Sivil Korunma Servisi kurulmuştur.

Bu servis ulusal, bölgesel, vilayet ve belediye yönetimleri ile bilim ve araştırma enstitüleri ve sivil korunma faaliyetleri ile ilgilenen özel kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır.

Merkezi hükümet düzeyinde Sivil Savunma ve afet yönetimi faaliyetlerinin işleyişi, yönetimi ve koordinasyonundan Sivil Korunma Dairesi sorumludur. Acil durum ilan edilen dönemlerde ise Sivil Korunma Operasyon Komitesi faaliyete geçerek acil durumun tek elden yönetilmesi ve koordinasyonunu sağlar. Tüm ulusal birimler bu komitede temsil edilmektedir.<sup>180</sup>

#### **1. Ulusal sivil korunma servisinin görevleri;**

Ulusal sivil korunma servisi afet öncesi ve afet sonrasında şu faaliyetleri yerine getirmektedir;

-**Tahmin;** Afetlerin sebeplerini araştırmaya ve bulmaya yönelik faaliyetler ile risk ve riske maruz alanları belirlemeye yönelik faaliyetler,

-**Önleme;** Afetlerin yol açtığı hasardan kaçınma veya hasar görme olasılığını azaltmaya yönelik çalışmalardır. Önleme çalışmaları şunlardan oluşmaktadır:

-Acil durum planlamaları,

-Personel eğitimi,

-Kamuoyunu bilgilendirme çalışmaları,

-**Yardım operasyonları;** afetin hemen sonrasında yürütülen yardım çalışmaları.

-**Erken rehabilitasyon;** Afet sonrası hayatın normale dönmesine yönelik engellerin kaldırılması çalışmalarıdır.

#### **2. Ulusal sivil korunma servisini oluşturan birimler:**

Ulusal Sivil Korunma Servisi şu birimlerden oluşmaktadır.

-İtfaiye,

<sup>180</sup> <http://www.protezionecivile.it>. 09.02.2006



- Silahlı Kuvvetler,
- Polis,
- Devlet Orman Müdürlüğü,
- Ulusal teknik hizmetler,
- Ulusal bilimsel araştırma gurupları (Ulusal Jeofizik ve Volkanoloji Enstitüsü- INGV gibi)
- İtalyan Kızılhaç Teşkilatı,
- Ulusal Sağlık Servisi,
- Gönüllü kuruluşlar,
- Ulusal Alpler Kurtarma Dairesi.<sup>181</sup>

Ulusal Sivil Korunma Servisine danışmanlık yapmak üzere ise bilimsel nitelikli bir komite kurulmuştur. Bu komite Büyük Risklerin Tahmini ve Önlenmesi Ulusal Komitesidir. Ulusal güvenliği ve toprakları tehdit eden büyük riskler konusundaki uzmanlardan oluşmaktadır.

#### **D. Afet Yönetimi Taşra Örgütlenmesi:**

Taşradaki afet yönetimi örgütlenmesi üç kademeli olarak düzenlenmektedir. Bunlar;

- Bölgesel düzeyde örgütlenme,
- Vilayet düzeyinde örgütlenme
- Belediye düzeyinde örgütlenme

Taşra teşkilatında belediye başkanı birincil düzeyde sivil savunma otoritesidir. Belediyenin sorumluluk ve yetki sınırları dâhilinde bir acil durum veya afet meydana geldiğinde, belediye başkanı kurtarma faaliyetlerinin yönetimi ve koordinasyonundan sorumludur.

Afet sonrası iyileştirme ve yeniden imar çalışmalarından da belediye başkanı sorumludur. Ayrıca afetin kendi imkânlarını aşması durumunda vilayet ve bölgelerden yardım talebinde bulunabilir.

Belediyelerin bir üst kademesi olarak vilayet afet yönetim örgütlenmesi bulunmaktadır. Vilayetlerde valinin başkanlık ettiği ve bölge valisinin temsilcisini

---

<sup>181</sup> T.A.Y., a.g.e., s.141

de içeren bir Sivil Korunma Komitesi bulunmaktadır. Bu komite bünyesinde afet yönetimine yönelik şu görevler yürütülmektedir.

-Afete yönelik tahmin ve önleme programlarının oluşturulması,

-Bölgesel düzeyde hazırlanan rehberine uygun acil durum planının hazırlanması,

-Vilayet düzeyinde afete hazırlık olarak veri derleme ve değerlendirme.

Afet yönetimi taşra örgütlenmesinin en üst birimi ise bölge düzeyindeki örgütlenmedir. Bölge düzeyinde Sivil Korunma Komiteleri bulunmakta olup, afet yönetimi çalışmaları bu örgütlenme içerisinde yürütülmektedir. Bölge Valisi bölgesel yönetimin temsilcisi olarak afet yönetimi çalışmalarında başkanlık etmektedir. Afete müdahale etmek üzere polis ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermektedir. Afete yönelik olan yürütülecek öngörme, koruma, yardım ve erken rehabilitasyon gibi faaliyetlerin düzenlenmesi ve yürütümünü sağlar.

Bunlara ek olarak bölgesel düzeyde şu faaliyetlerde yürütülmektedir.<sup>182</sup>

-Öngörme ve önleme programlarının oluşturulması,

-Acil durum planlama rehberinin hazırlanması,

-Sivil korunma faaliyetlerini yönetmek için gerekli olan araç ve gereçlerin oluşturulması.

## **VI. ENDONEZYA**

Bir adalar ülkesi olan Endonezya, Asya ile Avustralya kıtalarının kesiştiği yerde, Büyük Okyanus ile Atlas Okyanusu arasında yer almaktadır. Ülkeyi 17000 den fazla ada oluşturmakta olup, 5500 adet ırmak bu adalarda bulunmaktadır. Yağışlı ve nemli iklim ve atmosferinin etkisiyle oluşan, dünya oksijen kaynaklarından olan yağmur ormanlarının önemli kısmı bu ülke adalarında bulunmaktadır.

Yağış dönemlerinde akarsu taşmaları ve seller sonucunda afet yaşanmakta, bazı adalarda ise yağışsız mevsimlerde kuraklık görülmektedir. Endonezya'da halen

---

<sup>182</sup> T.A.Y., a.g.e., s.142.

70 adeti tehlike arz eden 129 adet aktif volkan bulunmaktadır. Ayrıca 500 adet te aktif olmayan volkan mevcuttur.<sup>183</sup>

Endonezya adaları boydan boya deprem hattında bulunmakta olup, son yüzyıl boyunca 15 ten fazla büyük deprem meydana gelmiştir. Bu depremlerde sayısız can ve mal kaybı olmaktadır. Okyanuslarda oluşan deprem ve volkanik patlamalar sonucunda ise tsunamiler oluşmakta, komşu ülkeler ve adalarla birlikte Endonezya'nın da büyük felaketler yaşamasına neden olmaktadır.<sup>184</sup>

Yağmur ormanları yangınları ile sivil ve etnik çatışmalarda Endonezya'nın yaşadığı diğer bir felaket çeşididir. Bunların sonucunda binlerce insan evsiz kalmakta ve can kayıpları olmaktadır

Gerek ülkenin genişliği ve nüfusun çokluğu ve gerekse sık sık yaşamış olduğu doğal afetler Endonezya'nın afetlere hazırlama ve afetle mücadele de ayrı bir yapılanmaya gitmesi sonucunu vermiştir. Afetlerin ülke insanı ve yönetimi üzerinde doğurmuş olduğu önemli etkiler ile farklı bir afet yönetim sistemine sahip olması nedeniyle çalışmamızda Endonezya'nın afet yönetimi sistemi de incelenmektedir.

#### **A. Endonezya' da Afet Yönetimi Sistemi İle İlgili Yasal ve Kurumsal Örgütlenme:**<sup>185</sup>

Endonezya' da Afet Yönetimi ile ilgili yapılan düzenlemeler 1966 yılına kadar uzanmaktadır. 1966 yılında Afet Yönetimi Danışma Kurulu ismiyle afetlerle ilgili ulusal düzeyde kararları almak üzere bir kurul kurulmuştur. Bu kurul afetlerde yapılacak acil yardımları düzenlemeyi amaçlamıştır.

1979 yılında ise Ulusal Afet Yönetimi Koordinasyon Kurulu (BAKORNAS PB – National Natural Disaster Management Coordination Board) kurulmuş, 1990 yılında yapılan yeniden düzenleme ile bugünkü yapısına kavuşturulmuştur.

1995 yılında yürürlüğe konulan bir Başbakanlık genelgesi ile afetlerde merkezi hükümet nezdinde yetkili olan BAKORNAS PB adlı teşkilatın

<sup>183</sup> [http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia 99.s.3](http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia%2099.s.3) 31.01.2006

<sup>184</sup> 2005 yılındaki Büyük Tsunamide Endonazy ve diğer komşu ülkelerde 250.000 den fazla insan kaybı olmuştur.

<sup>185</sup> [http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia 99. s.4-5](http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia%2099.s.4-5) 31.01.2006

organizasyon, görev, fonksiyon ve iş tanımlamaları yapılarak güncel konumuna kavuşturulmuştur.

Endonezya' nın yaşamış olduğu son dönemlerdeki büyük afetler sonrasında afet yönetim sisteminin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalara başlanmış olup, yeni bir yapılanmaya gidilmesi planlanmaktadır.

### **B. Ulusal Düzeyde Afet Yönetimi Örgütlenmesi;**

Günümüzde Endonezya' da afet yönetiminin ulusal düzeyde koordinasyon ve uygulamasından Ulusal Afet Yönetimi Koordinasyon Kurulu (BAKORNAS PB) sorumludur.

Bu kuruldan sorumlu olan Bakan afet ile ilgili çalışmalara başkanlık etmektedir. Afet ile ilgili genel planların hazırlanması ve uygulanması BAKORNAS PB nin sorumluluğunda yürütülmektedir. Bu bağlamda, afete hazırlık ve zarar azaltma planlarının hazırlanması ve koordinasyonu BAKORNAS PB tarafından yapılmakta, afet planlaması ile ilgi sorumluluğu olan bakanlıklar ise kendi sorumlulukları ile ilgili çalışmaları yürütmektedir.

Afetlerle ilgili hazırlanacak olan planların genel şemaları afet yönetimi ile ilgili denetim ve gözetim görevi de bu kurum tarafından yerine getirilmektedir.

Bu görevlerine ek olarak BAKORNAS PB lerin afetler ile ilgili diğer görevleri ise şunlardır;

- Doğal ve insan ürünü afetlerle mücadele etmek. Afet anında ve sonrasında yardımlarda bulunmak.

- Doğal ve insan ürünü afetlerde afete hazırlık, önleme, zarar azaltma, kurtarma, iyileştirme ve rehabilitasyon çalışmalarını yürütmek.

### **C. Yerel Düzeyde Afet Yönetimi Birimleri:**

Afete müdahale çalışmalarının ülke düzeyinde koordinasyonundan BAKORNAS PB sorumlu iken, yerel düzeyde ise afet çalışmalarını eyaletlerde SATKORLAK PB' ler, ilçelerde SATLAK PB' ler üstlenmektedir. Afet anındaki acil kurtarma, yardım ulaştırma gibi çalışmaları yine yerel afet teşkilatları yürütmektedir.

İlçe Afet Yönetim Uygulama Birimi (District Disaster Management Implementing Unit- SATLAK PB) ile Eyalet Afet Yönetim Koordinasyon Birimi

(Provincial Disaster Management Coordination Unit- SATKORLAK PB) olarak adlandırılan kuruluşlar, yerel düzeyde afet yönetiminde sorumlu birimler olarak kurulmuşlardır.

Bu kuruluşlardan SATLAK PB' ler ilçe düzeyinde afet yönetim uygulamalarını yürüten birimdir. Bu birimler afet yönetim uygulamasında halkla iç içe olan en uç teşkilatlardır. Afetle ilgili örgütleri ve organizasyonları yönlendirir ve koordine ederler.

SATKORLAK PB'ler ise bir üst afet yönetim birimidir. Eyalet düzeyinde koordinasyon işlevini üstlenirler ve merkezi hükümetle olan irtibat ve koordinasyonu sağlarlar.

Afet sonrasındaki iyileştirme ve rehabilitasyon çalışmalarındaki sorumluluk ise yerel otoritelere verilmiştir. SATLAK PB ve SATKORLAK PB örgütleri bu çalışmalarını ilgili bakanlıklarla doğrudan irtibat ilişki kurarak yürütürler. Aradaki koordinasyonu ise eyalet hükümetleri sağlarlar.

Afete hazırlık ve afet sonrası tespit çalışmalarıyla ilgili olan bilgi toplama , afet haritası çıkarma, risk değerlendirme gibi çalışmaları ise bu işlerden sorumlu olan bakanlıklar direkt olarak yürütürler.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ

Çalışmamızın bu bölümünde, ülkemizde uygulanmakta olan afet yönetimi sistemi incelenmektedir. 50 yıldan fazla bir süredir uygulanmakta olan afet yönetimi sistemimiz bir bütün olarak ele alınmaktadır. Bu bütünlük içerisinde, afet yönetim sisteminin merkez ve taşra örgütlenmesi ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Bir önceki bölümde incelenmiş olan Dünya' nın değişik ülkelerinde uygulanmakta olan afet yönetim sistemleri ile ülkemizde mevcut sistemin karşılaştırılmasına imkan sağlanmaktadır. Çalışmamızda öncelikli olarak afet yönetimi, merkez örgütlenmesi incelenecek, daha sonra ise taşra örgütlenmesi ele alınacaktır.

#### I. TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİNİN MERKEZİ ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye'de afet yönetimi ile ilgili temel fonksiyonlar ve örgütlenme sorumluluğu merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Merkez üstlenmiş olduğu bu görevi kendi merkezîyetçi yönetim anlayışına uygun olarak bakanlıklar eliyle yürütmektedir. Bakanlıklar tarafından ayrı ayrı veya birlikte yürütülen görevler ve faaliyetlerin arasındaki koordinasyon ise kurullar aracılığıyla sağlanmaktadır. Türkiye' de afet yönetimi örgütlenmesinin merkezdeki yapılanması Şema 7 de şekillendirdiğimiz gibi şöylece özetleyebiliriz (Ek 1).

##### A. İcracı Bakanlıklar ve Kuruluşlar:

Türkiye'de afetlerle ilgili genel görevlendirme Başbakanlık ile bazı bakanlıklara yüklenilmiş ve afet çalışmaları bu kurumlar tarafından yürütülmektedir (Şema 7). Diğer bir kısım Bakanlık ve kurumlar ise sınırlı ölçüde sorumluluk üstlenmekte, kendi görev alanlarıyla ilgili oluşan afetlerde görev üstlenmekte veya genel nitelikli afetlerde kendilerine düşen görevleri yerine getirmekte, afet çalışmalarına destek vermektedir. Afet yönetiminde genel yetkili olan ve afet çalışmalarını yürüten Bakanlıklar ve bunların afet ile ilgili çalışmaları şöyledir;

## **1. Bayındırlık Bakanlığı –Afet İşleri Genel Müdürlüğü:**

### **a. Kurumun genel tanıtımı:**

Türkiye de acil durum veya afet hallerinde ( özellikle doğal afetlerde) birincil önemde sorumluluğu ve yetkilisi olan bakanlık Bayındırlık Bakanlığıdır. Cumhuriyet döneminde 1959 yılında çıkarılmış olan 7269 sayılı “Afetler Kanunu” ile bu kanundan önce yürürlükte olan 4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel Alınacak Tedbirler isimli kanunlarla afetlerle ilgili merkezi düzeydeki sorumluluk ve yetki Bayındırlık ( İmar ve İskân ) Bakanlığına verilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı genel görevleri yanında afet ve afet yönetimiyle ilgili özel görevleri de yerine getirmektedir. Halen yürürlükte olan 13.12.1983 tarih ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/g maddesinde Bakanlığın afet ile ilgili görevleri şu şekilde sayılmaktadır.

“Deprem, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ vb afetlerden evvel ve sonra meskûn alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak.”

Yasada Bayındırlık Bakanlığına afet ile ilgili verilen görevler ayrıntılı olarak sayılmayıp, genel hatlarıyla ifade edilmektedir. Yasada afete bir bütün olarak yaklaşmakta, ancak “... afetten evvel ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirler ve yapılacak yardımları (çalışmaları) tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak ...” şeklindeki özetleme ile, afet öncesi ve sonrasına vurgu yapılmaktadır. Yine ayrıca “meskun alanlara” vurgu yapılırken, halen boş olan ancak ileride meskun hale gelebilecek alanlarla ilgili öngörü bulunmamaktadır. Yasanın başka bölümlerinde “afet öncesi ve sonrasıyla” ilgili herhangi bir düzenlemede bulunmamaktadır.

Yasada sayılan afet ile ilgili görevlerin yürütülmesi ise bakanlığa bağlı olan Genel Müdürlükler aracılığı ile sağlanmaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde afetlerin, oluşumunu önleyemeyeceğimiz can ve mal kaybı doğuran tabiat olayı olarak görülmesi ve bunun doğal sonucunda afetleri önleme, zarar azaltma yaklaşımından ziyade afet nedeniyle uğranılan maddi

kayıpların devlet veya toplumun diğer kesimi tarafından karşılanması düşüncesi Bayındırlık Bakanlığını afet politikalarında öne çıkarmıştır. Bunun yönetim anlayışına yansımaları ise imar ve bayındırlık konularında uzmanlaşmış olan Bayındırlık Bakanlığı ve bürokrasisinin afetlerde afeti yönetecek bir yapılanmayı değil, maddi kayıpları ( ev ve işyeri gibi) tazmin eden, onaran, eski halini iade eden afet sonrası politikaları geliştirip uygulamasıyla sonuçlanmıştır.

#### **b. Afet İşleri Genel Müdürlüğü' nün görevleri:**

Bayındırlık Bakanlığının afet ile ilgili temel fonksiyonları ve görevlerini Afet İşleri Genel Müdürlüğü üstlenmektedir. Afetlerde görev alan Bakanlığın diğer icrai birimlerinin görevlerinden ayrı olarak Afet İşleri Genel Müdürlüğü' nün görevleri şöyle sıralanmaktadır.<sup>186</sup>

—Afetlerin vukuundan sonra yapılacak olan acil yardım uygulamasını sağlamak ve koordinasyonunu sağlamak.

—Afet sonrası afete uğramış bölgede gerekli olacak geçici barınma ve yerleşme ihtiyacını gidermek.

—Afet sonrası afete uğramış yerlerin imar ve yerleşme işlemlerini yerine getirmek.

—Afet öncesi tüm ülke genelinde afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerde en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbirleri almak.

#### **c. Afet İşleri Genel Müdürlüğünün örgütlenmesi ve afet yönetimi yaklaşımının değerlendirilmesi:**

Afet İşleri Genel Müdürlüğü afetle ilgili görevlerini yürütmek üzere merkez ve taşrada örgütlenmeye gitmiştir. Merkezde Genel Müdürlük şeklinde örgütlenen kuruluş, yerel düzeyde İl Bayındırlık Müdürlükleri bünyesinde “İmar ve Afet Şube Müdürlükleri” şeklinde örgütlenmiştir. Taşradaki bu şube müdürlükleri sadece afetle ilgili işleri değil, aynı zamanda ilin imar ve yapı denetimi ve ruhsat işlerini de yürütmektedir. Türkiye'deki 81 ilde de bu şubeler bulunmaktadır. Bu kadar geniş örgütlenmeye rağmen, uzmanlaşmamış ve yeterli sayıda olmayan personel eliyle bu fonksiyonların yürütüldüğü görülmektedir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde

---

<sup>186</sup> 13.12.1983 tarih ve 180 sayılı KHK, md.11. Yayımlı tarihi: 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı R.G.



merkez teşkilatında görev yapan 660 personel bulunmakta olup, taşrada İmar ve Afet Şube Müdürlükleri bünyesinde ise 800 civarında personel bulunmaktadır.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü afetlerde, afet olan bölgelerde yerel ofisler kurarak ve ülkenin diğer bölgeleri ile merkezden bu ofislere personel takviyesi yaparak, geçici- sürekli olmayan bölgesel yapılanmaya da gidebilmektedir.<sup>187</sup>

Afet İşleri Genel Müdürlüğünün afetler ile ilgili temel yaklaşımı incelendiğinde ise afetlerin sadece doğal afet olarak algılandığı, teknolojik (insan yapımı) afetlerle ilgili algılamamanın olmadığı, buna yönelik bir görevin ve örgütlenmenin de bulunmadığı görülmektedir. Gerek merkezde ve özellikle de taşradaki teşkilatlarında, afetlerde görev üstlenecek, afet çalışmalarını yönlendirecek uzmanlaşmış personelin bulunmadığı, uzman personel istihdam etmeye yönelik kurumsal politikanın bulunmadığı görülmektedir. Bunun sonucunda ise gerçek afetlerin yaşandığı zamanlarda afet işleri örgütlerinin, afetle ilgili görevlerini yürütmede başarısızlığa düşmeleri kaçınılmaz olmaktadır.

## **2. İçişleri Bakanlığı - Sivil Savunma Genel Müdürlüğü:**

### **a. Kurumun genel tanıtımı**

İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimi olarak faaliyet yürüten Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Türkiye’de afetlerle ilgili çalışmaları yürüten diğer bir kuruluştur.

Sivil Savunma teşkilatı merkezde genel müdürlük şeklinde örgütlenmiş olup yerel düzeyde ise il ve ilçe müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Bölgesel düzeyde ülkenin bazı illerinde Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri şeklinde Arama ve Kurtarma Birlikleri kurulmuş olup, bu birlikler ile diğer sivil savunma birimlerinin eğitimlerini yürütmek üzere ise Ankara da eğitim birimi olan Sivil Savunma Koleji bulunmaktadır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne bağlı olarak Merkez ve taşra teşkilatında toplam 1769 personel görev yapmaktadır (01.09.2006 tarihi itibariyle görev yapan personel sayısı). Merkez teşkilatında görev yapan 161 personelin yanı sıra, 1608 adet personel de taşra teşkilatında görev tapmaktadır. 748 personel İl ve İlçe Sivil

---

<sup>187</sup> 17.08.1999 Marmara Depremi sonrasında yeniden imara yönelik bölgedeki afet çalışmalarını yürütmek üzere, Bayındırlık Bakanlığına bağlı geçici nitelikte olan Afet Bölge Koordinatörlüğü şeklinde yapılanmaya gidilmiştir.

Savunma Müdürlüklerinde idari ve büro hizmetlerinde görev yapmakta olup, 860 personel ise Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinde görev yapmaktadır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile bağlantılı olarak Bakanlıklar ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Sivil Savunma Amirlikleri ile Sivil Savunma Uzmanlıkları kadroları bulunmaktadır. Bu kadrolarda görev yapan personel ise, ağırlıklı olarak klasik sivil savunma hizmetleriyle ilgilenmek, kurumların sivil savunma çalışmalarını yürütmek, bu konularda kurum amirine yardımcı olmak üzere görevlendirilmektedir. Afetle ilgili çalışmalarla doğrudan ilgileri bulunmamakta ve afet zamanlarında görev verildiğinde ise istenilen verimlilik alınmamaktadır.<sup>188</sup>

#### **b. Türkiye’de sivil savunma anlayışının gelişimi;**

Türkiye’nin bulunduğu jeopolitik konum nedeniyle Sivil Savunma tamamen askeri kaynaklı ve düşman saldırılarına karşı sivil halkı korumaya yönelik çalışmalar yürütme anlayışı ile gelişmiştir. Dünyada Birinci Dünya Savaşı sırasında başlayan çalışmalar İkinci Dünya Savaşı öncesi daha çok askeri bürokrasinin içerisinde gelişmiştir. Önceleri cephe gerisindeki halkı korumayı öngören çalışmalar daha sonra havadan düşman saldırılarına karşı sivil halkın ve kritik alt yapının korunması şeklini almıştır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye’nin BM ve NATO’ya girmesiyle birlikte Sivil Savunma konsepti ve planlaması NATO ülkeleriyle uyumlu hale getirilmiştir. 1959 yılında yürürlüğe giren 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile dünyanın diğer pek çok ülkesi gibi sivil otoritelerin yönetiminde bir yapılanma ortaya çıkmıştır.

#### **c. Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görevleri:**

Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne afetlerde sorumluluk veren mevzuat 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunudur. Bu kanunun 1.maddesinde getirilen tanımlama ile Sivil Savunmanın görev alanı tanımlaması şöyle yapılmıştır.<sup>189</sup>

“ Sivil Savunma: düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayati ehemmiyete haiz

---

<sup>188</sup> 01.09.2006 tarihi itibarıyla ülke genelinde 1296 adet Sivil Savunma Uzmanı kadrosu bulunmakta olup, bu kadrolarda 1050 civarında personel görev yapmaktadır.

<sup>189</sup> 13.06.1958 tarih ve 9931 sayılı R.G.

her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, ... faaliyetlerini ihtiva eder.”<sup>190</sup>

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile de aynı görev tanımlamasına benzeyen tanımlama yapılmıştır.<sup>191</sup> Bu kanunda Sivil Savunma Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimleri arasında sayılmış, “acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek” görevi ile “yangından korunma ve önleme tedbirleri ile itfaiye teşkilatlarının... denetim ve koordinasyonunu sağlamak” görevleri öngörülmüştür.<sup>192</sup>

Sivil Savunma teşkilatının afetlerde olan görev ve sorumluluğuna aynı kanunda hemen hiç değinilmemektedir. Kanunda ifade edilen “acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek” görevi ise savaş zamanında cephe gerisi faaliyetlere yönelik çalışmalar olarak algılanmaktadır.

Yukarda adı geçen kanunların görev tanımlamaları bir bütünlük içinde incelendiğinde ise Sivil Savunma teşkilatına sadece savaşlarda değil, doğal afetlerde de görev verildiği görülmektedir. Ancak kanunlarda ifade edilen görevlendirme ile ilgili hükümler yeterince açık ve net ifadeler taşımamaktadır. Bu nedenle görev tanımlaması ve sınırlamasında muğlaklık göze çarpmaktadır. Doğal afetlere yönelik olarak görülen muğlaklık, teknolojik afetlerde de kendini göstermektedir. Bu afet türlerinden olan “yangınlar” genel bir ifade olarak kanunda yer almakta, hemen devamında ise itfaiye teşkilatı ile ilişkilendirilmektedir. İtfaiye teşkilatı ise tüm ülke düzeyinde yerel yönetimler tarafından üstlenilen hizmet türüdür.

#### **d. Sivil savunma örgütlenmesi ve politikalarının değerlendirilmesi:**

Yaklaşık yarım yüzyıl süren uygulamanın sonuçlarının değerlendirilmesinde, sivil savunma ağırlıklı konsepti olan teşkilatın afetlere yaklaşım ve afet yönetimine uyum sağlayamayan bir yapıda olduğu görülmektedir. Sivil savunma teşkilatının yetiştirmiş olduğu ve elde hazır tuttuğu Arama ve Kurtarma Birlikleri ve bunların acil kurtarma faaliyetlerine katkıları dışında, afetlerle ilgili herhangi bir fonksiyon üstlenememekte ve yürütememektedir.

<sup>190</sup> Sivil Savunma ile İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Ankara , s.17.

<sup>191</sup> 3152 sayılı kanun madde 12. 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı R.G.

<sup>192</sup> Çevrimici: www.icisleri.gov.tr.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatının afetlerdeki görev ve sorumlulukları ise 7126 sayılı “Sivil Savunma Kanunu” ve 7269 sayılı “Afetler Kanunu” ile bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak çıkarılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”<sup>193</sup> ile düzenlenmiştir. Bu yasalarla genel olarak sivil savunma teşkilatının afetlerde görevli olacağı, uygulamanın mülki idare amirleri tarafından yürütüleceği, sivil savunma teşkilatı ve personelinin ise afet çalışmalarına katılacağı öngörülmektedir.

Bu yasalarla getirilen en önemli düzenleme ise afetlerle ilgili planlama faaliyetlerinin Sivil Savunma teşkilatları tarafından yapılacağıın öngörülmesidir. Bu düzenleme sonucunda il ve ilçelerde afetlere yönelik olan Sivil Savunma Planları hazırlanmaktadır.

Gerek ülkemizdeki sivil savunma çalışmalarının gelişimine, gerekse kanunun öngörmüş olduğu yapılanmaya baktığımızda, Türkiye’de kurulmuş olan sivil savunma kurumunun, daha çok cephe gerisi korunma çalışmalarını yürütmeye yönelik bir yapılanma içerisinde olduğu, afetlerle doğrudan değil daha çok dolaylı ilgisinin bulunduğu, afet çalışmalarını bizzat yürüten bir birim değil, daha çok bu çalışmalara destek verebileceği ve bu desteğin ise önemli olduğu görülmektedir. Bu nedenle afet öncesi ve afet sonrası çalışmalar açısından sivil savunma teşkilatından aktif bir rol oynamasını beklemenin gereksiz iyimserlik olacağı düşünülmektedir.

### **3. Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü:**

#### **a. Kurumun tanıtımı:**

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihinde meydana gelen iki yıkıcı büyük deprem (afet) sonrasında ülkemizde acil durumlarda ve afetlerden sonra koordinasyonu sağlayacak, acil yardım ve kurtarma faaliyetlerini yürütecek sivil bir otoritenin yokluğunun anlaşılması üzerine yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. 22 Kasım 1999 tarihinde yayınlanan 583 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı şeklinde yeni bir birim oluşturulmuştur.<sup>194</sup> 14

<sup>193</sup> 88/12777 sayılı yönetmelik,08/05/1998 tarih ve 19808 sayılı R.G.

<sup>194</sup> 22 Kasım 1999 tarih ve 23884 (mükerrer) sayılı R.G.

Haziran 2000 tarih ve 600 sayılı KHK ile de bu birimin yapısı Genel Müdürlük şeklini almıştır.<sup>195</sup>

583 ve 600 sayılı KHK ile kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün ABD deki FEMA isimli örgütten esinlenerek kurulduğu tartışmasızdır. Bu örgüt gibi merkezi nitelikte kurulmuş olan T.A.Y. geçen süre içerisinde örgütlenmesini istenilen ölçüde tamamlayamamış durumdadır. Mevcut yapısı ile afetlere yönelik olarak çalışmalarını yürütmektedir.

**b. T.A.Y.' in görevleri:<sup>196</sup>**

TAY' ın kuruluşunu düzenleyen K.H.K. ve kanunla kuruma şu görevler verilmektedir:

- Öncelikli olarak Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösterecek bir acil durum yönetimi birimi ve merkezi kurarak, diğer bakanlıklarda kurulacak olan Acil Durum Merkezleri arasındaki koordinasyonu sağlamak.

-Acil durum planlarının hazırlanmasını sağlamak (ulusal düzeyde). Acil durumlarda kullanılacak verilerin derlenmesini sağlamak ve değerlendirmek.

- Acil durumlarda (afetlerde) kullanılacak kamu kurumları ve özel sektöre ait araç ve gereçlerin koordinasyonunu sağlamak.

- Acil durum ve afetlerde sağlanan yardım malzemelerinin teslim alınması korunması ve sevk edilmesinde gönüllü kişi ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinin birbirleri ile ve devletle olan ilişkilerinde koordinasyon sağlamak bu çalışmaları teşvik etmek.

**c. T.A.Y.' in örgütlenmesi ve faaliyetlerinin değerlendirilmesi:**

T.A.Y. kurulduğu günden günümüze kadar geçen yaklaşık 8 yıllık dönemde kendinden bekleneni veremeyen bir kurum görüntüsü vermiştir. Bunun en önemli nedeni ise kurumun örgütlenmesini tamamlayamamış olması ve verilen görevleri üstlenme kabiliyet ve potansiyeli kazanamamış olmasıdır. Kurumun halen sadece merkezde örgütlenmiş bir yapısı vardır ve taşrada örgütlenme yapamadığı gibi, afete yönelik diğer bakanlıklara ait taşra birimleri ile de organik bağı bulunmamaktadır.

<sup>195</sup> 14 Haziran 2000 tarih ve 24079 sayılı R.G.

<sup>196</sup> Çevrimiçi: www.devletarsivleri.gov.tr.(18.07.2006).

Kurumun personel sayısı da yetersiz olup, sadece merkezde görev üstlenmiş olan 20 civarında personel ile afetle ilgili faaliyetlerini yürütmeye çalışmaktadır.

Yine kurum afet hizmetlerinde kullanacağı ve politika üretiminde yararlanacağı, ülke düzeyindeki bilgilerin derleneceği, depolanacağı bilgi bankalarından da mahrum durumdadır. Bu nedenle ulusal düzeyde acil durumlarda kullanılacak verileri derleyememiştir.

T.A.Y. Türkiye’de yürütülmekte olan acil durum yönetimi uygulamasını düzene sokmak ve kurumsal yapılanmasını gerçekleştirmek, 583 ve 600 sayılı KHK in de öngörmüş olduğu yetkileri kullanabilmek amacıyla düzenleyici metinleri (yönetmelikleri) yürürlüğe sokmaya çalışmaktadır. Ancak bu hususta yakın zamana kadar başarılı sonuç alamamıştır. Bu konuda T.A.Y tarafından hazırlanmış olan çalışmalar taslak şeklinde bulunmaktadır.

### **B. Afetlerle İlgili Merkezi Yönetimce Oluşturulan Geçici veya Sürekli Kurullar:**

Türkiye de afet öncesinde ve afet anında görev yapmak üzere bazı kurullar bulunmaktadır. Bu kurullar ülke düzeyinde uygulanacak olan afet ile ilgili politikaların ve genel uygulamaların belirlenmesi ile ilgili en üst karar organı konumunda olup aynı zamanda afet anı ve sonrasında yapılan faaliyetleri de koordine etmekle yetkilidir.

Bu kurulların oluşumu ve işleyişi kısaca şöyle özetlenebilir.

#### **1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi:**

Ülke düzeyinde bir kriz anında krizi yönetmek ve kurumlar arası hukuksal ilişkileri düzenlemek amacıyla çıkarılmış olan “ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği” ile afetlerde yapılacak çalışmaların “Kriz Yönetimi” bakış açısıyla yönetilmesi düzenlenmektedir.<sup>197</sup>

Kriz yönetmeliği ve bu yönetmeliğe dayalı olarak çıkarılan “Kriz Yönergesi” ile merkez ve taşradaki kriz yönetimi yapılanması düzenlenmiştir.<sup>198</sup> Belirlenen düzenlemede bir kriz anında (doğal afetler de dahil olmak üzere) merkezde

---

<sup>197</sup> 30/09/1996 tarih ve 96/8716 sayılı yönetmelik, 09/01/1997 tarih ve 22872 sayılı R.G.

<sup>198</sup> Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998

başbakanlığa bağlı olan, ancak uygulamada MGK Genel sekreterliği bünyesinde ve binasında faaliyet gösterecek iki adet kurul öngörülmektedir. Bu kurullar;

- a. - Kriz Koordinasyon Kurulu,
- b. - Kriz değerlendirme ve Takip Kurulu'dur.

**a. Kriz koordinasyon kurulu;**

Krizle ilgili en üst düzey karar organı olup, genel kararları almak; krizle ilgili uygulanacak yönetim modeline hükümet adına karar vermek üzere ön çalışmaları yapıp hükümete teklifte bulunmak işlev ve yetkilerine sahiptir.

Kriz koordinasyon kurulunun teklifi üzerine kriz/afet anı ve sonrasında olağanüstü hal, seferberlik, sıkıyönetim gibi olağan dışı yönetim usullerine geçilmekte veya "Afet yasası" hükümlerine göre afet durumu ilan edilip afetle mücadele edilmektedir.

Krizle neden olan hadisenin özelliğine göre diğer bakanlıklar ile il ve ilçelerde "Kriz Merkezleri" ile "Bölge Kriz Yönetim Merkezlerinin" kurulmasına karar verilmektedir.

Kriz Koordinasyon Kurulu, Başbakanın veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının (uygulamada bir Başbakan Yardımcısı olmaktadır) başkanlığında oluşup çalışmalarını yürütmektedir. Afetlerde ise oluşumunda şunlar görev almaktadır.

Başbakan veya Başbakan Yardımcısı-Başkan:

Üyeler; Adalet, Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Tarım ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre Bakanlarıdır. Kurulun Koordinatörlüğü ve sekreteryasını MGK Genel Sekreteri yürütmektedir. Bu niteliği ile kurul afet sonrasında yönelik sivil bir organizasyon olmasına rağmen çalışmaları yürütme ve takip açısından askeri bir nitelik taşımaktadır. 2004 yılında yapılan MGK ile ilgili düzenlemeler sonrasında bir ölçüde de olsa sivil nitelik kazanmıştır.

Kurul, başkanın isteği üzerine ve kurul üyeleri veya bir alt kurul olan kriz değerlendirme ve takip kurulunun teklifi üzerine toplanmaktadır.

**b. Kriz değerlendirme ve takip kurulu:**

Krizle/afetle ilgili en üst düzeyde teknik ve bürokratik çalışmaları yürütmek, üst karar organı olan "Kriz Koordinasyon Kurulunda" alınan kararların uygulamasını

sağlamak ve takip etmekle görevlidir. Bu niteliğinden dolayı Kriz Değerlendirme ve takip kurulu Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında ilgili bakanlıkların Müsteşarları, yoksa en üst düzey diğer bürokratlarından oluşur. Buna ilaveten Kurul çalışmalarına Genel Kurmay Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği temsilcileri, Atom Enerjisi Kurumu ve YÖK Başkanları, Hazine ve Dış Ticaret, MİT, DPT Müsteşarları ile Kızılay Genel Başkanı katılır.

Kurul Başbakanlık Müsteşarının başkanlığı ile MGK Genel Sekreterinin Koordinatörlüğünde çalışmalarını periyodik olarak yürütür.

İhtiyaç halinde Başkan veya Genel Sekreterlik tarafından olağanüstü olarak ta toplantıya çağrılmaktadır.

Kurulun görevleri yönetmeliğin 9. Maddesinde sayılmış olup, şunlardır.<sup>199</sup>

—Krizle ilgili olarak Bakanlar Kurulu veya Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından alınan kararların ve verilen direktiflerin yerine getirilmesini sağlar. Uygulamayı takip eder.

—Krizle ilgili bilgi ve verileri değerlendirir alınacak önlemleri belirler, uygulanmasını sağlar, görevlendirmeler yapar.

—Kurumlar arasında koordinasyonu sağlar,

—Kamu kesiminde bulunan kaynakları tespit ettirerek kriz/afet sonrası çalışmalara yönlendirir.

—Gerekli gördüğü takdirde afet/kriz döneminde uygulanmak üzere olağan üstü hal, sıkıyönetim veya seferberlik hali ilan edilmesini bir üst kurula teklif eder.

— İhtiyaç duyuyorsa Kriz Koordinasyon kurulunun toplanmasını teklif edebilir. Ayrıca uygulamanın tek elden yürütümü ve takibini sağlamak için kendisine bağlı olarak çalışan, Kriz durumlarında teknik ve bürokratik çalışmaları yürütmekle görevli olan Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Sekretaryasını yetkilendirir.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> 30/09/1996 tarih ve 96/8716 sayılı yönetmelik, yayımı: 09/01/1997 tarih ve 22872 sayılı R.G.

<sup>200</sup> Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1988, s. 3-2.



## **2. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu:**

### **a. Kurulun yasal dayanağı ve oluşumu:**

Afetler konusunda görev yapmak üzere kurulması gereken esas kurul burasıdır. Kurul dayanağını Afetler Yasası ile bu yasanın uygulamasını düzenleyen 88/12777 sayılı yönetmenlikten almaktadır.<sup>201</sup>

Kurul bir afet anında afetin bir ilin sınırlarını ve imkânlarını aşması, birden çok ili kapsamaması ve genel hayatı etkileyen afetlerden sonra (insan yapımı veya doğal afet ayrımı yapılmaksızın) faaliyete geçmekte olup, afetle ilgili alınması gereken önlemleri tespit etmekte, çalışmalarını yürütmektedir.

Kurul Bayındırlık ve İskân Bakanlığı müsteşarının başkanlığında toplanmakta olup, ilgili bakanlıkların müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği genel başkanı ile Genel Kurmay Başkanlığı temsilcisi de kurula katılmaktadır.

### **b. Afetler merkez koordinasyon kurulunun görevleri:**

—Kurul afet ile ilgili olarak Başbakanlık veya Bayındırlık Bakanlığından alacağı talimatların uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür.

—Afet bölgesindeki Valiliklerle irtibat kurarak karşılaşılan sorunlar ve ihtiyaçların giderilmesini sağlar, afetle ilgili olarak çalışan bakanlıklar ile kurumların aralarındaki koordinasyonu yürütür.

—Dışarıdan veya ülke içinden gelen yardımların toplanması ve koordinasyonunu sağlamaktadır.

Kurulun sekretarya görevi ve çalışmaları Afet işleri Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Bu niteliği ile Bayındırlık Bakanlığı ve özellikle de Afet İşleri Genel Müdürlüğünün yönlendirmesi altındaki bir kurul niteliğindedir.

### **c. Kurulun değerlendirilmesi:**

Kurulun bu niteliği sonucunda işlevlerine eleştirel yönden bakacak olursak şunları söyleyebiliriz;

a- Kurul ülke düzeyindeki büyük afetlere, özellikle insan yapımı-teknolojik afetlere karşı yetersiz durumdadır. Büyük afetler sonrası gerekli olan geniş çaplı organizasyonları yapamamaktadır. Bu nedenle 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremlerinde olduğu gibi önemli afetlerde Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

<sup>201</sup> 08/05/1998 tarih ve 19808 sayılı R.G.

veya Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu gibi başka yapılanmalar afet yönetiminde devreye girmektedir.

b- Büyük afetlerde ülke düzeyinde yürütülecek olan genel nitelikteki afet çalışmalarında bu kurul ve bağlı olarak çalışacak yürütme birimi yetersiz kalmaktadır. Kurulun niteliği gereği taşra örgütleri ve yerel yönetimlere icrai nitelikli müdahalesi ve yönlendirmesi olamamaktadır.

c-Büyük afetlerde ivedi olarak ihtiyaç hissedilen geniş çaplı insan kaynağını sağlayacak olan askeri birimlerle kurulacak ilişkilerde kurul yetersiz kalmaktadır. Taleplerini merkezde Başbakanlık aracılığı ile taşrada ise Valilikler ve Kaymakamlıklar aracılığı ile askeri birimlere iletilebilmektedir. Ortak çalışma aşamasında ise askeri birimler karşısında yönetim/ organizasyon yönüyle yetersiz ve yasal yönden de yetkisiz durumda kalmaktadır.

Açıklamaya çalıştığımız bu tespitler doğrultusunda “Afetler Merkez Koordinasyon Kurulunun” ülkenin karşılaşacağı büyük afetler karşısında yetersiz kalacağı ancak lokal düzeydeki sınırlı yer ve zamanda etkili olan afet/acil durumlarda fonksiyonel olabileceği düşünülmektedir.

### **3. Olağanüstü hal koordinasyon kurulu;**

Ülkemizde olağanüstü yönetim usullerinden olan olağanüstü hal yönetiminin afetlerde uygulanabilecek yönetim hallerinden biri olduğu Anayasa ve Olağanüstü Hal Yasası ile belirlenmiştir. (Anayasa md. 119, 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu md. 1/a)<sup>202</sup>

Olağanüstü hal ilanı ve sonrasında ülke düzeyinde yönetsel koordinasyon Başbakanlıkça sağlanmaktadır. Başbakan Olağanüstü Hal ilanını gerektiren durumun niteliğine göre koordinasyon görevini ilgisi olan Bakanlığa verebilmektedir. Koordinasyon görevi Başbakanlıkta oluşturulacak bir kurul olan Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu tarafından yürütülmektedir. Kurul olağanüstü hali gerektiren durumla ilgisi olan bakanlıkların temsilcilerinden oluşmaktadır.

Ülke düzeyinde olağanüstü hali gerektirecek durumların ortadan kalkmasıyla birlikte kurulun oluşumu ve görevleri de sona ermektedir.

---

<sup>202</sup> 27/10/1983 tarih ve 18204 sayılı R.G

Olağanüstü durumun ülkenin bir bölümünü / bölgesini etkilediği hallerde bölgesel düzeyde olağanüstü hal uygulaması yapılabilmektedir. Böyle hallerde bölgesel düzeyde olağanüstü hal teşkilatlanmasına gidilmektedir. Türkiye de 1980 li yılların sonunda başlamak üzere, terör olayları ile ilgili olarak olağanüstü hal uygulaması bölgesel düzeyde yapılarak bölge valiliği kurulmuş ve olağanüstü hal yönetimi uygulanmıştır. Yine 1999 Marmara depreminden sonra olağanüstü hal ilan edilmeksizin 1 yıl süreli olarak Kocaeli ili merkez olmak üzere afetle ilgili işlerin yürütümünden sorumlu olmak üzere, bölge valiliği(Afet Bölge Koordinatör Valiliği) uygulaması ve teşkilatlanması yapılmıştır.<sup>203</sup>

Olağanüstü halin uygulandığı bölgelerle sınırlı kalmak üzere taşrada il ve ilçe düzeyinde olağanüstü hal büroları şeklinde örgütlenmeye gidilmektedir.<sup>204</sup>

### **C. Afetlerde Görevli Diğer Bakanlıklar ve Kurumlar:**

Ülkemizde afetlerde esas sorumlu ve yetkili bakanlıkların İçişleri ve Bayındırlık Bakanlıkları olmalarıyla birlikte, afetlerin türüne göre diğer bazı bakanlıklar da görevli ve yetkili durumda olmaktadır. Afetlerin doğal veya insan ürünü afet türlerinden birisi olması bu durumu belirlemektedir.

Doğal afet türlerinden olan sel ve taşkınlarda DSİ Genel Müdürlüğü sorumlu ve afetle mücadele ile görevlidir. DSİ genel müdürlüğü afetle mücadeleyi yürütürken özellikle illerde Valiliklerden yardım istemekte, uygulamada Valilikler afetle mücadele etme durumuna gelmektedir. DSİ Genel Müdürlüğünün sel ve taşkın afeti ile özellikle barajlarda oluşabilecek herhangi bir afet tehlikesini yönetecek, müdahale edebilecek bir yönetsel düzenlemesi ve öngörüsü bulunmamaktadır.<sup>205</sup>

Ülke dışından yönelecek nükleer saldırılar ile nükleer kazalara karşı afet çalışmalarını yürütme görevi Türkiye Atom enerjisi kurumuna verilmiştir.<sup>206</sup> Nükleer kaynaklı afetin bir düşman saldırısı sonucu olması durumunda Genel Kurmay

<sup>203</sup> 14/09/1999 tarih ve 576 sayılı KHK., Yayın Tarihi: 23/09/1999 tarih ve 23825 sayılı R.G.

<sup>204</sup> 84/7778 sayılı ve 21/02/1984 tarihli yönetmelik, Yayın Tarihi 08/03/1984 tarih ve 18335 sayılı R.G

<sup>205</sup> 4373 sayılı Kanun, Yayın Tarihi, 21/10/1943 tarih ve 5310 sayılı R.G.

<sup>206</sup> 2690 sayılı T.A.E.K. Kanunu, Yayın Tarihi, 13/07/1982 tarih ve 17753 sayılı R.G. ve bknz: Çevrimiçi: www.taek.gov.tr.

Başkanlığı ile İçişleri Başkanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü görevli olmaktadır.<sup>207</sup>

Ülkenin genel sağlığını etkileyebilecek bir salgın hastalık veya afet halinde ise Sağlık Bakanlığı görevli olmaktadır. Sağlık Bakanlığı afetle mücadelesini tüm ülke genelindeki örgütleri ile yerine getirmektedir.<sup>208</sup>

Sağlıkla ilgili afetin hayvansal kaynaklardan doğması ve yayılması durumunda ise Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı görevli olmaktadır.<sup>209</sup>

Büyük orman yangınları ile çevresel felaketlerde ise Çevre ve Orman Bakanlığı görevli kurumdur.<sup>210</sup> Afetle mücadele çalışmaları bu bakanlığın koordinasyonu altında yürütülmektedir.<sup>211</sup>

Görüldüğü gibi ülkemizde afetle ilgili olan politikaları geliştirmek, önleyici tedbirleri almak, afet sonrası çalışmaları yürütmek üzere genel yetkili kuruluş Afet İşleri Genel Müdürlüğü olmasına rağmen, afetin türüne göre pek çok kuruluş görevli ve yetkili durumdadır. Bu kadar dağınık bir yapılanmayla görev ve yetkilerin dağıtılması sonucunda ise etkinliği oldukça sınırlı, verimliliği düşük bir afetle mücadele kurumsal yapısı ortaya çıkmaktadır.

#### **D. Afetlerle İlgili Danışma Organı/Kurulu (Ulusal Deprem Konseyi):**

1999 yılında meydana gelen Marmara Depremi sonrasında danışma organı olarak işlev görmesi amacıyla bir başbakanlık genelgesi ile kurulmuştur.<sup>212</sup>

Ülke kamuoyunu geniş çapta etkileyen, halkı bilimsel değeri olmayan haber alma ve yorumlamalarla yanlış yönlendiren faaliyetleri önlemek; afet öncesi ve

---

<sup>207</sup> 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, 13/6/1958 tarih ve 9931 sayılı R.G.

<sup>208</sup> Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız

181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 14/12/1983 tarih ve 18251 sayılı R.G.

Sıtkı ÇORBACIOĞLU, Süleyman Çelik, "Afetler ve Acil Sağlık Hizmetlerinin Reorganizasyonu", Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi, ed. Coşkun Can Aktan-Ulvi Saran, Ankara 2006.

3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu. 15/05/1987 tarih ve 19461 sayılı R.G.

<sup>209</sup> 441 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, 9/8/1991 tarih ve 20955 sayılı R.G., ve çevrimiçi: [www.tarim.gov.tr](http://www.tarim.gov.tr).

<sup>210</sup> 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 08/05/2003 tarih ve 25102 sayılı R.G.

<sup>211</sup> 6831 sayılı Orman Kanunu. 08/09/1956 tarih ve 9402 sayılı R.G.

<sup>212</sup> 21/03/2000 tarih ve 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

sonrası çalışmalarda (özellikle de depremlerle ilgili hususlarda) düşünce üretmek ve kamuoyunu aydınlatmak fonksiyonlarını üstlenmesi öngörülmüştür.

Uygulamada ise kurulun ülke düzeyinde afetle ilgili bilimsel çalışmalarda görüş birliği sağlaması, halkın afetler hususunda önceden ve afet anında sağlıklı şekilde bilgilendirilmesini ana işlev olarak benimsediği görülmüştür.

Geçen süre zarfında etkin olamadığı, sadece ismi olan bir kurul görünümü verdiği gözlenmektedir. Ocak 2007 de yürürlüğe konulmasındaki aynı usulle yine bir Başbakanlık Genelgesi ile uygulanmasına son verilmiştir.<sup>213</sup>

#### **E. Doğal Afet Sigortaları Kurumu:**

27 Aralık 1999 tarihinde 587 sayılı KHK ile afetlerde(depremlerde) binaların karşılaşacakları zararları tazmin etmeye yönelik sigorta çalışmalarını düzenleme amacıyla kurulmuştur.<sup>214</sup> Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak kamu tüzel kişiliği şeklinde örgütlenmiştir. Kurum biri başkan olmak üzere KHK de belirlenmiş olan kurum temsilcilerinden oluşan yedi kişiden oluşan Doğal Afet Sigortaları Kurumu Yönetim Kurulu tarafından yönetilmektedir (587 sayılı KHK madde 6).

Doğal afet sigortaları kurumu kurulduğu tarihten günümüze değin 2 milyonun üstünde bina poliçesi yapma sayısına ulaşmıştır. Özellikle deprem riski olan bölgelerde amaçlanmış olduğu seviyeye ulaşmış görünmektedir. Yaptırılan bina poliçelerinin incelenmesinde ülkemizin kalkınmış ve gelir düzeyi yüksek olan Marmara Bölgesinin başı çektiği, onu Ege Bölgesinin takip ettiği görülmektedir. Gelir düzeyi düşük olan ve depreme dayanıklı konut üretmede yetersiz olan doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesinde ise, sigorta çalışmalarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu bölgedeki poliçe oranı toplam bina stokunun % 3 ünden daha azdır.

Tüm bu çalışmalara rağmen ülkemizdeki toplam konut stokuna göre ulaşılan seviye yine de yeterli değildir. Afet riski yüksek bölgelerdeki deprem sigortası çalışmalarındaki ulaşılan rakamlara göre olası bir depremde karşılaşılabilecek kayıpların yine yüksek oranlarda olacağı, bu kaybın sigorta sistemi aracılığıyla karşılanması amacına da ulaşamayacağı anlaşılmaktadır.

<sup>213</sup> 06/01/2007 tarih ve 2007/1 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 06/01/2007 tarih ve 26395 sayılı R.G.

<sup>214</sup> 27/12/1999 tarih ve 23919 mükerrer sayılı R.G.

## **II. TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİ TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ**

Türkiye’de afet yönetimi örgütlenmesinin taşradaki yapılanmasını şema 8 de gösterdiğimiz gibi şöyle özetleyebiliriz (Ek 2).

### **A. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütleri:**

Önceki bölümde özetlemiş olduğumuz merkezi yönetimin merkezdeki örgütlenmesinin taşraya da aynen yansıtıldığı görülmektedir. Taşrada afetle ilgili merkeze bağlı şu örgütler bulunmaktadır.

#### **1. İl Afet Bürosu (İl Bayındırlık Müdürlüğü İmar ve Afet Şube Müdürlüğü):**

İl Bayındırlık Müdürlüklerine bağlı bir şube müdürlüğüdür. Temel görevi ise afet öncesi ve sonrasında il düzeyinde 7269 sayılı Afet Yasasının vermiş olduğu görevleri yapmak, Valilikçe veya Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülecek çalışmaların sekreteryaya görevini yürütmektedir.

İl düzeyinde afet anında uygulanacak olan Afet Planlarını hazırlamak, güncellemek ve uygulamaya hazır hale getirmek yine bu birimin ana görevidir.

#### **a. İl ve ilçe afet planları ( İl ve ilçe acil yardım planları)\***

Taşrada her il ve ilçe düzeyinde afetlerde uygulanmak üzere acil yardım ve kurtarma planları hazırlanmaktadır. 7269 sayılı “Afet Yasasına” dayanılarak 1988 yılında 88/12777 sayı ile çıkarılmış olan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelikle” ile yapılacak bu planların yöntemi ile afetlerde görev yapacak olan örgütlenme belirlenmiştir.

Bu yönetmelikle öngörülen ve İl Afet Büroları tarafından hazırlanan planlarla düzenlenen örgütlenme şöyledir:

#### **b. İl ve ilçe kurtarma ve yardım komitesi:**

Yönetmenlikle belirlenen afetle ilgili il ve ilçe düzeyindeki örgütlenmenin en başında il ve ilçe kurtarma ve yardım komitesi bulunmaktadır.

Bu komite illerde Vali, İlçelerde Kaymakamlıkların başkanlığında, Belediye Başkanı, Jandarma Komutanı, Emniyet Müdürü, Bazı İl Müdürleri, Kızılay ve

---

\* Bknz Çorum Valiliği, Tabii Afetlerde İl Kriz Merkezi Uygulaması ve İl Acil Kurtarma ve Yardım Yönergesi 2000, Yalova Valiliği Afet Planı 2001, Mersin İli-Merkez Afetler Acil Yardım Planı 2004, İstanbul İli Afet Planı 2000.

Garnizon Komutanlığı temsilcilerinden oluşmaktadır. Afet anında Komite Başkanının gerekli görmesi halinde diğer bazı kamu kurum temsilcileri ve sivil toplum örgütleri de bu komiteye katılabilmektedir.

**c. İl ve ilçe acil yardım hizmet grupları:**

İl ve İlçe Acil Yardım ve kurtarma hizmetlerini komiteyle birlikte ve onun altında yürütmek üzere çeşitli komisyonlar öngörülmektedir. Bu komisyonlar ana hatlarıyla 9 adet “Hizmet Grubu” adıyla öngörülmüş olup, bunlara bağlı olacak 23 adet alt komisyonun ise “Servis” adıyla oluşturulması ve faaliyete geçirilmesi gerekmektedir.

**d. İl ve ilçe kurtarma ve yardım komitelerinin görevleri;**

Afet ile ilgili her türlü çalışmayı hazırlamak ve değerlendirmekle görevlidir. Afet Planlarını yapmak, uygulamak, güncellemekle görevlidir. Afet planlarında öngörülen örgütlenmeyi sağlamak, personel görevlendirilmesini yapmak afet öncesi hazırlık ve yetiştirme eğitimlerini yaptırmak diğer görevleri arasındadır.

İl ve ilçe acil yardım komiteleri başkanının çağrısı üzerine toplanır. Büyük afetlerde ise çağrıya gerek olmadan toplanır. Komite afetin büyüklüğüne göre 24 saat çalışma esasına göre görev yapar. Sekretarya hizmetlerini ise afet bürosu yürütür.

İl afet bürolarına afetlerle ilgili bu kadar geniş ve önemli görevlerin yüklenilmiş olmasına rağmen mevcut durumda personel, araç-gereç ve yetkilendirme açısından yetersizlikler olduğu gözlenmektedir. Bu yetersizlik sonucunda afete hazırlanma, zarar azaltma ve afet sonrası çalışmaları yürütme faaliyetlerinde İl afet bürolarının kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirmede zorlandıkları görülmektedir.

İl afet büroları tarafından hazırlanmış olan il düzeyindeki afet planlarının da uygulamada yetersiz kaldığı ve gelişen teknoloji ve kurumsal gelişmeler karşısında etkisiz ve işlevsiz kaldığı görülmektedir. 7269 sayılı yasanın yaklaşık 50 yıllık bir yasa olması ve kurumsal yapılanma açısından hala bir organizasyona gidilememesi ise, afet planının ve planın öngördüğü örgütsel yapılanmanın yetersiz ve demode olmasının diğer bir nedenidir.

İl Afet Planları ile öngörülen İl ve İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri ile bu komiteyle birlikte afet çalışmalarını yürütecek olan acil yardım hizmet gurupları ve

servisler oldukça karmaşık, işlevsel olmayan bir örgütsel yapıyı ortaya koymaktadır. Gereksiz şekilde detaylara kadar girilmesi, 9 adet ana hizmet gurubu, bunların altında çalışacak 23 adet servis adlı alt komite ile afet çalışmalarının yürütülmek istenmesi, gereğinden fazla hantal, mükerrer örgütlenmeye yol açan bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Bir kişinin birden fazla serviste görev üstlenmesi, servislerin çok fazla personele ihtiyaç duyması da bu yapılanmanın ayrı bir riskli yönüdür. Bu kadar personelin hem temini, hem de önceden yetiştirilmesi oldukça güçtür. Bu bulgular böyle bir yapılanmanın zayıf taraflarını ortaya koymaktadır.

## **2. İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri:**

Merkezi yönetimin tahta örgütlenmesinde afetlerle ilgili görev ve sorumluluğu olan ikinci birim İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleridir. İçişleri Bakanlığına bağlı olan Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı olan İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri, İllerde Valilik ve İlçelerde Kaymakamlık teşkilatları içerisinde örgütlenmişlerdir. İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlüklerinin asli görevlerinin “düşman saldırılarına karşı sivil halkın silahsız her türlü korunma faaliyetlerini yürütmek” olmasına karşılık, afetle mücadele ve afet çalışmalarını yürütmek görevi de bazı mevzuatla ilave olarak verilmiştir.<sup>215</sup>

İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlüklerine ilave olarak, sivil savunma hizmetlerinin değişik türlerini yürütmek üzere bu müdürlükler bünyesinde faaliyet yürütmek üzere Sivil Savunma Mahalli Kuvvetleri ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Ekipleri oluşturulmuştur. Bunlara ilaveten doğrudan merkeze bağlı olmak üzere Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri de bulunmaktadır. Arama ve Kurtarma Birlikleri ile Ekiplerinin doğrudan afetlerde görev yapacak şekilde görev tanımlamaları yapılmış ve örgütlenmişlerdir.

Savaş dönemlerinde ve afetlerde sivil halkın korunmasında görev yapacak kamu görevlileri, kurtarma birlikleri ve gönüllü birlikler Sivil Savunma taşra teşkilatının hazırladıkları planlar çerçevesinde tespit edilmekte, oluşturulmakta ve eğitilmektedir.

---

<sup>215</sup> 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu md. 1.  
3152 sayılı kanun, md.12.  
Mersin İli Sivil Savunma Müdürlüğü Afet Planı, 2004.



#### **a. İl ve ilçe sivil savunma planları:**

Sivil Savunma taşra teşkilatı tarafından her ili kapsayacak, o il genelinde uygulanmak üzere Sivil Savunma Planları yapılmaktadır.<sup>216</sup> Bu planların hazırlanması ve uygulanmasından hedeflenen amaç şöyle ifade edilmektedir.

“Planın amacı:

Düşman taarruzları, büyük yangınlar ve doğal afetler sonucu meydana gelen ve gelebilecek mal ve can kaybının en aza indirilmesi için gereken teşkil, tesis ve tedbirlerin düzenlenmesi ile teşkiller, daireler, sosyal yardım kurumları, komşu il ve ilçelerle karşılıklı yardımlaşma ve işbirliğini koordine etmektir.”<sup>217</sup>

İl Sivil Savunma Planlarının amaç bölümü ile birlikte tamamı incelendiğinde ise, sadece düşman taarruzlarına karşı değil, afetlere karşı da mücadele ve müdahale etmeye yönelik bir planlama anlayışı olduğu görülmektedir. Buna ilaveten planlarda afetlere nasıl müdahale edileceğine dair bölümler bulunmaktadır.

Sivil Savunma Planları içerisinde diğer afete hazırlık çalışmalarının yanında, afetlerde ve savaş anlarında yararlanılmak üzere il ile ilgili kritik araç, gereç ve malzemelerin envanterleri tespit edilmekte ve kayıt altına alınmaktadır.

İl genelindeki hayati özelliğe sahip alt yapının tespiti ile afetlerde ve sabotajlara karşı korunması ile ilgili planlar da Sivil Savunma Planları arasında yer almakta, Sivil Savunma İl Müdürlükler tarafından hazırlanmaktadır.

İl Sivil Savunma Planlarının yapımında takip edilecek usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış olan “Sivil Savunma Planlama Esasları” isimli bir iç düzenleyici metin ile belirlenmiştir.<sup>218</sup>

Uygulamada ise, bu planların öngörülleri ve afetlere yönelik örgütlenme önerisi yönünden isabetli olmadığı, uygulanabilirlik ihtimallerinin oldukça düşük olduğu, il ve ilçelerde Bayındırlık İl Müdürlüklerince (İmar ve Afet Şubeleri)

---

<sup>216</sup> Bkn: Mersin İli Sivil Savunma Planı, 2004 .  
Yalova Valiliği İl Sivil Savunma Planı, 2001.  
Adıyaman İli Sivil Savunma Planı, 2005.

<sup>217</sup> Mersin İli Sivil Savunma Planı, 2004. m.1.

<sup>218</sup> Sivil Savunma Planlama Esasları, T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Ankara 1986.

tarafından hazırlamış olan ayrı bir afet planının mevcut olduğu, bu nedenle birbiriyle uyumsuz iki afet planının ortaya çıktığı görülmektedir.

Sivil Savunma Planları esas itibariyle seferberlik ve savaş haliyle ilgili bir plandır. Bu plan dayanağını Bakanlar Kurulunca çıkarılan Sivil Savunma Tüzüğünden almaktadır.<sup>219</sup> Böyle bir nitelik ve amacı olan planlama çalışmasının içerisine doğal ve teknolojik afetlerle mücadeleyle yönelik planlama ile yapılanmanın yerleştirilmiş olması “afet planlarının” daha başlangıçta uygulanabilme şansını ortadan kaldırmaktadır.

#### **b. İl ve ilçe sivil savunma afet komiteleri:**

Sivil Savunma Planlarında afetlere yönelik çalışmaları yürütmek amacıyla Sivil Savunma Mahalli Kuvvetleri oluşturulmaktadır. Bu oluşum “Şehir ve Kasaba Sivil Savunma Teşkilleri” ile “Resmi ve Hususi Müesseselerin Sivil Savunma Teşkilleri” şeklinde bir yapılanma şeklindedir.<sup>220</sup> Bu yapılanma ile illerde sivil savunma çalışmalarına ihtiyaç duyulan durumlar ile afetlerde, sivil savunma hizmetleri ile kurtarma ve yardım çalışmalarında görev almak üzere 8 adet hizmet gurubunun oluşturulacağı öngörülmektedir. Bu hizmet gurupları afetlerde İl Bayındırlık Müdürlüğüne hazırlanan afet planlarına göre oluşturulmuş olan Acil Yardım Hizmet Gurupları ile ortak çalışma yürütmektedir.

#### **c. Sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri - ekipleri:**

Sivil Savunma teşkilatının arama ve kurtarma hizmetlerini yurt çapında yürütmek üzere birlik ve ekipler kurulmuştur. Bu birimlerden arama ve kurtarma ekipleri il müdürlüklerine bağlı olarak çalışırken, yurt çapında 11 adet merkezi ilde doğrudan merkez teşkilatına bağlı olacak şekilde 120 şer personelden oluşan arama ve kurtarma birlik müdürlükleri de kurulmuştur.<sup>221</sup>

İl ve İlçe Sivil Savunma Teşkilatlarının afete yönelik planları ve yürüttükleri faaliyetler incelendiğinde, mevcut yapı içerisinde gerek personel, gerek planlama, gerekse afete yaklaşım olarak yetersiz oldukları görülmektedir.

---

<sup>219</sup> Sivil Savunma İle İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü, Karar Sayısı: 6/3150, Yayımlı: 18/07/1964 tarih ve 11757 sayılı R.G.

<sup>220</sup> 7126 sayılı kanun, md.53.  
6/3150 Sayılı Tüzük, md.11.

<sup>221</sup> 7126 sayılı kanun, md:32

Yasal düzenlemelerde sivil savunma teşkilatının afetle olan ilişkisi ve sorumluluğu tam olarak belirli değildir. Geçen zaman içerisinde Sivil Savunma anlayışındaki gelişme ve değişimlerle paralel olarak kurumsal yapıda ve görev anlayışında reorganizasyona gidilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle özellikle büyük afetler de Sivil Savunma teşkilatı ile afet planlaması yetersiz kalmakta; istenilen düzeyde kapsayıcı ve etkin müdahalede bulunamadığı yönünde sıkça eleştirilmektedir. Mevcut mevzuat yapısı ve örgütlenmesi ile de il ve ilçelerde acil durum ve afet yönetim çalışanlarında istenilen verimi veremediği görülmektedir.

### **3. İl ve İlçe Kriz Merkezleri:**

Türkiye de afetlerden sonra afetle mücadele amaçlı yapılan ve faaliyet gösteren örgütlenmelerden bir tanesi de İl ve İlçe Kriz Merkezleridir. İl ve İlçe Kriz Merkezleri dayanağını Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinden almaktadır. Önceki bölümlerde açıklanan merkezdeki kriz yönetimi (Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi) yapılanmasının taşraya aynen yansımaları şeklinde kendisini göstermektedir.<sup>222</sup>

İl ve İlçe Kriz Merkezleri sürekli değil belirli durum ve dönemlere mahsus geçici bir yapılanma ve yönetim halindedir. Olağan yönetim halinden olağan dışı/üstü yönetim haline geçiş sürecinde başvurulan dönemsel ve geçici bir yönetim şeklidir.

İl Kriz Merkezlerinin kurulmasına Başbakanlık Kriz Merkezi bünyesindeki Kriz Koordinasyon Kurulu önerisi üzerine Başbakanın onayı ile karar verilmektedir. Aynı usulle de faaliyetlerine son verebilmektedir.

İl Kriz Merkezi değişik durumlarda faaliyete geçirilir. Bunlardan birisi de afet halindedir. Afetin vukuunun yaklaşması, kaçınılmaz olması veya vukuu bulmasından sonra il ve ilçe kriz merkezleri faaliyette başlamaktadır. Afetin devamı ve afet sonrası acil kurtarma döneminde yürütülen çalışmalar bu merkezlerden koordine edilmektedir. Bu nitelikleriyle İl ve İlçe Kriz Merkezleri afetlerde kurumlar arası koordinasyonu sağlama işlevini yerine getirmektedir.

---

<sup>222</sup> Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği , md: 4-e, 11.  
Başbakanlık Kriz Merkezi Yönergesi, Ankara 1988, s: 7-1

İl/İlçe Kriz Merkezlerinin afetlerde hangi görev ve sorumlulukları üstleneceği ve ne şekilde örgütsel yapılanmaya gideceğine dair mevzuatta bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle İl/İlçe Kriz Merkezleri sadece üst karar organı olarak örgütlenmekte, afetle ilgili çalışmaların ise İl Afet Planları, İl Acil Yardım ve Kurtarma Komitesi ve Hizmet Guruplarının çalışmaları ile İl Sivil Savunma Müdürlüklerin Sivil Savunma ve Afet Planlarının doğrultusunda yürütüldüğü görülmektedir.

İl ve İlçe Kriz Merkezleri afetin büyük olması veya afetin genel hayatı etkilediği durumlarda bu isimle kurulmaktadır. Afetin küçük olması veya acil durum uygulaması gereken durumlarda ise “kriz masası” uygulamasının yapıldığı görülmektedir. Ancak yönetmelikte “kriz masası” ismiyle bir yönetim şeklinin öngörülmediği görülmekte, bu yöntemin tamamen uygulamadan kaynaklanan bir yönetim zorunluluğuna çözüm bulma yolu olarak geliştirildiği anlaşılmaktadır.

**a. İl ve ilçe kriz merkezi yönergesi:**

Türkiye de Merkezi Yönetim tarafından büyük afetlerden sonra uygulanmakta olan yönetim şekillerinden birisi olarak gördüğümüz Kriz Yönetimi uygulamasının taşraya yansımalarının ise, her il ve ilçede hazırlanması zorunlu olan “İl ve İlçe Kriz Merkezi Yönergeleri” ile düzenlendiği görülmektedir. Bu yönergeler Valilikler tarafından hazırlanıp İçişleri Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir.<sup>223</sup>

Bu yönergelerde kriz/afet anında nasıl teşkilatlanılacağı, bu teşkilatın çalışmaları ile ilgili usul ve esasların neler olduğu düzenlenmekte, merkezin afet sonrası çalışmalarında sekretarya hizmetlerinin de ne şekilde yürütüleceği de belirlenmektedir.

**b. İl ve ilçe kriz merkezlerinin yapılanması:**

İl/İlçe Kriz Merkezlerinin yapılanması yukarıda bahsettiğimiz gibi Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ve Yönergesi ile düzenlenmiştir. Bu idari

---

<sup>223</sup> Bknz. Çorum Valiliği Tabii Afetlerde İl Kriz Merkezi Uygulaması ve İl Acil Kurtarma ve Yardım Yönergesi 2000, Yalova Valiliği İl Kriz Merkezi Yönergesi 2001, Sakarya Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi 1999, İstanbul Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi 1999, Adıyaman Valiliği İl Kriz Merkezi Yönergesi 1999, Mersin Valiliği İl Kriz Merkezi Yönergesi 1999.

metinlerde il ve ilçe kriz merkezlerinin Vali veya Kaymakam başkanlığında faaliyete geçeceği özet olarak belirtilmiş, ancak diğer örgütsel yapılanmayla (karar ve yürütme organları ile alt hizmet guruplarıyla) ilgili ayrıntılı düzenlemelerde bulunulmamıştır. Bu nedenle İl ve İlçe Kriz Merkezlerinin teşekkülüyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler iller/ilçeler tarafından hazırlanan ve hazırlanışında Başbakanlık Kriz Merkezi Yönergesi örnek alınan Kriz Merkezi Yönergeleri ile yapılmaktadır.<sup>224</sup>

Kriz Merkezleri kendi yapılanmaları içerisinde; (a) üst karar organı olarak adlandırabileceğimiz bir kurul, (b) uygulamaları yürütmek ve takip etmekten sorumlu olan Vali Yardımcısı başkanlığında ildeki üst düzey kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan icra organı niteliğinde olan başka bir kurul ile (c) Kriz Merkezinin büro hizmetlerini yürüten, lojistik destek ve ikmal ihtiyaçlarını karşılayan Sekreteryaya Bölümünden oluşmaktadır.

İl/İlçe kriz merkezleri karar organları İlde Vali veya görevlendireceği Vali Yardımcısı başkanlığında, İlçede ise Kaymakam başkanlığında kurulur. Kriz Merkezi kurulan yerin belediye başkanı ile ilgili kurumların il ve ilçe müdürleri kriz merkezi karar organına dâhil edilir.<sup>225</sup>

İl Kriz Merkezlerinin karar organınca alınan kararların uygulanması ve takibini sağlamak üzere “Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulları” oluşturulmaktadır. Bu kurul Vali Yardımcısı ve Kaymakam başkanlığında il/ilçedeki üst düzey kamu görevlileri veya yardımcılarında oluşmaktadır.

Sekreteryaya ise temel olarak il afet bürosu ile il sivil savunma müdürlüğü personelinde oluşmaktadır. Bu büro kriz merkezinin tüm yazışma-haberleşme hizmetlerini yerine getirmektedir. Kriz merkezi sekreteryası afet hallerinde bu hizmeti görürken, kriz öncesi ve sonrası dönemde krize hazırlık çalışmalarını dar kadro/çekirdek kadro olarak yürütmektedir. Kriz anlarında ise diğer kurumlarda görevlendiren personel ile hizmeti yürütecek yapıya kavuşturulmaktadır.

İl/İlçe Kriz Merkezi kriz durumu ile ilgili kararları alır, uygulanmasını kamu kurum ve kuruluşlarından ister. Toplanması için zaman belirlenmesi ve sınırlanması yoktur. Afetin vukuundan itibaren kriz uygulaması öngörülüyorsa kendiliğinden

---

<sup>224</sup> Mersin İl Kriz Merkezi Yönergesi 1999, s: 8-9, Adıyaman İl Kriz Merkezi Yönergesi 2004.

<sup>225</sup> Başbakanlık Kriz Merkezi Yönergesi, md. 7-1.

(re'sen) veya gerekli hallerde başkanın çağrısı üzerine toplanır. Kararlarını oy birliği ile alır.

**c. Bölge kriz merkezleri:**

Türkiye'de Merkezi ve Taşra Yönetiminin kriz anındaki yapılanmasını düzenleyen "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi" il ve ilçe kriz merkezlerinin üstünde ve onlardan ayrı görev yapmak üzere "Bölge Kriz Merkezleri"nin yapılanmasını da öngörmüştür. Afetlerde görev yapmak üzere tasarlanan bu örgütlenmenin merkezden gönderilecek personel ile oluşturulacağı öngörülmektedir. Bu örgütlenmede hangi kurumların ve hangi düzeyde temsilcilerinin yer alacağı net olarak belirlenmemiştir.

Yönetmelik ve yönerge hazırlanırken iyi niyetle tasarlandığını düşündüğümüz böyle bir örgütsel yapılanmanın, Türk Kamu Yönetimi yapısıyla uyum sağlayamayacağı 1999 Marmara Depremi sonrasında kurulan "Afet Bölge Valiliği" ve bünyesinde kurulmuş olan "Afet Bölge Koordinatörlüğü" uygulamasıyla görülmüştür. Afetlerde görev üstlenecek Bölge Kriz Merkezlerinin tasarlanmasında şu eksiklikler görülmektedir.

— Böyle bir örgütlenmenin uygulamasını yürütmek üzere görevlendirilecek profesyonel personele merkezi yönetim sahip değildir.

—Bölgesel örgütlenmenin nasıl ve ne ölçülerde olacağı ile görev ve yetkileri muğlak bırakılmıştır.

—Afetle ilgili tüm yasalarda il valileri ve ilçe kaymakamları birincil derecede yetkili gösterilirken, onlarla aynı yetkileri kullanacak, aynı görev sahalarında müdahil olacak ikinci bir organ oluşturulmaktadır. Bunun sonucunda ise yetki ve görev çatışmalarının olması kaçınılmazdır.

**d. İl ve ilçe kriz merkezlerinin değerlendirilmesi:**

İl/İlçe Kriz Merkezleri ile Bölge Kriz Merkezleri teşkilatlanma ve görev ile ilgili dayanaklarını Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetimi Yönetmeliği ve Yönergesinden almaktadır. Bu idari metinlerin dayandığı yasal bir düzenleme olmadığı için il ve ilçe kriz merkezleri de yasal yönden dayanaksız kalmaktadır. Bu zayıf yapısal durum personel ve kadro açısından da kendini göstermektedir.

İl ve İlçe Kriz Merkezlerinin kriz dönemlerinde krizi değerlendirme (afeti değerlendirme) ve krize/afete müdahale etme ile afetle ilgili çalışmalarını yürütme konularını düzenleyen sistematik bir yönetsel metni bulunmamaktadır. Bazı il valiliklerince hazırlanmış olan kriz merkezi yönergelerinin ise; İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Kriz Yönergesinin örnek alınması suretiyle hazırlanmış olduğu görülmektedir. Bu yönergelerin içerik olarak birbiriyle aynı, teşkilatlanma yönünden yerel yapılanma ve ihtiyaçların farklılığını yansıtmayan yapıda olduğu görülmektedir.

Taşrada kurulacak olan Kriz Merkezlerini düzenleyen müstakil bir idari metin olmaması nedeniyle Başbakanlık veya Bakanlıkların Kriz Merkezi yönergeleri örnek alınarak hazırlanan il ve ilçeler yönergelerinin teşkilatlanmayla ilgili çelişkiler içerdiği görülmektedir. Bu yönergelerden bazılarının karar ve uygulama organlarını birleştirdikleri, bazılarının ise karar organlarına hiç yer vermedikleri görülmektedir.

Böyle bir kurumsal yapılanma ve yönetsel düzenlemelerin uygulamaya yansımada ise, kriz anında ve sonrasında yapılan işlemler ve yürütülen çalışmaların o yerdeki yöneticilerin bireysel yeteneği, öngörüsü ve inisiyatifine bırakılmasıyla sonuçlanmaktadır. Kriz durumlarında yürütülen çalışmaların sonucunda ise birbirinden farklı, sistematik bütünlüğü olmayan sonuçlar elde edilmektedir.

#### **B. Afetlerde Vali ve Kaymakamların Görev, Yetki, Sorumluluk ve Fonksiyonları:**

Türkiye de afetlerde uygulanmakta olan güncel yönetim örgütlenmesinin incelenmesinde taşra da birincil sorumluluğun Mülki İdare Amirlerinde (Vali ve kaymakamlarda) olduğu görülmektedir. Merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin başı olan ve merkezin taşradaki temsilcisi rolünü üstlenen Vali ve Kaymakamları afetlerden sonra yürütülen tüm faaliyetlerde de yetki ve sorumluluk üstlenmektedir. Vali ve Kaymakamların afet yönetimindeki yetki ve sorumlulukları incelenirken afet sürecini iki aşamalı olarak ele almak gerekmektedir. Afet öncesi önleme ve zarar azaltma çalışmalarında M.İ.A. lerinin yetki ve sorumlulukların oldukça azdır. Vali ve Kaymakamların görev ve yetkilerini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 7269 sayılı Afetler Yasasında sınırlı şekilde zarar azaltma ve önleme sorumluluğu

verilmiştir. Afetlerin kırsal alanda olacağı ve kırdaki yaşayanların bundan etkileneceğini öngören bu yasalarda kentsel alanda ve kitle halinde yaşayan kentli insanın afetten ve afetin etkilerinden korunmasına yönelik hükümler bulunmaktadır. Taşra yönetiminde mülki idarenin birinci rolü il ve ilçede kamu huzurunu, kamu güvenliğini can ve mal güvenliğini sağlamak, bazı hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak, gözetlemek ve denetlemektir.

Afetlerin en ayırt edici özelliğinin, afetlerin ortaya çıkmalarıyla birlikte mevcut olan kamu düzenini ve toplumsal huzuru bozması, devlet çarkını işlemez hale getirmesi olduğunu görmüştük. Bu nitelikleriyle afetler birincil derecede mülki idare amirlerinin sorumlu oldukları kamusal alanı ve fonksiyonlarını etkilemektedir.

Bu nedenle görev sorumlulukları gereği bozulan kamu düzenini ve toplumsal huzuru sağlamakla yükümlü olan M.İ.A. leri (Vali ve Kaymakamlar) afetlerde doğrudan sorumluluk sahibi olarak işlev görmektedir.

Afetlere müdahale etmek, afet sonrası İl ve İlçe düzeyinde yürütülecek tüm faaliyetleri koordine etmek, öncelikle afet bölgesinde yaşayan insanların can güvenlikleri olmak üzere mal ve konut güvenliklerini sağlamak ta M.İ.A. lerine ait görevlerden olup, afetlerdeki rollerini ortaya koymaktadır.<sup>226</sup>

Afetlerle ilgili temel yasa olan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerde Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ile de mülki idare amirlerine (Vali –Kaymakam) afetlerde birincil derecede sorumluluk ve işlev verilmektedir. 7269 sayılı “Afetler yasasının 4.6.7.8.9 ve 13. maddelerinde mülki idare amirlerinin kullanacakları, afetlerde doğrudan M.İ.A lerinin görev, yetki ve sorumluluklarının belirleyen hükümler bulunmaktadır. Bu kanunun 6. maddesinde afetlerde M.İ.A. lerine verilen olağanüstü yetkiler sayılmakta, 13. maddesinde ise yine afet sonrası da uygulanmak üzere afet olmuş bölgelerdeki gayri menkullerin malikleri tarafından kullanılmasını ve tasarruflarını kısıtlayıcı tedbirler almaya yetkili kılınmaktadır.

Vali ve Kaymakamların afetlerde ki sorumluluk ve rollerini afetin ikinci aşaması diyebileceğimiz afet sonrası müdahale, kurtarma ve iyileştirme çalışmaları yönünden incelediğimizde ise, adı geçen yasalarda bu işlevlere bu yöne yönelik

---

<sup>226</sup> 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu madde:11,12,21 ve diğer maddeleri.



hükümlerin yoğunlukla bulunduğunu görmekteyiz. Bu durumda Türkiye'deki afet yönetim örgütlenmesinde Vali ve Kaymakamların rollerini önleme ve zarar azaltmada daha fazla afet sonrası kurtarma ve iyileştirmeye yönelik olduğu sonucuna varırız. Daha açık ifade ile Türkiye'deki yasal düzenleme ve afet yönetim örgütlenmesinde afet sonrası müdahale ve afet çalışmalarını yürütmeye yönelik bir yapılanma öngörülmekte, Vali ve Kaymakamlar da buna uygun roller öngörülmektedir.

### **III. AFETLERDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE AFETE YÖNELİK TEŞKİLATLANMASI**

Afetler sonuçları ve etkileri bakımından insanların günlük hayatını etkileyen, felce uğratan olaylardır. Özellikle de insan yerleşmesine mekan olan kentlerde afet sonucunda olumsuz etkilenme daha etkin ve yoğun hissedilmektedir. Ülkemizde yoğun yerleşmeye mekân olan kentsel merkezlerde mahalli ve müşterek ihtiyaçlar yerel yönetimler tarafından özellikle de belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Kentsel alanlarda mahallin müşterek ve günlük hayata yönelik görev ve sorumlulukları belediyeler tarafından yerine getirilirken, son yıllarda yaşanmış olan deprem ve benzeri afetlerde belediyelerin hem yetki yönünden, hem de kaynak ve personel açısından yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu durum ise yerel yönetimlerin afet yönetimi konusundaki etkinliğinin sorgulanması sonucunu doğurmaktadır.

#### **A. Yerel Yönetimlerin Afetlerdeki Roller:**

Afet yönetimindeki 4 aşama göz önüne alınırsa afet öncesi ve sonrasındaki afet yönetimi aşamalarında belediyelerin yetki ve görevlerinde yetersizlik görülmektedir. Afet öncesi çalışmalardan olan zarar azaltma ve afete hazırlık çalışmaları ile ilgili olarak imar planlaması, yapı denetimi ve afet çalışmalarının yürütümünü düzenleyen yasal metinlerde belediyelere sorumluluk yükleyen açıkça yetki veren hükümler bulunmamaktadır. Bunun sonucunda da belediyeler bu sorumluluklarını yerine getirecek yapılanmaya gidememiştir.

Türkiye'deki afet yönetimi sistemini düzenleyen yasal metinlerde Yerel Yönetimlere afet anı ve afetin sonrasında yapılacak olan çalışmalarda sorumluluk ve görev yükleme konularında eksiklikler bulunmaktadır. Afetler yasası ve bu yasanın uygulamasını düzenleyen yönetsel metinlerde afete müdahale etme görevi ile afet

sonrası yapılacak çalışmaları yürütme yetkisinin merkezi hükümete verildiği görülmektedir. Bu öngörüye uygun olarak ta afet çalışmaları merkezi yönetim veya onun yönlendirdiği kuruluşlar tarafından üstlenilmektedir.

Afet çalışmalarına yönelik yapılan bu öngörünün kamu yönetimine yansması ise yerel yönetimlerin kendilerini afet çalışmalarından uzak tutmaları sonucunu vermektedir. Afete müdahale etme sürecinde yerel yönetimler kısmen sorumluluk üstlenmeseler bile, afet sonrası yürütülecek iyileştirme uzun vadeli rehabilitasyon çalışmaları yerel yönetimlerin sorumluluğu ve yürütümü altında olmalıdır. Ancak uygulamada ülkemizdeki afet sonrası yürütülen bu çalışmaların da merkezi hükümete bağlı birimler tarafından üstlenildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin afet çalışmaları ile ilgili nitelikli personel ve teşkilatlanmadaki yetersizlikleri ile uzun vadeli finansal kaynak bulmada zorlanmaları böyle bir durumun merkezi yönetim birimleri tarafından üstlenilmesini kolaylaştırmaktadır.

Afet yönetimi çalışmalarında merkezi yönetimin bu derece etkin olmasının bir diğer yansması ise yerel yönetimlerin bu yöndeki teşkilatlanmaya gitmekte gönülsüz davranmaları, kendi bünyelerinde görev ve sorumlulukları açıkça ortaya koyamamaları sonucunu vermektedir.

## **B. Yerel Yönetimlerin Afet Yönetimiyle İlgili Rollerindeki Yeni Gelişmeler:**

1999 yılında yaşanan Marmara Depremi sonrasında yerel yönetimlerin afet yönetimindeki görev ve işlevlerinin açıklığa kavuşturulması ve afetlerde daha fazla rol verilmesi görüşü yaygınlaşmaya başlamıştır.

Öncelikli olarak yerel yönetimlerin afet çalışmalarına bütçe ve kaynak aktarmalarını sağlayacak yönetsel ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Gelişen zaman içerisinde ise yeni yerel yönetimler yasalarında bu kurumlara afet çalışmalarında daha fazla işlev yükleyen düzenlemelere gidilmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerle afet çalışmalarında yerel yönetimlerin görev ve yetki yönünden sıkıntı çektikleri konularda rahat hareket etmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır.

### **1. Afet yönetiminde belediyelere verilen yeni sorumluluklar:**

5393 sayılı Belediyeler Yasasının görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen 14. maddesinde belediyelere afetle ilgili olarak “acil yardım, kurtarma” görevleri

verilmektedir. Aynı yasanın 53. maddesinde de afetle ilgili olarak belediyelerin “afet ve acil durum planlarını yapacağı, ekip ve donanım hazırlayacağı” öngörülmüştür. Ayrıca afet ve acil durumlara ilgili olarak yerel halkın eğitimi ve afete hazırlanması da belediyelere görev olarak verilmiştir.<sup>227</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da aynı doğrultuda hükümler bulunmakta olup “doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları Büyükşehir ölçeğinde yapmak, gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç gereç ve malzeme desteği vermek, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek” görevleri verilmektedir.

Yasanın aynı maddesinde bu görevlere ek olarak Büyükşehir hudutlarında “konut, işyeri ve sanayi kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek ...” görevini vererek doğal ve insan yapımı afetlerden korunmaya yönelik olarak Büyükşehir Belediyelerine yetki ve sorumluluk vermektedir.<sup>228</sup>

1999 Marmara Depremi sonrasında bazı Büyükşehir Belediyelerinin bünyelerinde AKOM(Afet Koordinasyon Merkezi) adıyla yeni birimler kurarak, görev alanlarındaki afet çalışmalarını yürütmeye başlamışlardır.<sup>229</sup> 2005 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile bu birimler yasal alt yapıya kavuşmuşlardır.

## **2. Afet yönetiminde il özel idarelerine verilen yeni sorumluluklar**

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanununda da belediyeler için yapılan değişikliklere paralel düzenleme yapılarak afetlerde İl Özel İdarelerinin yetki ve sorumluluk sahibi olmaları sağlanmıştır.<sup>230</sup>

İl Özel İdareleri de kendi görev alanlarındaki afetlere müdahale edebilmek için afet ve acil durum planları yapabilecektir. Aynı amaca yönelik olarak afet ve acil durum ekipleri ve teçhizatına da sahip olabileceklerdir.

Aynı düzenlemeler ile İl Özel İdarelerinin kendi görev sahalarında afet hazırlık çalışmalarında halkın eğitimini üstlenebilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca diğer illerde olabilecek afetlere yardım destekte bulunabilmeleri imkânı sağlanmıştır.

<sup>227</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 53. Yayımlı Tarihi: 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı R.G.

<sup>228</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, madde:7/u. Yayımlı Tarihi: 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı R.G.

<sup>229</sup> Örn. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İzmit Büyükşehir Belediyesi, Bursa Büyükşehir Belediyesi Afet Koordinasyon Merkezleri.

<sup>230</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde:69.Yayımlı Tarihi: 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı R.G.

Son yıllarda yapılan yönetsel reform çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerin afet yönetimi çalışmalarında daha fazla etkin olabilmeni amaçlayan yenilikleri yapıldığı görülmektedir. Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen yasalara konulan bazı hükümlerle getirilmesi amaçlanan bu yeniliklerin önceki duruma göre bir ilerleme olduğu kabul edilmelidir. Ancak yerel yönetimlerin afetlerde günümüz toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek yetkilendirme ve teşkilatlanmada hala çok uzakta olduğunu da kabul etmemiz gerekmektedir.

#### **IV. TÜRKİYE’ DEKİ AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ:**

Türkiye’ deki afet yönetimi örgütlenmesini değerlendirirken öncelikle sisteme bir bütün olarak bakmak, ardından da bu bütünün ana parçaları olan merkez ve taşra örgütlenmesinin ayrı ayrı tahlil etmek gerekmektedir. Bu bakış açısıyla konuyu şöyle değerlendirebiliriz.

##### **A. Afet Yönetimi Merkez Örgütlenmesinin Değerlendirilmesi:**

Ülkemizdeki afet yönetimi sistemi, bu sistemin uygulanması ve örgütlenmesinin ikinci dünya savaşından sonra kurularak günümüze kadar süregeldiğini görmekteyiz . Sistem genel hatları ile merkezden taşraya uzanan bir yapılanmayı öngörmektedir. Afetlerin vuku bulduğu yerdeki genel hayatı etkileyeceği kabulüyle birlikte, afetle mücadelenin yerel düzeyde yapılamayacağı, kamu ve özel kesimin güç ve imkânları ile afetle mücadele edilmesi gerektiği ön kabulü ile hareket edilmektedir. Böyle bir kabullenmenin uzantısında ise, afetle mücadele çalışmalarına ağırlıklı olarak afetlerin oluşumundan sonra başlanılan ve merkezi yönetim tarafından üstlenilen bir afet yönetim modeli ortaya çıkmaktadır.

Afetle mücadelede geçerli olan yönetim anlayışının merkezi nitelikli olması, afet yönetimi örgütlenmesinde de merkezde tamamlanıp, taşraya uzantılarını yerleştirmesi şeklinde bir görüntü vermektedir.

Afet yönetim sistemimizin merkeziyetçi niteliği değişik bakanlık ve kamu kurumunda daimi görev yapmak üzere afetle ilgili birimlerin kurulması sonucunu vermektedir. Merkezde afetle ilgili görev yapmak üzere öncelikli olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı olan “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Bu

birim Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilmiş olan afetle ilgili görevlerin ana uygulayıcısı konumundadır. Ayrıca aynı bakanlık çatısı altındaki diğer bazı genel müdürlükler de afetle ilgili bazı görevleri üstlenmektedir.

Merkezi yönetim içerisinde afetle ilgili görev yürüten ikinci kurum ise İçişleri Bakanlığı-Sivil Savunma Genel Müdürlüğüdür. Bu birim kendi yasalarıyla düzenlenen asli görevlerinin arasında afetle ilgili olan bazı görevleri de üstlenmekte; ayrıca “Afetler Yasası” ve bu yasaya dayanılarak çıkarılan yönetmelik ile de afetle ilgili olan bazı fonksiyonları ilave olarak üstlenmektedir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün afet anlayışı önemli derecede insan yapımı afet ve savaş sırası sivil halkın etkileneceği afetler (nükleer-kimyasal-biyolojik silah kullanma sonucu olabilecek) üzerine odaklanmaktadır. Kurum afetle mücadele yaklaşımını önleyici, zarar azaltıcı çalışmalar yerine afet sonrası müdahale politikaları üzerine oturtmaktadır. Bu nedenle sivil savunmanın afetle mücadelesinde “Arama - Kurtarma” çalışmaları öne çıkmakta, bu fonksiyonunu yerine getirmek üzere de arama-kurtarma birimlerinin örgütlenmesini ve eğitimini ağırlıklı olarak üstlenmektedir.

Afetlerde görev yapmak üzere kurulan üçüncü birim olarak T.A.Y. görülmektedir. Bayındırlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının merkezdeki örgütlenmesinin afetle ilgili çalışmalarda yetersiz kaldığı düşüncesi ile üçüncü bir birim olarak kurulmuştur. Örgütlenmeye başladığı 2000 yılından bu güne kadar geçen süreçte bu kurumun yönetim sistemini ve örgütlenmesini kurmada yavaş kaldığı; mevzuat, personel ve imkanlarıyla büyük afetlerde yetersiz kalacağı görülmektedir. Geçen zaman içerisinde örgütlenmesini tamamlayamamasının ise böyle bir birime merkezi yönetim içerisinde ihtiyaç bulunmadığı kanaatini doğurmaktadır. Merkezi yönetim içerisinde 3 ana birimin afetle ilgili olarak genel sorumluluk taşımalarının yanında diğer pek çok kamu kurum ve kuruluşu ile TSK'nin afet anında görevli olduğu görülmektedir. Bunlara ilave olarak Kızılay gibi bazı yarı kamusal kuruluşların da merkezi yönetim ile birlikte afetlerde görev almaları beklenilmektedir.

Afetle ilgili merkezi düzeydeki örgütlenmenin diğer bölümünde ise afetlerde görevli geçici veya sürekli kurullar bulunmaktadır. Mevcut afet yönetimi sistemimiz

görev vermiş olduğu çeşitli kamu kurumunun yanı sıra, afetlerle ilgili ortak karar alma, uygulama ve uygulamayı takip ve koordine etmek üzere bazı kurulları da öngörmektedir. Bu kurullardan birkaç tanesi şunlardır;

1-) Bakanlık Kriz Yönetim Merkezi bünyesindeki Kriz Koordinasyon Kurulu ile Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu,

2-) Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu,

3-) Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu.

Bu üç kurul da afetlerle ilgili görev yetkilere sahip olup nitelikleri itibariyle benzer kararlar olabilmektedir. Karşılaşılan afetin büyüklüğü ve niteliği ile duyulan ihtiyaca göre bu kurullardan birisi teşekkül ettirilerek afetle ilgili çalışmalar yürütülmektedir. Ancak afetlerin niteliği veya etkisinin büyüklüğüne göre bu kurullardan hangisinin görev üstleneceği, afete müdahalede de hangi yönetim mekanizmalarını devreye sokacağı konularında eksiklikler bulunmaktadır.

Adı geçen kurullardan sadece “Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu” afet öncesi çalışmalarda bulunabilecek nitelik ve donanımları taşımaktadır. Diğer kurullar ise afet sonrası yürütülecek olan çalışmaları yönlendirme ve koordine etme düşüncesini taşımaktadır. Bu nitelikleri ile de afet yönetim sistemimizin temel felsefesi olan afetten sonraki çalışmaları yürütme anlayışı ile örtüşmektedir.

Merkezdeki afet yönetim yapılanması değerlendirildiğinde, fazlasıyla karmaşık bir yapının var olduğu görülmektedir. Böyle bir yapıyla aynı konudaki görev, yetki ve sorumluluğun üç ve daha fazla kuruma aynı anda verildiği, kaynakların paylaştırıldığı, ihtiyaç anında ise yeni kaynak bulmada zorluklar çekildiği görülmektedir. Görev ve sorumlulukla paralel örgütlenme ve personel yetiştirmede eksikliklerin bulunduğu görülmektedir.

Türkiye’deki afet yönetimi merkez örgütlenmesinin mevzuat ve işlevsellik açısından değerlendirilmesinde ise, yine aynı muğlaklık ve dağınıklığın bulunduğu görülmektedir. Merkezi düzeyde afet yapılanmasını düzenleyici temel kanun 7269 sayılı Afetler Yasasıdır. Bu yasa 1957 yılında yürürlüğe girmiş olup değişen zaman içinde pek çok köklü değişikliğe uğramış olmasına rağmen ana eksenini korumuştur. Geçen zaman içinde büyük doğal afetlerde, bu yasanın yetersiz kaldığı görülmektedir. Afet yapılanması açısından temel düzenleme getiren bu yasaya

rağmen zamanla yürürlüğe giren pek çok yasa ile yeni örgütlenmeler getirilerek, 7269 sayılı afetler yasasının öngörmesinin dışında sistem bütünlüğünü bozan kurumsal gelişmeler olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda işlevsel olarak yeni kurumların devreye girdiği, yetki ve görev karmaşasının da yaşanmasının doğal olduğu bir yapı ortaya çıkmıştır.

### **B. Afet Yönetim Taşra Örgütlenmesinin Değerlendirilmesi:**

Türkiye de Afet Yönetimi taşra örgütlenmesinin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu; 7269 sayılı Afetler Yasası ile T.C Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmenliği-Yönergesi hükümlerine göre düzenlendiği görülmektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı, Vali ve Kaymakamlar ile Sivil Savunma ile ilgili mevzuatlarla da aynı konuların düzenlenmiş olduğu bilinmektedir.

Yerel Yönetimlerin afetlerden doğrudan etkilenen afet sonrası çalışmalarda önemli rolleri olan kurumlar olmasına rağmen, son yıllarda yapılan yasal düzenlemelere kadar afet öncesi ve sonrası çalışmalara yeterince katılmadıkları, yasal düzenlemeler ile de yeterince sorumlu-görevli tutulmadıkları tespit edilmiştir.

Bu yasal ve yönetsel metinlerle taşrada oluşturulan afet yönetim yapılanmasın da afetlerde taşra yönetiminde birincil sorumluluğun M.İ.A. lerinde olduğu, afet sonrası tüm çalışmaların yönetiminden ve yürütülen çalışmaların koordine ve denetiminden de sorumlu oldukları, bu nitelikleri ile yönetsel açıdan başat rol oynadıkları görülmektedir.

Afet yönetimi ile ilgili böyle bir yapılanma olmasına rağmen uygulamada başta yasal metinler olmak üzere, getirilen yönetsel düzenlemelerde sorumlu makamları, net olarak ortaya konulmaması gibi sorunlar görülmektedir. Afetlerde görev yapmak üzere kurul çalışması şeklinde bir yapılanmanın öngörülmesinde rağmen bir ilde 3 adet afetle ilgili üst kurul bulunmakta, bu kurulları 3 üne de Valiler-Kaymakamlar başkanlık etmekte, kurul üyeleri de aynı konuda görev yapan, aynı yetkileri, sonuçları verecek kararlar alan bu kurullara üye olarak katılmaktadır. Bundan daha vahimi ise üst karar organı olarak görev yapacak olan birim amirleri, sayısı 23 ü bulan alt komitelerde görev ve sorumluluk üstlenmekte, hem karar alma, hem de bu kararları uygulama ve sonucundan hesap verme fonksiyonları ile karşı karşıya gelmektedir.

Bayındırlık İl Müdürlüğü Afetler Bürosu tarafından hazırlanan İl Afet Planları, İl Sivil Savunma Müdürlüğü Afet Planları ve İl Kriz Merkezi Afet Yönergeleri ile oluşan üçlü yapılanmadaki çelişkiler ancak tekli bir yapılanma ile çözülebilecektir. Aynı kurul ve alt kurullarda görev yapacak olan kamu personeli de ancak böyle bir tekli yapılanma ile fonksiyonel konuma girebilecektir. Taşra afet yönetiminde fonksiyonel olması gereken yerel yönetimlerin, özellikle kentsel alanda olan afetlerde birinci sorumluluk almaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerin kaynak planlama, afet ile ilgili kaynakları kentin geleceğine yönelik yönlendirme çalışmalarında daha fazla sorumluluk sahibi yapılmaları gerekmektedir.

Çalışmamızın ilk bölümünde teorik yapısını kurduğumuz risk toplumunda kentsel insanın karşı karşıya kaldıkları risk ve tehlikelerin önemli bölümü kent ve kent yönetimlerini doğrudan ilgilendirmektedir. Sadece doğal afetlerde değil insan yapımı veya teknolojik afetlerde de kent yönetimlerinin (belediyelerin) sorumluluk sahibi olmalarına yönelik yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Türk Afet Yönetim Sistemi ve Mevzuatlarında görmüş olduğumuz “afetten sonra afet yaralarını sarma” konseptini de yapılacak değişikliklerle “afete hazırlanma, afet ortamından ve riskinden insan yerleşim yerlerini en üst düzeyde uzak tutma, koruma” anlayışına dönüşmelidir. Bu yaklaşım dönüşümü ile birlikte taşradaki Afet yönetimi planlaması ve yapılanmasında kent yönetimleri (Valilikler/Belediyeler) birincil sorumluluk sahibi olarak ön planda olmalıdır.



**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİ UYGULAMASI:**  
**AMPİRİK BİR ARAŞTIRMA**

Bu bölümde ülkemizde yaşamış olduğumuz büyük afetlerde uygulanmış olan afet yönetimi sisteminin planlayıcı ve uygulayıcılar açısından değerlendirilmesi yapılmaktadır. Ampirik araştırmada ağırlıklı olarak 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinde aktif olarak görev almış olan yöneticilerle mülakat yöntemi uygulanarak görüşmeler yapılmıştır. Bu afetlerde denenmiş olan afet yönetimi-kriz yönetimi uygulamasının alandaki yansımaları ve afet yöneticilerinin bakış açısıyla mevcut durumun değerlendirilmesi yapılmaktadır. Uygulamayla ilgili görüşler hem mevcut sistemin değerlendirilmesi ve hem de geleceğe yönelik olarak önerilmesi düşünülen afet yönetimi sisteminin kurgulanması açısından önem taşımaktadır.

**I. ARAŞTIRMANIN TANITIMI**

**A. Araştırmanın Amacı ve Hedefleri**

Araştırmada Türkiye’de uygulanmakta olan afet yönetimi sisteminin bugünkü yapısı irdelenerek, sistemin uygulanabilirlik ihtimali test edilmekte, yeni bir afet yönetim sistemine ihtiyaç olup olmadığı bir kez de uygulayıcıların bakış açısıyla ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Araştırma afet yönetimi açısından yeni bir model ve bakış açısı ortaya koymayı hedeflemektedir. Uygulayıcıların görüşlerini net olarak ortaya koymasıyla sorunlara ortak bir bakış açısını geliştirmek; ülkemiz için reel ve uygulanabilir yeni bir afet yönetim modeli ortaya koyarken de ulaşılması gereken hedefler ile vurgulanması gereken ana konular da görüş birliği sağlanarak sonuca varılması hedeflenmektedir.

**B. Araştırmanın Önemi**

Türkiye için yeni bir afet yönetimi gereksinimi olup olmadığını test ederek, mevcut modelin etkinliğinin ne ölçüde geçerli olduğunu ortaya koymak araştırmanın önemini sağlamaktadır. Afet sonrası yürütülen çalışmaların taraflardan biri olan ve afetten dolayı olarak etkilenen afet yönetimi planlayıcıları ve uygulayıcılarının

konuyu değerlendirmeleri ve bakış açılarının ortaya konulması araştırmanın önemini daha da artırmaktadır.

### **C. Araştırmanın Yarar ve Katkıları**

Araştırma Türkiye’de afet yönetiminin yeniden yapılandırılması hususunda uygulamada karşılaşılan olaylar ve sorunların yasal düzenlemeler ve planlama çalışmalarına yansıtılmasını sağlayacaktır. Türkiye’de afet yönetim sisteminin son 60 yıl boyunca uygulanması hep aynı model temel alınarak yürütülmektedir. Bu modelin işlevsel olmadığı, uygulamaya yansıtılırken çeşitli sorunlar doğurduğu genel kabul edilen gerçeklerdendir. Bu gerçekliği uygulayıcıların bakış açısıyla ortaya koymak, sistemin yeniden şekillendirilmesinde önemli katkı sağlayacaktır.

### **D. Araştırmanın Özgünlüğü**

Ülkemizde afetlerden sonra, özellikle de büyük afetlerden sonra afet sistemi ve afete hazırlık çalışmaları gündeme getirilmektedir. Ancak bu konu çok kısa sürede gündemden çıkmakta, sistem sorgulaması ise bir sonraki afete kadar askıya alınmaktadır.

Bu çalışmada başat olarak Türkiye’deki afete hazırlık çalışmalarından olan afet yönetiminin nasıl olması gerektiği, özellikle teorik tartışmalar yerine afetin hemen sonrasında karşılaşılabilecek olan kaos ortamdaki yönetimin afet açısından nasıl yapılması gerektiği tartışılmaktadır.

Daha önce yaşanmış olan afetlerde görev yapmış olan yöneticiler ile bu hususta çalışma yürüten araştırmacılarla yapılacak görüşmelerin yer alacağı araştırma, gerçek hayatta karşılaşılan sorun ve problemlerin ortaya konulması açısından özgünlüğe sahip bulunmaktadır.

Gerçek afet ortamının sorunlarının ortaya konulması, yeni çözüm yolları ve önerilerini de beraberinde getirecektir.

### **E. Araştırmanın Ana Hipotezi ve Varsayımları**

Dünyada afetler insanlık tarihi kadar eskidir. Afetler, savaşlar ile birlikte insanlık için en yıkıcı sonuçları doğuran olaylardandır.

Türkiye’de son yüzyılda yaşamış olduğumuz afetler ve bunların doğurduğu somut sonuçların değerlendirilmesinde ise 2 veya 3 yıllık ortalama süreler ile yıkıcı

tahribat doğuran afetlerle (özellikle de depremler ile) karşı karşıya kaldığı görülmektedir.

Türkiye’ de afet ile ilgili işleri yürütecek, afet öncesi ve sonrası çalışmaları yönlendirecek bir yönetim yapılanması bulunmaktadır. Ancak yaşanmış olan büyük afetlerde gerek afete hazırlık çalışmalarında ve gerekse afet anı ve sonrası yürütülen çalışmalarda kurgulanmış olan afet yönetim örgütlenmesinin ciddi zaafı ve yetersizlikleri ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde yürütmüş olduğumuz ampirik araştırmada uygulayıcıların mevcut afet yönetimimiz ile ilgili görüş ve değerlendirmeleri alınmıştır. Katılımcılarımızın mevcut afet yönetimi sistemimizin yetersiz ve eskimiş olduğunu, modern kentsel toplumun ihtiyaçlarına cevap veremediğini öne sürmeleri beklenmektedir.

Sanayi toplumu sonrası toplum olarak ifade edebileceğimiz “Risk Toplumunda” doğal ve insan yapımı risk ve afetlerin insanoğlunun bundan sonraki yaşamında da sıklıkla karşı karşıya geleceği olgular olacaktır. Ülkemiz de risk ve afetlerden kaçamayacak bir konumdadır ve bu nedenle de önceden hazırlıklı olmak mecburiyetindedir.

Araştırma şu varsayımlar üzerine bina edilmektedir.

a- Risk toplumu sanayi toplumu sonrası vazgeçilmez ve kaçınılmaz bir gelişim aşamasını nitelemektedir.

b- Risk toplumunda karşılaşılabilecek risklerin başında; afetlerin neden olduğu, modernleşmenin ise riskin karşılanabilme yükünü ağırlaştırdığı “Doğal ve Teknolojik Afetler” gelmektedir.

c- Ülkemiz için afetler kaçınılmaz olan, sadece bugünümüzde değil, gelecekte de sıklıkla yaşayacağımız ve kaçamayacağımız olaylardandır. Bu olaylar ülkemiz açısından da ciddi risk unsuru oluşturmaktadır.

d- Ülkemizde bu güne kadar afetlerde uygulanan yönetim modeli yeterli ve isabetli değildir. Yönetim modelinin yetersizliğinden dolayı ise afetlere müdahalede yetersiz ve geç kalınmakta; doğal afetin insan yapımı afete dönüşmesini önleyecek çalışmaların yetersizliği nedeniyle afet sonucunda karşılaşılan insan ve maddi varlık kayıpları artmaktadır.

e- Afetlere etkin ve yerinde müdahale edebilmek için Türkiye'deki afet yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bunu gerçekleştirirken uygulayıcıların konuyla ilgili görüşlerini ve uygulamada karşılaştıkları sorunları ortaya koymaları önem taşımaktadır.

f- Türkiye için ortaya konulabilecek bir afet yönetim modelinin, afetle sık sık yüz yüze gelen dünyadaki diğer tüm ülkeler, özellikle de gelişmekte olan ülkeler ile Asya ülkeleri açısından örnek model olabileceği varsayılmaktadır.

### **F. Araştırmanın Ön Kabulleri**

Araştırma Türkiye'deki mevcut afet yönetim sisteminin yapılanma yıllarının şartları ve bakış açısı itibariyle ilerici bir sistem ve yasal yapılanma olduğu ancak son 60 yılda Türkiye'de yaşanan sanayileşme ve kentleşme karşısında getirilen sistemin yetersiz kaldığını kabul etmektedir.

Bu ön kabulden hareketle; son 60 yıl boyunca yaşanmış olan büyük kentsel afetlerin incelenmesinde de, yasal düzenlemelerle oluşturulan afet yönetim sisteminin yetersiz kaldığı, yetersizlik yönüyle sıkça eleştirildiği görülmektedir.

1999 yılında Marmara Bölgesinde yaşanmış olan iki büyük kentsel doğal afet sonrasında yapılmış olan tüm yasal ve yönetsel düzenleme ve değişikliklerin de sistemin özünde köklü bir reformu öngörmediği; güncel sorunlara çözüm yolu bulmaya yönelik tedbirleri öngördüğü görülmektedir.

Bu gerçeklerden hareketle çalışmamızda yeni bir sistem gerekliliğinin uygulayıcıların büyük çoğunluğu tarafından da kabul göreceği, yeni bir sistem oluşturulurken uygulamada karşılaştıkları problemleri aktararak, sistemle ilgili eleştiri ve yeni önerilerin olacağı kabul edilmektedir.

### **G. Araştırmanın Yöntemi ve Yürütümü**

Araştırma iki yöntem uygulanarak yürütülmüştür. Birinci yöntemde ülkemizde yaşanmış olan büyük afetlerde görev almış Kamu Yöneticisi ve Sivil Toplum Örgütleri Mensupları ile anket ve mülakat yöntemi kullanılarak bir çalışma yürütülmüştür.

İkinci yöntemde ise ikincil kaynaklara başvurulmuştur. Konu ile ilgili olan yazılı her türlü eserin ve kaynağın taranması yapılmıştır. Ülkemizde yaşanmış olan son iki büyük afette afet yönetimini fiilen üstlenmiş ve yürütmüş olan "İl Kriz

Merkezleri” nin arşivleri (İl Kriz Merkezi Kararları, Mesajları, Rapor ve Açıklamaları) taranmıştır. Elde edilen bilgiler değerlendirilerek çalışmamızda kullanılmıştır.

Çalışmamızın ampirik araştırma bölümünde ağırlıklı olarak anket yönteminin de kullanıldığı mülakatlar yer almaktadır. Mülakatlar, alanda görev almış olanlarla birebir yüz yüze görüşme yöntemi ile yapılmıştır.

Mülakatlar 60–90 dakika süresinde yürütülmüş, günde ortalama 3–4 kişi ile görüşülmüştür. Böylece görüşmeler 8–9 haftalık bir sürede tamamlanmıştır.

Mülakat öncesinde katılımcılara konuyla ilgili hazırlıklı olmaları açısından sorular ana başlıklar olarak gönderilmiştir. Ancak detaylı görüşme ihtiyacı duyulmasında ise detay sorular sorulmuştur.

Araştırma boyunca mülakat yapılan kişilerle yapılan görüşmede notlar alınarak ayrıca yazılı bir dosya oluşturulmuştur.

## **II. ARAŞTIRMANIN UYGULANMASI**

Araştırma Türkiye’de yaşanmış olan afetlerde görev almış, merkez ve taşrada görev yapan kamu yöneticileri, yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticileri ile sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşan 50 kişilik hedef gurupla yürütülmüştür.

Araştırmada öncelikli olarak arşiv taraması ve konu ile ilgili yazılı materyal değerlendirilmiş, ardından da ampirik araştırma uygulanmıştır.

Ampirik araştırmada mülakat yöntemi benimsenmiş olup, 3 aylık bir sürede çalışma tamamlanmıştır.

Katılımcı listeleri oluştururken taşrada afet yönetimi çalışmalarının birinci derecede sorumlusu olan Mülki İdare Amirlerine ağırlık verilmiştir. Yerel yönetim yetkilileri ile merkezde görevli afetten sorumlu kurumların yetkililerine de ulaşılmaya çalışılmıştır. Afet çalışmalarında daha önceden rol almış arama-kurtarma derneği mensubu 3 adet STK mensubu ile de görüşme yapılmıştır.

Mülakatların yürütümünde yüz yüze görüşme yöntemi uygulanmış, yapılan serbest konuşma sırasında notlar alınmış ve mülakat formlarındaki (Ek-3.b) ilgili soruların cevaplarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Katılımcıların açık kimlikleri, kurumsal mensubiyetleri, mülakat yapılan tarih ve yer Ek-3.a da sunulmuştur.

### III. AMPİRİK ARAŞTIRMANIN BULGULARI:

Çalışmanın bu bölümünde afetle ilgili yürütülen ampirik araştırmanın bulguları incelenmektedir. Buradan hareketle Türkiye’de halen afet yönetiminin nasıl örgütlendiği ve yürütüldüğü, mevcut durum ve yaşanmış olan afetlerde karşılaşılan sorunlar ve ihtiyaçlardan hareket ederek nasıl bir afet yönetimi modelinin ortaya konulması gerektiği konuları araştırılmıştır. Mülakat yöntemi uygulanarak yürütülen araştırmada elde edilen bulgular dört ana başlık halinde şöyle sıralanmıştır.

#### A. Katılımcıların Kurumları, Görevleri İle Kurumlarındaki Afetle İlişkili Görev ve Sorumluluklarının Belirlenmesi:

Dört ana başlık altında yürütülen araştırmanın ilk bölümünde katılımcıların görevleriyle ilgili profilleri, kurumlarındaki sürekli sorumlulukları ve afet yönetiminde üstlendikleri sorumluluklar/roller belirlenmeye çalışılmıştır. Katılımcılarımızın kurumları, görev ünvanları, sürekli görevleri ve afetle ilgili sorumlulukları şu şekildedir.

##### 1. Katılımcıların görevli oldukları kurumlar:

Katılımcılarımız ağırlıklı olarak merkez teşkilatında görev yapan yöneticilerden oluşmaktadır (% 82). Geri kalan % 18’ lik kesim ise yerel yönetimler ile STK’ larının temsilcilerinden oluşmaktadır.

**Tablo 1.1: Katılımcıların Görevli Oldukları Kurumlar:**

	Kurumu	Sayı	%
a-	İçişleri Bakanlığı	35	70
b	Başbakanlık	3	6
c-	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	3	6
d-	Yerel Yönetimler	6	12
e-	STK Mensupları	3	6
f-	TOPLAM	50	100

Katılımcılarımızın görevli oldukları kurumların merkezi yönetim birimi niteliği göstermesine rağmen, afetle ilgili çalışmalarını sırasında taşrada görev üstlendiklerinin gözardı edilmemesi gerekmektedir. Bu niteliği ile araştırmamıza

cevap veren katılımcılarımızın merkez ve taşrayı beraberce temsil edebilecek nitelikte görev üstlendikleri görülmektedir (Tablo 1.1).

## 2. Katılımcıların görev yaptıkları kurumlardaki görevleri veya unvanları:

**Tablo1.2: Katılımcıların Görev Yaptıkları Kurumlardaki Görev-Unvanları:**

	Kurumdaki Görev-Unvanı	Sayı	%
<b>A</b>	<b>İçişleri Bakanlığı</b>	<b>35</b>	<b>70</b>
	Vali	10	21
	Vali Yrd-Kaymakam ve diğer M.İ.A. leri	22	45
	Sivil Savunma Personeli, İl-İlçe Sivil Sav. Md.	3	6
<b>B</b>	<b>Başbakanlık (TAY)</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
	Genel Müdür	1	2
	Genel Müdür Yardımcısı	2	4
<b>C</b>	<b>Bayındırlık Bakanlığı</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
	Genel Müdür	1	2
	Genel Müdür Yardımcısı-Şube Müd.	2	4
<b>D</b>	<b>Yerel Yönetimler</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
	İl-İlçe Belediye Başkanı	4	8
	Belediye Başkan Yardımcısı	2	4
<b>E</b>	<b>Sivil Toplum Kuruluşu Yetkilisi</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Mülakat yapılan afet yönetimi ile ilgilenen görevlilerden 34 adedi İçişleri Bakanlığı mensubudur. Bunlardan 10' u Vali unvanlı **M.İ.A.** dir. 22' si Vali Yardımcısı, Kaymakam veya bu unvana sahip olup İçişleri Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan Mülki İdare Amiridir. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında görev yapan **M.İ.A.** nden 3' ü ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğünde

üst düzey pozisyonudur. 3 kişi ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün Taşra Teşkilatında görev yapan yönetici pozisyonundaki görevlilerdir.

Katılımcılarımızdan 3 kişi Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü' nün üst düzey yöneticisidir. Yine 3 kişi ise Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü' nde üst düzey yöneticidir.

Mülakatımıza katılan 6 kişi yerel yönetimlerin yönetici sınıfından olup, 3' ü ise STK mensubudur (Tablo 1.2).

### 3. Katılımcıların kurumlarındaki sürekli sorumlulukları:

Mülakat yaptığımız katılımcıların kurumlarındaki sürekli görevlerini nasıl algıladıkları sorulmuştur. Katılımcılarımızın rutin yürüttükleri görevleri kapsamında afetle ilgili sorumluluklarının da ortaya konulması amaçlanmıştır (Tablo 1.3).

**Tablo: 1.3: Katılımcıların Kurumlarındaki Sürekli Sorumlulukları:**

Sıra	Sorumluluğu	Sayısı	Oranı(%)
<b>A</b>	<b>Kamu Yöneticiliği</b>	<b>19</b>	<b>38</b>
	İl Yönetimi (Vali)	10	20
	İl Yönetimi (Vali Yardımcısı)	2	4
	İlçe Yönetimi (Kaymakam)	5	10
	İçişleri Bakanlığı Merkez Teşkilatı (Daire Başkanı-Şube Müdürü)	9	18
	Teftiş ve Denetim (Müfettiş)	1	2
	İl Özel İdaresi Genel Sekreteri (M.İ.A.)	2	4
<b>B</b>	<b>Yerel Yönetim Yöneticiliği:</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
	Belediye Başkanı	4	8
	Belediye Başkan Yardımcısı	2	4
<b>C</b>	<b>Afetle İlgili Konularda Kamu Yöneticiliği:</b>	<b>12</b>	<b>24</b>
<b>D</b>	<b>S.T.K. Mensubu</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>



Katılımcıların büyük çoğunluğu genel yöneticilik yaptığını beyan ederken (Merkezde, İl, İlçe veya Yerel Yönetimlerde yöneticilik gibi), %24'ü de afetle ilgili konularda yöneticilik (planlama, acil yardım hizmetleri veya koordinasyon v.b. görevleri) yaptıklarını ifade etmişlerdir.

Bu durumda mülakata cevap veren katılımcıların hemen hepsinin ya kurumun direkt görevi kapsamında veya yerel yöneticilik kapsamında afetle bizzat ilgili oldukları görülmekte, ancak afetle ilgili görevlerinin öncelikli olduğunu ifade edenlerin oranı % 24'de kalmaktadır.

#### **4. Katılımcıların afetlerde afet yönetimi açısından sorumlulukları:**

Mülakat yapılan katılımcılara bir afet çalışmalarının yürütümünde hem kurumsal olarak ve hem de bireysel olarak nasıl bir sorumluluk (rol) üstlendikleri sorulmuştur. Afet yönetiminde görev alan yöneticilerin bir kısmının bu sorumlulukları afetle ilgili mevzuatla verilirken, bir kısım kamu personeli ve gönüllü katılımcıların görevlendirilmesi ve sorumluluklarının belirlenmesi afetle ilgili planlar veya benzeri idari metinlerle olmaktadır (Tablo 1.4)

**Tablo 1.4: Afetlerde Afet Yönetimi açısından sorumluluğu:**

	<b>Sorumlu Olduğu Konular</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oran %</b>
a-	Afet yönetimi çalışmalarında üst sorumluluk	<b>10</b>	<b>20</b>
b-	İl Afet ve Acil Yardım Komitesi Başkanlığı ve üyeliği	<b>4</b>	<b>8</b>
c-	İl ve İlçe Kriz Merkezi Başkanlığı ve Üyeliği	<b>17</b>	<b>34</b>
d-	Acil Kurtarma, Yardım ve İskan konularının planlanması ve icrası	<b>2</b>	<b>4</b>
e-	Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarını planlamak ve yürütmek	<b>6</b>	<b>12</b>
f-	Afetlerde gönüllü olarak görev yürütmek.	<b>3</b>	<b>6</b>
g-	Afet sonrası yürütülecek Uluslar arası yardım ve çalışmaları planlamak koordine etmek	<b>8</b>	<b>16</b>
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Katılımcıların yürüttükleri görev kapsamında ve afetle ilgili planlamalarda nasıl bir rol üstlendikleri ve bu rollerini nasıl algıladıkları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Sorumuzu cevaplandıranların yaklaşık % 70'i afetlerde ve afet çalışmalarında yönetici olarak aktif rol aldıklarını ifade eden cevaplar vermişlerdir. Diğer katılımcıların ise afet çalışmalarında daha çok planlama ve uluslar arası ilişkilerin yürütülmesi ile ilgili sorumluluklar aldıklarını belirtmişlerdir.

Yine katılımcıların afet çalışmaları ile ilgili yaklaşımları da aynı soruda test edilmiştir. Katılımcıların sadece % 11'i afet öncesi hazırlık çalışmalarını yürütmekle ilgilendiğini belirtirken, büyük çoğunluğu ( % 90)'ı ise verdikleri cevapta afet olduktan sonraki çalışmalar ile afet sonrası döneme yönelik çalışmaların planlamasını yürüttüklerini ifade etmişlerdir.

##### **5. Katılımcıların görev aldıkları önemli afetler:**

Katılımcılarımızın afet konusundaki deneyimleri ile ne tür afetlerde yönetici veya afet yönetimi personeli olarak görev aldıkları test edilmeye çalışılmıştır. Böylece katılımcıların afetle ilgili deneyimleri yanında, yöneticilik hayatları süresince karşılaştıkları afet türleri ile bu afetlerin ülkemizde yaşanabilme sıklığı da belirlenecektir. Gelecekte ülkemizde yaşanabilecek afetlerin meydana gelme olasılıkları da belirlenebilecektir (Tablo 1.5).

**Tablo 1.5. Hangi önemli afetlerde görev alındığı:**

	Afet Adı	Sayısı	Oranı %
a-	Yalnız depremde	37	74
b-	Depremde ve Sel, Hortum, Kasırgada	4	8
c-	Toprak Kayması, Heyelanda	-	-
d-	Çığ, Büyük Yangın vb. de.	-	-
e-	Depremle birlikte diğer afetlerde (Teknolojik Afetler vb.)	2	4
f-	Tüm afet türlerinde	6	12
g-	Hiçbirinde	1	2
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın hemen tamamına yakını daha önceden afetlerde görev almışlar (% 98'i), görev aldıkları önemli afetleri sayarken ise depreme (% 74) yer vermişlerdir. Çalışma alanımızı seçerken daha önce önemli afetleri yaşamış ve 1999

Marmara depreminde görev almış yöneticileri öncelikli olarak seçmemizin bu sonuçta önemli etkisi olmuştur. Katılımcılarımızın bir kısmı ise depremle birlikte diğer afetlerde de görev aldıklarını belirtmişlerdir. Bu katılımcılarımızdan 6 kişi (%12) tüm afet türlerinde görev aldığını belirtirken, 4 kişi (% 8) sel-kasırğa gibi felaketlerde görev aldığını ifade etmiştir. 2 katılımcımız ise (% 4) teknolojik afette (man-made disaster) görev aldığını (1999 yılındaki Marmara Depremi sırasındaki TÜPRAŞ Yangını ve AKSA Kazasında) söylemiştir.

Ülkemizde yaşanmış olan afetler içerisinde doğurduğu zarar açısından depremin daha fazla öne çıktığı, diğer afet türlerinden olan sel baskını, çığ, aşırı soğuklar ve yoğun kar yağışı, toprak kayması-heyelan veya endüstriyel kazaların ikinci planda kaldığı sorumuza verilen cevapların değerlendirilmesinden anlaşılmaktadır.

#### 6. Katılımcıların afet ve afet yönetimi konusundaki tecrübeleri:

**Tablo: 1.6: Katılımcıların afetle ilgili tecrübeleri ( yıl olarak )**

Sıra	Afet çalışmalarına ne kadar süredir katılmaktadır.	Sayı	Oranı %
a-	1-5 Yıl	3	6
b-	5-10 Yıl	28	56
c-	10 Yıl ve Üzeri	19	38
	TOPLAM	50	100

Mülakat yaptığımız kişilerin büyük çoğunluğu 5-10 yıl arası (% 56'sı), veya 10 yıldan fazla süredir (% 38'i) afet çalışmaları ile ilgili olarak yönetim sorumluluğunda bulduklarını belirtmişlerdir. Bu veriler ülkemizde afetle ilgilenen genel ve yerel yönetim yöneticileri arasında afet konusunda ciddi bir tecrübe birikiminin ortaya çıkmaya başladığını göstermektedir (Tablo 1.6).

## **B. Katılımcıların Kurumlarının Afet Yönetimine İlişkin Roller ve İşlevlerinin Değerlendirilmesi:**

Araştırmanın bu bölümünde mülakata cevap verenlerin mensubu oldukları kurumların afet yönetimi açısından fonksiyonlarının çeşitli yönleriyle değerlendirilmeleri amaçlanmıştır. Katılımcılarımızın kurumlarının afet ile ilgili fonksiyonlarına bakış açıları, kurumsal ilişkileri yürütme biçimleri, afet yönetimi süreci ve sistemi hakkındaki görüşleri değerlendirmemizde ele alınmıştır. Böylece mevcut olan kurumsal yapı uygulayıcıların bakış açısıyla ortaya konulmuştur.

### **1. Katılımcılarımızın mensubu oldukları kurumların afet yönetimindeki rolleri:**

Katılımcılarımızın mensup oldukları kurumları ve üstlendikleri görevleri nedeniyle sadece kişisel değil aynı zamanda kurumsal sorumlulukları/rolleri de bulunmaktadır. Bu sorumlulukta katılımcılarımızın mensup oldukları kurumların afet yönetiminin çeşitli aşamalarındaki rolleri belirlenmeye çalışılmıştır. Afet yönetimi çalışmalarının değişik aşamaları olması nedeniyle kurumlar da değişik aşamalarda farklı rolleri üstlenmektedir. Bu nedenle bazı kurumlar birden çok rol üstlenebilmektedir. Katılımcılarımıza kurumlarının rollerini sayarken sadece bir değil, eğer varsa birden çok fonksiyonu belirtmelerine izin verilmiştir. Böylece afet yönetimi açısından sadece afet öncesi veya sonrası çalışmalar gibi kısıtlayıcı bakış açısı değil, daha geniş fonksiyonel bakış açısı ile rollerine bakmalarına imkân verilmiştir (Tablo 2.1)

Katılımcılarımızın büyük çoğunluğu mensubu olduğu kurumun afet yönetimi sistemi içerisinde ağırlıklı olarak afet sonrası çalışmalarla daha çok ilgilendiğini beyan etmiştir.

Oransal olarak yaptığımız değerlendirmede ise % 28 oranında “afet sonrası çalışmalarını yürütmek”, % 33 oranında “afet döneminde kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordineyi sağlamak” cevabı verilmiştir. “Afet öncesi çalışmaları yürütmek” cevabı ise % 18 oranında olmuştur.

**Tablo 2.1: Kurumunuzun Afet Yönetimindeki rolleri nelerdir:**

Sıra	Kurumun Roller	Sayısı	Oranı
a-	Afeti yönetmek; afetle ilgili tüm çalışmalarını yönetmek, kurumlar arasında koordinasyon sağlamak	29	33
b-	Afet bölgesinde genel güvenlik ve asayişini sağlamak	1	1
c-	Afet öncesi çalışmalarını yönetmek (hazırlık, bilinçlendirme vb.)	16	18
d-	Afet sonrası çalışmalarını yürütmek (kurtarma, acil yardım, yeniden yapılanma vb.)	25	28
e-	Ulusal düzeyde afet yönetimi süresince koordinasyon sağlamak	9	11
f-	Afet çalışmalarına destek sağlamak (merkezde veya taşrada)	6	7
g-	Diğer (afetle ilgili olarak uluslararası kuruluşlarla ilişkileri yürütmek vb.)	2	2
	<b>TOPLAM</b>	<b>88</b>	<b>100</b>

Verilen cevaplardan da anlaşılacağı gibi ülkemizde afetle ilgili çalışmalara katılan ve halen bu çalışmalarda aktif rol alan kurumların temsilcileri, afetle ilgili kurumlarının rollerinin daha çok afet sonrası çalışmalara yönelik olduğunu algılamaktadır. Bunun sonucunda afet öncesi hazırlık çalışmalarına gerekli ilginin gösterilmemesi ve bu dönem çalışmalarının yürütülmesinde yetersizliklerin yaşandığı görülmektedir.

## **2. Afet dönemlerinde kurumların ortak çalışma yürütme yoğunluklarının belirlenmesi**

Afetlerde, özellikle afet sonrası dönemlerde mevcut afet yönetimi sistemimiz pek çok kamu kurum ve afetle bağlantılı görev ve sorumluluklar vermektedir. Merkezi yönetimin Taşra teşkilatındaki en üst yönetici pozisyonunda olan ve Afeti fiilen yöneten Mülki İdare Amirleri (Vali ve Kaymakamlar) ile diğer kamu personelinin bu kurumlarla ortak hareket etmeleri ve kurumların ortak çalışmalarına imkân sağlayacak koordinasyon görevini yerine getirmeleri gerekmektedir.

Araştırmamızın bu bölümünde afet yöneticilerin afetlerde hangi kurumlarla daha çok ortak çalışma yürüttükleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu soru aynı

zamanda kurumların afet çalışmalarında ne ölçüde etkin olduklarını, diğerlerine göre daha çok öne çıktıklarını da test etmektedir.

Katılımcılarımızın kurumsal olarak ortak çalışma yürüttükleri kurumların adlarını 1 den çok olarak belirtmeleri istenmiştir. Verilen çoklu cevaplarda ilk etapta merkezi yönetimin organlarının ( Bayındırlık Bakanlığı- Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı-Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı gibi) öne çıktıkları görülmüştür. Yine afetlerde insan kaynağı sağlama ve acil müdahalede bulunma fonksiyonları nedeniyle önemli olan Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ile Güvenlik Birimleri (Polis-Jandarma) toplam % 23 lük yoğunlukta ortak çalışma yürütülen kurumlar olarak öne çıkmıştır (Tablo 2.2).

**Tablo 2.2: Kurumunuz en çok hangi kurum ile ortak çalışma yürütmektedir**

	<b>Kurum</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oranı %</b>
a-	Bayındırlık Bakanlığı - Afet İşleri Genel Müdürlüğü	22	15
b-	İçişleri Bakanlığı - Sivil Savunma Genel Müdürlüğü	21	14
c-	Türk Silahlı Kuvvetleri (T.S.K.) ve Askeri Birimler	19	13
d-	Başbakanlık ( Kriz Merkezi veya T.A.Y. )	8	6
e-	Güvenlik Birimleri; Emniyet – Jandarma	14	10
f-	Yerel Yönetimler	14	10
g-	Diğer (DSİ, Köy Hizmetleri Teşkilatı gibi.)	19	13
h-	Sağlık Bakanlığı	15	10
I-	STK ( Sivil Toplum Kuruluşları )	10	7
i-	Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Teşkilatı	3	2
	<b>TOPLAM</b>	<b>145</b>	<b>100</b>

Afet yönetiminde sorumluluk sahibi olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY) % 5, Yerel Yönetimler % 10 ile STK ların ise % 6 oranındaki ortak çalışma yürütülme yoğunlukları ile oransal olarak etkinliklerinin daha az olduğu anlaşılmaktadır.

**3. Kurumların afetle ilgili görev ve sorumluluklarını yürütmelerinde yürürlükteki mevzuatla verilen yetkilerin yeterli görülme oranı:**

Katılımcılarımız afetle ilgili tüm çalışmalarını yürütürken kendi mevzuatları yanında, afetle ilgili yasalarla da değişik sorumluluklar üstlenmekte ve yetki sahibi olmaktadır. Bu yetkilerinin yeterlilik durumunu test etmek istedik (Tablo 2.3)

**Tablo 2.3: Kurumların afetle ilgili görev ve sorumluluklarını yürütmelerinde yürürlükteki mevzuatla verilen yetkilerin yeterli görülme oranı :**

	Cevaplar	Sayı	Oran %
a-	Yeterlidir	18	36
b-	Yetersizdir	30	60
c-	Cevapsız	2	4
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Mülakatımıza cevap veren afet yöneticilerin büyük çoğunluğu (% 60'ı) mevcut afet yönetim sistemimiz içerisinde yürürlükteki mevzuatla kendilerine verilen yetkilerin yeterli olmadığını belirtmişlerdir. Bu durum ise hem afet yönetimine yaklaşım olarak ve hem de afet öncesi ve sonrası yürütülmekte olan çalışmalarındaki yetersizliklerin ana kaynağını oluşturmaktadır.

**4. Mevcut mevzuat ve afet yönetim sisteminin kurumlarına verdiği yetkilerin afet hizmetlerini yürütürken yetersiz kaldığını belirtenlerin bu konuda öne sürdüğü nedenler;**

Bundan önceki soruda sorduğumuz katılımcılarımızın mensup oldukları kurumlara afet yönetimi açısından verilen yetkilerin yetersiz görüldüğünü beyan edenlerden bunun nedenini açıklamalarını istedik (Tablo 2.4)

**Tablo 2.4: Afet yönetimi ile ilgili yetkilerin yetersiz görülmesinin sebepleri ve çözüm önerileri**

	<b>Sebepler</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oran %</b>
a-	Daha Fazla yetki verilmesi	4	10
b-	Yerel yönetimlerin daha etkin olması	6	14
c-	Afet yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilmesi	28	65
d-	Diğer (Mevzuatın yenilenmesi vb.)	3	7
e-	Cevapsız	2	4
	<b>TOPLAM</b>	<b>43</b>	<b>100</b>

Sorumuza yetersizdir şeklinde cevap veren 30 kişiden 28'i yeni bir afet yönetimi yapılanmasına gidilmesi ve böylece sorunun çözümleneceği, kurumlarına verilen yetkilerdeki yetersizliğin de bu yolla ortadan kalkacağına düşündüğünü belirtmiştir.

Yine katılımcılardan sorumuza “yetersizdir” şeklinde cevap verenlerden %10'u mevcut sistem içerisinde kurumlarına verilen yetkilerin artırılmasını öne sürmüş, % 14'ü ise yerel yönetimlere daha fazla yetki verilerek afet yönetiminde daha fazla etkin hale getirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

### **C. Afet Yönetimi Süreci ve Sistemi Hakkındaki Görüşler**

Mülakatımızın bu bölümünde katılımcılarımızın afet yönetimi süreci ve afet yönetimi sistemimiz hakkındaki görüş ve düşüncelerini almayı hedefledik. Katılımcılarımıza yönelttiğimiz sorularımıza çoktan seçmeli cevaplar vermelerini, ayrıca ekleme yapmak veya yorumlama ihtiyacı hissettikleri sorularımızla ilgili olarak ta yorumlama yapabileceklerini belirttik.

Mülakatımız süresince yapmış olduğumuz değerlendirmede afet yönetimi süreci ve sistemiyle ilgili olarak şu görüşler elde edilmiştir.

#### **1. Afet yönetimi çalışmalarının aşamalarının öncelik sıralaması:**

Afet yönetimi çalışmaları 4 aşamalı olarak ele alınmaktadır. Bu aşamalar; afet öncesinde yürütülen “hazırlık ve zarar azaltma” aşamaları ile afet sonrasında yürütülen “kurtarma ve yeniden inşa-yapılanma” çalışmalarıdır. Biz de sorumluzda



bu aşamaları esas alarak afet öncesi veya sonrası çalışmalarından hangisinin daha önemli olarak görüldüğünü sorduk. (Tablo 3.1)

**Tablo 3.1 : Afet yönetim aşamalarının önem ve öncelik durumu:**

	Öncelik Durumu	Sayı	Oran %
a-	Afet öncesi afete hazırlık çalışmaları	18	36
b-	Afet anı ve sonrasında yürütülen çalışmalar	2	4
c-	Her ikisi de	30	60
	TOPLAM	50	100

Katılımcılarımızın çok az kısmı (% 4'ü) afet sonrası yürütülen çalışmalarını önemli gördüğünü belirtmişlerdir. % 36' lık bir kesim afet öncesi çalışmalarını önemli görürken, % 60' lık kesim ise her iki aşamanın da önemli olduğunu belirtmişlerdir.

Katılımcılarımızın hemen hepsinin afetlerde görev almış, afet öncesi ve sonrası çalışmalarını bizzat yönetmiş kişiler olduğunu göz önüne aldığımızda, afet sonrası yürütülen çalışmaların fazla önemli olmadığını belirmeleri anlamlı bulunmuştur. Afeti yönetmiş, afet çalışmalarında görev almış yöneticiler mevcut sistemin öngördüğü **“afet olur sonra tedbirler alınır”** anlayışının sağlıklı olmadığını belirtmişlerdir. Bu görüş doğrultusunda bundan sonra yürütülecek afet yönetimi ve sistemi çalışmalarında afetin tüm aşamalarına aynı derecede önem veren bir yaklaşımın temel alınması gerekmektedir.

## **2. Afet öncesi çalışmaları**

Katılımcılarımızdan afet öncesi yürütülen ve afete hazırlık amacı taşıyan çalışmalarını değerlendirmeleri istenmiştir. Bu sorumuza verilen cevaplar aşağıda Tablo 3.2' de gösterilmiştir (Tablo 3.2)

**Tablo 3.2: Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarının değerlendirilmesi:**

	Değerlendirme	Sayısı	Oranı %
a-	Yeterli ve başarılı buluyorum	1	2
b-	Yetersiz buluyorum	49	98
c-	TOPLAM	50	100

Katılımcılarımızın hemen tamamına yakını afete hazırlık aşamalarına yönelik ülke genelinde yürütülen çalışmaların yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Bu sonucun ortaya çıkmasına ise, afet öncesi hazırlık çalışmasına yönetim kademeleri tarafından gerekli önemin verilmemesi neden olmaktadır. Buna ilaveten mevcut afet ile ilgili mevzuat ve afet yönetimi sistemimizin de “Afet Öncesi Afete Hazırlık” çalışmalarına gerekli öncelik ve önemi vermediği görülmektedir.

### **3. Afet öncesi yürütülen afete hazırlık çalışmalarının yetersiz bulunması ile ilgili öne sürülen nedenler:**

Afet öncesi yürütülen “afete hazırlık çalışmalarının” yetersiz bulunduğu belirtilmişti. Bu görüşün nedenlerini incelediğimizde mevcut afet yönetim sistemimizin zaafplarının da ortaya konulduğu görülmektedir.

Mevcut afet yönetim sisteminin fazla karmaşık ve anlaşılmayan bir yapıda olduğu % 18 oranında öne sürülmüştür. Sistemin eskimiş olduğunu düşünenlerin oranı % 32 olarak ortaya çıkmaktadır. Yine sistemin görev tanımlanması ve paylaşılmasında eksikliklerin olduğunu belirtenlerin oranı ise % 35 olarak belirlenmiştir (Tablo 3.3).

**Tablo 3.3: Afet öncesi yürütülen afete hazırlık çalışmalarının yetersiz bulunmasında öne sürülen nedenler:**

	<b>Nedenler</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oranı %</b>
a-	Fazla karışık ve anlaşılmayan bir yapıdır.	11	18
b-	Eskimiş bir sistem olduğunu düşünmekteyim.	19	32
c-	Mensubu olduğum kuruma yetki verilmediğini düşünüyorum.	2	3
d-	Görevin açık ve net olarak kurumuma verilmediğini düşünmekteyim.	21	35
e-	Yukarıdaki nedenlerin hepsi	1	2
f-	Diğer (konunun ciddiye alınmadığı v.b. gibi katılımcıların öne sürdüğü nedenler)	6	10
	<b>TOPLAM</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Sorumuza cevap veren Katılımcılarımızın bir kısmı ise yukarda saydığımız nedenlerin dışında diğer bazı nedenlerin afet öncesi yürütülen afete hazırlık çalışmalarındaki yetersizliğin nedenleri olduğunu belirtmişlerdir. Yapılan değerlendirmelerde;

-“Yapılan planlar ve çalışmalar gerçek hayata uygulanamıyor, bu çalışmalar kâğıt üzerinde kalıyor.”

-“Afetle ilgili yasalarla verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kaynak aktarılmıyor.”

-“Yaşanılan afetlerden ders alınmıyor, çabuk unutuluyor”,

-“Afet hazırlıklarından sorumlu kurumlar sorumluluk almaktan kaçınıyor”,

-“Afetlerden önce yürütülecek olan imarla ilgili çalışmalarda yetki karmaşası görülüyor,” şeklinde görüşler öne sürülmüştür.

Gerek tablomuzda ortaya çıkan oranlar ve gerekse katılımcılarımızın göstermiş olduğu diğer nedenler birlikte incelendiğinde mevcut afet yönetim sistemimizin zaaflarının “afete hazırlık çalışmalarındaki” yetersizliğin ana nedenini oluşturmaktadır.

#### **4. Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarını yürütmesi gereken kurum veya kurumların belirlenmesi.**

Bu soruda afet yöneticilerine “**afete hazırlık çalışmalarını**” yürütme sorumluluğunun hangi kurum veya kurumlar tarafından üstlenilmesinin isabetli olacağı sorulmuştur (Tablo 3.4)

**Tablo 3.4: Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarını yürütmekten hangi kurum veya kurumlar sorumlu olmalıdır:**

	<b>Kurumlar</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oranı %</b>
a-	Yerel yönetimler	39	62
b-	Merkezi yönetim	12	19
c-	İçişleri Bakanlığı	7	11
d-	Bayındırlık Bakanlığı	5	8
	<b>TOPLAM</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın verdiği cevapların büyük çoğunluğu (% 62'si) yerel yönetimlerin bu sorumluluğu üstlenmesinin gerekli olduğunu belirtirken, % 19'luk cevapta ise yerel yönetimler yerine merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütünün bu sorumluluğu üstlenmesini öne sürmüştür. Yine % 19'luk diğer bir kesim ise “İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığının” mevcut sistemde olduğu gibi sorumluluklarını devam ettirmelerini önermişlerdir.

Afet yönetiminde bizzat görev almış olan tüm katılımcılarımızın ağırlıklı görüşü olarak ortaya çıkan “**yerel yönetimlerin de afet yönetiminde sorumluluk ve yetki sahibi olmaları**”nı savunan görüşün bundan sonra yürütülecek olan afet yönetimi sistemimizin yeniden yapılandırılması çalışmalarında göz önüne alınması gerekmektedir.

#### **5. Afet anı ve sonrası yürütülen çalışmaların değerlendirilmesi:**

Katılımcılarımıza afet yönetim aşamalarından olan afet sonrası yönetim organları tarafından yürütülen çalışmaların değerlendirilmesi sorulmuştur. Afet sonrası aşamada yürütülen acil kurtarma, acil yardım, iyileştirme, yeniden yapılanma çalışmalarıyla ilgili görüşler şöyledir (Tablo 3.5).

**Tablo 3.5: Afet sonrası yürütülen kurtarma, acil yardım ve yeniden yapılanma çalışmalarının değerlendirilmesi:**

	<b>Görüşler</b>	<b>Sayısı</b>	<b>Oranı %</b>
a-	Yeterli ve başarılı buluyorum	16	32
b-	Yetersiz buluyorum	32	64
c-	Cevapsız	2	4
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın % 64'ü afet sonrası yürütülen çalışmaları yetersiz bulduğunu beyan etmişlerdir. Mevcut afet yönetim sistemimizin daha çok afet öncesi hazırlık çalışmalarını değil, afet sonrası çalışmaları öne çıkardığını belirtmiştik. Afet yönetimi sisteminin afet sonrası çalışmalara daha çok önem vermesine rağmen, bu

aşamaya yönelik olarak yürütülen çalışmaların afet yöneticileri tarafından yetersiz ve başarısız bulunması sistem kurgulamasının zafiyetini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Afet sonrası çalışmaların yeterli bulunduğunu beyan eden Katılımcılarımızın büyük çoğunluğu ise, başarının sistemden çok kişisel beceri ve inisiyatif kullanmadan kaynaklandığını öne sürmüşlerdir.

#### **6. Afet sonrası çalışmaların yetersiz bulunmasının nedenleri:**

Önceki soruda afet sonrası yürütülen çalışmalarda yetersizlik ve başarısızlığın olduğunu öne süren katılımcılarımıza bu sonucun nedenleri sorulmuştur. Öne sürülen nedenler şöyledir (Tablo 3.6)

**Tablo 3.6: Afet sonrası çalışmaların yetersiz bulunmasının nedenleri:**

	<b>Nedenler</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oranı %</b>
a-	Sistemin karışık ve anlaşılmaz olması	5	10
b-	Afet yönetim sisteminin zaman içinde eskidiği	13	25
c-	Mevcut kanunlar ile yeterli yetki ve görev verilmiyor	2	4
d-	Birden çok kuruma aynı yetkiler verilmiştir.	22	42
e-	Yukarıdaki nedenlerin hepsi	2	4
e-	Diğer	8	15
	<b>TOPLAM</b>	<b>52</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın verdiği cevaplardan afet sonrası yürütülen çalışmalardaki yetersizliğin nedeni olarak afet yönetim sistemimiz ve bu sistemin getirdiği mevcut yapının öne çıktığını görmekteyiz. Sistemin karmaşık ve anlaşılmaz olduğunu belirtenlerin oranı % 10 dur. Birden çok kuruma afetle ilgili aynı yetkilerin verildiğini öne sürenlerin oranı ise % 42 olmuştur. Afet yönetim sistemimizin eskidiğini; yeni bir afet yönetim sistemine ihtiyaç olduğunu belirtenlerin oranı ise % 25 olarak ortaya çıkmıştır.

Sorunuza saydığımız nedenlerin dışındaki diğer nedenler şeklinde cevap veren katılımcılarımız, “yeterli kaynak temininin olmadığı, afet bilinci eksikliği, afet ile ilgili profesyonel eleman eksikliği ve bürokratik kuralların engellemelerini” afet sonrası çalışmalarının yetersizliğinin nedenleri arasında saymışlardır.

Katılımcılarımızın verdiği cevapların % 81’i mevcut afet yönetim sisteminin ve bu sistemin getirdiği yapının afet sonrası yürütülen çalışmalarda yetersizliğin ana nedeni olduğu sonucuna varılmaktadır.

#### **7. Afet sonrası çalışmalarda sorumlu ve yetkili olması düşünülen kurumlar:**

Afet yönetim aşamalarından olan “**Afet sonrası çalışmalarından**” hangi kurum/ kurumların sorumlu olmaları gerektiği sorulmuştur (Tablo 3.7).

**Tablo 3.7: Afet sonrası çalışmalarda sorumlu ve yetkili olması gereken kurumlar:**

	Kurumlar	Sayısı	Oranı %
a-	Merkezi yönetimin afet ile ilgili kurumları	15	19
b-	Yerel yönetimler	30	39
c-	İçişleri Bakanlığı	18	23
d-	Bayındırlık Bakanlığı	6	8
e-	Başbakanlık	8	11
	<b>TOPLAM</b>	<b>77</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın % 39’u yerel yönetimlerin sorumlu ve yetkili olmasını öne sürerken, % 61’lik bölüm ise merkezi yönetimin afetle ilgili birimleri ile Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığının sorumlu olmasını öne sürmüşlerdir.

Önceki bölümde afet öncesi çalışmalarla ilgili olarak daha çok yerel yönetimlerin sorumlu olmasını öne süren afet yöneticisi katılımcılarımız, afet sonrası çalışmalarda ise merkezi yönetimin etkinliğinin devam etmesini öne sürmektedirler.

## **8. Afet yönetiminde merkezi yönetimin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmasının olumlu tarafları.**

Afet yönetiminde yetkili ve daha önce yaşanmış afetlerde görev almış olan katılımcılarımıza afet yönetimi aşamalarından hangilerinde daha fazla sorumluluk almaları ve yetkili olmaları gerektiği sorulmuştur. Alınan cevaplarda ise afet yönetimi aşamalarına göre farklılıklar ortaya çıkmıştı.

Afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma aşamalarında % 58 oranında yerel yönetimlerin daha fazla ağırlıklı olarak görev ve sorumluluk üstlenmesi gerektiğini öne süren katılımcılarımız, afet sonrası yürütülen afet yönetimi çalışmalarında ise % 61 oranında merkezi hükümetinin yetki ve sorumluluğunun devam etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Ucu açık soru şeklinde sorulan bu bölüme katılımcılarımızın vermiş olduğu cevaplar geniş bir yelpaze içinde yer almış, yapmış olduğumuz düzenleme ile Tablo 3.8.'de şu şekilde sınıflandırılmıştır. (Ek-4)

Katılımcılar ile yapılan görüşmelerde elde edilen veriler ekteki tabloda özetlenip sınıflandırılarak sunulmuştur. İleri sürülen görüşlerin verilen cevaplar ile birlikte değerlendirilmesinde ise şu sonuçlara ulaşılmıştır.

a- Afet yönetiminde yetkinin tek elde toplanmasının uygulamayı başarılı kılacağı, afet yönetiminde ihtiyaç duyulan koordinasyon eksikliğinin giderileceği, böylece yetki karmaşasının da ortadan kalkacağı görüşü cevapların % 25'inde ileri sürülmektedir. Türkiye'deki afet yönetimi uygulamasında en önemli sorunlar olarak "yetki karmaşasının olması" ve "koordinasyonun sağlanmasında görülen güçlükler" belirtilmektedir. Afet yönetiminde merkezin yetkilerinin artırılmasını savunan görüşü ileri sürenler de bu iki sorunun bu suretle çözümleneceğini düşünmektedirler.

b-Afet yönetiminin doğası gereği disiplinli ve otoriter bir yönetim yapılanmanın ve uygulamasının olması gerekmektedir. Merkezi yönetimin ağırlıklı olacağı bir afet yönetimi sisteminde bu disiplinli yapıyı kurmak ve yürütmenin daha rahatlıkla ve daha az sorunlu olarak yapılabileceği % 17 oranında düşünülmektedir.

c-Afet yönetiminde kullanılacak mali kaynak ile personel ve teknik eleman temini bu günkü dağınık yapı içerisinde mümkün olmamaktadır. Merkezi yönetimin afet yönetiminde ağırlıklı oluşunun sağlayacağı yararlardan birisinin de mali

kaynakları kolaylıkla temin etmek ve uygulayıcılara aktarmak olduğu %12 oranında öne sürülmektedir.

Bu soruya cevap verenlerin öne sürdüğu mali kaynağın daha kolay temini ve uygulamaya aktarılması görüşünün uygulamada fazla geçerli olmayacağı, merkezin kendi kuralları ve bürokrasisi ile afet yönetimi için tahsis edilen kaynağın kullanımına sıkı kısıtlamalar getirilebileceği de göz ardı edilmemelidir.

d-Merkezin standart belirleyici, kontrol edici ve denetleyici olması gerektiği: Merkezi yönetimin diğer yönetim faaliyetleriyle beraber afet yönetimi açısından bu fonksiyonlarını daha fazla ve daha etkin olarak ifa etmesi gerektiği öne sürülen görüşlerden birisidir. Bu görüşü öne süren Katılımcılarımız afet yönetiminde merkezin yetkilerinin artırılmasının faydalı olacağını, ancak bunun somut ve kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini; bu yetki ve görevlerinin ise **“standart koyma, kontrol etme, denetleme ve yönlendirme”** olması gerektiğini belirtmişlerdir. Afet yönetimi uygulamasında görülen dağınıklık ve standartların olmamasının merkezin bu yetki ve fonksiyonu ile çözülebileceğini belirtmişlerdir.

e-Ülkemizde hem afet öncesi hazırlık çalışmalarında ve hem de afet sonrası yürütülen kurtarma ve diğer afet yönetimi çalışmalarında, konusunda yetişmiş personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Merkezin afet yönetiminde daha fazla yetkili olmasının yetişmiş personel ihtiyacını karşılayacağı, afet sonrasında yürütülecek çalışmalarda ihtiyaç duyulacak personel teminini kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

f-Afet yönetiminde tüm dünyadaki ülkeler ve afetle ilgili uluslar arası örgütler birbirlerine yardımda bulunmaktadır. Bu ülkeler ve kuruluşlarla afet öncesi ve sonrasında ilişki kurmak ve ilişkileri yürütmek ayrı uzmanlık isteyen çalışmalardır. Merkezin afet yönetiminde daha fazla sorumluluk üstlenmenin afet yönetimi sürecinde uluslar arası kuruluşlarla yürütülecek faaliyetleri daha sağlıklı hale getireceği öne sürülmektedir.

g- Afet yönetiminde merkezin yetki ve sorumluluğunun daha fazla olmasının yanında yerel yönetimlerin uygulamada daha fazla yetkilendirilmeleri ve sorumlu tutulmaları gerektiği görüşü de savunulmaktadır. Bu görüşü savunanlar yerel yönetimlerin yalnız başlarına afette karşılaşılan sorunları aşamayacakları, merkezin



güçlü bir şekilde afet yönetiminde yer alması gerektiğini de belirtmektedir. Bu görüşü savunan katılımcılarımızın bazıları tarafından;

**“Büyük çaptaki afetlerde yetkinin daha çok merkezde olmasının yararlı olacağı;”**

**“Büyük afetlerde sorumluluğun tek başlarına yerel yönetimlere bırakılmayacağı, afet çalışmalarıyla tek başlarına başa çıkamayacakları;”**

**“Afet yönetimi konusunda güçlü bir merkezi otorite ve ona yardımcı olacak yerel yönetimler anlayışının var olmasının yararlı olacağı,”**

şeklinde görüşler öne sürülmüştür.

h- Afetlerde, yaşanmakta olan afetle ilgili sağlıklı bilgi toplamak, bu bilgiyi üst makamlara aktarmak ve kamuoyuyla paylaşmak önem taşımaktadır. Afet yönetiminde merkezi yönetimin daha fazla yetkili ve sorumlu olması, sağlıklı bilgi toplama ve bu bilgileri gerekli yerlere aktarma çalışmalarının daha düzenli yürütülmesini sağlayacaktır. Afetlerde ortaya çıkan yanlış ve yönlendirici bilgi yayılması ve söylentilerin de önüne geçilebilecektir.

1- Katılımcılarımızdan bir kısmı (%11'i) net olarak merkezi yönetimin afet yönetiminde daha fazla yetki ve sorumluluk üstlenmesinin hiçbir olumlu tarafının olmadığını, daha fazla bürokrasi üreteceğini ifade etmektedirler.

i- Katılımcılarımızın diğer bir kısmı ise merkezin daha fazla sorumluluk sahibi olmasının yararlarını ifade ederken farklı görüşleri savunmaktadır. Bu konuda belirtilen görüşler;

**“Halkın birinci derecedeki isteklerinin yetkililere daha kolay iletilmesini sağlayacağı,”**

**“İller arası denklik ve eşleşmenin gerçekleşeceği,”**

**“Kamuoyunun daha sağlıklı bilgilenmesinin temin edileceği”**

şeklinde bir anlayış eksenine aktarılabilir.

**9. Afet yönetiminde yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmalarının sağlayacağı yararlar:**

Çalışmamızın bu bölümünde **“afet yönetiminde yerel yönetimlerin daha fazla yetki sahibi olmaları gerekir”** şeklinde görüş belirten katılımcılarımıza, bunun afet yönetimi açısından sağlayacağı faydaları açıklamaları istenilmiştir.

Görüşlerini birden çok cevabı içerecek şekilde beyan etmelerini istediğimiz katılımcılarımız, görüşlerini farklı cevaplar ve yorumlarıyla açıklamışlardır.

Farklı cevapları içeren mülakat sorumuz sınıflandırma suretiyle sistematize edilmiştir. Tablo 3.9 da sunmuş olduğumuz cevaplar şöyledir (Ek-5).

Ana hatlarıyla saymış olduğumuz Tablo 3.9'daki görüşlerin detaylı incelemesinde ise her bir görüşle ilgili farklı cevapların olduğu tespit edilmiştir. Cevapların yorumu şu şekilde ortaya çıkmış olup, örnek gösterilebilecek bir kısım farklı cevap ise tırnak içinde verilmiştir.

**a. Yerel yönetimler daha esnek çalışabilirler (13 cevap):**

Yeni afet yönetim sisteminde yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmalarını sağlayacağı yararların başında “yerel yönetimlerin daha esnek çalışabileceği” cevabı verilmiştir (13 cevap).

Bu sorumuzu cevaplayan katılımcılarımız “ Yerel yönetimlerin daha hızlı ve çabuk çalışabileceği kararları daha etkin alabileceklerini, uygulamada sürat ve verimlilik sağlayabileceğini” öne sürmektedir. Bunun yansıması olarak da yerel yönetimlerin afet konusundaki daha fazla aktif rol alması sonucu oluşacaktır. Afet çalışmalarındaki yakınmaların başında gelen bürokrasi ve bürokratik kuralların engellemesi de bu şekilde azaltılacaktır.

**b. Kaynak temini ve kaynakların afette yönlendirilmesi(16 cevap):**

Yerel yönetimlerin afetlerde daha etkin rol almasının sağlayacağı yararlardan bir diğeri de afet öncesi ve sonrasında kullanılacak kaynakların temininin kolaylaşacağı görüşüdür. Katılımcılarımızın önemli bir kısmı afet dönemindeki çalışmalar için gerekli olan mali kaynağın temini ve bu kaynağın afet çalışmalarına yönlendirilmesinde zorluklar yaşandığını belirtmektedir. Bu zorlukların nedeni olarak ise sistemin fazlasıyla merkezi nitelik taşıması gösterilmektedir. Afetlerde yerel yönetimlerin daha fazla rol almasının bu zorluklara azaltacağı düşünülmektedir. Bu görüşle ilgili olarak verilen bazı cevaplarda;

“-Yerel kaynakların kullanımında daha fazla verimlilik sağlanacağı,”

“- Harcama yetkisinin daha aktif olarak kullanacağı,”

“-Afetle ilgili kaynaklar ve imkânların daha etkin dağıtılmasının ve koordinasyonun sağlanacağı,” yönünde görüşler belirtilmiştir.

**c. Yerel sorunlara daha yakındırlar; Sorunları daha isabetli tespit edip daha etkin müdahale edebilirler (20 cevap):**

Afetlerin yerel nitelikte olması çözümlerin de yerel nitelikte ve düzeyde olmasını gerektirmektedir. Afet çalışmalarının merkezden yürütülmesi yerel düzeydeki sorunların tespiti ve çözümünde başarısızlık sonucunu vermektedir. Katılımcılarımızın önemli bir kısmı (20 cevap) “yerel yönetimlerin yerel düzeydeki sorunlara daha yakın oldukları, ihtiyaç ve sorunları yerinde görüp ve daha hızlı çözüm üreteceklerini” ifade etmişlerdir. Aynı yöndeki diğer bazı cevaplar da ise;

“-Afet çalışmalarında daha isabetli müdahale edebilecekleri,”

“-Bölgeyi merkezden gelebilecek afet görevlilerine kıyasla daha iyi tanıyacakları, karşılaşılan sorunlara böylece daha hızlı çözümler üretilebileceği,”

“-Afet olan bölgelerin sosyal, ekonomik kültürel değerlerine uygun çözümlerin üretilebileceği,” öne sürülmüştür.

**d. Halkın ve yerel yönetimlerin afet konusundaki sorumluluk bilincinin gelişmesine imkân sağlarlar (4 cevap):**

Ülkemizin afet yönüyle ciddi riskler taşıyan bir coğrafi yapıya sahip olması nedeniyle afete yönetim organları ve halk olarak hazırlıklı olmak gerekmektedir. Halkın afet dönemlerindeki ve afet çalışmalarındaki bilinçlenmesi ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi yerel yönetimlerin daha fazla katkısıyla başarılabilir.

**e. Yerel yönetimler hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarında daha etkin hale getirilmelidir (11 cevap):**

Katılımcılarımızın bir kısmı yerel yönetimlerin afet hazırlık çalışmalarında daha etkin hale getirilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. Yerel yönetimlerin afet yönetiminde daha fazla sorumluluk sahibi olmaları afet hazırlık çalışmalarında daha etkin olmaları sonucunu verecektir. Özellikle imarla ilgili yetkilerini kullanırken, yerleşim yerleri tespit edilirken ve yeni konutlar inşa edilirken belediyelerin sahip oldukları yetkilerin daha titiz ve daha fazla sorumluluk içinde kullanılması sonucunu verecektir.

Bu görüşü savunanlardan bazıları;

“-Afet sonrası çalışmalardan da kendileri sorumlu olurlarsa, afet öncesi hazırlık çalışmalarını daha ciddi yaparlar,”

“-Afet planlamasında gerçekliğe yakınlık sağlarlar,” şeklinde somut görüşler öne sürmüşlerdir.

**f. Afet sonrası aşamalardan olan kurtarma-acil yardım ve yeniden yapılanma çalışmalarında daha fazla yetkili olmalıdır(2 cevap):**

Katılımcılarımızın bir kısmı yerel yönetimlerin afet sonrası dönemdeki çalışmalarda daha fazla yetki sahibi olmalarının gerektiğini, afet sonrası çalışmalardan olan alt yapının iyileştirilmesi çalışmalarını daha iyi yapabileceklerini söylemişlerdir.

**g. Afet çalışmalarında gerekli olan personeli daha kolaylıkla temin edebilirler (3 cevap):**

Afet çalışmalarında gerekli olan araç gereç ile deneyimli personelin yerel yönetimler tarafından daha kolay temin edilebileceği ileri sürülmüştür. Metropol yerleşim birimlerindeki büyük belediyelerde geçerli olabilecek bu görüş, küçük yerleşim birimlerine doğru gidildikçe tam tersi sonuç verecektir.

**h. Afet çalışmalarına halkın katılımı daha fazla ve etkin sağlanır. Yerel sivil gönüllü katılımını temin eder (4 cevap):**

Afet çalışmalarına sivil toplum örgütleriyle halkın katılımı yerel yönetimlerin yönlendirilmesi ile daha etkin şekilde sağlanacaktır. Gerek kurumsallaşarak ve gerekse mahalle afet gönüllüleri şeklindeki halk katılımları afete hazırlık ve afet sonrası çalışmaları daha başarılı kılacaktır.

**ı. Afet yönetimi çalışmalarını yürütecek olan örgütlenme için daha hızlı çözüm üretirler (3 cevap):**

Afet yönetim çalışmalarında örgütlenme ve sorunlara hızlı çözüm üretme yerel yönetimlerin katkıları ile daha da hızlanacaktır. Afet çalışmalarında yerel düzeyde görülmekte olan koordinasyon sorunu da böylece çözülebilecektir. Bu konudaki görüşlerden birisinde ;

“-Afet yönetimi çalışmalarında ihtiyaç duyulan yerel düzeydeki koordinasyonun daha etkin sağlanacağı,” belirtilmiştir.

**i. Yerel yönetimlerin afet yönetiminde daha fazla sorumluluk sahibi olmalarının bir yararı yoktur (10 cevap):**

Katılımcılarımızın bir kısmı afet yönetiminin doğası gereği otoriter, disiplinli ve merkezi bir yapıda olması gerektiğini, bu nedenle yerel yönetimlerin afet yönetim çalışmalarından uzak tutulması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Görüşlerden bir kısmın da;

“-Yerel yönetimler daha politik olabilirler, bu nedenle afet sonrası çalışmalarda karmaşa ortaya çıkabilir,”

“- Afet yönetiminde etkinliği sağlayamazlar,”

“- Afet yönetimi çalışmalarında imar mevzuatı öne çıkmaktadır. Bu kanun yetkiyi büyük oranda belediyelere vermektedir. Bu nedenle yeni yetkiler vermeye gerek yoktur,”

“-Yerel yönetimler açısından yetki sıkıntısı yoktur. Sorun uygulamadaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır,” şeklinde görüşler bildirilmiştir.

#### **j. Konuyla ilgili diğer görüşler (11 cevap):**

Katılımcılarımızın bazıları konu ile ilgili farklı değerlendirmelerde bulunmuşlardır münferit görüşler şeklinde değerlendirdiğimiz bu görüşlerin bir kısmını şöyle sıralayabiliriz.

“-Merkezi yönetim düzenleyici yerel yönetimler ise uygulayıcı olmalıdırlar.

-Afet yönetimi aynı zamanda bir güven yönetimidir. Halk yerel yönetimlere daha fazla güvenmektedir.

-Afet dönemlerindeki çalışmalar özel sektöre verilerek yürütülmelidir (yeniden yapılanma ve imarla ilgili çalışmalar.)”

#### **D. Katılımcıların Türkiye İçin Yeni Bir Afet Yönetimi Modeli İle İlgili Görüş ve Önerileri**

Araştırmamızın bu bölümünde katılımcılarımızla mevcut afet yönetim sistemimiz, afet mevzuatı ve afet yönetiminin yeniden düzenlenmesi konularında görüşmeler yapılmıştır. Sorularımız ucu açık, katılımcılarımızın yorumlarını yapabilmeleri ve görüşlerini kayıtlama olmadan açıklayabilmelerine imkân sağlayacak şekilde hazırlanmıştır. Aynı zamanda bir soruya birden çok şık ile ve alternatifli olarak cevap verilebilmesine imkân tanınmıştır. Bunun sonucunda birbirinden farklı, değişik görüşleri içeren cevaplar alınmıştır. Ayrıca araştırmanın bu

özelliğinden dolayı katılımcı sayısını aşan sayıda cevapların ortaya çıktığı da görülmüştür.

Mülakat yöntemimiz sonucu birbirinden farklı olan ve dağınıklık görüntüsü veren cevaplar bir sistem dâhilinde sınıflandırılmaya çalışılmıştır. Sınıflandırma ardından ortaya çıkan sonuçları tablolar halinde aşağıda sunulmaktadır.

### **1. Mevcut afet yönetim sistemimizin değerlendirilmesi:**

Katılımcılarımıza Türkiye’de uygulanmakta olan afet yönetim sistemimizin, uygulayıcıların bakış açısıyla, nasıl değerlendirildiği sorulmuştur. Aldığımız cevaplar Tablo 4.1’de düzenlenerek sınıflandırılmıştır. (Ek-6)

Araştırmamıza katılan yöneticilerimizin büyük çoğunluğu afet yönetim sistemimizi değerlendirirken sistemin sorunlarını öne çıkaran, sistemin revize edilmesi veya yeni bir afet yönetimi sisteminin kurulmasıyla sorunların çözülebileceğini öne süren görüşler belirtmiştir. Katılımcılarımızın verdiği cevaplardan % 22’si “çok karmaşık ve detaylı bir yapının varlığını” ortaya koyarken, % 19’luk tanımlama ise ülkemizdeki mevcut afet yönetimi sistemimizde “yönetim ve organizasyon sorunu” olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Sorumuza verilen cevaplardan % 15’lik bir bölüm mevcut afet yönetimi sistemimizi “yetersiz ve başarısız” bulduğunu ifade ederken, % 5’ lik bir kesim ise ülkemizde afet yönetimi sisteminin varlığı yargılayarak “esasen böyle bir sistemin hiç var olmadığını” beyan etmektedir. Katılımcılarımızın %19’ luk bir kesimi sorumuza verdikleri cevaplarında mevcut sistemin olumsuzluklarını yargılamakla birlikte, “sistemin eskidiğini yeniden düzenlenmesi gerektiğini” öne sürmüşlerdir.

Verilen tüm cevaplardan görülmektedir ki, toplam % 86’lik bir kesim afet sistemimizi olumsuz yargılarla tanımlamakta, yeni bir sisteme olan ihtiyacı dile getirmektedir.

Sistemi olumsuz yargılarla tanımlayan görüşlerden bazıları şöyledir:

Afet yönetimi sistemimiz;

“Ölene tabut kalana zabıt sistemidir.” (Kasım Esen – Rize Valisi)

“Çok karmaşık ve anlaşılmaz bir yapıdır.”(Halil Nimetoğlu – Düzce Valisi)

“Çok karmaşık ve detaylı bir yapı vardır. Eğer yönetmeliklerde yapılanlara uymak gibi bir gereklilik olsa idi, afet bölgesinde kimse sağ kalmazdı. Kısacası afet

yönetimi sistemi kendisi başlı başına bir afettir.” (İsmail Fırat – 2000 – 2004 Yılları Arası Osmaniye Valisi)

“Türkiye’de afet yönetimi sistemi diye bir şey esasen hiç yoktur.”(Dursun Ali Şahin – İstanbul – Bakırköy Kaymakamı)

“Mevcut sistem çalışmamaktadır. Bunun yerine tüm illerde uygulanabilecek afet yönetimi veya kriz yönetim sistemi kurulmalıdır. 1999 yılında Marmara Depreminden sonra bölgede uygulanan sistem örnek olabilir. (Ferda İleri – Mülkiye Başmüfettişi)

## **2. Türkiye’de yürürlükte olan afet yönetimi mevzuatının değerlendirilmesi:**

Katılımcılarımızın ülkemizde yürürlükte olan afet yönetimi mevzuatını değerlendirmeleri, böylece sistemin yasal temellerini sorgulamaları istenilmiştir. Almış olduğumuz cevaplardan, afet yönetimi sistemimizi düzenleyen mevzuatın yetersiz bulunduğu anlaşılmaktadır. Verilen cevaplardan % 16’lık bir kesim mevzuatın “yetersiz, eskimiş ve demode” olduğunu belirtirken, (% 8’lik bir kesim ise “mevzuatın dağınık olduğunu” belirtmiştir. Yine Katılımcılarımızın % 20 lik bölümü mevzuatta “görev ve yetki karmaşası” olduğunu, birden çok kuruma aynı görev ve yetkilerin verildiğini öne sürmüşlerdir (Tablo 4.2).

**TABLO: 4.2.: Yürürlükteki Afet Yönetimi Mevzuatının Değerlendirilmesi:**

<b>Sıra</b>	<b>Konular</b>	<b>Sayı</b>	<b>%</b>
<b>a-</b>	Mevzuat eski ve yetersiz.	<b>8</b>	<b>16</b>
<b>b-</b>	Mevzuat dağınık.	<b>4</b>	<b>8</b>
<b>c-</b>	Mevzuatta görev ve yetki karmaşası var.	<b>10</b>	<b>20</b>
<b>d-</b>	Afet yönetim mevzuatı yeniden düzenlenmelidir.	<b>12</b>	<b>24</b>
<b>e-</b>	Mevzuat yeterlidir.	<b>6</b>	<b>12</b>
<b>f-</b>	Afet harcamaları ile ilgili kolaylaştırıcı mevzuat düzenlenmesi yapılmalıdır.	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>g-</b>	Diğer: (Kâğıt üzerinde her şey mükemmel görünüyor ancak, uygulamada başarısız olunuyor vb.)	<b>7</b>	<b>14</b>
	<b>TOPLAM:</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Katılımcılarımızın % 12 lik kesimi afetle ilgili mevcut yasal ve yönetsel düzenlemelerin yeterli olduğunu öne sürerken, % 24 lük bir kesim ise bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

### 3. Afet yönetiminde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin rolleri:

Katılımcılarımıza; afetlerde merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetimlerin rollerinin, nasıl değerlendirildiği mevcut duruma göre ve nasıl olması gerektiği şeklindeki sorumuz yöneltmiştir. Verilen cevaplar sistematize edilerek aşağıdaki tablo oluşturulmuştur.

**Tablo:4.3: Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin afetlerdeki rollerinin değerlendirilmesi:**

Sıra	Görüşler	Sayı	%
a-	Merkezi yönetim koordinasyon sağlamalı, eğitim, personel ve lojistik destek sağlamalıdır. Yerel yönetimler ise uygulamaya destek olmalıdır.	28	43
b-	Afetlerde merkezi yönetim ve taşradaki birimleri (Valilik-Kaymakamlıklar) yönetimi yürütmelidir; yerel yönetimler ayrı baş çektiklerinde başarısızlık olmaktadır.	8	12
c-	Merkezi yönetim, yerel yönetimlere kaynak aktaran durumundadır. Ancak bu kaynakların kullanılması denetlenmemektedir ve kaynak israfı vardır.	4	6
d-	Yerel yönetimler afet yönetiminde başarısızdır. Sorumluluğu merkeze bırakmaktadır.	5	8
e-	Yerel yönetimlere afetlerde fazla yetki ve sorumluluk verilmemiştir. Yerel yönetimlerin afetlerdeki rolleri artırılmalıdır. Merkezin denetlemesi ise azaltılmalıdır.	7	10
f-	Merkez de, yerel yönetimler de afetle ilgili görev ve rollerini hakkıyla yerine getirmemektedir.	14	21
	<b>TOPLAM:</b>	<b>65</b>	<b>100</b>



Katılımcılarımız verdikleri cevaplarda büyük çoğunlukla (% 55 i), a ve b maddelerini belirterek afet yönetiminde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında işbirliği yapılmasını, görev ve yetkilerin net olarak önceden tanımlanmasını, afet planları ve afete hazırlık çalışmalarında bu işbirliği ve iş bölümüne dikkat edilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir.

Katılımcılarımızın bir kısmı ise (% 8 i) yerel yönetimlerin başarısız olduğunu, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmemesi gerektiğini dile getirirken % 10 luk bir kesim ise yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rollerine artıracak görev ve yetkiler verilmesini öne sürmüştür. Diğer bir kısım katılımcılarımız ise(% 20) hem yerel yönetimleri ve hem de merkezi yönetimi mevcut durum içerisinde başarısız bulduğunu ifade etmişlerdir (Tablo 4.3).

#### **4. Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezin rolü ne olmalıdır:**

Araştırmamızın bu bölümünde merkezi yönetimin afet yönetimindeki rolünün ne olması gerektiği; yeni bir yapılanma içerisinde bu rollerin nasıl algılanacağı ve hangi kurumlar eliyle yürütülmesi gerektiği sorulmuştur.

**Tablo 4.4/a: Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezin rolü ne olmalıdır:**

<b>Sıra</b>	<b>Görüşler</b>	<b>Sayı</b>	<b>%</b>
<b>a-</b>	Afetle ilgili tüm birimler merkezde tek bir çatı altında birleştirilmelidir. Bu birim afet çalışmalarını yürütmeli ve koordinasyonu sağlamalıdır.	<b>14</b>	<b>31</b>
<b>b-</b>	Merkezin rolü koordinasyon sağlamak olmalıdır. Standartları, genel politikalar belirlemeli ve uygulamayı denetlemelidir.	<b>27</b>	<b>58</b>
<b>c-</b>	Merkez lojistik ve mali destek sağlayan, planlayan ve denetleyen olmalıdır.	<b>5</b>	<b>11</b>
	<b>TOPLAM:</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

Mülakatımıza katılanların % 58'i merkezin rolünün koordinasyon sağlamak olduğunu belirtmişlerdir. Merkezi yönetim afetle ilgili görevlerini yürütürken merkezde tüm kurumlar arasındaki eşgüdümü sağlayacak, taşrada ise yine afet

yönetiminde rol alacak olan merkezin taşradaki birimleri ile yerel yönetimler arasındaki eşgüdümü sağlayacaktır. Merkezi yönetim adına taşrada koordinasyon görevini ise Vali ve Kaymakamlar üstlenmelidir (Tablo 4.4/a).

Sorumuza verilen cevaplardan % 11'i ise merkezin sadece lojistik destek sağlayan, planlayan ve denetleyen rolü üstlenmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. % 31'lik bir bölüm ise afetle ilgili tüm birimlerin merkezde bir çatı altında toplanması, tüm yönetim ve organizasyon işleri ile koordinasyonun da bu birim eliyle yürütülmesi görüşünü öne sürmüşlerdir (Tablo 4.4./b).

**Tablo 4.4/b: Merkezin Bu Rollerini Hangi Kurum/Kurumlar Üstlenmelidir.**

Sıra	Kurumlar	Sayı	%
a-	Başbakanlık (Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ) üstlenmelidir.	14	31
b-	İçişleri Bakanlığı (Merkezde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Taşrada Vali – Kaymakamlar) üstlenmelidir.	18	40
c-	Bayındırlık Bakanlığı-Afet İşleri Genel Müdürlüğü üstlenmelidir.	5	11
d-	Bunların dışında kurulacak yeni bir birimle hepsini birleştirecek bir birim üstlenmelidir.	8	18
	<b>TOPLAM:</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

Merkezin yukarıda öne sürülen rollerini hangi kurum ve kurumlar eliyle yürütmesi gerektiği sorulmuştur.

Katılımcılarımızın % 40'ı bu görevin İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. % 31'lik bir bölüm Başbakanlığın(T.A.Y.) bu fonksiyonu üstlenebileceğini belirtmiştir. % 11'lik bir kesim ise Bayındırlık Bakanlığının koordinasyon görevini üstlenebileceğini öne sürmüşlerdir.

Katılımcılarımızdan % 18'lik bir kesim ise yukarıda saydığımız merkezi yönetim birimlerinin dışında kurulacak olan yeni bir birimle afetle ilgili tüm çalışmaların yürütülmesi ve koordine edilmesini öne sürmüşlerdir. Bu soruya cevap

veren katılımcılarımızın bir bölümü afetle ilgili yeni bir bakanlık kurulmasının gerekli olduğunu ifade ederken, diğer bir kısmı ise örgütlenmenin Bakanlık düzeyinde olmasına gerek olmadığını daha farklı düzeyde yapılacak bir merkezi örgütlenmenin (çatı örgütlenmesi, şemsiye örgüt, tepe yönetimi v.b. adlarla) yeterli olacağını ifade etmişlerdir.

##### **5. Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezin taşradaki birimlerinin rolleri neler olmalıdır:**

Araştırmamızda yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezin taşradaki birimlerinin rollerinin neler olması gerektiği hususundaki görüşler alınmıştır. Sorumuza verilen cevapların sınıflandırılması sonucunda tablo şu şekilde oluşmuştur.

Araştırmamıza verilen cevaplardan % 34'ünde afet yönetimi yapılanması içerisinde merkezin taşra temsilcileri olan Vali ve Kaymakamların (M.İ.A.) yetki ve sorumluluğu altında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlerin yer alması gerektiği belirtilmiştir. Cevapların %14'ünde ise taşrada Vali ve Kaymakamların tek yetkili ve sorumlu olması gerektiği, merkezin yetkilerine benzer yetkilerin (M.İ.A.) lerine verilmesi gerektiği; (M.İ.A.) nin kontrolü ve yönetimi altında afetle ilgili ayrı bir birim kurularak afet yönetiminin buradan yönetilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir (Tablo 4.5).

Katılımcılardan % 9'luk bir kesim merkezin taşradaki birimlerine afet yönetiminde rol verilmemesi gerektiğini; çünkü bu fonksiyonları yerine getirebilme yeterliliklerinin olmadığını ifade etmişlerdir. %13'lük bir kesim ise merkezde ve merkezin taşradaki birimlerinde olan bazı yetkilerin yerel yönetimlere aktarılmasının daha isabetli olacağını beyan etmişlerdir.

Katılımcılarımızın % 11'lik bir kesimi merkezin taşradaki birimlerine yasalarla verilen görevleri yapmalarının yeterli olduğunu belirtirken, % 19'luk bir bölüm ise bu birimlerin afet yönetiminin tüm aşamalarında görev alabilecek şekilde örgütlenmeleri gerektiğini ifade etmişlerdir.

**Tablo: 4.5: Yeni Bir Afet Yönetimi Yapılanmasında Merkezin Taşradaki Birimlerinin Rollerini:**

Sıra	Konular	Sayı	%
a-	Afet yönetimi mevzuatıyla kendilerine verilen görevleri yapmalıdır. Afet çalışmalarını destekleyici olmalıdır.	8	11
b-	Taşrada Vali ve Kaymakamlar afet yönetimi ve uygulamasından sorumlu olmalıdır. Bunların altında afetten sorumlu “tek bir birim” olmalıdır. Afetle ilgili tüm yetkiler bu birimde toplanmalıdır.	10	14
c-	Taşrada Vali ve Kaymakamlar yetkili ve sorumlu olmalıdır. Tüm kurumlar ve yerel yönetimler üzerinde koordinasyon ve denetimi sağlamalıdır.	24	34
d-	Bu kurumlar etkin olamazlar. Afet yönetiminde rol verilmemelidir.	6	9
e-	Merkezin kendisinde ve taşradaki birimlerinde bulunan görev ve yetkileri yerel yönetimlere aktarılmalıdır.	9	13
f-	Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarını yürütmelidir. Afet sonrası afetle ilgili tüm çalışmaları yürütebilecek şekilde örgütlenmelidir.	13	19
	<b>TOPLAM:</b>	<b>70</b>	<b>100</b>

#### **6. Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimlerin rolleri:**

Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimlerin nasıl rol almalarının düşünüldüğü sorulmuştur. Katılımcılarımız bu sorumuza da sınırlama olmadan ve şıklar arası seçim yapmadan kendi yorumlarıyla cevaplar vermişlerdir. Farklı nitelikler gösteren cevaplar sınıflandırmaya tabi tutularak, Tablo 4.6’da şöyle sunulmuştur (Ek-7).

Katılımcılarımızın verdikleri cevaplar incelendiğinde % 68’inin afetlerde yerel yönetimlerin rollerinin arttırılması düşüncesini olumlu olarak değerlendirdikleri görülmüştür. Katılımcılarımızın % 22’si yerel yönetimlerin afet yönetiminde kullandıkları yetkilerin arttırılmasına karşı olduklarını belirtirken, % 10’u ise belirli

sınırlamalar dâhilinde ve dengeli olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılabileceğini öne sürmüşlerdir.

Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimlerin daha fazla yer almasına olumlu bakan görüş incelendiğinde ise; **“yerel yönetimlerin etkinliğinin arttırılarak afetlerde daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmaları gerektiğini”** öne süren görüş ağırlıklı olarak ortaya çıkmıştır(18 cevap). Bu görüşü takip eden öneriler ise **“yerel yönetimlerin afetle ilgili tüm işlerde sorumluluk üstlenmesi”**(9 cevap) ve **“afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarında daha fazla rol alması”** (15 cevap) önerilmiştir.

#### **7. Yeni bir afet yapılanmasında sivil toplum kuruluşlarının (stk) rolleri:**

Ülkemizin yaşamış olduğu afetlerde kamu kurum ve kuruluşlarının yanında STK ve halkın da yoğun bir şekilde afet çalışmalarına katıldıkları ve destek verdikleri görülmüştür. Afetlerde yaşanmakta olan bu olgunun afeti yönetenler tarafından nasıl algılandığı, yeni bir afet yönetimi yapılanmasında STK'nın yerlerinin ne olması gerektiği tespit edilmeye çalışılmıştır.

Katılımcılarımızın kendi yorumlarını ve görüşlerini ifade edebilecek şekilde sorduğumuz ucu açık soruya aşağıdaki cevaplar alınmış ve sınıflandırılarak Ek-8' deki tablo düzenlenmiştir (Tablo 4.7).

Katılımcılarımızla görüşmelerimizde vermiş oldukları farklı nitelik gösteren cevapların sınıflandırılmasıyla elde ettiğimiz tablodan şu sonuçlara ulaşılabilmektedir.

a-Katılımcılarımızın verdikleri cevaplardan % 28'sinde “STK'larının afet yönetimi çalışmalarında daha fazla etkin olması gerektiği” belirtilmiştir.

b- “Afet yönetimine doğrudan katılma ve katkıda bulunma” önerisi % 36 oranında desteklenmektedir. Bu rolleri yerine getirirken ise merkezi yönetim, yerel yönetimler veya taşrada M.İ.A. nin gözetim ve kontrolü altında afet çalışmalarına katılabilecekleri özellikle vurgulanmaktadır.

c-Afet yönetiminde STK'larının yer almasını savunan diğer bir görüş ise “önceden belirlenmiş ve sınırlandırılmış belirli çalışmalar için STK'larının yetkilendirilmeleri ve bu sınırlar dahilinde afet yönetimine katılmalarını”

önermektedir. STK'ları için sertifikasyon ve akreditasyon önerisi bunlar arasında en dikkat çeken cevaplar olmuştur.

d-Halkın afet yönetimi çalışmalarına katılmaları afetlerden önce vatandaş bilinçlendirilmesinin oluşturulması açısından önemlidir. Katılımcılarımızın %16'sı STK'ların afet yönetimine halkın katılımını sağlayacağını, arttıracığını savunmuşlardır.

e-Katılımcılarımızın %6'sı ise afet yönetimi çalışmalarında STK'ların bulunmasına gerek olmadığını ifade etmişlerdir.

### **8. Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında halkın rolü ne olmalıdır? bu rol nasıl yerine getirilmelidir?**

Afet yönetiminde afet öncesi çalışmalar ile afet sonrasında yürütülecek çalışmalar ve faaliyetlerde halkın katılımı önemlidir. Katılımcılarımızdan halkın afet çalışmalarına katılımı ile ilgili görüşlerini belirtmelerini istedik. Aldığımız cevaplar Tablo 4.8'de şöyle sunulmuştur. (Ek-9)

Mülakatımıza verilen cevapların ana başlıklar halinde incelenmesinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

“Halksız afet yönetimi olmaz, muhakkak katılmalıdır” görüşü ile “kontrollü olarak önceden belirlenmiş faaliyetlere katılabilir” görüşü ağırlıklı olarak öne sürülmüştür (% 45).

Halkın afet yönetimine katılımının dolaylı yoldan olması gerektiği görüşü ise % 30 oranında destek almıştır. Bu soruya cevap veren katılımcılarımız, halkın yerel yönetimler veya sivil toplum kuruluşlarının önderliğinde çalışmalara katılımı gerektiğini savunmaktadır.

Katılımcılarımızın % 25'i ise halkın afet yönetiminde yer almamasını halkın katılımının abartılmaması gerektiğini, afet sonrası çalışmalarda da halkın kendi kendine yeterli olabilmesinin önemli olduğunu belirtmişlerdir. Buna ek olarak % 9'luk bir bölüm ise halkın bilinçlendirilmesinin katılımın en önemli parçası olduğunu, bu yönde gayret gösterilmesi gerektiğini savunmuşlardır.

## 9. Türkiye için uygulanabilir bir afet yönetimi sistemi hakkındaki görüş ve öneriler.

Araştırmamızın bundan önceki bölümlerinde ülkemizdeki afet yönetimi sistemi ve yapılanmasıyla ilgili mevcut durum, merkezi yönetim veya yerel yönetimler ile STK'ları ve halkın afetlerde üstlenebilecekleri roller incelenmiştir. Türkiye'deki sistemin merkezi nitelik gösterdiği, yerel yönetimlerin ve STK'larının afet yönetiminde fazla rol alamadıkları, uygulayıcıların gözüyle afet yönetim sisteminin başarısız bulunduğu ve mevzuatın da yetersiz ve dağınık olduğu tespit edilmiştir.

Bu değerlendirmeler ışığında katılımcılarımıza Türkiye için uygulanabilir bir afet yönetimi sistemiyle ilgili önerileri sorulmuştur. Birbirinden farklı ve değişik yargıları içeren öneriler öncelikli olarak sınıflandırılmıştır. Ek-10'da sunulan tablo oluşturulurken önerilerin farklılığı gözetilerek sayılandırma ve oranlama yapılmamıştır (Tablo 4.9).

Katılımcılarımızın önerileri 4 ana başlıkta sınıflandırılmıştır. Bunlar;

a-Afet yönetiminde merkezi yönetimin ağırlıklı olarak sorumlu ve yetkili olmasını; merkezde tek bir **“tepe yönetimi”** yapılanması ve taşraya bunun yansıtılmasını öngören görüşler;

b-Yeni bir afet yönetimi sisteminin taşınması gereken özelliklerle ilgili görüşler;

c-Taşradaki afet yönetimi yapılanmasının temel niteliklerini belirten görüşler;

d-Merkezdeki afet yönetimi yapılanmasıyla ilgili diğer görüşler.

Türkiye için uygulanabilir ve sürdürülebilir bir afet yönetimi sistemiyle ilgili yukarıda tabloştırdığımız tüm görüşleri özetleyerek şu sonuçlara ulaşabiliriz.

Türkiye için afet yönetimi sisteminin merkezi niteliğini muhafaza etmesi önerilmektedir. Mevcut sistemde merkezde görülen karmaşa ve çok başlılığın giderilmesi gerektiği; merkezde tek bir **“tepe yönetimi-çatı kurum”** kurulması gerektiği söylenmektedir. Merkezdeki bu üst birimin **“Bakanlık-Müsteşarlık”** gibi birimler olabileceği gibi, **“Başkanlık-Genel Müdürlük”** şeklinde örgütlenmesi de önerilmektedir. Merkezdeki birimin bağlılığının ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığında

olması önerilirken, ikinci sırada da Başbakanlığa bağlı bir birim olabileceği belirtilmektedir.

Merkezdeki kurumun ve örgütlenmenin, standart koyan, planlayan, koordine eden, mali ve lojistik destek sağlayan ve denetleyen rolünde olması gerektiği; uygulamayla ilgili görevleri ise taşra ve yerel yönetimlere bırakması gerektiği söylenmiştir. Ancak ülke düzeyinde etkisi olan büyük afetler ve felaketlerde merkezin direkt olarak devreye girmesi de önerilmiştir.

Afet yönetimi taşra sisteminde ise; valilik ve kaymakamlıkların koordinesi, yönetim ve denetimi altında taşrada afetle ilgili tüm fonksiyonları üstlenecek bir yapılanma öngörülmektedir. Katılımcılarımızın bir kısmı valilik-kaymakamlıkların (M.İ.A.) afetle ilgili fonksiyonları üstlenmesini önerirken, diğer bir kısmı ise sadece koordinasyon ve denetim fonksiyonunu öne çıkaran görüş ileri sürmüşlerdir. Aynı görüş sahipleri yerel yönetimlerin afetlerde daha fazla sorumluluk üstlenmeleri gerektiğini öne sürmüşlerdir.

Taşrayla ilgili görüş ileri süren katılımcılarımızın bir kısmı ise yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi yapılmaları gerektiğini, uygulanabilir ve başarılı bir afet yönetimi yapılanmasının ancak böyle olabileceğini, afet çalışmalarındaki maliyetin de azalacağını, öne sürmüşlerdir. Afet yönetiminde yerel yönetimlerin daha fazla söz sahibi olmaları ve STK'ların da çalışmalara daha etkin katılmasının halkın afet yönetimine katılımını arttıracakı öne sürülmüştür.

Katılımcılarımız afet yönetimi yapılanması ve uygulamasının yönetim ve organizasyon açısından şu nitelikleri taşımaları gerektiğini söylemişlerdir.

“-Afet yönetimi doğası gereği otoriter ve disiplinli bir yapıda olmalıdır. Afetlerde bozulan kamu düzeninin yeniden sağlanması; zamana karşı yürütülen çalışmaların ahenkli ve koordineli şekilde yürütülebilmesi için disiplinli bir yönetim yapılanması istenmektedir.”

“-Afet yönetiminin proaktif bir yapıda olması; afet yönetimi ile ilgili alınan kararları uygulatabilecek elinde örgütlü bir gücün olması gerektiği, entegre bir sistem olması gerektiği öne sürülmektedir.”



“-Sistemin merkezden taşraya doğru örgütlenmesi gerektiği öne sürülürken, diğer bazı görüşlerde de taşradan(alttan) merkeze(yukarıya) doğru bir yapılanma öne sürülmektedir.”

“-Afet yönetiminde STK’ları ile halkın katılımının teşvik edilmesi gerektiği, özellikle eğitim ve vatandaş bilinçlendirme çalışmaları ile afet sonrası yaşanan ilk dönemde acil yardım çalışmalarına halkın ve STK’ların katılımının sağlanması gerektiği dile getirilmektedir.”

#### **10. Katılımcıların Türkiye’deki afet yönetim sistemi ve mevzuatıyla ilgili diğer görüş ve önerileri:**

Afet yönetiminde görev almış olan yöneticilerimizle yaptığımız mülakatımızda son soru olarak bu konuyla ilgili serbest düşüncesini ve mülakat sorularımız arasında bulunmayan hususlarla ilgili görüşlerini açıklamaları istenilmiştir.

Katılımcılarımızdan 20 kişi bu konuda eklemek istediği başka görüşü olmadığını belirtirken, 30 katılımcımız ise görüş bildirmiştir. Sorumuzun formatı gereği birbirinden bağımsız ve farklı önerileri içeren cevaplar değerlendirilerek, bir sisteme tabi tutulmuştur. Cevaplar tablo haline getirilerek Ek-11’de şöyle sunulmuştur (Tablo 4.10).

Katılımcılarımızdan görüş bildirenlerin büyük çoğunluğu afet yönetim sistemi ve mevzuatının revize edilmesini veya yeniden düzenlenmesini öneren görüş bildirmişlerdir (% 34). Düzenleme çalışmalarında afetle ilgili **“tek bir yasal metnin”** olması, bunun yanı sıra yine **“tek çatı altında yönetim örgütlenmesi”** önerilmektedir.

Katılımcılarımızın bir kısmı (%16) afet öncesi çalışmalarla ilgili öneride bulunmuştur. Bu öneriler arasında afet öncesi eğitim ve vatandaş bilinçlendirme çalışmaları öne çıkarken iyileştirme ve zarar azaltma çalışmaları, afet öncesi erken uyarı sistemi kurulması ile risk yönetimiyle ilgili görüşler de bulunmaktadır. Bunların yanında afet sonrası çalışmalarla ilgili standardizasyon getirilmesi ve 17 Ağustos 1999 Marmara depreminden sonra yapılan **“prefabrik konut”** gibi geçici iskânla ilgili uygulamaların hatalı bulunduğu öne sürülerek, aynı hatalardan uzak durulmasının tedbirlerinin alınması önerilmektedir.

Sorumuzu cevaplandıran katılımcılarımızdan bir kısmı ise afet yönetimi sisteminin uygulanmasına yönelik görüşler öne sürmüşlerdir (%24). Bu cevaplarda uygulamada dikkat edilmesi gereken hususlar öne çıkmıştır. Afet yönetiminde görev alacak olan personelin nitelikleri, basın ve halkla ilişkiler konusuna önem verilmesi, afet dönemlerinde ortaya çıkan yolsuzluklar ve rant sağlayanlara karşı önlem alınması gerektiği, afet bölgelerindeki afeti yaşamış ve yorulmuş yöneticiler yerine zinde personele görev verilmesi öneriler arasında yer almıştır.

Bir kısım görüşlerde afet yönetimiyle ilgili ayrı bir bütçe oluşturulması gerektiği, afetle ilgili sağlanacak mali kaynakların kontrol ve yönetiminin ise merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi önerilmiştir.

Afetlerde görev verilen kamu kurum ve kuruluşlarının afet yönetim yapılanması içindeki rolleriyle ilgili öneriler yapılmıştır. Öneriler arasında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün fonksiyonlarının afet yönetimine yoğunlaştırılması, modernize edilmesi; askeri birimlerin afette görev alabilecek şekilde re-organize edilerek eğitimden geçirilmesi bulunmaktadır. Taşradaki afetle ilgili birimlerin Valiliklerin çatısı altında birleştirilerek 24 saat görev yapabilecek şekilde örgütlenmesi de önerilmektedir.

#### **IV. AMPİRİK ARAŞTIRMANIN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye deki mevcut afet yönetimi yapısı ve sisteminin afet yönetiminde bizzat görev almış yöneticilerin bakış açılarıyla değerlendirilmesi hedefleyen bir ampirik araştırma yürütülmüştür. Şubat-Nisan 2007 tarihleri arasında yaklaşık 10 haftalık bir sürede gerçekleştirilen araştırmada 50 katılımcı ile mülakat ve anket yöntemi kullanılarak yüz yüze görüşmeler yapılmıştır.

Katılımcılar ağırlıklı olarak 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremlerinde görev almış, afet yönetimini uygulamış olan yöneticiler arasından seçilmiştir. Ayrıca Türkiye'de afet yönetimi konusunda kurumsal sorumluluğu ve görevleri olan kurumların üst düzey yöneticileri ile yerel yönetimlerin yetkilileriyle de görüşülmüştür.

Katılımcılarımızdan mevcut afet yönetim sistemiyle ilgili genel değerlendirmeleri istenmiş, özellikle de yaşanmış son büyük afet olan 17 Ağustos ve

12 Kasım 1999 Marmara ve Düzce depremlerinde edindikleri deneyim ve gözlemlerini bu değerlendirmelerinde esas almaları istenilmiştir.

Katılımcılarımızla yapmış olduğumuz görüşmeler mümkün olduğunca tablolara aktararak istatistiksel veriler elde edilmeye çalışılmıştır. Katılımcılarımızın görüşleri incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır.

1- Katılımcılarımız mensup oldukları kurumların afet yönetiminin belirli aşamalarında aktif sorumluluk üstlendiklerini belirtmişlerdir. Yaşanmış olan afetlerde kurumsal olarak en fazla rolü Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü İle Türk Silahlı Kuvvetlerinin aldıkları görülmektedir. Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY) ile Yerel Yönetimlerin afetlerde henüz fazla bir rol üstlenecek konuma gelemedikleri ifade edilmektedir.

2- Katılımcılarımız afet yönetimi aşamalarından “afet öncesi hazırlık” aşaması ile “afetin hem öncesinde hem de sonrasında yürütülen çalışmaları” önemli görmektedir. Sadece afet sonrası çalışmalara yoğunlaşmış olan mevcut sistemi benimseyen katılımcı sayımız oldukça düşük (% 4) olmuştur.

Türkiye’deki mevcut sistem içerisinde afet öncesi yürütülen çalışmalar yetersiz ve başarısız bulunurken, afet anı ve sonrası yürütülen çalışmalar ise kısmen yeterli bulunmaktadır (% 32). Katılımcılarımız afet yönetimi aşamalarından olan afet öncesi aşamanın yerel yönetimler eliyle yürütülmesini önerirken, afet sonrası çalışmaların ise merkezi yönetim ve merkezin taşradaki birimleri aracılığı ile yürütülmesini önermektedirler.

3- Katılımcılarımız mevcut afet yönetimi sistemimizi ve mevzuatı olumsuz yargılarla nitelendirmektedir. Mevcut sistemin değiştirilmesi ve yeni bir yapılanmaya gidilmesi önerilmiştir.

4- Yeni afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimlerin daha fazla rol ve sorumluluk alması önerilirken, merkezi yönetimin afetlerde ana sorumlu olması, daha çok kaynak sağlama, genel düzenlemeler yapma, yönlendirme, koordinasyon ve denetim rollerini üstlenmesi önerilmektedir. Ayrıca büyük afetlerde merkezin tüm sorumluluğu üstlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

5- Afet yönetiminde merkezi hükümetin kurumsal dağınıklık gösterdiği ifade edilirken, afetlerde tüm yetkileri tek elde toplayacak ve sorumluluğu üstlenecek bir tek merkezi yapı kurulması önerilmektedir. Bu örgütlenmenin İçişleri Bakanlığının bünyesinde olması görüşü ağırlık kazanırken, Katılımcılarımız M.İ.A nin afet yönetimi taşra sisteminde rollerinin önemine vurgu yapmışlardır.

6- Katılımcılarımız yeni bir afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimlerin yanı sıra STK lar ile halkın daha fazla katılımının olması gerektiğini, bu katkının ise kendiliğinden ve düzensiz değil, yerel yönetimler ile afetle görevli merkezin taşradaki birimlerinin kontrolü altında olması gerektiğini ifade etmişlerdir.

7- Türkiye'deki afet yönetimi sisteminin mevcut haliyle sürdürülemeyeceği, yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerektiği araştırmamızda sıklıkla vurgulanmıştır. Yeni afet yönetimi sisteminin tek elden yürütülen, disiplinli, nispeten otoriter niteliği olan, uygulayıcılara inisiyatif tanıyan, özerk bütçeli, afet öncesi ve sonrası çalışmaları eşit önemde tutan bir sistem olması gerektiği Katılımcılarımızca öne sürülmüştür.

8- Afet yönetimi sistemi ile afetle ilgili yürütülen çalışmaların şeffaflığı ve hesap verilebilir olması gerektiği öne sürülürken, afet dönemlerinde halkın bilgilendirilmesi ile medya ile olan ilişkiler de önemli konular arasında sayılmıştır.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE İÇİN UYGULANABİLİR AFET YÖNETİMİ**

#### **MODELİ ÖNERİSİ**

Çalışmamızın buraya kadar olan bölümlerinde Türkiye'deki mevcut afet yönetimi sistemi ve yapılanması ile bu sistemin uygulamada ortaya çıkardığı sonuçlar incelenmiştir. Bu bölümde ise ülkemiz için uygulanabilir olduğunu düşündüğümüz yeni bir afet yönetim sistemi önerisi ortaya konulmaktadır.

Son 50 yıldan beri uygulanmakta olan Afet Yönetim sistemimiz 7269 sayılı Afetler yasası ile bu yasanın uygulamada yeterli olmadığı durumlarda devreye sokulan Kriz Yönetimi–Olağanüstü Hal Yönetimi gibi düzenlemelerden kaynaklanan karma bir sistemdir.

Yarım yüzyıldan fazla bir süre önce temelleri atılan bu sistemin değişen şartlara ve özellikle kentsel alanlar olmak üzere tüm ülkedeki gelişmelere ayak uyduramadığı, gerçek afet ortamlarında uygulanamaz ve işlevsiz olduğu, yaşanmış olan birçok afetten sonra yeniden bir kez daha anlaşılmaktadır.

Geçen süre zarfında mevcut afet yönetim sisteminin ihtiyaca cevap veremediğinin anlaşılması, yeni bir sistemin ortaya konulmasını gerekli kılmaktadır. Önerilmekte olan yeni sistemin en ayırt edici özelliğinin ise mevcut sistemin zaaflarını üzerinde taşımayan nitelikte olması, yani “uygulanabilir” olması gerekmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye için uygulanabilir bir afet yönetim modeli önerisi sunulmaktadır. Bu modelin hazırlanmasında ise iki kaynak belirleyici rol oynamıştır. Bunlardan ilki 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremleri sonrasında bölge illerinin bazılarında uygulanmış olan Kriz Yönetimi – Afet Yönetimi karma sisteminin, gerçek afet ortamında ortaya çıkan uygulamanın doğurduğu yönetim şeklinin model alınması olacaktır. İkinci kaynağımız ise IV. Bölümde sunmuş olduğumuz ampirik araştırmadan elde ettiğimiz verilerden, özellikle de afet yöneticilerinin somut önerilerinin somut önerilerinden oluşmaktadır.

## **I. AFET YÖNETİMİ MERKEZ ÖRGÜTLENMESİ;**

Afet yönetimi sisteminde merkezi yönetim düzeyinde afetleri ana birim olarak yürütecek merkezi bir afet otoritesi oluşturulacaktır. Afetle ilgili olarak elbette Merkez Teşkilatında başka birimlerde bulunabilecektir. Ancak bu birimler ana sorumluluk ve yetki sahibi birimle koordinasyon içinde ve onun yönlendirmesi altında çalışacaktır.

Merkezi yönetim bünyesinde oluşturulacak olan bu icracı birim, afetle ilgili tüm sorumluluğu ve yetkileri bünyesinde toplayacak, acil durum–afet ayrımını yapacak, afetle ilgili genel politikalar belirlenmesi gereken konuları görevi kapsamına alarak tanımlamalarını yapacaktır.

Ülkemizdeki mevcut afet, acil durum ve kriz yönetimi uygulamalarında hangi türdeki, hangi büyüklük ve çaptaki olay/olayların acil durum veya afet sayılması gerektiği ile ilgili açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle uygulamada hangi yönetim modelinin devreye sokulacağı konusunda karmaşa yaşanmaktadır. Afet yönetimini üstlenecek merkezdeki bu birim, afet-acil durum ile ilgili tanımlamaları yaparak uygulamanın netleşmesini de sağlayacaktır.

Aynı merkezi yönetim biriminin ülke geneline yayılmış; Valilikler bünyesinde faaliyet gösteren taşra birimleri de oluşturulacaktır.

Merkezde olan bu birimin icracı niteliği ve taşra ile olan yönetsel ilişkileri nedeniyle İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmenin isabetli olacağı düşünülmektedir.

### **A. Acil Durum ve Afet Yönetimi Merkez Örgütlenmesi:**

İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılacak düzenleme ile “Acil Durum ve Afet Yönetimi Genel Müdürlüğü” kurulacaktır. Afet yönetimi konusuyla ilişkilendirilmiş Türkiye’deki faaliyet yürüten Bakanlıklara bağlı tüm genel müdürlük veya daha alt düzeydeki kurumlar ilga edilerek yeni kurulan bu birime dâhil edilecektir.

Böylece 3. bölümde açıklamış olduğumuz ve ampirik araştırmamızda da katılımcılarımızın özellikle vurguladıkları, Türkiye’deki afet yönetimi ile ilgili merkezdeki sayısız ve karmaşık yapılar tek bir çatı altında toplanacaktır.

Değişik Bakanlıklarda örgütlenmiş olan afet ile ilgili birimlerin ilga edilerek İçişleri Bakanlığının çatısı altında tek elde toparlanması önerimizde özellikle vurgulanmaktadır.

IV. Bölümde yürütmüş olduğumuz ampirik araştırma kapsamında afet yönetiminde fiilen görev almış olan yöneticilerin mülakat çalışmalarımıza verdikleri görüşlerde de ağırlıklı olarak bu örgütlenmenin İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılması öne çıkmıştır. İçişleri Bakanlığının tüm ülkeye yayılmış örgütsel ağının bulunması, Vali ve Kaymakamların gerek mevzuat açısından ve gerekse yönetim geleneği açısından afetlerde ciddi şekilde sorumluluk ve yetki kullanması yeni yapılanmanın İçişleri Bakanlığının çatısı altında olması gerekliliğini doğurmaktadır.

Böyle bir yapılanma ile afet yönetimi ile ilgili kurulacak olan birimin daha aktif, daha işlevsel olacağı ve başlangıçtan itibaren ihtiyaç duyacağı kurumsal güce de sahip olan bir yapıda olacağı düşünülmektedir.

#### **B. Afet Yönetimi Merkez Örgütü, Afet Operasyon Birimi:**

Afetlerde yerel düzeyde görev yapan ve afet yönetiminde görev alacak olan yönetici personelin de afetten olumsuz olarak etkilendiği ve afettede konumuna düştüğü görülmektedir. Özellikle kentsel alanlarda yaşanan deprem ve büyük teknolojik afetlerde bu durum yoğun bir şekilde görülmektedir.

Yerel düzeyde afet bölgesinde görev yapan personelin afetlerden olumsuz etkilenmesi durumunda bölge dışından personel temini yapılarak afet çalışmalarını yürütmeye devam edilmektedir. Yeni afet yönetimi sisteminde afetle mücadele edilecek afet yönetimi konusunda uzmanlaşmış personelin merkezi teşkilatın bünyesinde örgütlenmesi sağlanacaktır. Afet anlarında da bu personel görevlendirilerek afet bünyesindeki çalışmalara müdahale edecektir.

Yine Türkiye bölgelere ayrılarak bölgesel düzeyde afet müdahale birimleri oluşturulacaktır. Belirlenen bölgelerde ayrı bir birim kurmak yerine kurulacak olan İl Afet Yönetim birimi daha geniş ve güçlü olarak örgütlenecektir.

### **C. Diğer Bakanlık ve Kurumlardaki Afetle İlgili Birimler:**

Diğer bakanlıkların bünyelerinde bulunan asli görev ve sorumlulukları yönünden afetle ilişkili olan birimler, kendilerini yeni yapılanmaya göre yeniden dizayn edeceklerdir.

Bu birimlerin ülke düzeyinde afet yönetimiyle ilgili yetki ve sorumlulukları kurulan yeni birime aktarılacak, böylece afetlerle ilgili tek bir yetkili otorite ortaya çıkacaktır. Diğer bakanlıkların bünyelerindeki sınırlı yetkili ve sorumlu durumdaki birimler görevlerine destek birimi olarak devam edeceklerdir. Ancak bu birimlerin sorumlulukları kendi birimleri ile ilişkili olarak kalacaktır: Örneğin Bayındırlık Bakanlığı bünyesindeki afetle ilgili ana birim kendini revize ederek afet riski, teknik çalışmalar ve afet sonrası kentsel rehabilitasyon gibi konulara yönlendirilecektir. Tarım Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Çevre Bakanlığı gibi bakanlıkların bünyelerinde olan ve çok başlı yapılanmayı ortaya çıkaran kuruluşlar kendi görev alanlarına yoğunlaşacaklar, yeni afet yönetimi sistemi içinde ise merkezi afet birimine destek sağlayan birimler konumunda olacaklardır.

### **II. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ACİL DURUM VE AFET YÖNETİM BİRİMİNİN OLUŞUMU VE FONKSİYONLARI:**

Afet yönetimi için yeni bir yapılanmaya gidilirken mevcut yapının elden geçirilerek yenilenmesi, gereksiz yetki ve sorumluluklardan arındırılması, yeni yetkilerle teçhiz edilmesi gerekmektedir. Bu yapılanmada Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ana birim olarak ele alınmalı, bu genel müdürlüğün yeni yapılanmaya temel teşkil etmesi sağlanmalıdır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü öncelikli olarak “Sivil Savunmaya” yönelik geleneksel görevleri ile birlikte ele alınıp afetle ve afet yönetimi ile ilgili tüm yetki, görev ve sorumluluklarından arındırılması gerekmektedir. Bu yapı ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü sadece kendi görev anlayışı ile uğraşan bir yapıya kavuşacaktır.

“Acil Durum ve Afet Yönetimi Birimi” Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğünün afet yönetimi ile ilgili tüm yetki, görev ve sorumluluklarını kendi bünyesinde toplayacaktır. Böylece İçişleri Bakanlığı



bünyesinde oluşturulan bu yeni birim ile merkezdeki gereksiz örgütlenme azaltılacak; tek bir otorite tesis edilecektir.

Afetler ile ilgili yürütülecek olan uluslar arası kuruluşlar, diğer ülkelerdeki yardım kuruluşları ile ilgili olan ilişkilerin düzenlenmesi de bu birim tarafından yapılacaktır. Bir afet anında uluslar arası kuruluşlar ve dış yardım kuruluşlarından gelecek olan teknik destekler ile diğer tüm yardımlar ilkesel olarak bu birim tarafından yöneltilecektir.

Yine dış ülkelerde meydana gelen ve ülkemizle birlikte birden çok ülkeyi etkileyen afetlerde dış ülkelere yapılacak afet ile ilgili tüm teknik destek ve insani yardım nitelikli çalışmalar bu birim tarafından yürütülecektir. Diğer ülkelerle olan karşılıklı yardım alış verişinin uluslar arası ilişkiler açısından koordinasyonunu ise Dışişleri Bakanlığı üstlenecektir.

Bu örgütün taşra teşkilatının yapılanmasında ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Afet İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan taşradaki tüm örgütler bir araya toplanacaktır. Sivil Savunma Arama-Kurtarma timlerinin eğitim ve yetiştirilmesi, Sivil Savunma Koleji ile bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş olan tüm arama-kurtarma birimleri, bu yeni birim bünyesinde yer alacaktır. Bunlara ilaveten ülke genelinde yerel yönetimler bünyesinde oluşturulan tüm AKOM (Afet Yönetimi ve Koordinasyon Merkezleri) de bu yeni birimin yönlendirmesi, koordinasyonu ve denetimi altında çalışacaklardır.

Acil Durum ve Afet Yönetimi Birimi taşra örgütlenmesi bölümünde öne süreceğimiz diğer yönetsel birimleri ise teşkilatlandırarak ve faaliyetlerini takip edecektir.

### **III. AFET YÖNETİMİ TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ**

Afet Yönetimi sistemi merkezi yönetim örgütlenmesi ve taşra örgütlenmesi olarak düzenlenmektedir. Merkezi afet yönetim sisteminin tek bir otorite olarak ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmesinin gerekli olduğunu belirtmiştik. Taşra örgütlenmesi ise her ilde Valiliklerin bünyesinde örgütlenecek olan yeni Acil Durum ve Afet Yönetim Birimleri şeklinde oluşturulacaktır.

Ülkemizde kamu yönetim sistemimizin taşra örgütlenmesini anlayabilmek ve çalışır bir sistem kurabilmek için taşra yönetim sistemimizi incelemek

gerekmektedir. Ülkemizde taşra yönetim sistemi illere ve illerde ilçelere ayrılacak şekilde düzenlenmiştir. (Anayasa madde 126) Ayrıca hizmet ihtiyaçları göz önüne alınarak bölgesel örgütlenmelere de gidilebilmektedir.

İl yönetimini düzenleyen yasal metin ise 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. Bu kanun ile illerin Valilerin yönetimi altında örgütleneceği, illerin kendi içlerinde ilçelere ayrılacağı ve ilçe yönetimlerinin de Kaymakamlar tarafından yürütüleceği belirlenmiştir.<sup>231</sup>

Türkiye için uygulanabilir afet yönetim sistemi oluşturulurken bu yönetsel yapıyı temel alarak yapılanmayı buna uygun şekilde oluşturmak gerekmektedir.

#### **A. İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi:**

Afet yönetim sisteminin taşra örgütlerinde her ilde görev yapacak şekilde İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezleri kurulmalıdır. Bu merkezler Valilikler bünyesinde görev alacak ve İl Valisine bağlı olarak çalışılacaktır. İlde afetle ilgili tüm çalışmalar buradan yönetilecek ve koordine edilecektir. Bu nitelikleriyle İl Acil Durum ve Afet Merkezleri afetle ilgili icrai nitelikteki işleri yaparken, ildeki en üst koordinasyon makamı olarak ta fonksiyon ifa edecektir

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezleri il genelinde bulunan yerel yönetimlerin, ilçelerin ve diğer kamu kurumlarının afetle ilgili birimlerinin çalışmalarını yönlendirecek ve koordine edecektir.

Mevcut afet sistemimizden kaynaklanmış olan afetle görevli her bir kurumun afet çalışmalarında sadece kendisiyle ilgili olan konularda faaliyet yürütmesi, kurumların birbirinden kopuk çalışması, yerel yönetimlerle olan ilişki ve koordinasyondaki yetersizlikler önerdiğimiz sistem yapılanması ile giderilecektir.

#### **B. İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi Yapılanması:**

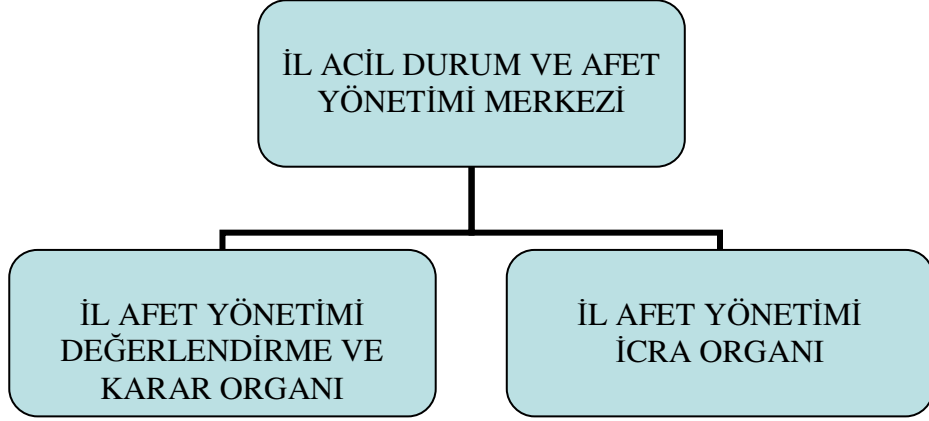
Türkiye genelinde tüm illerde “İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezleri” kurulacaktır. Bu merkezler ildeki afetle ilgili tüm çalışmaları yönetecek ve koordine edecektir. Afetle ilgili bu birimler örgütsel yapılanmasında kendisine bağlı alt yönetsel birimleri de oluşturacak ve çalıştıracaktır (Şema 9).

---

<sup>231</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 18.06.1949 tarih ve 7236 sayılı R.G.

## Şema 9

### İl Acil Durum ve Afet Yönetimi Merkezi Yapılanması



İl Acil Durum ve Afet Yönetim merkezi afet çalışmalarını koordine etmek ve afet dönemlerinde uygulamaya yönelik genel kararları almak üzere “ İl Acil Durum ve Afet Yönetimi Merkezi Değerlendirme ve Karar Organi” oluşturulacaktır. Bu birimde alınan kararlar ile afetle ilgili tüm diğer çalışmaları yönetmek üzere ise “İl Afet Yönetimi İcra Organi” oluşturulacaktır.

Afet yönetim yapılanmasında değerlendirme çalışmaları ile uygulama çalışmalarının birbirinden ayrılması önem taşımaktadır. Mevcut afet yönetim sistemimizde böyle bir ayrıma yer verilmemiştir. Bunun sonucunda ise hem afet öncesi çalışmalarda hem de afetin hemen sonrasında yürütülen çalışmalarda koordinasyon eksikliği yetkili ve sorumlu makam bulamama ve sistemin karmaşaya yol açması gibi sorunlarla karşılaşmaktadır.

#### **C. İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi Değerlendirme ve Karar Organi:**

##### **1. Teşekkülü**

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezinin çalışmalarını yönlendirmek, afetle ilgili uygulamaya yönelik kararları almak ve afetle ilgili ildeki yürütülecek tüm çalışmaları koordine etmek üzere Valinin başkanlığında bir Karar Organi oluşturulacaktır. Valinin başkanlığındaki bu organ Belediye Başkanı ve Garnizon Komutanı ile afetle ilgili çalışmalara fiilen ve kurumsal olarak katılması gereken İl Müdürleri (veya birim amirlerinden) oluşmaktadır (Tablo 5).

Karar organına üye olarak katılma seçiminde ölçüt ise yasalarla afetlerde görev verilen birim amirleri ile afetin niteliğine ve çeşidine göre sadece o afetle ilgili olan ve görev üstlenecek birimler olacaktır.

Afetin kamu düzenini ve genel sağlığı bozan nitelikte olması durumunda; yasalarla afette direkt olarak görev üstlenmesi öngörülen “Bayındırlık, Sivil Savunma, Sağlık, Emniyet İl müdürleri ile Jandarma Komutanı bu organda görevli olacaklardır. Afetin niteliğine göre, D.S.İ, Çevre, Kültür ve Turizm, Tarım İl Müdürü veya Meteoroloji Müdürü de karar organında yerini alacaktır. Çalışmalarda halkın bilgilenebilmesi ve katılımın sağlanabilmesi için Üniversite, Kızılay, STK temsilcileri de gözlemci olarak yerlerini alacaktır.

**Tablo 5 : İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi Karar Organı**

Vali-Başkan
<b>1-Daimi Üyeler:</b>
Belediye Başkanı
Garnizon Komutanı (veya Temsilcisi)
İl Bayındırlık Müdürlüğü
İl Emniyet Müdürlüğü
İl Jandarmana Komutanı
İl Sağlık Müdürü
İl Sivil Savunma Müdürü
<b>2-Afetin türüne göre görev alacak birim temsilcileri</b>
İl Tarım müdürü
DSİ Temsilcisi
Meteoroloji Temsilcisi
<b>3-İhtiyaca Göre Davet Edilecek Teknik Üyeler:</b>
Karayolları Temsilcisi
İl Özel İdaresi Genel Sekreteri.
Türk Telekom Temsilcisi
TEDAŞ-TEAŞ Temsilcisi
Kızılay ve STK Temsilcileri

Hangi tür afette hangi birim temsilcilerinin yer alacağı ayrıca çıkarılacak olan yasal düzenlemelerle belirlenecek ve Valilerin yetkileri dahilinde uygulanacaktır. Bu bilgiler ışığında İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi karar organı şu temsilcilerden oluşacaktır. (Tablo 5)

## **2. Çalışması;**

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi Karar Organı Valinin başkanlığında çalışmalarını yürütecektir. Bu karar organı, afetin farklı aşamalarında farklı çalışmaları yürütecek şekilde planlanacak ve faaliyet gösterecektir.

### **a. Afet öncesi dönem;**

Afet öncesi döneminde hazırlık ve zarar azaltma amaçlı çalışmalarda bu birim düzenli ancak daha seyrek olarak toplanacak, sadece yönlendirme ve koordinasyon çalışmalarını yürütecektir. Dönemsel nitelikli ve koordinasyon amaçlı bu çalışmalarda kurumların yönlendirilmesi afete hazırlık çalışmaları, kurumların afet dönemimde yapacakları faaliyetler konusunda bilgi sahibi olmaları amaçlanacaktır.

Ayrıca; afetlerde uygulanmakta olan ve afet öncesi dönemlerde hazırlanan “İl Afet Planlarının” hazırlanması, güncellenmesi, ve uygulanabilir halde tutulması bu organ tarafından gözetlenecektir.

### **b. Acil durum ve afet dönemi:**

Bir acil durum veya afet durumu ortaya çıktığında bu birim Valinin daveti ile gecikmesiz toplanacaktır. Acil durum veya afetle ilgili değerlendirmeyi yapacak olan bu organ, ortaya çıkan durumla ilgili genel kararları da alacaktır. Bu dönemlerde Karar Organının toplanması ve çalışması ile ilgili düzenlemeyi Valiler yapacaktır.

Ortaya çıkan durumun bir acil durum veya afet durumu niteliğinden hangisini taşıdığına Valinin Başkanlığında toplanan bu kurul karar verecektir.

Afet durumunda ise kurul ilde yürütülecek olan afete yönelik çalışmalarla ilgili en üst karar organı olarak faaliyet gösterecektir. Buna ilaveten İldeki afete yönelik tüm çalışmaların koordinesi ile kurumların faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayacak ve çalışmaları yönlendirecektir.

İlçelerde yürütülecek afete yönelik çalışmalar ile birden çok ilçeyi kapsayan çalışmaları da bu organ koordine edecektir.

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi karar organı afet sonrası dönemde yürütülecek olan geçici iskan, kentsel rehabilitasyon, psikolojik destek gibi çalışmalarla ilgili olarak il düzeyinde alınması gereken kararları da yerine getirecektir.

#### **D. İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi İcra Organı;**

Acil Durum ve Afet Yönetimi ile ilgili yapılacak tüm faaliyetlerin yürütüldüğü, kurumsal düzeydeki çalışmaların uygulamaya yönelik olarak koordine edildiği, İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi bünyesinde teşkilatlandırılan tüm afet birimlerinin sevk ve idarelerinin sağlandığı organ burasıdır. Afet sonrasında uluslar arası düzeyde yapılacak teknik ve insanı yardım çalışmaları yerel düzeyde bu birim tarafından koordine edilecek ve yerel afet yönetim çalışmalarına entegre edilecektir.

Afet öncesi afete hazırlık ve zarar azaltma amacıyla yürütülmekte olan çalışmaların güncel olarak ve uzun vadeli düzeyde koordinesi ve takibi de bu birim tarafından yapılacaktır.

#### **1. İl acil durum ve afet yönetim merkezi icra organının yapılanması;**

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi icra organı afetle ilgili tüm çalışmaların yürütüldüğü birim olacaktır. İcra organı teşekkülü ve çalışma sistemi olarak afet öncesi ve sonrası ayırım yapmayacak: ancak afet dönemleri ve hemen sonrasında belirli bir süre 24 saat çalışma esasına göre sürekli olarak çalışacaktır.

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi icra organı şu temsilcilerden teşekkül edecek olup Tablo 6 da gösterilmektedir.

#### **2. İl acil durum ve afet yönetimi merkezi icra organının çalışması:**

İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi icra organı çalışmalarını Vali veya Vali yardımcısı başkanlığında Tablo 6'da belirtilen kurum temsilcilerinin katılımıyla yürütülecektir.

Bu organ, çalışma sistemi ve sorumluluklarının niteliği nedeni ile süreklilik arz eden bir organ olup, özellikle afetlerde ve afetin hemen arkasından gelen dönemde tam gün çalışma sistemine göre faaliyette bulunacaktır.

Afetle İlgili Valinin başkanlığında oluşturulan ildeki en üst karar organı olan İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi Değerlendirme ve Karar Organı tarafından

alınmış olan kararların icrası ve uygulamasının takibi “İcra Organı” tarafından üstlenecektir.

**Tablo 6 : İl Acil Durum ve Afet Yönetim Merkezi İcra Organı**

Başkan = Vali Yardımcısı
<b>1-Daimi Üyeler :</b>
İl Belediye Başkanı Temsilcisi
İl Garnizon Komutan Temsilcisi
İl Emniyet Müdür Yardımcısı
İl jandarma Komutan Yardımcısı
Merkez İlçe Sivil Savunma Müdürü
Bayındırlık ve İskân İl Müdür Yardımcısı
İl Sağlık Müdür Yardımcısı
<b>2-Afetin Türüne göre görev alacak birim temsilcileri:</b>
İl Tarım Müdür Yardımcısı
DSİ Şube Müdür Yardımcısı
Meteoroloji Müdürü
İl Milli Eğitim Müdürü
<b>3-Teknik Birim Temsilcileri:</b>
Karayolları temsilcisi
Türk Telekom Temsilcisi
TEDAŞ-TEAŞ Temsilcisi
İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcısı

İcra Organının da ki tüm birimlerin temsilcileri, afetin türü ve ihtiyaca göre bulunacak olup bir yandan kendi birimlerinde afetle ilgili olarak yürütülecek çalışmalarda sorumluluk üstlenirken diğer taraftan ise diğer kurumlarda yürütülen ile kendi kurumunun çalışmalarını arasındaki çalışmalar koordinasyon ve tatbikinde üstlenecektir.

Afet halinin geçmesi veya afetle ilgili çalışmaların belirli bir aşamaya ulaşmasıyla tüm gün çalışma ihtiyacının ortadan kalkmasına karar verildikten sonra kurum temsilcileri kendi asli görevlerine dönecektir.

### **3. İl acil durum ve afet yönetimi merkezi icra organı eylem birimleri;**

İl Afet Yönetimi İcra Organı afet yönetimi aşamalarının hepsinde görev icra etmek üzere bazı birimler kuracaktır. Kurulacak olan bu birimler afet öncesi afete hazırlık çalışmalarında aktif olacak, il düzeyinde yürütülecek olan tüm afete hazırlık çalışmalarını üstlenecek ve yürütecektir (Şema 10). Acil durum ve afet durumlarda ise fiili olarak eyleme geçerek tüm afet çalışmalarının yürütülmesini üstlenecektir (Tablo 7). Bu birimler Tablo 7 de gösterildiği gibi şöyle sıralanacaktır.

**Tablo 7 : İl Afet Yönetimi İcra Organı Faaliyet Birimleri**

a-Afet Zararları ve Risk Değerlendirme Birimi
b-Afet Dönemi Güvenlik Koordinasyon Birimi
c-Lojistik Destek ve Yardımlar Koordinasyon Birimi
d-Geçici Barınma Birimi,
e-Kurtarma, Enkaz Kaldırma, Altyapı Uygulama ve Koordinasyon Birimi,
f-Afet Sonrası Kentsel İyileştirme Birimi
g-Psikolojik Destek, Rehabilitasyon ve Sosyal Yardım Birimi.

İl afet yönetimi icra organı faaliyet birimleri çalışmalarını afet yönetimi aşamalarına uygun olarak

- i- Afet öncesi dönem çalışmaları
- ii- Afet anı ve afetin hemen sonrasındaki dönem çalışmaları,

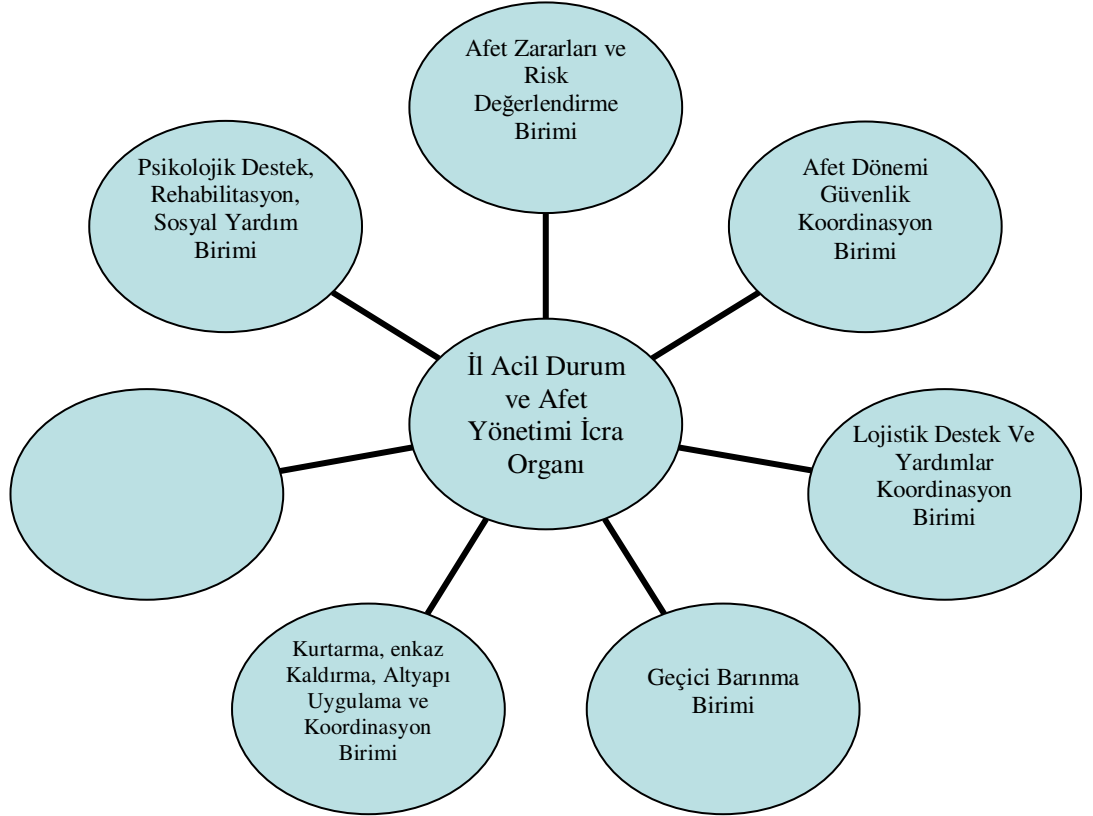


iii- Afet sonrası çalışmaları şeklinde planlayarak her döneme uygun düşecek şekilde yürütecek ve örgütlenecektir.

Ana hatları ile teşekkülünü açıklayıp görevlerini ortaya koyacağımız bu birimlerin ayrıntılı olarak yapılanmaları ve çalışma usul ve esasları Valilikler tarafından hazırlanacak olan yönergeler ile düzenlenecektir.

### Şema 10

#### İl Acil Durum ve Afet Yönetimi İcra Organı'nın Faaliyet Birimleri Dairesel Tablosu



#### a. Afet zararları ve risk değerlendirme birimi.

Bu birim Afet Öncesi ve Sonrasında çalışmalar yaparak, afet öncesinde muhtemel afetin doğuracağı zararları tahmin etmek, karşılaşılabilecek zararları azaltacak tedbirleri tespit ederek önleyecek, çalışmaları yürütecektir. Aynı birim afet olduktan

sonra ise afetin doğurduğu zararları tespit etmek, zararların tazmini ile ilgili çalışmaları yürütmek görevlerini yerine getirecektir.

İl Afet Yönetim Merkezi İcra Organı gözetimi altında çalışacak olan bu birimin teşekkülü İl Bayındırlık Müdürlüğü bünyesinde yapılacaktır. Afetin verdiği fiziksel zararların tespiti ile ilgili olacak başta yerel yönetimler olmak üzere ildeki tüm kamu kurumları bu birimde yerini alacaktır.

Afetin vüsatı ölçüsünde kamu kurumlarından sağlanacak teknik eleman ve araç gereç desteği ile çalışmaların yürütülemediğine karar verilirse, özel sektör kurumlarının imkânları da bu birim altında afet çalışmalarına müdahale edecektir. Afet zararları ve riskini değerlendirme birimi şöyle oluşacaktır. (Tablo 8)

**Tablo 8 : Afet Zararları Riskini Değerlendirme Birimi:**

BAŞKAN	İl Bayındırlık ve İskan Müdürü
ÜYELER	İl – İlçe Belediye Temsilcisi
	İl Bayındırlık ev İskân Müdürlüğü – Şube Müdürü
	İl Özel İdaresi Temsilcisi
	Kamu Kurumlarının Temsilcileri (Afetin türüne göre afetle ilgisi bulunanlar)

#### **b. Afet dönemi güvenlik koordinasyon birimi**

Afet anında ve sonrasında kamu düzeninin bozulmasını önleyerek, vatandaşın can ve mal güvenliğini sağlamak en öncelikli ve önemli hususlardan biridir. Afetin özellikle yoğun insan yerleşimlerinin olduğu kentsel mekânlarda etkili olduğu durumlarda kamu düzeni çok hızlı bir sürede, bazen de bir anda bozulmakta veya yok olmaktadır. Afetlerin aniliği ve büyüklüğünün etkisiyle kentsel mekânlarda çoğu afetlerden sonra “şok” ortamı oluşmaktadır. Afet yönetimlerinde toplum ve bireylerin yaşayacağı bu olasılığın ciddiyetle etüt edilerek, güvenlik ve kamu düzenini bozulmadan koruyacak önlemler alınmalı veya bozulan kamu düzeni yeniden sağlanmalıdır.

Türkiye'nin yönetim yapısında ve mevcut yasalarıyla kamu düzenini korumak, bozulan kamu düzenini yeniden sağlamak görevi M.İ.A lerine verilmiştir

M.İ.A leri bu fonksiyonlarını emirlerindeki resmi ve özel kolluk güçleri; veya kamu kurumlarının imkanları ile sağlamakta, acil ve önemli hallerde ise askeri birimlerin imkanlarından yararlanmak üzere yardım talep etmektedir. Kamu düzeninin sağlanması ile ilgili Vali- Kaymakamların (M.İ.A) bu talepleri tüm birimler tarafından gecikmeksizin yerine getirilmektedir.

Afet döneminde afet bölgesinde bozulan kamu düzeni ve asayişi sağlamak üzere Valinin başkanlığında Güvenlik ve koordinasyon birimi oluşturulacaktır Bu birimde Emniyet, Jandarma, Garnizon Komutanlığı ve ilde bulunan güvenlikle ilgili diğer birimlerin temsilcileri katılacaktır. Vali Güvenlik sağlamak konusunda ihtiyaç duyduğu diğer birim temsilcilerini de bu birimlere dahil edecektir. Afet dönemi güvenlik koordinasyon birimi şöyle oluşacaktır. (Tablo 9)

**Tablo 9 : Afet Dönemi Güvenlik Koordinasyon Birimi**

Başkan- Vali
İl Emniyet Müdürü
İl Jandarma Komutanı
İl Garnizon Komutan Temsilcisi
Güvenlikle ilgili Diğer Birim Temsilcileri

**c. Afet yardımları ve lojistik destek koordinasyon birimi**

Afet dönemlerinde afet bölgesinde yaşayan vatandaşın kısa ve orta vadeli ihtiyaçlarını karşılayarak günlük hayatlarını sağlıklı bir şekilde devam ettirmek çok önemlidir. Bunu sağlamak üzere afet yöresinin ihtiyaçlarına göre genel ve yerel idarecilerin bütçelerinden, özel sektör kuruluşlarından, vatandaşlardan, sivil toplum örgütlerinden ve çeşitli uluslararası kuruluşlar ile insani yardım örgütlerinden afet bölgelerine yardımlar gönderilmektedir. Orta ve uzun vadeli olarak afet bölgesinin fiziksel rehabilitasyonuna yönelik aynı şekilde yardımlar veya yardım talepleri ve vaatleri de yapılmaktadır.

Afet yönetimi yapılması içinde bu faaliyetleri koordine etmek üzere bir birim oluşturulması gerekmektedir. Bu birim ihtiyaçların tespiti, gelen veya gelecek

yardımların yönetilmesi ve kontrol edilmesi ile yardımların ihtiyaç yerlerine ve sahiplerine sağlıklı şekilde ulaştırılmasını koordine edecektir.

Yardımlar ve Lojistik Destek Koordinasyon birimi Vali tarafından görevlendirilen bir Vali Yardımcısı başkanlığında Tablo 10’da açıklanan birim temsilcilerinden oluşacak ve faaliyet yürütecektir.

**Tablo 10 : Yardımlar ve Lojistik Destek Koordinasyon Birimi.**

Vali Yardımcısı: Başkan
Garnizon Komutanlığı Temsilcisi
Belediye Başkan Temsilcisi
İl Jandarma Komutanlığı Temsilcisi
İl Emniyet Müdürlüğü Temsilcisi
İl Sağlık Müdürlüğü Temsilcisi
Tarım İl Müdürlüğü Temsilcisi
Kızılay Temsilciliği
STK Temsilcisi

**d. Geçici iskan ve afetzede barındırma birimi.**

Bir tabiat olayının afet niteliğine dönüşebilmesi için belirli büyüklükte can ve mal kaybı oluşması, günlük hayatın kesintiye uğratabilecek etkiler göstermesi gibi bazı sonuçların olması gerekmektedir. Tabiat olayının insan yerleşim birimlerini etkilemediği durumlarda bu sonuçlar ortaya çıkmamaktadır. Ancak insan yerleşim birimlerini etkilediği durumlarda can ve mal kayıpları meydana gelmekte, günlük hayat ciddi şekilde kesintiye uğramaktadır.

Bu nedenle afetlerin meydana gelmesiyle birlikte özellikle kentsel alanlarda büyük sayılarda insanın geçici olarak barındırılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Çok kısa sürede ve anlık olarak ortaya çıkan bu ihtiyacı karşılamak üzere afetzedelere yönelik geçici İskân-Barındırma faaliyetleri devreye sokulmaktadır.

Afet yönetim yapılandırmasında bu faaliyetleri organize etmek üzere ayrı bir birim oluşturulması gerekmektedir. Bu birim “Geçici İskân – Barındırma Birimi” ismi ile oluşturulacaktır (Tablo 11). Bu birim Valinin görevlendireceği Vali Yardımcısı

başkanlığında oluşturulacak olup şu kuruluş temsilcileri bu birimde görev alacaklardır.

**Tablo 11 : Afettede Geçici İskân ve Barınma Birimi**

Başkan-Vali Yardımcısı
Belediye Başkan Temsilcisi
İl Emniyet Müdürlüğü Temsilcisi
Bayındırlık Müdürlüğü Temsilcisi
Sağlık Müdürlüğü Temsilcisi
İl Milli Eğitim Müdürlüğü Temsilcisi
İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü Temsilcisi
Geçici İskan Yapılan Bölge Muhtarları.

Geçici İskan ve afettede Barındırma Biriminin altında ve ona bağlı olarak görev yapmak üzere her geçici birimin de bir yönetim örgütü oluşturulacaktır. Bu birimin yönetimi Afet Yönetim Merkezi tarafından görevlendirilen kamu personeli ile, o birimde yer almakta olan, geçici olarak iskan edilmiş kişiler arasından seçilen temsilciler tarafından yürütülecektir. Geçici iskan birimi köy veya mahalle sınırları içerisinde kurulmuş ise o yer muhtarı da yönetim organında yer olacaktır. Afet döneminde geçici iskanla ilgili ihtiyaç sona erip normal hayatta dönüldüğünde ise bu yönetimlerde fesih edilecektir.

Geçici iskân bölgelerindeki yönetim birimleri hem o bölgedeki halkın ve afetzedelerin günlük yönetsel ihtiyaçlarını üstlenecek ve hem de afetzedelerin yönetime katılmasına imkan sağlayacaktır.

**e. Kurtarma, enkaz kaldırma, altyapı uygulama ve koordinasyon birimi**

Afet sonrasında yürütülecek en önemli görev kurtarma hizmetleridir. Kurtarma çalışmalarından sonra, günlük hayatı normale döndürecek diğer çalışmalar devreye girmektedir. Bu çalışmalar enkaz kaldırma, temel alt yapı hizmetlerini yeniden faal hale getirme konularında yoğunlaşmaktadır. Bu hizmetleri yerine getirmek üzere Afet Yönetimi İcra Organı bünyesinde çalışacak bir birim

kurulmalıdır. Bu birim afetin hemen sonrasındaki yürütülecek olan tüm fiziksel müdahale ve altyapı hizmetlerini yerine getirecektir. Afet sonrası önem kazanan diğer bir çalışma olan yıkıntıları temizleme , enkaz kaldırma hizmetleri de bu birim tarafından yerine getirilecektir.

Bu birim Vali Yardımcısı başkanlığında ildeki altyapı hizmetlerini yürüten tüm birimlerin ve belediyelerin katılımı ile oluşturulacaktır. Afet çalışmaları boyunca ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörün fiziksel imkanları ve iş makineleri bu birim tarafından yönetilecektir.

Kurtarma, Enkaz Kaldırma, Alt Yapı Uygulama ve Koordinasyon Birimi şu kurumların temsilcilerinden olacaktır (Tablo 12).

**Tablo 12 : Kurtarma, Enkaz Kaldırma, Alt Yapı Uygulama ve Koordinasyon Birimi**

Başkan-Vali Yardımcısı
İl Belediye Başkan temsilcisi,
DSİ Temsilcisi,
Karayolları Temsilcisi,
İl Özel İdaresi (İş makineleri Birimi.)
Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü Temsilcisi;

Bu birim afet dönemlerinde yukarıda saydığımız çalışmaları yürütecektir. Afet öncesi dönemde ise afette karşılaşılabilecek sorunlara yönelik önleyici ve zarar azaltma çalışmaları yapacak, afet dönemlerinde ortaya çıkacak olan geçici iskan yapılabilecek bölgeleri tespit ederek hazır hale getirecek, altyapı yönelik müdahale birimlerini oluşturarak eğitimlerini sağlayacaktır.

**f. Afet sonrası kentsel iyileştirme birimi;**

Afetlerden kentsel alanların büyük oranda olumsuz olarak etkilendiği, bu nedenle afet sonrasında bu mekanlara yönelik kentsel rehabilitasyona çalışmalarının yapılması gerektiği görülmüştür. Mevcut afet yönetim sisteminde bu ihtiyaca yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.

Afet yönetimi ile ilgili yapılacak değerlendirmede İl Afet Yönetim Merkezi bünyesinde böyle bir birim kurulması gerekmektedir.

“Afet Sonrası Kentsel İyileştirme Birimi” afet sonrası yürütülecek olan kentsel yenileme ve düzenleme çalışmalarını, daimi iskan ve ekonomik hayatın yeniden düzenlenmesi ile ilgili faaliyetleri organize edecektir.

Öncelikli olarak Valilik öncülüğünde İl Afet Yönetimi bünyesinde faaliyet yürütecek olan bu birim hitap ettiği kitle ve kentsel mekanın durumuna göre afetin etkilerinin azalmasıyla birlikte il ilçe belediyesi veya İl Özel İdaresinin kontrolünde çalışmalarını yürütecektir.

İl Afet Yönetim Merkezi bünyesinde yapılacak olan bu birim şu kurumların temsilcilerinden oluşacaktır (Tablo 13).

**Tablo 13 : Afet Sonrası Kentsel İyileştirme Birimi**

Başkan- Vali Yardımcısı
Belediye Başkanı
İl Özel İdaresi Genel Sekreteri
İl Bayındırlık Müdürü
İller Bankası Bölge Müdürü (varsa)
Üniversite Temsilcisi
Ticaret ve Sanayi Odası Temsilcisi
Vali tarafından uygun görülen STK temsilcisi

Kentsel mekan ve yerleşim birbirinin afet sonrası rehabilitasyonunu sağlayacak olan bu birim, ülke içinde dışardan gelecek tüm kaynakların koordinesini sağlayacak, afet sonrası yapılacak olan yeni iskan ve yapılaşma çalışmalarını da koordine edecektir.

#### **g. Psikolojik ve sosyal destek birimi**

Afetzedelerin afetlerde ciddi şekilde psikolojik olarak etkilendikleri, bu etkinin ise kısa, orta ve uzun vadede afetzedenin hayatında olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

Afet sonrasında modern sanayi toplumunda afetzedelerin psikolojik rehabilitasyonun önem kazandığı görülmektedir. Bu faaliyeti yürütmek üzere İl Afet

Yönetim Merkezi bünyesinde bir birim kurulmalıdır. Birim şu temsilcilerden oluşacaktır (Tablo 14).

**Tablo 14 : Psikolojik ve Sosyal Destek Birimi**

Başkan – İl Sağlık Müdürü
Belediye Başkanlığı Temsilcisi
İl Özel İdaresi Temsilcisi
Üniversite Temsilcisi
Tabip Odası ve Psikologlar Derneği Temsilcisi
Vali tarafından uygun görülen STK temsilcileri

Bu birim çalışmalarını afetin hemen akabinde başlatarak orta ve uzun vadede sürdürmelidir. Çalışanların afet sonrası birkaç yılı içine alacak şekilde planlaması ve uygulanması gerekmektedir. Yapılan bazı çalışmalarda afetzedeleri afetle birlikte yaşadıkları drama ve psikolojik etkilenmenin afet sonrasında 3-5 yıla kadar sürebildiği görülmüştür.

İl Sağlık Müdürlüğü koordinatörlüğünde İl Belediye Başkanlığı, İl Özel İdaresi ve diğer kamu kurum temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak birimde, ildeki sağlıkla ilgili birimler ile tabip odası ve psikologlar derneği (veya odası) temsilcileri de yer alacaktır.

İl Sağlık Müdürlüğü tarafından hazırlanacak olan çalışma programı ile afetzedelere yönelik psikolojik destek çalışmaları bu birim tarafından yürütülerek koordine edilecek, orta vadede afetin etkilerinin azalmasıyla birlikte çalışmalar örgütlü sağlık birimlerine devredilecektir.

Mevcut Afet Yönetim Sistemimiz ve afetle ilgili yasalarımızda böyle bir örgütlenme ve faaliyet öngörülmemektedir. Yeni Afet Yönetimi Sisteminde Psikolojik Destek ve Rehabilitasyon hizmetlerini yürütecek örgütlenmeye de yer verilecektir.

#### **h. Afet çalışmalarıyla ilgili diğer geçici örgütlenmeler.**

Afetler ve afet dönemlerinde uygulanmakta olan yönetimin dönemsel olarak ortaya çıkması, sürekli değil geçici olması, arizi özellik gösteren bir yönetim biçimi



olması nedeniyle, örgütlenmesinin de geçici birimler şeklinde yapılması gerekir. Yukarıda önerdiğimiz örgütsel birimler uygulanabilir, entegre afet yönetim modelinde olması gereken ana birimlerdir. Bu birimlere ek olarak her afet için afetin özelliklerine göre farklı geçici yapılanmalara da ihtiyaç duyulabilmektedir. Böyle hallerde İl Valisi ve İl Afet Yönetim Merkezinin uygun göreceği geçici örgütlenmelerinde kullanılması mümkün olacaktır. Afetin etkilerinin geçmesiyle bu birimler görev ve fonksiyonlarını örgütlü resmi birimlere devredecektir.

Geçici afet birimlerinin kurulması ve yapılanması ile görev tanımlarının net olarak yapılmasıyla birlikte, başka birimlerde görev alan afet yönetimi personeline de yeni sorumlulukların yüklenmesi gerektirmektedir. Böyle bir yapılanmada yukarıda açıkladığımız hususlara dikkat edilmediğinde ise, mevcut afet yönetimi sisteminde olduğu gibi mükerrer görevler – görevlendirmeler ve sorumluluklar ortaya çıkacak, yönetsel karmaşaya yol açılacak, afet yönetim sistemi etkinlik ve basitliğini yitirerek uygulanamaz duruma dönüşecektir.

#### **4. Afet öncesi ve sonrası afet yönetimi çalışmalarına halkın katılımı**

Afete hazırlık ve zarar azaltma çalışmaları ile afet yönetimine halkın katılımı, afet yönetimi döngüsünün her aşamasında halkın örgütlenmesi ve afet çalışmalarına katılımının sağlanması açısından önem taşımaktadır. Afet yönetimine halkın katılımının sağlanmasının çalışmaları daha sağlıklı hale getireceği, kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacağı, daha etkin kılacağı kuşkusuzdur. Ancak bu faydalarının yanı sıra halkın katılımının afet yönetimini olumsuz etkileyeceği, karmaşaya yol açacağı, afete müdahale eden ekiplerin sağlıklı şekilde çalışmalarını engelleyeceği de afet dönemlerin de görülmüştür.

Afet çalışmalarına halkın katılımının sağlanması afet öncesi ve sonrası şu birimlerin katkılarıyla olabilmektedir.

##### **a. Afet öncesi afet bilinçlendirme çalışmaları**

Afet öncesinde halkın afet konusunda bilinçlendirilmesi afette uğranılacak zararların en aza indirilmesi yönüyle önem taşımaktadır. Bu nedenle il afet yönetim birimleri içerisinde “Afet Bilinçlendirme” çalışmaları planlanmalı, STK ler ile Yerel yönetimler ile Milli Eğitim teşkilatlarının destekleriyle bu çalışmalar yürütülmelidir.

### **b. Mahalle afet örgütlenmeleri:**

Kentsel alanda yaşayanlar mahalle düzeyinde yönetsel örgütlenmeye sahiptir. Kentlerde karşılaşılabilecek olan afetlerde, mahalle ve site yönetimleri vatandaşı en alt düzeyde örgütlenerek afete ilk tepkiyi verebilecek kademelerdir. Bu nedenle mahalle düzeyinde afet gönüllüleri teşkilatları oluşturulup, afete hazırlık çalışmaları ve afetle mücadele eğitimleri verilmelidir.

İl Afet Yönetimlerinin kontrolü altında Belediyelerin öncülüğünde örgütlenip faaliyet gösterecek olan bu örgütlenmede, gönüllü katılıma dayalı “Mahalle Afet Örgütlenmeleri” şeklinde yapılanmaya gidilmelidir.

### **c. STK lar ve afet örgütlenmesi**

STK ların afetlerde etkin rol aldıkları ve afet yönetimine katkı sağladıkları yadsınamaz. Ülkemizde yaşanan son büyük afetlerde STK lar bu rollerini açıklıkla ortaya koymuşlar, afetle mücadele de olumlu katkıları gözlemlenmiştir.

STK lar ya kendi asli faaliyet alanlarına ek olarak afetlerde de çalışmalara katılmakta, veya 17 Ağustos Marmara depreminden sonra ülke genelinde ortaya çıkmış olan arama-kurtarma ekipleri gibi doğrudan afetle ilgili olarak faaliyet gösterebilmektedir. Bu STK ların içerisinde afetle ilgili olarak kurulmuş olan ve faaliyetlerini bu yönden sürdüren arama-kurtarma ekipleri il ve ilçe afet yönetimleri içerisinde yer almalı ve afet çalışmalarına katkıda bulunmaları sağlanmalıdır.

### **d. Halkın afet yönetimine fiilen katılımı**

Yaşanmış olan afetlerde afete ilk müdahale eden grubun afet bölgesinde yaşayan halkın olduğu görülmüştür. Kırsal alanda veya kentlerde afet ortaya çıktığında örgütlü afet birimlerinin müdahale edeceği ana kadar geçeceği zamanda halk kendi kendini kurtarmaya veya biri diğerine yardım etmeye çalışmaktadır.

Bu nedenle afet yönetimi yapılması içinde halkın afet konusunda bilinçlenmesi ve afete hazırlanması, bu yönde eğitilmesi gerekmektedir. Halkın afetle ilgili konulardaki eğitimi ise afet yönetim birimlerinin organizasyonu altında STK lar, yerel yönetimler ve Milli Eğitim Teşkilatı tarafından yapılmalıdır.

Halkın afet dönemlerinde afetzedelere yönelik ekonomik destek ve acil ihtiyaçları gidermeye yönelik çalışmaları da bizzat yapmayı yeğledikleri

görülmektedir. Bu çalışmalar ve destekleri ise afet yönetimi içerisinde olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

**e. Basın ve enformasyon birimi**

Gerek afet öncesi çalışmalarda ve gerekse gerçek hayatta karşılaşılan önemli afetlerde halkın ve medyanın doğru bilgilere ulaşmasını sağlamak gerekmektedir. Afetin vahameti çoğu zaman yerel düzeydeki yöneticiler ve halk tarafından isabetli bir şekilde algılanamamakta, bunun sonucunda ise ulusal ve uluslar arası düzeyde afete müdahale çalışmalarının geç veya yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle afetin boyutu ve afet çalışmaları ile ilgili olarak afet yönetim merkezleri bünyesinde enformasyon – bilgi sağlama birimleri kurulmalı, ihtiyaç anında ise aktif olarak faaliyet göstermelidir.

**f. Afet bölgesinde yaşayan halkın (afetzedenin) tahliye edilmesi;**

Afetlerde zarar azaltmanın en önemli ve etkin yollarından birisi bölgenin tahliye edilmesidir. Sel, fırtına, yanardağ patlama gibi bazı afet türlerinden önceden tahmin edilebilmesi nedeni ile afet öncesinde bölge tahliye edilebilmektedir.

Deprem ve endüstriyel kazalar gibi bir kısım afetlerde ise afetin önceden tahmin edilebilmesinin imkânsızlığı nedeni ile afet bölgesi afet sonrasında hızla tahliye edilmekte, afet bölgesinde yaşayan nüfus seyrekleştirilmekte, böylece afetin doğurduğu kayıplara ek olarak karşılaşılabilecek ikincil kayıplar da (salgın hastalık v.b) en aza indirilmektedir.

Afet yönetim yapılanmasında her ilin karşılaşılabileceği afetlere uygun olarak yerleşim birimlerinin tahliyesiyle ilgili planlama ve uygulama çalışmalarının il düzeyinde yapılması gerekmektedir.

**IV. AFET ÖNCESİ VE SONRASI PLANLAMA ÇALIŞMALARI (EYLEM PLANLARI)**

Afetlere yönelik olarak afet öncesi ve sonrasında yapılacak çalışmaların operasyonel düzeyde planlanması gerekmektedir. Yönetime yol gösterecek ve yönetimin bütünlüğünü sağlayacak olan bu planların afet öncelerinde hazırlanması, uygulamaya hazır halde tutulması, bazen örnek çalışmalarla da test edilmesi gerekmektedir.

Yeni afet yönetimi sistemi içerisinde tüm afetlerde uygulanabilir olan ve tüm afet sistemini kapsayacak iki ana plan yapılması gerekmektedir. Bu planlardan birincisi afet yönetim sisteminin merkezdeki yapılanmasını hedef alacak, diğer afet planı ise sistemin taşradaki yapılanması ve uygulama planını içerecektir.

Planların kısa, öz, uygulanabilir olması, görev ve yetki ayrımının net olarak açıklanması gerekmektedir. Mevcut afet yönetim sistemimizde gördüğümüz birden çok birim tarafından değişik planlar yapılması, birden çok kurumun yetkili ve görevli olması, yetkilendirmenin muğlâk bırakılması gibi olumsuzlukların ayıklanması gerekmektedir.

Planların yapılmasında merkezi planda Afet Yönetimi Merkez Birimi yetkili olmalı, taşra düzeyindeki çalışmalar ise Valiliklerce müstakilen yapıp, merkezi birimce onaylandıktan sonra uygulanır hale getirilmelidir. Genel politikanın belirlenmesi ise merkez tarafından yapılmalıdır.

Afet yönetimi planlamasında öngörülecek olan yönetim yaklaşımı afet yönetiminin başarısını etkileyecektir.

“Etkin bir acil durum (afet) yönetimi komuta ve kontrol modeline dayandırılmamalıdır. Bunun yerine afet yönetimi sistemi, kaynakların koordinasyonuna yönelik bir yapı üzerine bina edilmelidir.”<sup>232</sup>

Böyle bir yapılanmayla yetki, görev ve kaynakları tek elde toplayan, icrayı bizzat yöneten bir model yerine, acil durum kaynaklarını koordine eden ve yönlendiren bir yapı ortaya çıkacaktır.

Afet planlamaları yapılırken uygulanabilir nitelikte olmasına özellikle dikkat edilecek, kağıt üzerinde plan yapma yaklaşımından uzak durulacaktır. Afet yönetiminde hazırlanması gereken planların temel olarak şu aşamalara yönelik olması gerekmektedir.

a. Afet öncesi dönemi kapsayan, afete hazırlık amaçlı faaliyetleri içeren plan/planlar.

b. Bir afetin vukuundan hemen sonra uygulanması gereken çalışmalarını içeren afet planları.

---

<sup>232</sup> DRABEK, a.g.e., s.45.

c. Afet sonrası aşamalarından olan iyileştirme ve yeniden inşaaya yönelik planlar.

Yukarıda sayılan aşamalara yönelik planlar birden çok olabileceği gibi, amaç ve konu bakımından da birden çok planlama çalışması yapılmalıdır. Tüm bu planların bütün olarak bir araya getirilmesiyle de entegre afet yönetimi planlaması tamamlanmış olacaktır.

Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki; afet, kriz veya acil durum yönetiminde yönetim örgütünün rutin çalışma mekanından farklı bir ortamda konuşlanması gerekmektedir.<sup>233</sup> Bu mekanın normal dışı yönetim planlama ve icrasına uygun şekilde dizayn edilmesinin ve ekipmanla teçhiz edilmesinin afet – acil durum yönetiminin başarısını doğrudan etkileyeceği unutulmamalıdır. Acil durum veya afet ortaya çıktığı zaman nelerin yapılacağını önceden belirlenerek çeklist halinde düzenlenmesi ve afet yönetim merkezlerinde bulundurulması gerekmektedir.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> T.C. Çorum Valiliği, Tabii Afetlerde İl Kriz Merkezi Uygulaması ve İl Acil Yardım ve Kurtarma Yönergesi, Haz. İsmail Gündüz, Çorum 2000.

<sup>234</sup> SKINNER – MERSHAM, a.g.e., s.119 – 126.

## SONUÇ:

Yürütmüş olduğumuz bu çalışmada Risk ve Risk Toplumu kavramlarının analizi yapılarak afetlerin modern kentsel yaşamda karşılaşılmış olduğumuz risklerin başında geldiği öne sürülmektedir. Modern toplumun karşı karşıya olduğu ve kaçınamayacağı risk ve tehlikelere yönelik olarak yeni, pratik, basit ve uygulanabilir bir afet yönetimi sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkemizde yürürlük olan afet yönetimi sistemimizin eskimiş, hantal ve dağınık bir yapı sergilemesi yeni sisteme olan ihtiyacı pekiştirmektedir.

İnsanlık tarihi kadar eski olan afetler, son yüzyıl içinde insanlık için çok ağır kayıpların verilmesine neden olmuştur. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan teknolojik afetler de, zaman zaman bu ağır kayıplara yeni katkılar yapmıştır. Son yüzyılda yaşanmış olan iki dünya savaşıyla birlikte, sayısız bölgesel ve iç savaş ta, karşılaşılan insan ve mal kayıplarının artmasında etki yapmıştır. Tüm bu kayıplar insanlığın karşılaşılabileceği risk, tehdit ve afetlerin boyutunu ortaya koymaktadır.

Afetlerin dünyanın tüm coğrafyasında görülebilmesi ve türlerinin çok olması nedeniyle, tüm dünyada uygulanabilir tek bir örnek afet yönetimi sistemi bulunmamaktadır. Afetle yoğunlukla karşı karşıya kalmakta olan pek çok ülke kendi yönetsel farklılık ve özelliklerini de yansıtacak şekilde kendine özgü afet yönetimi sistemi kurgulamışlardır. Çalışmamızda bu farklılığın farkında olarak dünyada afetle sıklıkla karşı karşıya gelen önemli bazı ülkelerin afet yönetim sistemleri incelenmektedir. Değişik ülkelerde uygulanmakta olan bu sistemler, ülkemiz için düşündüğümüz afet yönetimi kurgulaması için örnek oluşturmaktadır.

Çalışmamızın 3. Bölümünde incelemiş olduğumuz Türkiye' deki mevcut afet yönetimi sistemi ve örgütlenmesinin görünümü ise dağınık ve karmaşık bir yapının var olduğu şeklinde görülmüştür. Bu dağınıklığın sonucunda sistemin işlemediği, görev ve sorumluluk tanımlamalarının yapılamadığı, gerçek hayatta karşılaşılan büyük afetlerde ise sistemin tıkanıp görülmüştür.

Afet yönetimi sistemimizin şekillendiği 1950' li yıllardan bugüne ülkemizde yaşamış olduğumuz değişim ve gelişime paralel olarak afet yönetimi sistemimizin de yeniden düzenlenmesi gerçeğinin göz ardı edildiği görülmektedir. Sistemin

eskimişliğinin yanında yeni bir sisteme ihtiyaç olduğunun bilincinde olunmasına rağmen, düşünülen yenileme çalışmalarının bir türlü sonuçlanmaması dikkate değer bulunmaktadır.

Türkiye’deki afet yönetimi sisteminin genel görünümünü ortaya koyabilecek bir ampirik araştırma çalışmamız içinde yer almaktadır. Bu çalışmada afeti yaşamış, afet ortamlarında görev almış, 50 katılımcı ile mülakat yöntemi uygulanarak araştırma yapılmıştır.

Katılımcılardan afet yönetimindeki rolleri ile Türkiye’deki mevcut afet yönetimi sistemi ve afet yönetimi çalışmalarını değerlendirmeleri istenmiştir. Mevcut sistemin yarar ve riskleri ortaya konulurken, olması gereken afet yönetimi sistemi ile ilgili görüşleri de alınmıştır.

Katılımcılarımız genel olarak yeni bir afet yönetimi sistemine olan ihtiyacı dile getirmektedirler. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk paylaşımları gerektiği öne sürülürken, afet yönetimi sisteminin, otoriter, ciddi, esnek, çözüm üretir nitelikte olması gerektiği belirtilmektedir. Afet yönetimi sistemi için yeni kaynakların aktarılması ayrıca dile getirilmektedir.

Çalışmamızda baştan itibaren takip edilen çizginin sonucunda ülkemiz için yeni bir afet yönetimi sistemine olan ihtiyaca ulaşılmaktadır. Mevcut dağınık yapının doğurduğu olumsuz sonuçları ortadan kaldıracak bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için merkez ve taşrayı kapsayacak şekilde yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Merkezdeki dağınık yapının tümü ilga edilerek tek bir merkezi afet yönetimi birimi öngörülmektedir. Bu birim merkezdeki afetle ilgili değişik kurumlarda olan tüm yetki ve sorumluluğu tek elde toplayacaktır. Böylece afet çalışmalarındaki dağınıklık ve kaynak israfının önüne geçilecektir.

Merkezdeki afet yönetimi yapılanmasının İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir Genel Müdürlük şeklinde oluşturulması düşünülmektedir. İçişleri Bakanlığının güçlü bir bürokratik yapıda olması, icracı bakanlık niteliğinde bulunması ve afetlerde en önemli görevleri üstlenebilmesi, yeni afet yönetimi yapılanmasının bu birimde oluşmasını gerektirmektedir. Merkezde yapılacak olan organizasyonun taşra

birimlerinde de aynı düzen ve disiplinli yapıyı taşıması, icracı nitelikte olması, İçişleri Bakanlığı içinde örgütlenme düşüncesini öne çıkarmaktadır.

Araştırmamıza katılanların büyük çoğunluğu tarafından da öne sürüldüğü şekilde, afet yönetimi siteminde ana sorumluluk merkez ve merkezin taşradaki temsilcilerinde (Vali – Kaymakamlar) olması gerekmektedir. Afet yönetimi yapılanmasında ve çalışmalarında elbette ki yerel yönetimlerde yer alacaktır. Ancak merkezi yönetim ve taşradaki temsilcilerinin sorumluluğu altında çalışmalar katılmaları gerekmektedir. Afet yönetiminin disiplinli ve otoriter bir çalışma sistemi gerektirmesinin bu görüşe etkisi bulunmaktadır.

Afet yönetimi çalışmaları rutin, statik yönetim anlayışı ve tekniklerinin ötesinde yönetim tekniklerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle afet yönetimi düzenleme çalışmalarında yönetim kadrolarının farklı yönetim tekniklerini uygulayabilmelerine imkân sağlayan değerlendirmelere yer verilmelidir.

Dünyadaki diğer pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de özellikle afetin hemen sonrasında yürütülmekte olan çalışmaların, hızlı, pratik, zamanla yarışan, disiplinli bir yönetim anlayışı gerektirdiği görülmüştür. Mülakat yaptığımız afet dönemi yöneticilerinden büyük çoğunluğu bu ihtiyacı dile getirmektedir. Bu nedenle yeni afet yönetimi sisteminin bu özellikleri taşıyan bir yönetim anlayışı ve yapılanmayı yansıtmaya ihtiyacı gerekmektedir.

Afet dönemlerinin kaotik/yarı kaotik ortam yarattığı, yönetim düzeninin bozulduğu, toplumsal heyetin belirli sürelerle de olsa felce uğradığı görülmektedir. Afetlerin toplumsal hayata ve yönetim mekanizmasına yapmış olduğu bu olumsuz etki gözetilerek sistemin kurgulanmasında yeni yönetsel mekanizmalar önerilmeli, yönetim tekniklerine olan ihtiyaç göz ardı edilmemelidir.

Tüm bu öneri ve çalışmaya ek olarak şunu da belirtmek gerekir ki; afetlerin sivil toplumsal hayatı etkilediği büyük afetlerde, tüm medeni dünyanın ortak hareketi ve desteğiyle afetle mücadele edildiği bir gerçektir. Bu yaklaşıma uygun olarak afet yönetiminin sorumluluğu da öncelikli olarak merkezi ve yerel sivil yönetim/yöneticilerin sorumluluğu altında olmalıdır. Sistemin kurgulanmasında getirilecek olan tüm yeniliklerin bu sistemi yürütecek olan sivil yönetim organlarının faaliyetlerini destekleyici, kolaylaştırıcı olmasına dikkat edilmelidir. Afet



yönetiminin görev ve sorumluluklarının belirlenmesi önceden açık ve net olarak yapılmalı, sistemin kendi içerisinde ortaya çıkabilecek tartışmaların önüne geçilmelidir.

## KAYNAKLAR

- Abbott, Patrick, L., Natural Disasters, McGraw-Hill Higher Education, Boston, 2004.
- Abromovitz, Janet N. “Doğal Olmayan Felaketleri Önlemek”, Dünyanın Durumu 2001, TEMA Vakfı Yayınları, çev. İdil Eser, İstanbul, 2001.
- Adam Barbara - Beck, Ulrich – Van Loon, Joost (Ed.), The Risk Society and Beyond, Sage Publications, London, 2000.
- Agricultural Disaster Relief, Hearing Before the Committee on Agriculture House of Representatives, U.S. Government Printing Office, Washington, 1994.
- Alexander, David, Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters, Oxford University Press, Oxford, New York, 2002.
- Anderson, C. V.(Ed.), The Federal Emergency Management Agency (FEMA), Nova Science Publisher Inc., New York, 2002.
- Arnold, Caroline, Coping With Natural Disasters, Walker, New York, 1987.
- Arslandoğlu, Rana, Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2000.
- Bankoff, Greg, Cultures of Disasters: Society and Natural Hazards in the Philippines, Routledge, New York, 2002.
- Barutçugil İsmet S., “Değişim Dönemlerinde İnsanlara Neler Oluyor”, [www.rcbadoor.com](http://www.rcbadoor.com).
- Başbakanlık, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.
- Baumann Zygmunt, Postmodern Etik, çev. Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1998.
- Beck, Ulrich, Risk Society, Towars a New Modernity, Sage Publications, California, 1992.
- \_\_\_\_\_, Word Risk Society, Blackwell Publishers Inc., Malden MA 2001.
- \_\_\_\_\_, Siyasallığın İcadı, çev. Nihat Ünler, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.

- \_\_\_\_\_, What is Globalization, Polity Press, Cambridge, 2000.
- Beck, Ulrich - Giddens, Anthony - Lash, Scott, Reflexive Modernization, Stanford University Press, Stanford California, 1994.
- Benson, Charlotte - Clay, Edward J., Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters, World Bank, Washington D.C., 2004.
- Berman, Melissa A. - Klepper Anne, Corporate Disaster Relief, Conference Board, New York, 1993.
- Birkland Thomas A., After Disaster, Georgetown University Press ,Washington D.C., 1997
- Boyne Roy, “Cosmopolis and Risk, A Conversation with Ulrich Beck”, Theory, Culture & Society, VOL18 (4), London, 2001.
- Bozkurt, Ömer – Ergun, Turgay – Sezen, Seriyeye (ed), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE yayınları., Ankara, 1998.
- Bozkurt, Veysel, Deprem ve Toplum, Alfa Yayınları, Bursa, 1999.
- Bras, Rafael (ed), The World at Risk : Natural Hazards and Climate Change, American Institute of Physics, New York, 1993.
- Bryant, Edward, Natural Hazards, Cambridge University Press, Cambridge, UK, New York, 1991.
- Bryn, Barnard, Dangerous Planet : Natural Disasters that Changed History, Crown Publishers, New York, 2003.
- Bauman, Zygmunt, Postmodern Etik, çev. Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1998.
- Can, Halil, Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, Ankara 1997.
- Casale, Riccardo – Margottini, Claudio (Ed.), Natural Disasters and Sustainable Development, Springer, New York - Berlin, 2004.
- Chapman, Chris - Ward Stephen, Project Risk Management, John Wiley & Sons Ltd., Southampton, 1997.
- Comerio, Mary C., Disaster Hits Home, New Policy for Urban Housing Recovery, University of California Press, Berkeley, 1998.
- Cutter, Susan L., “The Changing Nature of Risks and Hazards”, American

- Hazardscapes, Joseph Henry Press, Washington D.C., 2001.
- Çorbacioğlu Sıtkı, Çelik Süleyman, “Afetler ve Acil Sağlık Hizmetlerinin Reorganizasyonu”, Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi, ed. Coşkun Can Aktan-Ulvi Saran, Ankara, 2006.
- Davies, Hugh, “Tsunamis and The Coastal Communities of Papua New Guinea”, Natural Disasters and Cultural Change, Routledge, London, 2002.
- Davis, Lee, Natural Disasters, Facts on File Inc., New York, 2002.
- Dawrick, David, Uses of Earthquake Damage Scenario, www.geohaz.org
- Demirtaş, Hasan, Kriz Yönetimi, http://web.inönü.edu.tr. 17.03.2005.
- Demuth, Julie L., Countering Terrorism : Lessons Learned from Natural and Technological Disasters, National Academy Press, Washington D.C., 2002.
- Depremler 1999, T.C.Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Başbakanlık Yayınevi, Ankara, 2000
- Deprem ve Yalova, Yalova Valiliği İl Kriz Merkezi, Haziran 2001 (www.yalova.gov.tr)
- Drabek, Thomas, E, The Professional Emergency Manager, University of Colorado Natural Hazards, Colorado, 1987.
- \_\_\_\_\_, “Understanding Disaster Warning Responses”, Social Science Journal, Vol.36, Issue:3, 1999.
- Drabek, Thomas E.-Hoetmer, Gerard J., Emergency Management: Principles and Practice For Local Government, Washington D.C., 1991.
- Dramer, Dan, Disasters!: 21 Famous Disasters, with Exercises for Developing Critical Reading Skills, Jamestown Publishers, Chicago, 1995.
- Duhm, Dieter, Kapitalizmde Korku, çev. Sargut Sölçün, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2002.
- Epstein, Richard A., “Catastrophic Response to Catastrophic Risk”, Journal of Risk and Uncertainty Vol. 12, Kluwer Akademik Publ., Springer, 1996.

- Ergünay, Oktay, “Comprehensive Disaster Management” , Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu Seçme Bildiriler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No:64, Ankara 1993.
- \_\_\_\_\_, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları”, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, Ankara.
- Erickson, Jon, Quakes, Eruptions and Other Geologic Catalysms, Facts on File Inc., New York, 1994.
- Ertürk, Hasan, Çevre Bilimlerine Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, 1998.
- Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu, 15-16 Şubat 1996, Ankara.
- Etkin, David – Haquse, C. Emdad – Brooks, Gregory, R., An Assessment of Natural Hazards and Disasters in Canada, Kluwer Academic, Dordrecht Boston, 2003.
- Farsakoğlu, Mustafa, Kriz Durumları ve Türkiye’de Kamusal Alanda Kriz Yönetimi,(Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2002.
- Fischer, Henry W., Response to Disaster, Lanham, Maryland, 1998.
- French, Hilary F., “Ozon Deneyiminden Ders Almak”, Dünyanın Durumu 2001, (çev: İdil Eser), Tema Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001
- Furedı, Frank, Korku Kültürü, çev. Barış Yıldırım, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2001.
- Giddens Anthony, Beyond Left and Right, Polity Press, Cambridge, 1998
- Giddens, Anthony, Elimizden Kaçıp Giden Dünya, çev. Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.
- Gordon, Norma S., - Farberow, Norman L. - Maıda Carl A., Children & Disasters, BRUNNER/MAZEL, Lillinton, N.C., 1999.
- Gottschalk, Jack, Crisis Management, Capstone Publishing, Oxford, 2002.

- Greene, R. W., GIS in Public Policy: Using Geographic Information for More Effective Government, New York, 2000.
- Grossı, Patricia – Kunreuther, Howard (ed), Patel, Chande C. (ass), Catasrophe Modeling: A New Approach to Managing Risk, Springer Science Business Media, New York, 2005.
- Güler, H. Hüseyin, “Afetlere Hazırlıklı Olma”, 51. Dönem Mülki Amirleri Afet Yönetimi Seminerleri Notları, Ankara, 2003, [www.arem.gov.tr/yayin/afet\\_yonetimi.htm](http://www.arem.gov.tr/yayin/afet_yonetimi.htm)
- Gülkan, Polat – Balamir, Murat – Yakut, Ahmet, “Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Ankara, 2005.
- Gündüz, İsmail, 17 Ağustos 1999 Depreminin Yalova’da Kentsel Mekan ve Kent İnsanı Üzerindeki Psiko-Sosyal Etkileri, [www.paradoks.org.tr](http://www.paradoks.org.tr)
- \_\_\_\_\_, “Japonya Yönetim Sistemi üzerine Bir İnceleme”, Yeni Türkiye-Yönetimde Yeniden Yapılanma, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, Sayı 4.
- Heide, Erik Auf Der, Disaster Response; Principles of Preparation and Coordination, The C.V. Mosby Company, St. Louis, Missouri, 1989
- Hoffman, Susanna M. - Oliver-Smith, Anthony, Catastrophe & Culture : The Anthropology of Disaster, School of American Research Press, Santa Fe NM, 2002.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report,ed. Jonathan Walter, Bellegarde-Valserine, France, 2003.
- İnan, Selim, “Tsunami Erken Uyarı Sistemi Kurulmalı”, Mersin Üniversitesi Haber Gazetesi, Yıl 5, sayı 43, Mart 2005.
- Jasanoff, Sheila, Learning From Disaster: Risk Management After Bhopal, Universty of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.
- Joffe, Héléne, Risk and ‘The Other’, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

- Kaplan, Ayşegül, Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 1999.
- Karancı, A.Nuray, Afetlerde Psikolojisi: Afet Yönetimi Eğitimi Notları, Ankara, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Afetlerde Psikolojisi ve Hazırlıklı Olma / Zarar Azaltma Davranışları”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, T.C. İçişleri Bakanlığı - JICA Yayını, Ankara, 2005.
- Kasapoğlu, Aytül – Ecevit, Mehmet, Depremın Sosyolojik Araştırması, Sosyoloji Derneği Yayınları No.8, Ankara, 2001
- Kasperson, Jeanne X. - Kasperson Roger E., Global Environmental Risk, Earthscan Publications Ltd., The United Nations University Press, London, 2001.
- Kaya, Yalçın, “Depremden Kalanlar: 17 Ağustos’un Ardından Deprem”, Devlet ve Toplum, Otopsi Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Keys, David, Catastrophe : An Investigation into the Origins of The Modern World, Ballantine Pub., New York, 2000.
- Kovach, Robert L., Earth’s Fury : An Introduction to Natural Hazards and Disasters, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1995.
- Kreimer, Alcira – Arnold, Margaret, Managing Disaster Risk in Emerging Economies, World Bank, Washington D.C., 2000.
- Kreimer, Alcira – Arnold, Margaret – Carlin, Anne ed., Building Safer Cities, World Bank, Washington D.C., 2003.
- Littlejohn, Robert F., Crisis Management “A Team Approach”, AMA Membership Publication Division, New York, 1983.
- Mc Guire, Bill, World Atlas of Natural Hazards, Arnold, London, 2004.
- Miletı, Dennis, S., Disasters By Design, Joseph Henry Press, Washington D.C., 1999.
- Millar, Don, P. – Heath, Robert L., Responding to Crisis, “A Rhetorical Approach to Crisis Communication”, Mahwah, New Jersey, 2004.
- Mitchell, Jerry, T., Thomas, Deborah, S.K., “Trends in Disaster Losses”, American

- Hazardscapes, Ed. Susan L. Cutter, Joseph Henry Press, Washington D.C. 2001.
- Mitroff, Ian, I., Managing Crisis Before They Happen, “What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management”, New York, 2001.
- National Response Plan, FEMA, Washington D.C., 2004. ([www.fema.org](http://www.fema.org))
- National Research Council, Practical Lessons From The Loma Prieta Earthquake, National Academy Press, Washington D.C. 1994.
- National Research Council-Board on Natural Disasters, Report of The Observer Panel For The U.S.-Japan Earthquake Policy Symposium, National Academy Press, Washington D.C., 1997.
- Nishikawa Satoru, Asya’da Toplam Afet Risk Yönetimi (TDRM) ve Japonya Afet Yönetimi İdari Sistemi, 51. Dönem Mülki İdare Amirleri Afet Yönetimi Semineri Notları, Ankara, 2003.
- NIST NCSTAR 1, Final Report of the National Construction Safety Team on the Collapses of the World Trade Center Towers, 2002.
- Okuyama, Yasuhide – Chang, Stephanie Ei-Ling (eds), Modeling Spatial and Economic Impacts of Disasters, Springer, Berlin, 2004.
- Parker, Ronald – Kremier, Alcira – Munasinghe, Mohan, “Turkish Cities: in Resarch of Sustainability”, Informal Settlements, Environmental Degradation, and Disaster Vulnerability, The Turkish Case Study, Washington D.C. 1995.
- Pelling, Mark, Natural Disasters and Development in a Globalizing World, Routledge, London, Newyork, 2003.
- Perry, Ronald W. – Mushkatel, Alvin H., Disaster Management, Westport, Connecticut, 1984.
- Pira, Aylin – Sohodol, Çisil, Kriz Yönetimi-Halkla İlişkiler Açısından Bir Değerlendirme, İletişim Yayınları, İstanbul 2004.
- Porfiriev, Boris Disaster Policy and Emergency Management in Russia, Nova Science, New York, 1998.
- Qurantelli, Enrico L., Disasters: Theory and Research, California, Sage Pub., 1978.



- \_\_\_\_\_, “Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks”, Building Safer Cities, ed. Alcira Kreimer vd., The Word Bank, Washington D.C., 2003.
- Ramazan DEMİRTAŞ (Ed.), 17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi Depremi Raporu, T.C. Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000.
- Report on the Damage Investigation of the 1999 Kocaeli Earthquake in Turkey, Architectural Institute of Japan, Japan Societ of Civil Enginers and The Japanese Geotecnical Society.
- Report on the Dispatch of the Japan Disaster Relief Expert Team, (Kobe City, Hyago Prefacture Team) to Turkey, Japan International Cooperation Agency (JICA), November 1999.
- Renner, Michael, “Değişen Güvenlik”, Dünyanın Durumu 1997, çev. Hakan Gülseven), Tema Vakfı Yayınları, İstanbul, 1997
- Robinson, Andrew, Earth shock: Climate, Complexity and the Forces of Nature, Thomas and Hudson, London, 1993.
- \_\_\_\_\_, Earthshock: Hurricanes, Volcanoes, Eartquakes, Tornadoes, and Other Forces of Nature, Thomas and Hudson, New York, 2002.
- Saylor, Conway, F. (Ed.), Childrend and Disasters, Plenum Press, New York, 1993.
- Schneid, Thomas, D. – Collins, Larry, Disasters Management and Preparedness, Lewis Publishers, Boca Raton, Fla., 2001.
- Sennett, Richard, - Karakter Aşınması, çev. Banu Yıldırım, Ayrıntı Yayınları İstanbul 2002.
- Seymour, Mike-Moore Simon, Effective Crises Management, Cassell, London and New York, 2000
- Shimoyama, Satoru, “Basic Characteristics of Disasters”, Natural Disasters And Cultural Change, Roautledge, London, 2002.
- Short, James F. – Clarke, Lee (Ed.), Organizations, Uncertainties and Risk, Westview Pres, Westview Press, Boulder, 1992.
- Simpson, Carolyn – Simpson, Dwain, Coping with Post-traumatic Stress Disorder,

- Rosen Pub. Group, New York, 1997.
- Singh, Ramesh, P. (ed.), Monitoring of Changes Related to Natural and Man-made Hazards Using Space Technology, Elsevier, Kidlington, Orlando FL, 2004.
- Sızzer, Mona, D., Texas Disasters: Wind, Flood and Fire, Republic of Texas Press, Lanham MD, 2004.
- Skinner, J.Chris-Mersham Garry, Disaster Management: A Guide to Issues, Management and Crisis Communication, Oxford Univ. Press, Cape Town, 2002.
- Smith, Keith, Enviromental Hazards: Assesing Risk and Reducing Disaster, Routledge, London and New York, 2001.
- Soygüzel, Hasan, Türkiye’de Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi (Marmara Depremi), (Yayımlanmamış Y. Lisans Tezi), Sakarya, 2002.
- Sylves, Richard T. – Waugh, William L., Disaster Management in the U.S. and Canada, Charles C. Thomas-Publisher Ltd., Illinois, 1996.
- Şahin, Dünder, [www.akut.org.tr](http://www.akut.org.tr).
- Taşdelen, H.Musa, “1999 Marmara Depreminin Aile İçi İlişkilere Etkisi (Adapazarı Örneği), 1. Ulusal Aile Hizmetleri Sempozyumu, Aile Araştırma Kurum Matbaası, Ankara, 2001.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma ile İlgili Kanun, Tüzük ve Yönetmelikler I-II, Feryal Matbaacılık, Ankara, 1990.
- T.C. İçişleri Bakanlığı-JICA, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, ed. Mithat KADIOĞLU, Emin ÖZDAMAR, Ankara, 2005.
- T.C. Genelkurmay Başkanlığı Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Doğal Afetler Yönergesi (Taslak), Hizmete Özel, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Depremler 1999, Ankara, Ağustos 2000.
- T.C. Başbakanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Uluslararası Acil Durum Sempozyumu, Ankara, 2002.
- Tierney, Kathleen, J. – Lindell, Michael K. – Perry, Ronald W. ed., Facing the Unexpected, Joseph Henry Press, Washington D.C., 2001

- Torrence, Robin – Grattan, John, “The Archaeology of Disasters: Past and Future Trends”, *Natural Disasters and Cultural Change*, Routledge, London, 2002.
- Turner, Barry A. – Pidgeon, Nick F., *Man-Made Disasters*, Biddles Ltd, Oxford, 1997.
- United States, Congress, Senate. Committee on Governmental Affairs, *Rebuilding FEMA : Preparing for The Next Disaster : Washington*, 1994.
- U.S. Department of Commerce –National Oceanic and Atmospheric Administration, *The Northridge Earthquake of January 17, 1994.;* U.S.Government Printing Office, 1994.
- U.S. Department of Commerce, *The Great Hanshin – Awaji (Kobe) Earthquake January 17, 1995*, U.S. Government Printing Office, 1996.
- United States General Accounting Office, *Disaster Management, “Improving the Nations Response to Catastrophic Disasters”*, Washington, 1993.
- United States General Accounting Office, *Disaster Management, Recent Disasters Demonstrate the Need to Improve the Nations Response Strategy*, Washington, 1993
- Waters, Malcolm, *Globalization*, Routledge, London, 1995.
- Waugh Jr., William L. – John Hy., Ronald, *Handbook of Emergency Management*, Greenwood Press, Westport CT, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Living with Hazards, Dealing with Disasters*, M.E.Sharpe, N.Y., 2003.
- Wallace, Anthony F. C., “Mazeway Disintegration : The Individual’s Perception of Socio-cultural Disorganization”, *Human Organization*, 2, 1957.
- Walter, Jonathan (Ed.), *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report*, Bellegarde,Valserine, France, 2003.
- Wisner, Benjamin, *At risk : Natural Hazards, People’s Vulnerability and Disasters*, Routledge, New York, 2004.

Yılmaz, Abdullah, Afet Yönetimi, Pegem A Yayınları, Ankara, 2003.

Zelinsky, Wilbur, The Emergency Evacuation of Cities: A Cross-national Historical and Geographical Study, Rowman & Littlefield, Savage, Md., 1991.

## **DİĞER KAYNAKLAR**

- 18-30/08/1999 tarihli ulusal gazeteler.
- Afet İşleri Genel Müdürlüğü Dergisi, T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
- Yalova Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü 1999 – 2002 yılı verileri
- Yalova Sanayi ve Ticaret Odası, 1999 – 2002 yılı verileri
- Yalova Valiliği İl Kriz Merkezi 1999 – 2000 yılı kararları
- Bolu Valiliği İl Kriz Merkezi 1999 – 2000 yılı kararları
- Yalova Valiliği İl Kriz Merkezi “Deprem Durum Raporları, Mesajları ve Yazışmaları
- Bolu Valiliği İl Kriz Merkezi “Deprem Durum Raporları, Mesajları ve Yazışmaları
- T.C. Yalova Valiliği; Yalova Ekonomisinin Deprem Sonrası Normale Dönmesine Dair Rapor, Yalova, 03.11.1999.
- T.C. Sakarya Valiliği; Afet Halinde İlk 72 Saatlik Acil Yardım ve Müdahale Planı Çalışma Yönergesi, Sakarya, 2000.
- T.C. Yalova Valiliği; Tabii Afetlerde İl Kriz Merkezi Uygulaması ve İl Acil Kurtarma ve Yardım Yönergesi, Yalova, 2001.
- T.C. Çorum Valiliği; Tabii Afetlerde İl Kriz Merkezi Uygulaması ve İl Acil Kurtarma ve Yardım Yönergesi, Çorum, 2000.
- Mersin İli Merkez İlçe Afetler Acil Yardım Planı, 2004.
- İstanbul İli Afet Planı, 2000.

## ÇEVİRİMİÇİ KAYNAKLAR

- 1- [www.sociologus.de/lexikon/lex\\_soz/soziolog.htm](http://www.sociologus.de/lexikon/lex_soz/soziolog.htm)
- 2- [www.turkiyevesiyaset.com /sayi5/0514.htm](http://www.turkiyevesiyaset.com/sayi5/0514.htm)
- 3- [www.unc.edu/depts/pfn/01oct2001/kirsch.pdf](http://www.unc.edu/depts/pfn/01oct2001/kirsch.pdf)
- 4- Oktay Koç, İnternet, Bilgi Yönetimi Sayfası
- 5- [www.sosyolojidernegi.org.tr/bulten2.html](http://www.sosyolojidernegi.org.tr/bulten2.html)
- 6- [www.worldbank.org.tr](http://www.worldbank.org.tr)
- 7- [www.thb.hacettepe.edu.tr/2002/20027.shtml](http://www.thb.hacettepe.edu.tr/2002/20027.shtml)
- 8- [www.liberal-dt.org.tr/guncel/ Diger/alp\\_kuresellesme.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/alp_kuresellesme.htm)
- 9- [www.yapiworld.com/haberler/haber0053.htm](http://www.yapiworld.com/haberler/haber0053.htm)
- 10- [www.sbe.deu.edu.tr/SBEWEB/eprog/KLV2002-2003.pdf](http://www.sbe.deu.edu.tr/SBEWEB/eprog/KLV2002-2003.pdf)
- 11- [iktisat.uludag.edu.tr/dergi/2/rana/rana.html](http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/2/rana/rana.html)
- 12- [www.mmo.org.tr/istanbul/tesisat/tes68/enerji.htm](http://www.mmo.org.tr/istanbul/tesisat/tes68/enerji.htm)
- 13- [www.yalova.gov.tr/krizmerkezi](http://www.yalova.gov.tr/krizmerkezi)
- 14- [www.gezeganimiz.com](http://www.gezeganimiz.com)
- 15- [www.nuce.boun.edu.tr/psaover.html+three+mile+accident](http://www.nuce.boun.edu.tr/psaover.html+three+mile+accident)
- 16- <http://www.cevrehkim.org.tr/aksa.htm>
- 17- [www.akut.org.tr](http://www.akut.org.tr).
- 18- Dündar ŞAHİN <http://www.akut.org.tr> ( 01/02/2005)
- 19- [www.rcbadoor.com/](http://www.rcbadoor.com/) makale ve kitaplar/ makaleler
- 20- [www.aym.itu.edu.tr/masterplan.pdf](http://www.aym.itu.edu.tr/masterplan.pdf).
- 21- <http://www.psikolog.org.tr>.
- 22- [yayim.meb.gov.tr/yayimlar/161/basibuyuk.htm](http://yayim.meb.gov.tr/yayimlar/161/basibuyuk.htm).
- 23- [www.metu.edu.tr/AUM/afet/ds/deprems\\_ozet.htm](http://www.metu.edu.tr/AUM/afet/ds/deprems_ozet.htm).
- 24- [www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr).
- 25- Prof.Dr. İsmet S. BARUTÇUGİL, Değişim Dönemlerinde İnsanlara Neler Oluyor?[www.rcbadoor.com/makalevekitaplar/makaleler/duygularinyonetimi.htm](http://www.rcbadoor.com/makalevekitaplar/makaleler/duygularinyonetimi.htm).  
[14/03/2005](http://www.rcbadoor.com/makalevekitaplar/makaleler/duygularinyonetimi.htm)

- 26- GÜNDÜZ İsmail, 17 Ağustos 1999 Depreminin Yalova'da Kentsel Mekan ve Kent İnsanı Üzerindeki Psiko-Sosyal Etkileri, [www.yalova.gov.tr/ Kriz\\_Merkezi ve www.paradoks.org.tr](http://www.yalova.gov.tr/Kriz_Merkezi_ve_www.paradoks.org.tr).
- 27- <http://www.psepc-sppcc.gc.ca..01.02.2006>
- 28- <http://www.adrc.or.jp/countryreport/Russia99.htm>. 23.01.2006
- 29- [http://www.adrc.or.jp/countryreport, Russia98](http://www.adrc.or.jp/countryreport/Russia98). 31/01/2006.
- 30- <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/bousai/index.html>.23.01.2006
- 31- <http://www.adrc.or.jp/countryreport/japan>, 23.01.2006
- 32- <http://www.protezionecivile.it>. 09.02.2006
- 33- [http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia 99.s.3](http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia_99.s.3) 31.01.2006
- 34- [http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia 99. s.4-5](http://www.adrc.or.jp/countryreport/Indonesia_99.s.4-5) 31.01.2006

**EKLER:**

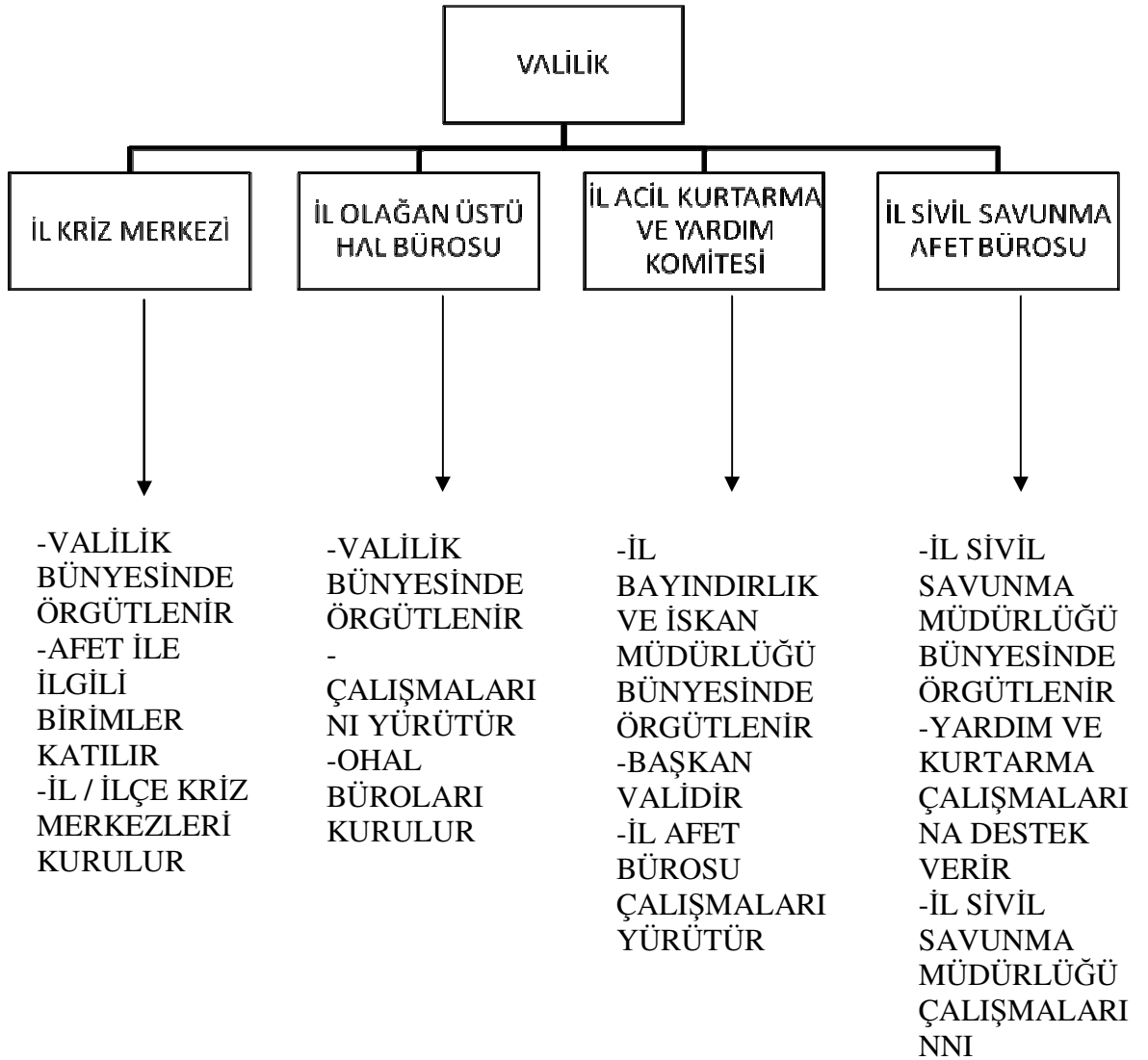
Ek 1:



Ek- 2:

Şema 8

TÜRKİYE' DEKİ AFET YÖNETİMİ SİSTEMİNİN TAŞRA YAPILANMASI



**Ek-3.a**

Mülakat yapılan kişilerin açık kimlikleri, kurumsal mensubiyetleri ve yürütülen mülakat takvimi şöyle düzenlenmiştir.

<u>Adı Soyadı</u>	<u>Birimi</u>	<u>Ünvanı-Görevi</u>
<u>Görüşme Zamanı</u>		

15.02.2007

1. Abdullah KANDEMİR Mersin İl Siv. Sav. Merkez İlçe Müd.

15.00-16.00





### **Ek 3.b Ampirik Araştırma Mülakat Formu**

Değerli Meslektaşım,

Bu araştırma Türkiye için yeni bir afet yönetim sistemine ihtiyaç olup olmadığını, afet yönetiminde etkinliğin koşullarını ve yeni Afet Modeline dair önerileri tespit etmeyi amaçlamaktadır.

Araştırma Afetlerde fiili olarak görev yapmış olan yönetici, uzman, teknik elemanlar ile bir kısım sivil toplum üyesine yönelik olarak düzenlenmiştir.

Çalışmada mülakat yöntemi uygulanmakta olup, mülakatçılarının nitelikleri önceden belirlenmiş ve belli bir sayıda mülakat yapılması uygun görülmüştür.

Mülakat sonucunda öne sürülen görüşler objektif ölçülerle değerlendirilecek, ulaşılan sonuçlar ve görüşler özetlenerek bilimsel araştırmaya yansıtılacaktır.

Mülakatçının kimliğinin belirlenmemesine özellikle dikkat edilmekte olup, sonuçların çalışmaya aktarılmasında da kişileştirme yoluna gidilmeyecek ve sonuçlar genel bir çerçevede değerlendirilecektir.

Katkılarınız için teşekkür ediyor, başarılar diliyorum.

# MÜLAKAAT FORMU

## I. MÜLAKATÇI HAKKINDA BİLGİLER

1-Görevli olduğunuz kurum?

.....  
.....

2-Kurumunuzdaki görev-unvanınız nedir?

.....  
.....

3-Kurumunuzdaki sürekli sorumluluğunuzu belirtiniz.

.....  
.....

4-Afetlerde afet yönetimi ile ilgili sorumluluğunuz nedir?

.....  
.....

5-Hangi önemli afetlerde görev aldınız.

.....  
.....

6-Ne kadar süredir görev alanınızda afetle ilgili konularla uğraşmaktasınız.

.....  
.....

## II- MÜLAKATÇININ KURUMU HAKKINDA BİLGİLER

1-Kurumunuzun afet yönetimindeki rolü/ rolleri nelerdir.

.....  
.....  
.....  
.....

2-Görev aldığınız afetlerde kurumunuz en fazla hangi diğer kurumlarla ortak çalışma yürütmektedir.(3 Adet)

a-.....

b-.....

c-.....

3-Kurumunuzun afetle ilgili görev ve sorumluluklarını yürütmesinde yürürlükteki mevzuat ve afet yönetim sisteminizin verdiği yetkiler yeterlidir?

a- Evet

b-Hayır

4-Cevabınız hayırsa öneriniz nedir.

a-Kurumuma afet yönetiminde daha fazla yetki verilmesi,

b-Yerel yönetimlerin afet yönetiminde daha etkin hale getirilmesi,

c-Afet yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilmeli.

### III- AFET YÖNETİMİ SÜRECİ VE SİSTEMİ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLERİ

1-Afet yönetim çalışmaları:

- a-Afet öncesi afete hazırlık çalışmaları,
- b-Afet sonrası yürütülen kurtarma-acil yardım ve yeniden yapılanma aşamaları olarak ikiye ayrılmaktadır.

Size göre bu aşamaların hangisi daha önemlidir.

- a-Afet öncesi afete hazırlık çalışmaları,
- b-Afet sonrası yürütülen çalışmalar,
- c-Her ikisi de.

2-Yürürlükteki afet yönetimi sistemimiz doğrultusunda afet öncesi afete hazırlık çalışmalarını nasıl değerlendiriyorsunuz.

- a-Yeterli ve başarılı buluyorum,
- b-Yetersiz buluyorum.

3-Yetersiz buluyorsanız bunun ana nedeni sizce nedir.

- a-Fazla karmaşık ve anlaşılmayan bir yapıdır.
- b-Eskimiş bir sistem olarak değerlendiriyorum.
- c-Kurumumuza ve diğer kurumlara yetki vermemektedir.

d-Afet öncesi çalışmalarda hangi kurumun görevli olduğu açık ve net olarak anlaşılmıyor.

4-Afet öncesi afete hazırlık çalışmalarında hangi kurum/kurumlar sorumlu olmalıdır.



a-Yerel yönetimler,

b-Merkezi yönetimin afetle ilgili kurumları,

c-İçişleri Bakanlığı,

d-Bayındırlık Bakanlığı.

5-Türkiye’de afet sonrası yürütülen kurtarma-acil yardım ve yeniden yapılanma çalışmalarını nasıl değerlendiriyorsunuz.

a-Yeterli ve başarılı buluyorum.

b-Yetersiz buluyorum.

6-Yetersiz buluyorsanız bunun ana nedeni nedir?

a-Fazla karmaşık ve anlaşılmayan bir sistem oluşturulmuş.

b-Geçen süre içerisinde afet yönetim sistemimizin eskimiş olduğunu değerlendiriyorum.

c-Afet yönetim sistemi ve bu konudaki mevzuat afet sonrası çalışmalar konusunda kurumumuza yeterli yetki ve görev vermemektedir.

d-Birden çok kuruma aynı konuda yetkiler ve sorumluluklar verilmiş, bu nedenle kurumlar arası karışıklıklar görülmektedir.

e- Başka, belirtiniz. ....  
.....

7-Afet sonrası yürütülen çalışmalarda sizce hangi kurum/kurumlar sorumlu, yetkili olmalıdır.

a-Merkezi yönetimin afetle ilgili kurumları,

b-Yerel yönetimler,

c-İçişleri Bakanlığı,

d-Bayındırlık Bakanlığı,

e-Başbakanlık.

8-Afet yönetiminde merkezi yönetimin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmasının sizce olumlu tarafları nelerdir.

a-.....

b-.....

c-.....

9-Yerel yönetimlerin afet yönetiminde daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmalarının sağlayacağı yararlar nelerdir.

a-.....

b-.....

c-.....

#### **IV. TÜRKİYE'DE YENİ BİR AFET YÖNETİMİ MODELİ YAPILANMASI İLE İLGİLİ GÖRÜŞLERİ**

1-Mevcut afet yönetimi sistemimizi nasıl değerlendiriyorsunuz?

2-Türkiye'deki afet yönetimi mevzuatını nasıl değerlendiriyorsunuz?

3-Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin afetlerdeki rollerini nasıl değerlendiriyorsunuz?

4-Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezi yönetimin rolü sizce nasıl olmalıdır? Hangi birim/kurumlar bu rolleri üstlenmelidir?

5-Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında merkezin taşradaki birimleri nasıl rol almalıdır?

6-Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında yerel yönetimler nasıl rol almalıdır?

7-Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında sivil toplum örgütlerinin rolü ne olmalıdır.

8-Yeni bir afet yönetimi yapılanmasında halk direkt olarak rol almalı mıdır? Bu rolü nasıl olmalıdır?

9-Yukarıdaki değerlendirmeleriniz doğrultusunda Türkiye için uygulanabilir afet yönetim modeli nasıl olmalıdır? Öneriniz nelerdir?

10-Türkiye'deki afet yönetim sistemimiz ve mevzuatla ilgili eklemek istediğiniz başka görüşleriniz varsa belirtiniz.

**Ek-4****Tablo 3.8: Afet yönetiminde merkezi yönetimin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmasının yararları:**

Sıra	Görüşler	Sayı (Kişi)	% (Oranı)
a-	Afet yönetiminde yönetimin tek elde toplanacağı, koordinasyon sağlanacağı ve böylece yetki karmaşasının ortadan kalkacağını savunan görüşler:	22	25
b-	Afet çalışmalarında etkinliğin sağlanacağı, daha disiplinli ve otoriter bir afet yönetimi yapısının ortaya çıkacağını savunan görüşler.	15	17
c-	Merkezin yetkili olmasının mali sorunların çözümünü kolaylaştıracağını, yeni kaynak teminini sağlayacağını savunan görüşler.	10	12
d-	Afet yönetimi konusunda yetişmiş uzman personelin daha kolaylıkla ve yeterli miktarda sağlanabileceğini savunan görüşler.	5	6
e-	Uluslar arası kuruluşlarla daha kolay ve sağlıklı bağlantı kurulabileceğini savunan görüşler.	2	2
f-	Afet yönetimi konusunda Merkezin sadece standart belirleyici ve denetleyici, denetim ve kontrol görevini yapması gerektiğini, bu işlevlerinde daha fazla yetkili olması gerektiğini öne süren görüşler.	7	8
g-	Afet yönetiminde merkezin sorumluluğunun ağırlıklı olduğu, yerel yönetimlerin ise uygulamaya yardımcı olması gerektiği görüşünü öne sürenler	5	6
h-	Afetlerde, afetle ilgili bilgilerin basın, kamuoyu ve halka daha sağlıklı olarak aktarılması sağlanacağı görüşü.	3	4
I-	<b>“Merkezi yönetimin daha fazla yetki ve sorumluluk sahibi olmasının hiçbir olumlu tarafı yoktur. Daha</b>	9	11

	<b>fazla bürokrasi ortaya çıkarır”</b> görüşünü savunanlar.		
<b>i-</b>	Konu ile ilgili diğer münferit görüşler (yardımların planlanması ve dağıtımında kayırmacılığın en aza ineceği v.b.) görüşünü savunanlar.	8	9
	<b>TOPLAM</b>	<b>86</b>	<b>100</b>

**Ek-5****Tablo 3.9: Afet Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Daha Fazla Yetki ve Sorumluluk Sahibi Olmalarının Sağlayacağı Yararlar:**

Sıra	Görüşler	Sayı (Kişi)	% (Oranı)
a-	Yerel yönetimler afet çalışmalarında bürokratik kuralların engellemesini daha az yaşarlar. Afet çalışmalarında daha esnek ve etkin olabilirler.	13	14
b-	Kaynak temininde daha etkin olurlar. Hizmetlerin maliyeti daha düşük olacaktır.	16	17
c-	Yerel sorunlara daha yakındırlar. Sorunları daha isabetli teşhis edip, daha etkin müdahale edebilirler.	20	21
d-	Halkın ve yerel yönetimlerin afet konusundaki sorumluluk bilincinin gelişmesi sağlanır.	4	4
e-	Yerel yönetimler hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarında daha etkin hale getirilmelidirler.	11	11
f-	Kurtarma-acil yardım ve yeniden yapılanma çalışmalarında daha fazla yetkili olmalıdırlar.	2	2
g-	Afet çalışmalarında gerekli olan personeli, araç ve gereci daha kolay temin edebilirler.	3	3
h-	Afet çalışmalarına halkın daha fazla katılımı ve desteğini sağlarlar ve halkın tepkilerini dağıtacak rol oynarlar. Yerel sivil gönüllü katılımı temin ederler.	4	4
I-	Afet çalışmaları için gerekli olan örgütlenme konusunda daha hızlı çözüm üretirler. Koordinasyon sağlama ve ortak çalışma yürütme hususunda daha etkin olurlar.	3	3
j-	Diğer görüşler: (Yönetimde otorite sağlayamazlar, kayırmacılık olur v.b. olumsuz görüşler.)	11	11
	<b>TOPLAM</b>	<b>97</b>	<b>100</b>



**Ek-6****Tablo 4.1: Mevcut Afet Yönetim Sistemimizin Katılımcıların Bakış Açısıyla Değerlendirilmesi:**

Sıra	Konular	Sayı	%
<b>A</b>	<b>Afet Yönetimi Sistemimizle ilgili olumsuz kanaat bildiren ve yeni bir yapılanma gerektiğini öne süren görüşler</b>	<b>93</b>	<b>77</b>
	1- Çok karmaşık, dağınık ve detaylı bir yapıdır. Yetki ve görev karmaşası vardır.	26	21
	2- Yönetim ve organizasyon sorunu vardır. Çok başlılık vardır.	21	19
	3- Merkezdeki afet yönetimi yapılanması yanlıştır. Sistem fazlasıyla merkezi nitelik taşımaktadır. Merkezde çok başlılık vardır. Bunların doğurduğu sonuçlar yaşanmaktadır.	7	6
	4- Afet Yönetimi sistemimiz yetersiz ve başarısızdır.	18	15
	5-Afet Yönetimi Sistemimiz eskimiştir. Yenilenmesine, yeniden düzenlenmesine veya yeni bir afet yönetimi sistemine ihtiyaç vardır.	21	19
<b>B</b>	<b>Sistemden kaynaklanan sorunlar yerine uygulamadaki eksiklik ve yetersizlikleri öne çıkaran görüşler.</b>	<b>12</b>	<b>10</b>
	1- Sistemde bir sorun yoktur. Uygulamadan kaynaklanan sorunlar vardır.	4	3
	2-Afete hazırlık aşaması eksik olan bir sistem vardır. Afet yönetimi sistemi sadece afet olduktan sonra devreye girmektedir.	1	1
	3- Afet yönetiminde uzmanlaşmış, nitelikli ve deneyimli personel eksikliği vardır.	6	4
	4- Uygulamada siyasi etkiye açık bir sistemdir.	1	1
<b>C</b>	<b>Türkiye'deki afet yönetimi sistemini tamamen yok sayan görüşler.</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

	1- Afet yönetimi sistemi diyebileceğimiz bir yapılanma yoktur.	3	2
	2- Karşılaşılan afeti, uygulayıcıların kişisel başarılarına havale eden bir sistem vardır.	1	1
	3- Afeti yönetemiyoruz. Mevcut afet yönetimi sistemimiz çalışmıyor.	1	1
<b>D</b>	<b>Sistem ve uygulamayla ilgili diğer görüşler</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
	1- Mali konulardaki düzenlemeleri sistemsiz ve yetersiz olan bir sistemdir.	4	3
	2- STK ve uluslar arası kuruluşlarla ilişkilerde işbirliği ve koordinasyon eksikliği vardır.	2	2
	3- Afet yasaları ve uygulamadaki yönetmelikler geridir. Uluslar arası standartlara uygun değildir.	1	1
<b>E</b>	Diğer: (Afetle ilgili kurumlarda organizasyon, personel yetersizliği vardır)	<b>2</b>	<b>2</b>
	<b>TOPLAM:</b>	<b>121</b>	<b>100</b>

**Ek-7****Tablo 4.6: Yeni Bir Afet Yönetimi Yapılanmasında Yerel Yönetimlerin Rollerini:**

Sıra	Konular	Sayı	%
<b>A-</b>	<b>Olumlu Görüşler</b>	<b>54</b>	<b>68</b>
	1-Yerel yönetimler afetle ilgili tüm işleri üstlenmeli, alt yapıyı sağlayıcı olmalıdır.	9	
	2-Yerel yönetimlerin afetlerle ilgili etkinlikleri artırılmalıdır. Daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak sahibi olmalıdır.	18	
	3-Afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarını yapmalıdır.(Hazırlık, yapı denetimi, eğitim v.b.)	15	
	4-Afet sonrası çalışmaları yürütmelidir.(Yeniden yapılanma, kurtarma ekipleri kurma, itfaiyenin güçlendirilmesi gibi)	7	
	5-Diğer afet yönetimi ile ilgili görüşler: (Planlama, mevzuatta verilen görevler vb yetkiler.)	5	
<b>B-</b>	<b>Karşı Olan Görüşler</b>	<b>18</b>	<b>22</b>
	1-Yerel yönetimler afetlerdeki görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak yeterli bilgiye sahip değildir.	3	
	2-Kendi başlarına buyruk, müstakil rol almamalıdır. <b>M.İ.A.</b> veya merkezi yönetim tarafından denetlenmelidir.	12	
	3-Siyasi kurum oldukları için politik etkiye açık ve kayırmacılığa açık olurlar, tarafsız olmalıdırlar.	3	
<b>C-</b>	<b>Kısmen Onaylayan, Kısmen Karşı Olan Görüşler:</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
	1-Taşrada görev ve rol yaygın sorumluluk esasına göre olmalıdır.	1	
	2-Yerel yönetimler esas sorumlu olmalı, merkezi yönetim ise buna destek vermelidir.	3	
	3-Atanmış ve seçilmişlerin afetlerdeki yetki ve sorumlulukları ayrı ayrı belirlenmelidir.	2	
	4-Afet yönetiminde uzmanlaşmış personel temin edilmelidir.	2	
	<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>80</b>	<b>100</b>

**Ek-8****Tablo: 4.7.:Yeni Bir Afet Yönetimi Yapılanmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rollerini Neler Olabilir:**

Sıra	Görüşler	Sayı	%
<b>A-</b>	<b>STK'ları afet yönetimi çalışmalarında daha fazla etkin olmalıdır.</b>	19	<b>28</b>
	1-Afet çalışmalarında STK'larına mutlaka ihtiyaç vardır. Afetin her aşamasında STK'ları aktif rol almalıdır.		
	2-STK'ları yerel yönetimlerle birlikte çalışmalı onların afet çalışmalarındaki eksikliklerini telafi edici rol oynamalıdır.		
<b>B-</b>	<b>Afet yönetimine yardımcı olma, katkıda bulunma rolleri.</b>	25	<b>36</b>
	1-STK'ları afetle ilgili merkezi yönetim kurumlarının çalışmalarına yardımcı olmalıdır.		
	2- STK'ları afet çalışmalarında yerel yönetimlere yardımcı olmalı, onların koordinesinde ve gözetimi altında hareket etmelidir.		
	3- STK'ları M.İ.A. (Vali-Kaymakam'ların) gözetimi altında afet çalışmalarına katkıda bulunmalıdır.		
<b>C-</b>	<b>Önceden belirlenmiş sınırlı bir yetki ve sorumluluk çerçevesinde STK'larından afet yönetiminde yararlanılabilir.</b>	5	<b>7</b>
	1- STK'larının afet yönetimindeki görev ve sorumlulukları merkezi yönetimin ilgili kurumları tarafından önceden net olarak belirlenmelidir.		
	2-Afet çalışmalarına katılacak STK'ları önceden merkezi yönetimin afetle ilgili kurumları tarafından akredite edilmeli ve afet ile ilgili yürüttükleri çalışmalar ilgili kamu kurumları tarafından denetlenmelidir		

	3- STK'larının afet çalışmalarında görevli kurumların (yürütmenin) yerine geçme temayülü vardır. Bundan vazgeçmelidir.		
<b>D-</b>	<b>Halkın afet yönetimi çalışmalarına daha fazla katılmasını STK'ları sağlayabilir.</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
	1-Afetlerde halkı örgütleyecek rolleri olmalıdır.		
	2-STK'ları afet çalışmalarında vatandaşları ve kamuoyunu uyaran-bilgilendiren bir görev üstlenmelidir.		
	3- STK'ları halk ve kamuoyu adına afet yönetimi çalışmalarını denetleme rolü oynayabilir.		
	4- STK'ları afetle ilgili <b>“vatandaş bilinçlendirmesi”</b> ve eğitim faaliyetlerinde rol almalıdır.		
	5- STK'ları ve gönüllüler afet dönemlerinde medya ile olan ilişkilerde yer almalıdır.		
<b>E-</b>	<b>STK'larının afet yönetimi çalışmalarına katılmalarına gerek yoktur.</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
	1- STK'ları afet çalışmalarında faydalı olamamaktadır. Aksine afet çalışmalarına zararları olmaktadır.		
	2-Afet çalışmalarında yönetime yük olmamalıdır.		
	3-Afet çalışmalarından rant beklentisi olan kişi ve STK'ları olmaktadır. Bu niteliktekiler belirlenerek afet çalışmalarından uzak tutulmalıdır.		
<b>F-</b>	<b>Diğer görüşler.</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
	1-Afet çalışmalarına katılacak STK'larının sivil niteliğinin korunmasına özen gösterilmelidir.		
	2-Bir kısım meslek kuruluşları kendilerini STK gibi sunmaktadır.		

	Afet çalışmalarında bu durum bilinerek, bundan kaçınılmalıdır.		
	3- STK'ları afet çalışmalarına yapacakları katkılar konusunda yönetim nezdinde kendilerini ifade edebilme imkanı bulmalıdır.		
	4-Afet yönetiminde toplam kalitenin sağlanabilmesi STK'larının afet yönetimi çalışmalarına aktif olarak katılımına bağlıdır.		
	<b>TOPLAM</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

**Ek-9****Tablo 4.8: Yeni Bir Afet Yönetimi Yapılanmasında Halkın Rolü Ne Olmalıdır?  
Bu Rol Nasıl Yerine Getirilmelidir?**

Sıra No	Konular	Sayı	%
<b>A</b>	<b>Halkın afet çalışmalarına doğrudan veya dolaylı olarak katılımını olumlu bulan görüşler.</b>	<b>25</b>	<b>45</b>
	1-Halksız afet yönetimi olmaz. Halk çalışmalara katılmalıdır, destek olmalıdır.		
	2-Önceden belirlenmiş, belirli çalışmalarda halkın afet yönetimine katılımı düşünülebilir. Kontrollü olarak.		
	3-Afet öncesi eğitim ve hazırlık çalışmaları ile afet tatbikatlarına katılım olabilir.		
	4-Toplum içinde afet çalışmalarını denetleyecek, oto kontrol yapacak mekanizma oluşturulmalıdır.		
	5-Halkın afet yönetimine gönüllü katılımı artırılmalıdır.		
<b>B</b>	<b>Yerel yönetimler ve sivil örgütlenmeler aracılığıyla afet yönetimine dolaylı katılımını öneren görüşler</b>	<b>17</b>	<b>30</b>
	1-Yerel yönetimler ve STK'ları önderliğinde çalışmalarda rol almalıdır.		
	2-STK'ları ve muhtarlıklar aracılığıyla		
	3-MAG şeklinde örgütlenebilir.		
	4-Merkezi yönetim (M.İ.A.) ve yerel yönetimin denetimi altında katılabilir.		
<b>C</b>	<b>Halkın katılımını olumlu bulmayan görüşler:</b>	<b>14</b>	<b>25</b>
	1-Halk afet yönetimi çalışmalarına katılmamalıdır.		
	2-Halk direkt rol almamalıdır. (Halkın katılımı abartırmamalıdır, fazla yararı yoktur.)		
	3-Diğer bölgelerden afet bölgesine akın eden halkın afet çalışmalarına karışması önlenmelidir.		
	4-Halkın kendi kendine yetecek konuma gelmesi gerekir. Afet sonrası ilk müdahaleyi halk kendi kendine yapmalıdır.		
	5-Halkın direkt katılımı yerine afet bilinci sağlanmalı ve zarar azaltma kültürü oluşturulmalıdır.		
	<b>TOPLAM</b>	<b>56</b>	<b>100</b>

**Ek-10****Tablo 4.9: Türkiye İçin Uygulanabilir Bir Afet Yönetim Sistemi Hakkındaki Görüş ve Öneriler:**

Sıra	Konular	Sayı	%
<b>A-</b>	<b>Afet yönetiminde merkezi yönetimin ağırlıklı olarak yetkili ve görevli olmasını öngören; merkezde tek bir “tepe yönetimi” yapılanması ve taşraya bunun yansıtılmasını öneren görüşler;</b>	33	35
	1-Afetle ilgili yeni bir “Bakanlık” kurulmalı ve mevcut dağılımı kaldırılmalıdır.		
	2-Afetle ilgili bir çatı kurum (Müsteşarlık, Bakanlık, Genel Müdürlük gibi) kurulmalıdır.		
	3-Merkezde Başbakanlık bünyesinde T.A.Y. Genel Müdürlüğü koordinesinde bir yapılanma olmalıdır. Diğer kurumlardaki afetle ilgili tüm yetkiler bu birimde toplanmalıdır.		
	4-Merkezde İçişleri Bakanlığı bünyesinde afetle ilgili bir Genel Müdürlük kurularak, afetle ilgili tüm yetki ve sorumluluklar burada toplanmalıdır.		
	5-İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün adı ve işlevleri değiştirilerek afetle ilgili fonksiyonları yürüten bir yapıya kavuşturulmalıdır.		
	6-Sorumluluğun ulusal boyuttaki afetlerde merkezde, bölgesel veya yerel boyuttaki afetlerde ise valiliklerde olacağı bir sistem kurulmalıdır.		
	7-Afet mevzuatı güncelleştirilmelidir. Tüm yasalar çerçeve bir yasa altında toplanmalıdır.		
	8-Merkezi yönetimin finansman, lojistik destek ve koordinasyon konularında yetkili olacağı bir sistem kurulmalıdır.		
<b>B-</b>	<b>Yeni bir afet yapılanmasında bulunması gereken nitelikler.</b>	30	32
	1-Afet yönetimi sistemi entegre, modern ve toplum tabanlı olmalıdır; sürdürülebilir olmalıdır.		
	2-Afet yönetim sistemi disiplinli ve otoriter yapısı önde olan bir sistem olmalıdır.		
	3-Afet yönetimi proaktif bir yönetim olmalıdır.		
	4-Sistemin örgütlenmesi, aşağıdan başlayıp yukarıya doğru giden bir yapı olmalıdır(yerelden merkeze doğru).		
	5-Taşrada M.İ.A. odaklı bir sistem olmalıdır.		
	6-Kişiyeye bağlı değil, sisteme bağlı bir model olmalıdır. Görev tanımları net ve açık bir şekilde olmalıdır.		
	7-CBS(Coğrafi Bilgi sistemi) mutlaka kurulmalıdır.		



	8-Afet yönetiminin uhdesinde uygulayıcı güç olmalıdır(asker, polis, itfaiye gibi).		
	9-Afet gönüllülüğünü teşvik edecek bir sistem oluşturulmalıdır. M.A.G. sistemi kurulmalıdır.		
	10-Kesintisiz enerji ve haberleşme sistemi olmalıdır.		
	11-Sürekli(7 gün-24 saat) çalışan bir birim olmalıdır.		
	12-Taşradaki Sivil Savunma, 112 Acil Servis ve İtfaiye Teşkilatı T.A.Y.'ne bağlanacak bir sistem kurulmalıdır.		
	13-İller arası iletişim ve eşgüdüm sağlanmalıdır.		
	14-Afet çalışmaları, bu konuda yetişmiş personel ile yapılmalıdır.		
	15-Gerçek hayata uygun ve uygulanabilir “Afet Planları” yapılmalıdır.		
	16-Resmi ve özel kurumlar arasında işbirliği sağlanmalıdır.		
	17-Yeni afet yönetim sisteminin kendine has müstaki bütçesi olmalıdır (afet ler fonu benzeri). Bütçe merkezde tutulmalı, harcamalar ise taşradan yürütülmelidir.		
	18-Afet yönetiminde başarılı olan gelişmiş ülkeler ( ABD, Japonya gibi ) örnek alınarak benzer bir sistem kurulmalıdır.		
<b>C-</b>	<b>Afet Yönetimi Taşra Örgütlenmesinin Temel Niteliklerini Belirten Görüşler:</b>	24	26
	<b>1-Afet yönetimi 2’ye ayrılmalıdır.</b> 1-Risk yönetimi(hazırlık ve zarar azaltma), 2-Kriz yönetimi(acil müdahale-iyileştirme), birinci devreye de gereken önem verilmelidir.		
	<b>2-Yerel yönetimlerde afet yönetimiyle ilgili yapılanma olmalıdır.</b> Yerel yönetimler daha fazla etkin olmalıdır.		
	<b>3-Afet hazırlık çalışmalarlarıyla ilgili olarak yerel yönetimlere görev ve sorumluluk verilmelidir. İhmal edenlere ceza verilmelidir.</b>		
	<b>4-Taşrada sorumluluk vali ve kaymakamlarda olmalıdır. Valiliklerde afetle ilgili birimler oluşturularak yetkililer burada toplanmalıdır.</b>		
	<b>5-1999’da Marmara Bölgesinde, özellikle 12 Kasım’dan sonra Bolu’da uygulanan model örnek alınabilir. Afetlerde uygulanan “Kriz Yönetim Sistemi” iyi işlemektedir.</b>		
	<b>6-M.İ.A.(Vali ve Kaymakamlar) düzenleyici ve koordine edici olmalıdır. Afetle ilgili yönetim işlevinde fazla etkin olmamalıdır.</b>		
	<b>7-Her ilde ve önemli bazı bölgelerde Acil Durum Birimleri Kurulmalıdır. Sivil Savunma, Arama-Kurtarma ve diğer acil durum ekipleri bu birimlere bağlanmalıdır.</b>		

<b>D-</b>	<b>Merkezdeki Afet Yönetimi Yapılanması İle İlgili Diğer Görüş ve Öneriler:</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
	1-Merkezdeki afet yönetimi yapılanması yeterlidir. Yeni yapılanmalar ve düzenlemelere gerek yoktur.		
	2-Mevcut afet yönetimi sistemi kaldırılmalıdır.		
	3-T.A.Y.'ne gerek yoktur. Diğer birimlerin görevlerine müdahale etmektedir.		
	4-Merkezde Afet ile ilgili "Kurul" şeklinde bir yapılanmaya gerek yoktur. Var olanlar ise kaldırılmalıdır.		
	5-Afetle ilgili merkezde yapılacak mevzuat düzenlemelerinde uluslar arası metinlere uygun yeni bir düzenleme yapılmalıdır.		
	6-Merkezin standart koyup denetleyen, taşranın ise uygulamayı yürüten yerel yönetimlerin daha aktif olacağı bir sistem olmalıdır.		
	<b>TOPLAM</b>	<b>93</b>	<b>100</b>

**Ek-11****Tablo: 4.10:Türkiye’deki Afet Yönetim Sistemi ve Mevzuatıyla İlgili Diğer Görüş ve Öneriler:**

Sıra	Konular	Sayı	%
<b>A</b>	<b>Afet yönetim sistemi ve mevzuatının yeniden düzenlenmesini öneren görüşler:</b>	<b>17</b>	<b>34</b>
	1-Afetle görevli tüm kurumlar birleştirilerek yeni bir işleyen sistem kurulmalıdır. Taşrada ise afetle görevli tüm kurumlar Valilik bünyesinde birleştirilmelidir.		
	2-Eskimiş yasal düzenlemeler kaldırılarak yeniden düzenlemeye gidilmelidir. (yasa ve sistem düzenlemesi)		
	3-Valiliklerde acil durum müdahale merkezi örgütlenilmelidir(Trafik kazası, küçük afetler gibi).		
	4-Afet yönetimi <b>“genel kamu yönetiminin bir parçası olarak görülmelidir.”</b>		
	5Afet yönetimi; <b>“çok kurumlu yapılanmayı gerektirir.”</b> Bu yapılanma ise <b>“tek başlı koordinasyonu”</b> gerektirir.		
	6-Taşradaki tüm acil durum birimleri tek çatı altında toplanarak 24 saat görev yapacak hale getirilmelidir.		
	7-Deprem sonrasındaki kurumsal yapılanma ile ilgili öneriler değerlendirilmelidir.		
	8-Türkiye’de uygulanmakta olan <b>“Kriz Yönetim Sistemine”</b> gerek yoktur. Bunun yerine merkezde <b>“Ulusal Acil Durum Sistemi”</b> kurulmalı; taşrada ise Valilere bu yetki verilmelidir. Valiler yerel düzeyde acil durum ilan edebilmelidir.		
<b>B</b>	<b>Afet öncesi yürütülen afete hazırlık çalışmalarına daha fazla önem verilmesini öne süren görüşler:</b>	<b>8</b>	<b>16</b>
	1-Halkın ve afet görevlilerinin eğitime süreklilik kazandırılmalıdır.		
	2-Muhtemel afet bölgelerindeki tüm yapıların düzenli bir şekilde yıkılarak, yapı stoğunun iyileştirilmesi sağlanmalıdır.		
	3- <b>“Zarar azaltma”</b> çalışmalarına yer verilmelidir.		
	4-Afetler için erken uyarı sistemi hayata geçirilmelidir.		
	5-Afet öncesi hazırlık ve eğitim faaliyetlerine yeni sistem içinde yer verilmelidir.		

	6-Afet riskleri bölgelere göre yeniden belirlenmeli ve eğitimi verilmelidir.		
<b>C</b>	<b>Afet sonrası çalışmalara önem verilmesi ile ilgili görüşler:</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
	1-Afetlerde acil barındırma, iaşe işleri önemlidir. Prefabrik konut gibi hatalara düşülmemelidir. Bu konuda standart geliştirilebilir.		
	2-Afet sonrası çalışmalar için de ayrı bir bütçe oluşturulmalıdır.		
<b>D</b>	<b>Afet yönetimi sisteminin uygulanmasına yönelik görüşler:</b>	<b>12</b>	<b>24</b>
	1-Afet yönetiminde görev alacak kişiler belirli niteliklere sahip yöneticiler arasından seçilerek görevlendirilmelidir.		
	2-Basın ve halkla ilişkilere önem verilmelidir.		
	3-Basın radyosu kurulmalıdır.		
	4-Afet yönetiminde çok başlılığın alana yansması önlenmelidir.		
	5-Afetlerden “ <b>rant sağlayanların</b> ” önüne geçilmelidir.		
	6-Afet yönetiminin “ <b>hesap verebilir</b> ” olmasıyla ilgili düzenleme yapılmalıdır.		
	7-Afet bölgelerindeki “ <b>yorulmuş, afeti yaşamış yöneticiler</b> ” yerine yıpranmamış, zinde yöneticiler görev almalıdır.		
	8-M.İ.A. afet yönetimi çalışmalarında kendilerine verilmiş olan yasal yetkilerini çekinmeden kullanılmalıdır.		
<b>E</b>	<b>Afet yönetimindeki mali konularla ilgili görüşler:</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
	1-Yeni afet yönetimi için mutlaka mali konularla ilgili bir bütçe oluşturulmalıdır.		
	2-Afet öncesi hazırlık çalışmaları için bütçe oluşturulmalıdır		
<b>F</b>	<b>Afetlerde görevli kamu kurumlarının kurumsal yapılanmalarıyla ilgili yeniden düzenleme önerileri:</b>	<b>9</b>	<b>18</b>
	1-Kriz merkezi yönetmelikleri ıslah edilerek, afette uygulanacak hale getirilmelidir.		
	2-Afet yasalarının mükellefiyetlerinden kaçınmak isteyen kamu kurumlarına getirilen muafiyetler kaldırılmalıdır.		
	3-Askeri birimlerde düzenleme ve eğitim çalışmaları yaptırılarak doğal afetlerde de yararlanılabilecek hale getirilmelidir. Yasayla da görev verilmelidir.		

	4-Taşradaki tüm acil durum birimleri tek çatı altında toplanarak 24 saat görev yapacak hale getirilmelidir.		
	5-Sivil Savunmanın afetle ilgili görev ve yetkileri yerel yönetimlere(il özel idareleri ve belediyelere) devredilebilir.		
	6-Afet İşleri Genel Müdürlüğünün görevi “ <b>Risk Azaltma</b> ” şeklinde reforme edilmelidir.		
	7-Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün teşkilat ve görev anlayışı değiştirilerek afete uygun hale getirilmelidir.		
	<b>TOPLAM</b>	<b>50</b>	<b>100</b>