

**DERLEME**

## TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

*Cavit Işık YAVUZ\****Özet**

Afetler yıkıma yol açarlar. Bu yıkımlar önlenabilir ve korunulabilir sonuçlar doğurur. Afet yönetimi süreci de önleme ve zarar azaltmayı odak noktasına koyarak hazırlık ve müdahaleyi amaçlamaktadır. Afetlere yönelik faaliyetler iki ana döneme ayrılır: Risk Yönetimi ve acil durum yönetimi. Türkiye'de başta doğal afetler ve deprem olmak üzere afetler etkilerini hissettirmektedir. Özellikle 1999 depremleri afet yönetimine ilişkin tartışmaları yoğunlaştırmış ve afet yönetim modelinin değişimini getirmiştir. Bu yazıda afet yönetim modelindeki değişiminde gelinen son durum ve süreç incelenmeye çalışılmıştır.

**Anahtar sözcükler:** Afet, yönetim

**Management and Organization of Health Services in Disasters**

**Abstract**

Disasters lead to destruction. These consequences are prevented. Disaster management purpose that prevention and harm reduction process by putting the focus on preparedness and response. Management period is divided into two main activities in disasters: risk and emergency management. In Turkey, natural disasters, in particular earthquakes, are noticeable and felt effects. Particularly earthquakes in 1999 have led to focused discussions on disaster management and change disaster management model. In this article recent model and the process of change have been studied.

**Key words:** Disaster, management

**TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM**

Daha çok doğal afetleri çağrıştıran afet sözcüğü dilimizde "çeşitli doğa olaylarının yaptığı yıkım, kıran" olarak tanımlanmaktadır (**TDK web sayfası**). Doğa olaylarıyla özdeş görülmesine karşın afetler çok çeşitli alt başlıkları içerir ve farklı sınıflamaları vardır. Türlerine, oluşum hızlarına göre hatta oluştuğu coğrafyanın özelliklerine göre değişebilen bir sınıflandırmadır bu (**Saçaklıoğlu, 2002; Sarıkaya, 2002**). Afet tanımı ve terminolojisi ile ilgili

olarak ülkemizde bir terim ve adlandırma karmaşası yaşandığını söyleyebiliriz. Bunun bir nedeni çeviri sözcüklerle dilimizde afet terminolojisi oluşturulmaya çalışılmasıdır. "Teknolojik afet, meteorolojik afet, insani karmaşık aciller, kitlesel yaralanmalar, olağandışı durumlar" kullanılan terimlerden bazılarıdır (**Eryılmaz, 2007; Saçaklıoğlu, 2002**).

Afetler için genel bir tanım olarak "İnsanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya

\*Tıp Doktoru, Halk Sağlığı Uzmanı, Kocaeli Üniversitesi Tıp Fakültesi Halk Sağlığı AD

kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen ve etkilenen topluluğun kendi imkan ve kaynaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olayların sonuçları" tanımını esas alabiliriz (Ergünay, 2008). Bu tanımda dikkati çeken, bir şekilde ortaya çıkan (doğal, teknolojik, insan kaynaklı), kayıp yaratan, normal yaşamı ve akışı sekteye uğratan duruma karşılık etkilenen topluluğun baş etme kapasitesinin aşılmasıdır. Tıbbi açıdan ise afetler ya da olağandışı durumlar, "belirli bir zaman dönemi içerisinde tıp mesleğinin kapasite ve kaynakları ile olağandışı durumdan etkilenen kişilerin veya sağlığı tehdit altında olan insanların gereksinimleri arasında akut ve önceden görülemeyen bir dengesizlikle karakterize" edilmektedir (Saçaklıoğlu, 2002; Sarıkaya, 2002).

Afetler başlığında adı anılan türler, kimyasal kazalar, iklim değişikliği, kıtlık, deprem, sel, toprak kayması, enfeksiyöz etkenlerin taşınması, tropik fırtınalar, tsunami, volkan patlamaları, orman yangınları vb. dir (WHO Avrupa bölgesi web sayfası). İstatistiklere göre yılda ortalama 120 doğal afet 191 de insan eliyle oluşan olağandışı durum yaşanmaktadır. Sadece doğal nedenli afetlerden 1997-2006 yılları arasında 1. 2 milyon kişinin öldüğü, 2. 7 milyar kişinin de etkilendiği tahmin edilmektedir (TTB, 2009). Ülkemizde de geçen yüzyılda toplam 87 bin kişi doğal afetler nedeniyle yaşamını yitirmiştir (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004).

Afetlerde ya da olağandışı durumlarda yönetim, yaşanan olayın tipine, etki büyüklüğüne, evrelerine göre farklılık gösterebilen ancak belirli esas ve temelleri olan bir süreçtir. Özellikle geniş çaplı yıkıma yol açan olaylarda yaşanabilen kaotik durumlar yüksek düzeyde işbirliği ve eşgüdüm gerektirir (Vatansever, 2002). Afet yönetimi bir çok kapsamda tanımlanabilmektedir. Bu tanımların genel esaslarına bakarak afet yönetiminin önleme, zarar azaltma amacıyla afet öncesi, sırası ve sonrasında gerekli tüm çalışmaları kapsayan (teknik, yönetsel ve yasal) bir yönetim disiplini ve uzmanlık alanı olduğunu söyleyebiliriz (Akdağ, 2002). Farklı kapsamlara karşılık afetlere yönelik faaliyetler dört ana başlık içerir ve iki ana döneme ayrılır: Risk Yönetimi (afet

öncesi dönem, zarar azaltma, hazırlık aşamalarını içerir) ve acil durum yönetimi (afet sırası ve sonrası dönem, olaya müdahale ve iyileştirme aşamalarını içerir) (Ergünay, 2008). Bu aşamalar birbirlerini zincirleme takip eden, her birinin etkinliğinin diğerini etkilediği dinamik süreçler gerektiren aşamalardır.

Afet yönetim modelleri ülkeden ülkeye gerek yönetim ve hiyerarşi içerisindeki yeri, gerek organizasyon yapısı gerekse de işleyiş biçimleri açısından farklılıklar içermektedir. İstanbul Üniversitesi Sivil Savunma Uzmanlığı tarafından yapılan bir araştırmada incelenen 18 ülkenin afet yönetim modelleri ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu ülkelerin 6'sında acil durum yönetiminden sorumlu kurum bakanlıklar üstü bağımsız bir yapıda, 4'ü başbakanlıklar ya da kabine bünyesinde, 7'si içişleri bakanlığı bünyesinde, 1'i de milli savunma bakanlığına bağlı olarak belirlenmiştir. Aralarında ABD, Kanada, Japonya ve 15 AB üyesi ülkenin bulunduğu ülkelerin 6'sı yerel, 4'ü merkezi ağırlıklı örgütlenmeyi 8'i ise kademeli örgütlenmeyi esas almaktadır. Araştırmada, afet yönetim modelinin afet yönetiminin tüm evrelerini kapsaması gerektiği, buna karşılık incelenen ülkelerin 13'ünde "afet sonrası acil durum eylemlerinin planlanmasına ağırlık veren operasyonel model yaklaşımları" ile karşılaşıldığı belirtilmektedir (Ulusal Acil Durum Yönetim Modeli Geliştirilmesi Araştırması, 2010).

#### Kriz Yönetimi ve Afet Yönetimi

Afet kavramının en azından terim düzeyinde yaşanan karışıklığı, karmaşa düzeyinde olmasa da zaman zaman yönetim adlandırmalarında da yaşanmaktadır: "Afet yönetimi, kriz yönetimi, olağanüstü hal vb". Kriz yönetimi, afet yönetimini de kapsayan daha geniş çaplı yönetsel bir biçimdir. Kriz, "beklenmedik gelişmeler sonucu temel yapıların, değerlerin ve normların olumsuz yönde etkilenmesi" olarak tanımlanmakta ve bu beklenmedik dönemlerde ortaya çıkan özel uygulamalar ve müdahaleler gerektiren bir yönetim modeli olan kriz yönetimi de giderek daha çok üzerinde durulan bir yönetim modeli olmaktadır (Aykaç, 2001).

Ülkemizde kriz yönetimine ilişkin olarak çıkarılan mevzuatta kriz haline (ayrı ayrı ya da birlikte)

Yol açan nedenler başlıklar halinde:

- "Ulusal bütünlüğe, ulusal hedef ve çıkarlara düşmanca tutum ve davranışlar
- Anayasal düzeni, hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketleri
- Doğal afetler
- Tehlikeli ve salgın hastalıklar
- Büyük yangınlar
- Radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olaylar
- Ağır ekonomik bunalımlar
- İltica ve büyük nüfus hareketleri"

biçiminde belirtilmektedir (**Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, 1997**). Bu ana başlıklar ayrıştırıldığında kriz yönetimini gerektirebilecek olaylar, "terör olayları, kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri, etnik yapı, din ve mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar, doğal afetler (deprem, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması, kara, deniz ve havada meydana gelen büyük ölçekteki kazalar, meteorolojik afetler), iltica ve büyük nüfus hareketleri, tehlikeli ve salgın hastalıklar, büyük yangınlar (bina ve tesis yangınları, orman yangınları, gemi yangınları), nükleer ve kimyasal madde kazaları, ağır ekonomik bunalımlar, diğer haller" biçiminde sıralanmaktadır. Öte yandan "kriz hali"nden ayrı olarak bu düzenlemelerde "olağanüstü hal" tanımına da yer verilmektedir. İlgili yönetmelikte "olağanüstü hal", "doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımlar, yaygın şiddet hareketleri, şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulması" ile ilişkilendirilmektedir. Düzenlemeye göre, kriz halinin devam etmesi ya da krizin önlenememesi durumunda bir üst düzey durum olarak "olağanüstü hal" ilan edilmesi gündeme gelebilmektedir.

Bu bilgiler ışığında gerek doğal afetlerin gerekse de insan eliyle oluşan afetlerin ya da "karmaşık insani aciller" olarak adlandırılan olağandışı durumların kriz yönetimine ve olağanüstü hal uygulamalarına geçiş nedenleri arasında önemli yer tuttuğunu söyleyebiliriz. Anayasa'nın 119, 120, 121 ve 122. maddeleri de bu alanı düzenleyen temel çerçeveyi içermektedir. 119. madde bu anlamda önemli bir

hüküm içerir. Bu maddeye göre, "Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir" hükmü getirilmiş ve sonrasındaki maddelerle de şiddet olayları da bu kapsama dahil edilmiş ve olağanüstü hal uygulamalarının temellerini belirlemiştir (**www.mevzuat.gov.tr; Seymenoğlu, 2003**).

Bu çerçevede afet yönetimi, ihtiyaçlar ekseninde yıkım yaratan olağandışı olaylara, durumlara, olay öncesinden hazırlık ile başlayarak müdahaleyi amaç edinen deyim yerindeyse birinci kademe "olağandışı yönetim" sistemini oluşturmaktadır.

#### Türkiye'de Afet Mevzuatının Kısa Tarihçesi

Afet mevzuatının tarihçesi çeşitli dönemlere göre incelenmektedir. Bu dönemlemede iki tarihin sıkça referans noktası olarak alındığını görüyoruz. 1944 ve 2000 yılları. Bu iki tarihin referans alınmasının sebebi 1944 yılında "gerçek anlamda doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmaların" başlatıldığı ilk Kanun olan "4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel Ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkındaki Kanun"un çıkarılması, 2000 yılında ise Türkiye'nin afet yönetim modelinin değişimidir.

Ülkemizde afetlerin geniş ve yaygın olarak yaşandığı izlenmektedir. En sık yaşanan afet olan deprem, yüzyıllar boyunca topraklarımızı etkilemiştir. Özellikle İstanbul'un geçirdiği büyük depremler mevzuat düzenlemelerinin de yolunu açmıştır. Bunlar arasında 1509, 1766 ve 1894 tarihli olanları büyük yıkımlara yol açmıştır ve mevzuat tarihçesi açısından ilk dikkat çekici düzenleme 1509 İstanbul depremi sonrası yayınlanan bir fermanıdır. Bu ferman deprem sonrası yeniden yapılanmaya ilişkin hükümler getirmiştir, aynı dönemde iyi inşa edilen evlerin sahiplerine 20 altın verilmesi de dönemin önemli düzenlemelerinden biridir (**Kundak, 2007; Vatansever, 2002; Akdağ, 2002**). Bu noktada belki de Cumhuriyet döneminde Belediyeler Kanunu'nda belediyelerin bir master plan hazırlamaları hükmünü getiren düzenlemenin öncülü olarak 1848'de İstanbul için hazırlanan altyapı planını unutmamak gerekir.

Türkiye 1940'lı yıllara afetlerle girmiştir. Başta Erzincan depremi olmak üzere 1939-1944 yılları arasında yaşanan depremler ve su baskınları döneme damgasını vurmuştur. Sadece Erzincan'da 33 bini olmak üzere toplam 43 binden fazla insanımız bu dönemde afetler nedeniyle hayatını kaybetmiştir. Bu duruma karşılık yukarıda da değindiğimiz "Yer Sarsıntılarından Evvel Ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkındaki Kanun" yürürlüğe sokulmuştur. Dönem incelendiğinde dünyada Japonya, ABD ve İtalya'dan sonra benzeri bir Kanun çıkaran dördüncü ülkenin Türkiye olduğu görülmektedir (Akdağ, 2002).

Bu Kanun ile birlikte Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde de bazı çalışma ve yapılanmaların oluşturulduğunu görüyoruz. Bunlar arasında 1945 yılında ülkenin ilk deprem haritası ve yapı yönetmeliğinin çıkarılması, bakanlık bünyesinde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik bir birim oluşturulması dikkati çekmektedir. Bu dönemin en önemli gelişmesi bugün de hala yürürlükte olan 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un çıkarılmasıdır. Bin dokuz yüz elli dokuz yılında yürürlüğe giren bu Kanun gerek yasal düzenlemelere gerekse de organizasyona bir düzen getirmiştir (Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun). Afet kavramını geniş olarak ele alan, finansman için özel bir fon kurulmasını öngören, depremden önce kurtarma planlarının, malzeme yardımının ve geçici konutların hazırlanmasına olan gereksinimi vurgulayan, il kurtarma ve acil yardım komitelerinin kuruluşuna yer verilen ve dönemi için oldukça ileri bir yasal düzenleme olarak değerlendirilen bu Kanun yaşanan deneyimler ve ortaya çıkan ihtiyaçlara göre değişimler de geçirmiştir. Ellili yıllarda çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu'nun, yerleşim yerlerinin belirlenmesinde doğal afet tehlikelerinin göz önünde bulundurulması ve yapı denetimine önem verilmesi üzerinde durması, "Sivil Müdafaa Kanunu" ile doğal afetlerde kurtarma ve ilk yardım çalışmalarının düzenlenmesi önemli gelişmelere olarak dikkat çekmektedir. Bu dönem sonrası 60 ve 70'li yılları ülke doğal afetlerle geçirmiştir. Deprem yine ülkenin gündeminde yer

almış ve ülkenin değişik bölgelerinde kayıplara neden olmuştur. Doksanlı yıllara gelirken çıkarılan bir yönetmelik afetlerde plan ve müdahale süreçlerinin çerçevesini çizmektedir. "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" (1988) adını taşıyan bu düzenleme ile afetlerde ve acil durumlarda il ve ilçelerin hazırlayacakları "Acil Yardım Planları" esaslarına göre oluşturulacak "İl Kurtarma Ve Yardım Komiteleri" aracılığı ile sürecin yönetilmesi öngörülmüştür. Aşağıda ayrıntılarına değinilen bu yönetmelikte oluşturulan yapılar, kriz yönetimi mevzuatında da yer bulmuş ve gerektiğinde "kriz merkezi" işlevi görmesi sağlanmıştır (Aktel, 2007).

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, bugün için afet yönetimimizde ve yapılanmasında temel oluşturan bir düzenleme olması açısından üzerinde durulması gereken bir düzenlemedir. Bu yönetmelikte kamuya bağlı kurum ve kaynakların afet öncesi planlamasının yapılarak afetler sırasında ilk ve acil yardım süreçlerinin etkinleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda da kamu kurum ve kuruluşları, askeri birlikler ve Kızılay arasında gerekli işbirliği, koordinasyon ve yardımlaşma sağlanması hedeflenmiştir. Bu yönetmeliğe göre afet sonrasında gerektiğinde uzatılmak üzere afet sonrası 15 günlük dönem, "acil yardım" dönemi olarak nitelendirilmekte ve bu dönemde ilk yardım ve tıbbi tedavi, barınma, beslenme, ihtiyaç maddelerinin karşılanması ve salgınların önlenmesi önceliklendirilmektedir. Yönetmelik sivil savunma yapılanmasına özel bir önem vermektedir.

Yönetmeliğin merkezi düzeyde yapılanmayı iki ana temel üzerine oturttuğu görülmektedir. Bunlardan biri ilgili kurum temsilcilerinden oluşan "Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu" diğeri ise Bakanlıkların kendi içlerinde oluşturacakları koordinasyon yapılarıdır. Böylece her bakanlık kendi koordinasyonunu sağlamakta, Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu ise bakanlıklar arası eşgüdüm işlevini yerine getirmektedir.

Yönetmeliğe göre acil yardım hizmetleri il ve ilçelerde ise mülki amirler başkanlığında "il kurtarma

ve yardım komiteleri" ile yürütülmektedir. Bu komiteler başlıca 9 alanda kurulan hizmet gruplarına göre çalışmaların yürütülmesinden sorumludur. Bu alanlar, 'Haberleşme Hizmetleri', 'Ulaşım Hizmetleri', 'Kurtarma ve Yıkıntıları Kaldırma Hizmetleri', 'İlk Yardım ve Sağlık Hizmetleri', 'Ön Hasar Tespit ve Geçici İskan Hizmetleri', 'Güvenlik Hizmetleri', 'Satın Alma, Kiralama, El Koyma ve Dağıtım Hizmetleri', 'Tarım Hizmetleri', 'Elektrik, Su ve Kanalizasyon Hizmetleri' olarak belirtilmektedir. Bu hizmet grupları kendi içlerinde alt birimlere ayrılmaktadır ve bu alt birimler de "servisler" olarak adlandırılmaktadır.

Yönetmeliği sağlık ve sağlık hizmetleri açısından incelediğimizde Sağlık Bakanlığı'na aşağıdaki görevlerin verildiğini görüyoruz:

- İlk yardım ve tedavi hizmetlerinin hızlı, etkili ve ihtiyaca cevap verecek şekilde yürütülmesini sağlama.
- Çevre ve toplum sağlığını ilgilendiren her türlü koruyucu sağlık hizmetlerinin yürütülmesini ve gerekli tedbirlerin alınmasını sağlama.
- Bulaşıcı hastalıklarla mücadele ve aşılama hizmetlerinin yürütülmesini sağlama.
- Çevre ve toplum sağlığını ilgilendiren konularda sağlık düzenlemelerini yapma.
- Personel, araç, gereç, tıbbi malzeme, ilaç, kan gibi ihtiyaçların zamanında karşılanmasını ve kontrollerinin yapılmasını sağlama.
- Afette kimsesiz kalan korunmaya ve bakıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların bakımını sağlama.
- Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planlar hazırlama, gerekli direktifleri verme ve izleme (**Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik**).

Bu görevler "İlk Yardım Ve Sağlık Hizmetleri Grubu" başlığında yürütülmektedir. Bu hizmet grubu sağlık müdürlüğü, askeri sağlık kurumları, nüfus müdürlüğü, belediye başkanlığı, müftülük ve diğer ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır. İlk yardım ve sağlık hizmetleri hizmet grubunda temel olarak 4 servis bulunmaktadır: İlk Yardım ve Ambulans Servisi, Hastaneler Servisi, Temel Sağlık Hizmetleri Servisi, Ölülerini Tespit ve Gömme Servisi. Böylece bu yönetmelik ile afetlere yönelik işleyişe dair bir çerçeve çizmiştir.

Geçen süre içerisinde ilgili Kanun'larda bir çok değişiklik ve düzenleme yapılmıştır. Bu noktada 1995 yılında çıkarılan ve 7269 sayılı Kanun'un eksik yönlerinin tamamlanması amaçlanarak çıkarılan ve sonra bazı değişiklikler geçiren 4123 sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun"un da adını anmak gerekir (**Akdağ, 2002**). Doksanlı yılların bir başka önemi de 1996 yılında yapılan bir düzenleme ile "kriz yönetimi" düzenlemelerinin getirilmiş olmasıdır. 1996 yılında "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği" ve 1998 tarihli "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi" ve bu düzenlemelere uygun olarak çıkarılan bakanlıklar düzenlemeleri ile "kriz yönetim modeli" oluşturulmuştur (**Akdağ, 2002**). Oluşturulan bu modele göre kriz durumlarında merkezde "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi" sorumluluğunda (Başbakan başkanlığında MGK Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulan bir merkez) belirli illerden sorumlu "Bölge Kriz Yönetim Merkezleri" aracılığı ile illerde de kriz merkezleri bulunmaktadır. Bu dikey örgütlenme yapısı daha çok güvenliği ilgilendiren durumlara ilişkin bir işleyiş sergilemiştir (**Aktel, 2007**).

Genel olarak incelendiğinde, ikibinli yıllara girerken kurumsal açıdan ülkemizde afet yönetiminin en önemli sac ayaklarının Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma teşkilatı ve Kızılay olduğu söylenebilir. Bu anlamda süreç ve tarihçe de Kızılay'ın oldukça önemli yeri ve ağırlığı bulunmaktadır. On bir Haziran 1868 tarihinde "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti" adıyla kurulan ve 1935'te "Türkiye Kızılay Cemiyeti"ne dönüşen ve 1947'de "Türkiye Kızılay Derneği" adı ile bugünkü şeklini alan kurumun afetlerde önemi büyüktür. "Kamu yararına çalışan gönüllü bir sosyal hizmet kuruluşu" olarak nitelenen Kızılay, özel hukuksal düzenlemeleri bulunan, kar amacı gütmeyen kamu yararına çalışan, genel merkez ve şubelerden oluşan bir kuruluştur (**Kızılay web sayfası**). Afet yönetiminde her zaman yeri ve ağırlığı hissedilen Kızılay yönetsel mekanizmaların çeşitli basamaklarında yer bulmaktadır. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair

Yönetmelik kapsamında merkezde "Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu"nda yerlerde ise il ve ilçe kurtarma ve ilk yardım komitesinde temsilcileri bulunmaktadır.

2000 yılı sonrası afet yönetim modelinin ülkemiz için değiştiği bir dönem olması itibarıyla önemlidir. Bin dokuz yüz doksan dokuz yılı depremlerinde yaşanan kayıplar sonrası yeniden depremler ve afetler ülke gündemine oturmuş, bir yandan yaşanan kayıpların yerine konması diğer yandan da hazırlıklılık üzerine yapılan tartışmalar yeni yasal düzenlemeleri getirmiştir. Bu dönemde yaşanan gelişmeleri başlıklar halinde irdelenecek olursak;

- 17 Ağustos 1999 depreminden hemen sonra 4452 sayılı "Doğal afetlere Karşı alınacak önlemler ve Doğal afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası" ile Bakanlar Kurulu'na konu ile ilgili Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi vermiştir. Bu yetkiden hareketle bir çok KHK çıkarılmıştır.

Afet yönetimi organizasyonu ve yapılanması değişmiştir. Yeni kurumlar, komiteler, kurumlar oluşturulmuştur

- Yapı denetiminde zorunlu mali sorumluluk sigortası getirilmiştir.

- Kamu binaları dışındaki binaların yapı denetimi özel sektöre bırakılmıştır.

- Dünya Bankası İkraz Anlaşması ve MEER Projesi, afet yönetim modelimizin değişimini getiren bir proje olması açısından önemlidir. Deprem sonrası Türkiye Dünya Bankası (DB)'ndan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası aracılığı ile 757. 5 milyon ABD Doları borç almıştır. Alınan borcun bir kısmı bütçe aracılığı ile depremin yol açtığı sorunların giderilmesine ayrılır iken 505 milyon dolarlık kısmı da "Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma (MEER) Projesi" nin hayata geçirilmesi karşılığında verilmiştir. Böylece DB, verdiği borç karşılığında yapısal bir değişimi zorunlu tutmuştur. Proje bir çok alt bileşenden oluşmakta ve hem altyapı hem yönetim sistemi hem de programlar açısından bir çok yenilik getirmektedir. Projenin ana başlıkları; "afetle mücadele sistemi ve risk azaltma, yetişkinler

için travma programı, fiziksel yeniden yapılanma" olarak sıralanmaktadır (Akdağ, 2002). Bu başlıklarda Türkiye çeşitli taahhütlerde bulunmuş ve gerçekleştirmiştir. Bunlardan bazıları:

- 22 Kasım 1999 tarihli KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş ve 18 Mayıs 2000 tarih ve 600 Sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü haline getirilerek Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak faaliyetine başlatılmıştır (Aktel, 2007).

- Projenin öngördüğü mevzuat değişiklikleri ve Bakanlık yapılarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

- Doğal afet sigorta programı oluşturulması çalışmaları başlatılmıştır.

- Bu dönemde 11 ilde "doğrudan merkeze bağlı Sivil Savunma Arama Kurtarma birlikleri" kurulmuş, doğal afetlere ilişkin yönetimin sekreteryası Afet İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Böylece, Türkiye'de afet yönetim sistemi Dünya Bankası tarafından öngörülen bir biçimde değişime uğramaya başlamıştır. Bu değişim sonrasında gelen köklü değişikliklerin yolunu açan düzenlemeler olmuştur. Yürürlükte bulunan 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama esaslarına Dair Yönetmelik" başta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere afetlerde yönetsel yapı ve sorumlu bir çok bakanlık ve kurumları ayrıntılarıyla tanımlanmış iken Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı adını taşıyan yeni bir yapının kurulması kafa karışıklığı yaratmıştır.

#### **Afet Yönetiminde Yeni Dönem: Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**

Türkiye, yukarıda özetlenmeye çalışılan arka planda afet yönetiminde 1999 yılı sonrası Dünya Bankası ekseninde yönetsel düzenleme değişikliklerine yönelmiştir. Bu yönelimin son aşaması 2009 yılında getirilen yeni bir düzenlemedir. Bu yıl içerisinde 17 Haziran 2009 tarihli ve 27261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun" ile ülkemizin afetlerle yönelik kurumsal yapılanması tümünden değişmiştir.

Bu yeni yapılanma ile birlikte ülkemizde afet yönetiminde işlevleri olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY), İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve merkez teşkilatları Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na, taşra teşkilatları da ilgili il özel idaresine devredilmiştir. Böylece merkezde Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve üst kurullar, taşrada ise İl afet ve acil durum müdürlükleri ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri kurulmuştur. Kaldırılan birimlerin taşradaki personeli il özel idarelerine devredilmiştir.

Bu yeni modelin ayrıntıları aşağıdaki başlıklardadır (**Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun**):

#### **Merkez Teşkilatı**

##### **Kurullar**

##### **Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu**

Kurulun işlevi "afet ve acil durumlarla ilgili olarak hazırlanacak plan program ve raporların onaylanması" olarak tanımlanmıştır. Başbakan başkanlığında bakanların katılımıyla oluşturulmaktadır (Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman).

##### **Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu**

Afetlerde ve acil durumlarda "bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak" biçiminde ifade edilen bir görevi vardır. Başbakanlık müsteşarı başkanlığında bakanlık ve kurum yetkililerinden oluşmaktadır (Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Orman bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile afet veya acil durumun türüne göre Kurul Başkanınca görevlendirilecek diğer bakanlık ve kuruluşların üst yöneticileri)

#### **Deprem Danışma Kurulu**

Depreme özel olarak bir danışma kurulu oluşturulmuştur. Bu kurulun işlevi "Depremden korunmak, deprem zararlarını azaltmak, deprem sonrası yapılacak faaliyetler hakkında öneriler sunmak ve depremle ilgili araştırmalar için politikaları ve öncelikleri belirlemek" biçiminde tanımlanmaktadır. Kurul Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurumunun Başkanı başkanlığında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Temsilcisi, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürü, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Müdürü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı'ndan oluşmaktadır. Ayrıca, deprem konusunda çalışmaları bulunan ve Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilecek en az on üniversite öğretim üyesi arasından Başkan tarafından belirlenecek beş üye ile akredite edilmiş ilgili sivil toplum kuruluşlarından Başkan tarafından belirlenecek üç üye de kurul üyesi olmaktadır.

#### **Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**

Bu birim, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan bir yapıdır. Başkanlık düzeyinde 6 Daire başkanlığı oluşturulmaktadır: Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.

#### **Taşra Teşkilatı**

Kanun merkezdeki bu yapılanma yanında taşra yapılanmasını da değiştirmektedir. İllerde "İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ile Birlik Müdürlükleri" kurulmasını öngörmektedir. Bu kapsamda da sivil savunma ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatı tümüyle (taşınır ve taşınmaz mallar, araç, gereç, personel vb) il özel idarelerine devredilmiştir.

#### **İl afet ve acil durum müdürlükleri**

Bu müdürlüklerin il özel idaresi bünyesinde valiye bağlı olarak kurulması öngörülmüştür. Bu müdürlüklerin harcamalarının özel idare tarafından, personel giderlerinin ise Afet ve Acil Durum Yönetimi

Başkanlığı tarafından karşılanması hükmü getirilmiştir.

**Kanunda bu müdürlüklerin görevleri şöyle sıralanmaktadır:**

- İl in afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek.
- Afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak.
- İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek.
- Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek.
- Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak.
- Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek.
- İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak.
- Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek.
- İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek.
- Yıllık bütçe teklifini hazırlamak.
- İl kurtarma ve yardım komitesinin sekretaryasını yapmak.
- Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

#### **Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri**

Kanun ile illerde sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri de bir müdürlük haline getirilerek vali yönetiminde il özel idarelerine bağlanmaktadır.

Başkanlığın kurulması ile ilgili Kanun'un gerekçesinde başkanlığın "afetler, depremler, toplu

iltica ve büyük nüfus hareketleri, tehlikeli salgın hastalıklar gibi normal durumdan, seferberlik ve savaş hali durumuna kadar olan her türlü olağan dışı olayla ilgili acil durum yönetimini ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirmesi"nin öngörüldüğü belirtilmektedir. Başkanlığın görevleri arasında aşağıdaki başlıklar sıralanmaktadır.

- Afet, deprem ve acil durum yönetimini gerektiren olayların meydana gelmesinden önce önleme, zarar azaltma ve hazırlık, acil durum sırasında yapılacak müdahale ve acil durum sonrasında yapılacak iyileştirme çalışmalarını yürütmek
- Kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak
- Bu alanda ülke düzeyinde standartların belirlenmesini, denetlenmesini, kaynak teminini ve dağıtımını gerçekleştirmek, itfaiye hizmetlerini düzenlemek
- Bu konularda ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarının mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile işbirliği ve koordinasyon esaslarını belirlemek, acil durumlarla ilgili uluslararası ilişkileri, insani yardımları düzenlemek ve uygulamak.

Kanun gerekçesinde başkanlığın idari olarak yatay ve esnek bir yapıya sahip olduğu, hiyerarşik kademelerden çok ihtiyaca göre oluşturulacak çalışma grupları ile görevlerin yerine getirileceği belirtilmektedir (**Afet ve acil durum yönetimi başkanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun tasarısı. TBMM web sayfası** ).

Böylece afet yönetimine ilişkin olarak mevcut kurumsal yapı değişerek "esnekleşmiştir". İllerde il özel idaresi bünyesinde "il afet ve acil durum müdürlükleri" ve "sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri" oluşturularak başkanlığın yerinden yürütülecek hizmetleri bu yapılara havale edilmektedir. Taşrada çalışan personelin vali tarafından ihtiyaç duyulan birimlerde görevlendirilmesi öngörülmektedir. Yeni kurulan il müdürlüklerinin finansmanı il özel idare bütçesinden karşılanmaktadır.

Bu yeni yapılanma ile "Başkanlığın rolü icraat yapmak yerine politikalar üretmek, tavsiyelerde bulunmak ve koordinasyonu sağlamak" olarak önerilmektedir (**Türkiye'nin Afetlerle Mücadele Stratejisi ve Kaynakları Paneli Raporu, 2009**).

Böylece "fazla merkezi üst kurullarla" işleyen ve yerleştirilen "yatay ve esnek" bir yönetim modeli oluşturulmaktadır (Afet ve acil durum yönetimi başkanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun tasarısı gerekçe metni). Bu anlamda "akredite olmuş" sivil toplum kuruluşlarına (STK) daha fazla yer verilmesi, kurullarda yer almaları sağlanmaktadır.

Bu yeni yapıya ilişkin yapılan eleştiriler arasında mevcut yapıların işleyişine son verilerek, deneyimlerin yok sayılması ve il özel idarelerine devredilmesi ve yönetim modelinin öncelikleri dikkat çekmektedir. Kanun'un acil durumları öncelikleyerek risk yönetiminden çok kriz yönetimine ağırlık verdiği, dolayısıyla afetlerden önce yapılması gereken yerleşim yerlerinde afetlere bağlı tehlikelerin önlenmesi, zarar azaltma ve hazırlık faaliyetlerinden çok afet sonrasında yapılacaklara odaklanması eleştirilmektedir ("**Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı**" Hakkında TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Görüşü).

Diğer yandan yeni yapılanma, afet yönetimine ilişkin bütün süreçleri il özel idarelerine yüklemektedir. 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Acil Durum Plânlaması" başlıklı 69. maddesi, il özel idarelerine "yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar" görevini vermektedir (**İl Özel İdaresi Kanunu**). Ayrıca bu maddede "acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır" denmekte, "plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak .... idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir..... il dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir" ifadelerine yer verilmektedir. Bu madde il özel idarelerine afetlere ilişkin olarak "acil durum planlaması, ekip ve donanım hazırlama" gibi oldukça "genel" bir çerçeve oluşturmaktadır. Ancak yeni afet modeli yapılanması ile il özel idareleri afet yönetimine ilişkin olarak daha teknik, yetkili ve kilit bir yapıya kavuşturulmaktadır.

Afet yönetimi mevzuatındaki son değişim ise 19 Şubat 2011 Tarihli ve 27851 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği olmuştur (**Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği, 2011**). Bakanlar Kurulu Kararı ile (96/8716) 1996 yılında yürürlüğe giren Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldıran bu yeni yönetmelik ile afet ve acil durumlarda bakanlıklar ve iller/ilçeler düzeyinde "Afet ve acil durum yönetim merkezleri" kurulması öngörülmektedir. Bu merkezler bakanlık düzeyinde müsteşar (ya da görevlendirilecek müsteşar yardımcısı), il düzeyinde vali, ilçe düzeyinde kurulması gerektiğinde de kaymakam başkanlığındadır. Çalışma biçimi olarak il ve ilçelerde kurulacak merkezlerin yeterli sayıda personel ile sürekli olarak yirmi dört saat çalışması, Bakanlık ve merkez düzeyinde kurulan merkezlerin ise "üst yöneticilerin" talimatı ya da "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı"nın talebiyle faaliyete geçmesi planlanmıştır. Bir afet yaşandığında il ve ilçelerdeki merkezlerin, yukarıda ayrıntıları verilen 1988 tarihli "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" kapsamında faaliyet göstermesi beklenmektedir.

19 Şubat 2011 tarihli bu son yönetmelik merkezi düzeyde de Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı düzeyinden bir "Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi" kurulmasını gerektirmektedir. Ayrıca ek olarak yönetmeliğe göre afet durumlarında Başbakanlık düzeyinde de "Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi" kurulmaktadır. Başbakan düzeyindeki bu merkez başbakanın talimatıyla faaliyete geçirilmektedir. Olay kapsamı açısından yönetmelikte, deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ, iltica ve nüfus hareketleri, yangınlar ve kazalar, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları, tehlikeli ve salgın hastalıklar başlıkları sayılmakta, ayrıca Başbakan tarafından acil durum veya afet olarak değerlendirilecek olaylarla da talimat verilebileceği belirtilmektedir. Yönetmelikte ayrıca afet ve acil durumlarda görev alacak bakanlıklar ve kuruluşlar ve bu kuruluşların hangi afet durumlarında görev alacakları bir tablo halinde (1 sayılı cetvel) sunulmuştur. Afet ve acil durum başlıkları doğal afetler, iltica ve büyük nüfus hareketleri, büyük yangınlar, tehlikeli salgın

hastalıklar, radyasyon tehlikesi ve hava kirliliği gibi kimyasal ve teknik olaylar olarak sıralanmaktadır. Tabloda 14 Bakanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı yer almaktadır. Görevli Bakanlıklar, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık Ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım Ve Köy İşleri, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik, Sanayi Ve Ticaret, Enerji Ve Tabii Kaynaklar, Çevre Ve Orman Bakanlıkları olarak sıralanmaktadır.

İlk bakışta Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği, hazırlık döneminden çok afet sonrası dönemi esas alması ve "çok merkezli ve çok dilli bir yapı" getirmesi nedeniyle sistemin etkin bir entegrasyona ihtiyaç duyduğu düzenlemeler getirmektedir.

### SONUÇ

Afetler önemli halk sağlığı sorunlarına neden olurlar. Bu sorunlar afet öncesi yapılacak çalışmalarla önüne geçilebilir durumlardır. Böylece oluşacak ölüm, hastalık ve psikososyal sorunlardan korunulabilir. Bu açıdan afet yönetiminin en önemli dönemi zarar azaltma ve hazırlık dönemini içeren afet öncesi "Risk Yönetimi" dönemidir. Ancak unutulmaması gereken teknik konulardan çok afet öncesi toplumsal yapının "olağan hali"nin belirleyici olduğudur. Bu anlamda toplumsal eşitlik ya da eşitsizlik, toplumsal yararlar verilen öncelik ya da öncesizlik, kamu yönetiminin yapısı, toplumun afeti algılayışı, inançlar, kültürel değerler, toplumsal roller, sınıfsal ilişkiler vb. etkiyi belirleyen unsurlardır.

Ülkemizde afet yönetim modeli hızlı bir değişim yaşamaktadır. 1999 Marmara depremleri sonrası yaşanan bu değişimin Dünya Bankası'nın çizdiği bir rota ekseninde yaşandığı izlenmektedir. Bu eksen yeni modelin ülkemize özgü bir model olup olmadığına dair kuşkular yaratmaktadır. MEER projesi ile getirilen ve 2009 yılına kadar sürdürülen yapılanma mevcut kurumlara alternatif olarak bir başka yapı getirmiştir. 2009 yılında ise başka ve yeni bir evreye girilmiştir. Unutulmamalıdır ki Türkiye'de afetlerle yönelik olarak her şey 1999 depremlerinden sonra başlamamıştır. Yaşanan kayıplar, hazırlığın yeterli olmadığına ortaya çıkması, afet yönetimimizde bir gözden geçirme ihtiyacı

doğurmuştur ancak bu gözden geçirmenin kendi dinamiklerimizle gerçekleşmesi gerekir.

Ülkemizin afet yönetim sisteminin sorunları genel olarak aşağıdaki başlıklarda toparlanabilir (**Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Deprem Şurası 2004 Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu, 2004; Akdağ, 2002**):

- Planlama sorunları
- Etkili ve uygulanabilir stratejik plan yaklaşımının yokluğu
- Planların daha çok afet sonrasına odaklanması, afet öncesi-sırası-sonrası bütünselliğinde olmaması
- Planların uygulanması ve yaşama geçirilmesi sorunları
- Planların daha çok yerel ve küçük çaplı olaylara göre yapılması
- Planların ağırlıklı olarak doğal afetlere ve depreme yönelik yapılması
- Afet senaryolarının ve tatbikatların yokluğu , eksikliği
- Afet anı ve sonrası döneme odaklanan bir afet yönetim sistemi
- Deprem odaklı bir afet yönetim sistemi
- Görevli kurumlar arasında eşgüdüm eksikliği, görev karmaşası
- Afet yönetim sistemine ayrılacak yeterli mali kaynak
- Afet yönetiminin katılımcı olmaması (sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler vb)
- Eğitim eksikliği
- Yapı denetim sorunları
- Standardizasyon, organizasyon, ortak dil ve fikir birliği sorunları
- Konu ile ilgili araştırmaların azlığı, yetersizliği
- Ulusal afet bilgi sisteminin olmaması

Bu sorunların çözümüne yönelik genel öneriler merkezi tek bir yapı ve etkin bir yerel örgütlenme etrafında odaklanmaktadır. Dolayısıyla sorunların çözümünün yeni bir kurumsal yapı ile çözülebileceği düşünülmektedir. Oysa sorunu sadece kurumsal yapılanmaya indirmek afet yönetiminin afet sonrası dönemini esas alan bir anlayışın göstergesidir. Afet ve imar mevzuatının bir arada ele alınarak "bütünleştirilmiş yeni bir sisteme" kavuşturulması ihtiyacı bulunmaktadır (**Gülkan, 2003**). Kurumsal yapılanma bu "bütünleştirilmiş sistem" in bir bölümüdür.

Kurulan yeni başkanlık kendi teşkilat Kanunu ile kaldırılan resmi kurumların görevlerini üstlenmektedir. Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un son bölümünde "Diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atflar ile Başkanlığın görev alanına giren konularda, Başbakanlığa, İçişleri Bakanlığına veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığına yapılmış olan atflar, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve ilgisine göre İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yapılmış sayılı" maddesi ile ilgili kurumların görevleri Başkanlığa verilmiştir. Böylece yeni yapılanmaya uygun neredeyse hiçbir mevzuat değişikliği yapılmadan tüm görevler Başkanlık teşkilatına havale edilmiştir. Oysa yeni bir kurumsal yapı ona uygun mevzuat değişiklikleri ile birlikte yapılmalıdır. Bu durumun çeşitli sorunlara yol açabileceği rahatlıkla öngörülebilir. Örneğin Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik kapsamında gerek Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu gerekse de bakanlıkların kendi içlerinde kuracakları koordinasyon yapılarının yeni model içinde yerinin ne olacağı, eskisi gibi geçerli olup olmayacağı bilinmemektedir.

Bu kurumsal mevzuatın dışında varolan Kanun ve yönetmeliklerin de gözden geçirilmesine ihtiyaç var gibi gözükmemektedir. 7269 sayılı Kanun'un kentlerde ve özellikle büyük kentlerde oluşan afetlere yönelik olarak yetersiz kaldığı merkez ve yerel arasında yeterli uyumu sağlayamadığı belirtilmektedir (Tosun, 2006). Ayrıca ülkemizde afet mevzuatı ve kurumlarının "mekânsal planlama mevzuatı ve kurumlarından kopuk" olduğu ve "afet mevzuat ve kurumlaşmasının, riskleri ön plana çıkarmak ve risklerin önlenmesi ve olası zararlarının azaltılması faaliyetlerine öncelik vermek üzere yeniden ele alınması gerektiği" dile getirilmektedir (Kentleşme Şurası Afetlere Hazırlık Ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu, 2009). Afet yönetiminde en büyük eksikliğimizin "hazırlık" ve

"hazırlıklılık" olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Bu eksiklik hem bireysel hem de kurumsal düzeyde kendini göstermektedir. Hekimlerde yapılan bir araştırma bu durumu çarpıcı biçimde ortaya koymaktadır. Araştırmaya katılan hekimlerin ancak % 9,6'sı çalıştıkları hastanenin olağandışı duruma hazır olduğunu düşünmekte, kendisini olağandışı duruma hazır hissettiğini belirten hekimlerin oranı ise %22.5 düzeyinde kalmaktadır (TTB, 2009).

Öte yandan yeni afet yönetim sistemimiz ve modelimizde il özel idareleri kilit bir role sahip hale gelmektedir. İl özel idaresi kapsamında valiliklere bağlı olarak kurulan "İl afet ve acil durum müdürlükleri" "ilin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak, il afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek vb" bir çok kritik görevi yerine getirmek durumundadır. İl özel idarelerinin bu yeni modelde varolan yapı ve durumlarıyla ne denli etkin olacaklarının konunun uzmanları tarafından irdelenmesi gerekir.

Özetle ülkemizde afet yönetimi 1999 depremi sonrasında yaşanan tartışmalar ve DB projesi ile "kamu yönetimi reformu"nun çizdiği neoliberal çerçeve doğrultusunda "yerinden yönetim" uygulamaları çerçevesinde değişim geçirmektedir. Değişim 2009 yılında yeni bir aşamada sürmektedir. Bu değişimin afet yönetiminde yaşanan çözümlere çare olup olmadığı yaşanacak deneyimlerle, yani afetlerle ortaya çıkacaktır elbet. Ancak sağlık alanında yaşanan neoliberal düzenlemelere benzer bir eğilimin afet yönetimi alanında da görülmeye başlandığı izlenimi edinilmektedir. Konunun bu yönüyle de irdelenmesi gerekir.

Şu anda içinde bulunduğumuz durumu 2009 yılında düzenlenen Kentleşme Şûrası'nda "Afetlere Hazırlık Ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu" tarafından Nisan ayında hazırlanan rapordaki bir cümle özetlemektedir: "Pek çok ülke, mevcut afet kurum ve yasalarını 'risk azaltma' politikasına uyarlamış bulunmaktadırlar. Türkiye'de ise, risk yönetimi odaklı ve öncelikli bir afet yönetimi anlayışının hayata geçirilmesi henüz mümkün olmamıştır."

**KAYNAKLAR**

**Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik**, Mevzuat web sayfası, Ulaşım tarihi 21. 07. 2010, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr).

**Afet ve acil durum yönetimi başkanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun tasarısı**. TBMM web sayfası, Ulaşım tarihi 21. 07. 2010, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr).

**Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" Hakkında TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Görüşü**, Jeoloji mühendisleri odası web sayfası, Ulaşım tarihi:13. 07. 2010, <http://www.jmo.org.tr>

**Akdağ S. E.** (2002) Mali yapı ve denetim boyutlarıyla afet yönetimi. T. C. Sayıştay, Araştırma, inceleme çeviri dizisi, Mart 2002 Ankara. Sayıştay web sayfası, Ulaşım tarihi: 12. 07. 2010, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der44-45m3.pdf>

**Aktel M. , Çağlar N.** (2007) Isparta İli Afet (Kriz) Yönetim Yapılanması Üzerine Bir Çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12 (3): 147-162. Ulaşım tarihi: 21. 07. 2010, <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2007-3-9.pdf>

**Aykaç B.** (2001) Kamu yönetiminde kriz ve kriz yönetimi. Gazi Ü. İ. İ. B. F. dergisi, 2001/2: 123-132, Ulaşım tarihi: 09. 07. 2010, [http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi\\_v1/3/2/10.pdf](http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/dergi_v1/3/2/10.pdf)

**Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği.** (1997) Yayımlandığı Resmi Gazete : 09/1/1997, No: 22872, Ulaşım tarihi 29. 07. 2010, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/20240.html>

**Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Deprem Şurası 2004 Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu** (2004)Ankara, Ulaşım tarihi 02. 08. 2010, [http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/Belgeler/KURUMSAL\\_YAPILANMA\\_KOMISYONU\\_RAPORU.pdf](http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/Belgeler/KURUMSAL_YAPILANMA_KOMISYONU_RAPORU.pdf)

**Ergünay O.** (2008), Türkiye'nin Afet Profili, TMMOB Afet Sempozyumu, İnşaat Mühendisleri Odası web sayfası Ulaşım tarihi 12. 07. 2010, <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/3885.pdf>

**Eryılmaz M.** Afet tıbbi giriş. İçinde: Afet Tıbbi, Eryılmaz M. , Dizer U. ( Ed. ) Ünsal yayınları 2007 Ankara: 3-28.

**İl Özel İdaresi Kanunu**, Mevzuat web sayfası, Ulaşım tarihi 29. 07.2010, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>

**Gülkan P. , Balamir M. , Yakut A.** (2003) Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye Ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Afet Yönetimi Uygulama Ve Araştırma Merkezi, Eylül.

**Kentleşme Şurası** (2009) Afetlere Hazırlık Ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu ANKARA - Nisan 2009 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı web sayfası, Ulaşım tarihi 29. 07. 2010 <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/kentlesme/kitap4.pdf> Kızılay web sayfası, Ulaşım tarihi 21. 07. 2010 <http://www.kizilay.org.tr>

**Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun**, Mevzuat web sayfası, Ulaşım tarihi 02. 08. 2010, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

**Kundak S. Türkoğlu H.** (2007), İstanbul'da deprem riski analizi, İTÜ Dergisi/a: Mimarlık, planlama, tasarım, 6 (2): 37-46, Ulaşım tarihi 09. 07. 2010, [http://www.itudergi.itu.edu.tr/tammetin/itu-a\\_2007\\_6\\_2\\_S\\_Kundak.pdf](http://www.itudergi.itu.edu.tr/tammetin/itu-a_2007_6_2_S_Kundak.pdf)

**Saçaklıoğlu F. , Sarıkaya Ö.** (2002) Olağandışı Durumlarla İlgili Temel Kavramlar. İçinde: Karababa A. (ed.) Olağandışı Durumlarda Sağlık Hizmetleri Sağlık Çalışanının El Kitabı, Türk Tabipleri Birliği Yayını, Ankara: 11-21.

**Seymenoğlu Ö.** (2003) Ayyıldız M. "Kriz yönetimi, mülki idare amirlerinin kriz yönetimindeki görev-yetki ve sorumlulukları ile kriz yönetimi iş ve işlemlerinin teftişine ilişkin usul ve esasların araştırılması, inceleme ve araştırma konusunu teşkil etmektedir" ulaşım tarihi 28. 07. 2010, [http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kriz\\_Yonetimi.doc](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Kriz_Yonetimi.doc)

**Türk Dil Kurumu web sayfası**, Ulaşım tarihi 09. 07. 2010, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr).

**Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu.** (2004) Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Ankara.

**"Türkiye'nin Afetlerle Mücadele Stratejisi ve Kaynakları" Paneli** (2004) 23 Ekim 2009, İstanbul Aydın Üniversitesi Panel Raporu

**Tosun H.** (2010) Kentleşmede Bilişim Ve Afet Planları, Ulaşım tarihi, 09. 07. 2010, <http://www.emu.edu.tr/aelci/yvkb06/htsunbilisim2006.doc>

**TTB** (2009), TTB Hekimlerin çalıştıkları Yataklı Tedavi Kurumlarının Olağandışı Durumlar Yönelik Hazırlıklılığının Değerlendirilmesi Araştırması, Ağustos Ankara.

**Ulusal Acil Durum Yönetim Modeli Geliştirilmesi Araştırması**, (2010), Ulaşım tarihi 28. 07. 2010, <http://www.istanbul.edu.tr/genel/idari/savunma/BI1-2.pdf>

**Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.** Mevzuat web sayfası, Ulaşım tarihi 02. 08. 2010, R. G. : 25/5/1959 Sayı: 10213 <http://www.mevzuat.gov.tr>

**Vatansever K.** (2002) Türkiye'de olağandışı durumlarda sağlık hizmetleri mevzuatı. İçinde: Karababa A. (ed. ) Olağandışı Durumlarda Sağlık Hizmetleri Sağlık Çalışanının El Kitabı, Türk Tabipleri Birliği Yayını, Ankara: 225-231.

**WHO Avrupa bölgesi web sayfası**, (2010) Ulaşım tarihi 09. 07. 2010, <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/emergencies/disaster-preparedness-and-response/facts-and-figures/fact-sheets>

**Mevzuat web sayfası**, Ulaşım tarihi, 29. 07. 2010, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

**Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği** (2011)19 Şubat 2011 Tarihli ve 27851 Sayılı Resmi Gazete, Resmi Gazete web sayfası Ulaşım tarihi 21. 02. 2011, <http://www.resmigazete.gov.tr>