

Kamu Yönetimi Bağlamında Afete Dirençli Toplum ve Bütünleşik Afet Risk Yönetimi

Murat ÖZLER
İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
murat.ozler@istanbul.edu.tr
ORCID: 0000-0003-4754-9220

Araştırma Makalesi	DOI: 10.31592/aeusbed.821774
Geliş Tarihi: 05.10.2020	Revize Tarihi: 13.10.2021
	Kabul Tarihi: 25.10.2021

Atıf Bilgisi

Özler, M. (2021). Kamu yönetimi bağlamında afete dirençli toplum ve bütünleşik afet risk yönetimi. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(3), 901-917.

ÖZ

Günümüz dünyasında küresel iklim değişikliklerinin de hızlandırıcı etkilemesiyle şehirler ve insan yerleşimleri ciddi afet riskleri altında kalmaktadır. Her geçen yıl, artan sayıda gerçekleşen afetler can ve mal kayıplarına yönelik ciddi zararlar meydana getirerek, sürdürülebilir kalkınmanın önünde engel oluşturmaktadır. Küresel ölçekte afet olgusu ve mücadelesine ilişkin Birleşmiş Milletler nezdindeki belgeler (Hyogo Çerçeve Eylem Planı (HFA) 2005-2015; Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi 2015-2030) küresel girişimlere ivme kazandırmıştır. Bu konu ulusal ve yerel düzeyde devletlerin ve yönetim örgütünün çabalarına ek olarak afet risk yönetişimini gerekli kılmaktadır. Afetlerle ve onların olumsuz ve yıkıcı etkileriyle başa çıkmak afet risklerine karşı dirençli şehirler ve afet risklerine dirençli toplum olmadan söz konusu değildir. Büyüyen ve karmaşıklaşan kent yaşamı düşünüldüğünde, afet ile yüz yüze gelmeden toplum destekli afet risk yönetim anlayışını uygulamaya koymak bir zorunluluktur. Risk yönetiminin başarılı ve etkili olma koşulu da toplum destekli oluşuna bağlıdır. Bu desteğin oluşturulmasında eğitim, tatbikatlar ve metotlar son derece önem taşımaktadır. Bu çerçevede üretilecek hizmet sahasına en yakın birimler olan yerel yönetimler, birey, aile, özel sektör, ulusal halka ile bağı oluşturmaktadır. Bu şekliyle yerelin kapasitesi artarken yönetişim anlayışı da hayat bulacaktır. Bu çalışmanın üzerine odaklandığı konu bütünleşik afet risk yönetimi verileriyle, afet risklerinin azaltılmasına ilişkin afet risk yönetişimi bağlamında afete dirençli toplumun önemine vurgu yapmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda önce kavramsal çerçeveye ilişkin tanımlar yapılarak Birleşmiş Milletler öncülüğünde yapılmış Küresel Afet Belgeleri'ne değinilerek bütünleşik afet risk yönetim sürecinin aşamalarında afete dirençli toplum irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Afet risk yönetişimi, afet yönetimi, afete dirençlilik, tehlike, afet risk azaltma.

Disaster Resistant Society in terms of Public Administration and Integrated Disaster Risk Management

ABSTRACT

In today's world cities and human settlements are under serious disaster threats due to climate change. Every year, increasing disasters that give serious damages in terms of loss of life and property create obstacles to sustainable development. UN Documents such as Hyogo Action Plan Frame 2005-2015 Sendai Framework for disaster Risk Reduction 2015-2030 accelerated global initiatives. Disaster risk management is important besides the efforts of national and local authorities. It is impossible to deal with disasters and their negative and devastating effects without creating disaster resistant cities and societies. It is a necessity to implement society-based disaster risk management when city life is getting complex everyday. Risk management can only be successful with the support of the societies. In order to create this support, education, methods and drills are very important. The nearest national links in this respect should be local authorities, individuals, families and private sector. That will reinforce the local authorities as well as the concept of risk management. This paper focuses on; the importance of disaster resistant societies with the data provided by integrated disaster risk management. In this respect, definitions for the conceptual framework are made and UN global Disaster documents are cited in this framework. Therefore, disaster resistant societies are examined in phases of integrated disaster risk management.

Keywords: Integrated disaster risk management, disaster management, disaster resistance, dangers, disaster risk reduction.

Giriş

Her geçen gün yakınlımızda veya uzağımızda dünyanın herhangi bir yerinde doğal, teknolojik veya siyasal ve sosyal olaylardan kaynaklanan afet haberleri ile uyanıyoruz. Afet oluşturan konular farklılık taşısa da zamandan ve mekândan bağımsız olarak değişmeyen şey afetlerdeki sürekliliktir. Nitekim 2020 yılının başlarından başlayarak bugün küresel düzeyde devam eden salgın hastalık

Covid-19 dünya ölçeğinde tüm normal yaşamı sekteye uğratarak küresel bir afet yaratmıştır. Bu durum insan uygarlığını tehdit etmek bir yana, üzerinde yaşam bulduğumuz yerküreye de ciddi zarar verme potansiyeli içermektedir. Konunun hassasiyeti ve önemi uluslararası toplumun örgütsel yapısı olan Birleşmiş Milletler'de de 1990'lardan sonra ciddi olarak sürekli gündemi meşgul etmektedir. Çünkü üzerinde yaşadığımız dünyanın sıhhati bir yana, "ulusal toplum"ların kalkınma ve ilerlemesinin önündeki büyük engel olarak görülen afetler, bu yönüyle ciddi bir ortak sorun alanı olarak görülmektedir. Küreselleşme süreciyle dünya nüfusunun kontrolsüz şekilde kentlerde toplanması da doğal, teknolojik, siyasal ve sosyal kaynaklı afet riskini, önceki dönemlerle kıyaslanamayacak biçimde somut olarak hissettirmektedir.

Türkiye doğal, teknolojik, sosyal ve siyasal tehlike ve tehditlerin odağında olan bir ülkedir. Ülkenin yerleşim yerlerinin tamamına yakını en yıkıcı örnek teşkil eden doğal olaylardan olan deprem tehdidi altındadır. Bunun yanında bölgesel olarak farklılıklar taşımakla beraber heyelan, sel, çığ ve yakınında bulunan ve eski teknoloji kullanan riskli nükleer santrallerin (Bulgaristan, Ermenistan) tehditine açıktır. Mesele sadece doğal ve teknolojik kökenli afetlerle sınırlı değildir. Türkiye'nin jeopolitik konumu ülkemizi bir satranç tahtasının (Brzezinski, 2017) ortasında tutmakta ve jeostratejik hedeflere konu etmektedir. İnsan yapısı veya insan orijinli afet türü olarak zikredilen savaş, kargaşa, kalkışma, ayaklanma, devrim, yaygın siyasal şiddet, kamu düzenini bozucu ve kamu güvenliğini sekteye uğratan her türlü olay aslında önlem alınmaz ise afet riski üreten tehlike potansiyeli içermektedir (Özler, 2016).

Afetler bir topluluğa, topluma, devlete yönelmiş en ciddi tehlikelerin sonuçlarıdır. Bu tehlikelerin zarar oluşturmadan ve normal yaşam düzenini bozmadan giderilmesi veya önlenmesi gerekir. Bugüne kadar müdahale ve iyileştirme odaklı bir yönetim üslubu olan kriz yönetimi yanında, önlem olarak tehlikelerin afete dönüşmesini engelleyen veya zararlarını azaltan risk yönetimine odaklı bir toplum direnci oluşturulmaz ise geçmişte yaşanan acıları ve hatırlamak istemeyeceğimiz olayları gelecekte de yaşamak kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla fiziki ve sosyal ya da maddi ve manevi zarar görülebilirlik, toplumların afetlere karşı dirençli bir yapıya kavuşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Yani doğal ve doğa dışı olayların afete yol açmaması için tüm toplum katmanlarının ortak sorumluluk bilinci içerisinde hareketi şarttır. Özel sektör, sermaye kesimi, kamu sektörü, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları bu mücadeleye güç birliği içerisinde katkı sağlamalıdır. (Sobacı, 2007). Bu mücadelenin maliyetine toplumun iştirakçısı her kesim, özellikle de belediyeler, katkı sağlamalıdır. Çünkü afetler, belirli bir coğrafi alan içerisinde fiziki varlığıyla, toprağı, barajı, ağacı, binası, yolu ile vatana; yaşlısı, işçisi, memuru, çocuğu, kadını, polisi ile millete; dirliği ve düzeni ile otoriteye ki, biz bu üç unsura devlet diyoruz, yönelmiş tehdittir.

Kavramsal Çerçeve

Afet risk yönetimi hususunda kavramsal çerçeve son derece önem taşımaktadır. Koordinasyon içerisinde ortak mücadele etmek ve zamansal olarak da hızlı hareket aynı kavramları karışıklığa yol açmayacak şekilde anlamayı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle 2 Şubat 2017 tarihinde Birleşmiş Milletlerce afet riski azaltılmasına ilişkin güncellenerek kabul edilen "Küresel Terminoloji" esas alınacaktır (unisdr.org).

Doğal ve İnsan Kaynaklı Olaylar

İnsana, topluma ve yerleşim yerlerine zarar veren olaylar orijinleri bakımından kabaca doğal ya da teknolojik/insan kaynaklı olarak ikili bir ayrıma tutulmaktadır (Kadioğlu, 2011, s. 40). Buna göre doğal olay: dünyanın oluşumundan bu yana olagelen ve fizik yasalarına bağlı cereyan eden olaylardır. Örnek vermek gerekirse depremler, seller, volkanik aktiviteler, salgın hastalıklar, tornadolar, çığ, toprak kaymaları, tsunamiler... Kuraklık, tüketici olmamak kaydıyla sayılabilir.

İnsan kaynaklı olaylar ise, teknolojik veya insan unsurunca oluşan dikkatsizlik, tedbirsizlik veya kasıt içeren bir amacın ifası neticesi olan olaylardır. Kendi içerisinde teknolojik, yani insanlar tarafından yaratılan bilginin sanayide, üretimde kullanılması ve buna bağlı ortaya çıkan olaylarda

kendini gösterebileceği gibi, direkt insan davranışları sonucu ortaya çıkan siyasal, sosyal olaylar da söz konusu olabilir. Bunlardan ilki olan teknolojik olaylara kimyasal ve nükleer kazalar, kimyasal sızıntılar, endüstriyel yangınlar ve patlamalar ve buna bağlı asit yağmurları, biyolojik salgınlar örnek verilebilir. Diğer yandan insan kaynaklı davranışlara bağlanacak olaylar ise terör, savaş, siyasal şiddet, göç, ayaklanmalar, sabotaj, kamu düzenini ve güvenliğini bozucu eylemlerdir (afad. gov. tr).

Çoklu Olay

Kabaca belirttiğimiz ikili olay ayrımı ve insan kaynaklı olaylardaki teknolojik ve insan unsurlu olaylar ayrımı bazen birbiri içerisine geçebileceği gibi birbirinin tetikleyicisi olabilir. Bu çoklu olay durumunu deyimleyecek örnekler vermek gerekirse: doğal bir olay olan depremin önce bir başka doğal olay olan tsunamiye yol açarak Japonya’da nükleer santralde yarattığı etkiyle teknolojik bir olay olan nükleer sızıntının vuku bulması (afad.gov.tr). Fukushima olayı kapsamlı örnektir. 11 Mart 2011’de meydana gelen 9 büyüklüğündeki deprem sonrası oluşan tsunami, santralde radyoaktif sızıntıya neden olmuştur. 2005 Yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde, New Orleans’daki Katrina kasırgasının önce sele ardından şehirde ayaklanma ve yağmaya yol açması diğer bir örnek olarak gösterilebilir. Bu yaşanmış örneklerde doğal olayın, bir başka doğal olayı veya sosyal, siyasal bir olayı tetiklediği görülmektedir. Plansız yerleşimin dere yatağını engelleyerek sele neden olması insan odaklı olayın doğal olaya neden olmasına örnek teşkil edecekken, 1986 Ukrayna Çernobil nükleer kazasında olduğu gibi nükleer santralde sabotaj veya dikkatsizlik sonucu meydana gelen sızıntı ve patlamalar insan etkisinin teknolojik olayı tetiklemesi niteliğindedir.

Tehlike-Risk-Afet-Afet Risk Yönetimi (Yönetişi)

Hyogo Çerçeve Eylem Planında tehlike; en genel anlamıyla, belirli bir zamanda ve mekânda ortaya çıkarak, yaşamı tehdit eden ve toplumun sosyal, ekonomik, fiziki, psikolojik, düzen ve faaliyetlerine; doğal çevreye, tarihi ve kültürel kaynaklara zarar verme potansiyeli olan doğal, teknolojik ya da insandan kaynaklanan fiziki olay ve olgulardır. Yani kısaca ifade edecek olursak, belirli bir nesneye yönelik zarar yaratabilecek nitelikte doğal, teknolojik ya da insan kaynaklı olaylardır (Güler, 2008, s. 38). Dolayısıyla tehlike kavramını analizde potansiyel zarar yaratma istidadı belirleyici bir faktördür. Tehlike analizi yapılırken olgunun kaynağı, büyüklüğü ve ne kadar sıklıkla gerçekleştiği, süresi ve olası yaratacağı etkilerin saptanması gerekir. Tehlike kavramı ile zaman zaman benzerlik içeren tehdit kavramı ise yakın tehlikeye işaret eden olasılık olarak gerçekleşmesinde çok az zaman kalan ve her an vuku bulacak olaylar için kullanılmaktadır. Bu belirlemeden hareketle ifade edecek olursak, risk kavramı da bu çerçevede tehlikenin olasılık olarak zaman ve etkisini vurgulayan bir kavramdır. Bu çerçevede afet riski: Afet yaratma potansiyeline sahip bir tehlikenin mevcudiyetine vurgu yapan bir kavramdır (unisdr.org). Afet: İnsana, topluma maddi ve manevi zarar veren, normal yaşam düzenini kesintiye uğratan ya da tümüyle durduran ve yerel imkânlarla üstesinden gelinemeyecek kadar büyük; doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayların sonuçlarıdır. Unsurlarına bakacak olursak afeti oluşturan doğal, teknolojik ya da insan orijinli bir olaydır. Ancak bu olayın topluma fiziki, sosyal, ekonomik, siyasal bir zarar vermesi gerekir. Yani ortada bir zarar yoksa doğal/teknolojik/insan kaynaklı olay sadece olay olarak kalır. Yani afet olayın kendisi değil, sonucudur. Diğer yandan oluşan zararın normal yaşam düzenini bozucu ve yerel imkânla üstesinden gelinemeyecek nitelikte olması gerekir. Bu durum afeti acil durumdan ayırmaya yaramaktadır çünkü acil durum normal yaşam düzenini ciddi biçimde bozma niteliğine sahip olmayan doğal ya da doğal nitelik dışındaki olayların sınırlı bir alanda vuku bulması neticesinde acil müdahaleyi gerektiren ve yerel imkânlarla üstesinden gelinebilecek durumlardır (unisdr.org).

Tekrar afet riski kavramına dönecek olursak afet riski, belirli bir zaman diliminde topluluğa veya topluma gelebilecek potansiyel zarar olasılığını ifade eder ve değerlendirilmesinde tehlikenin tanımlanması, yeri, yoğunluğu ve tüm yönlerinin niteliksel ve niceliksel olarak ele alınması gerekir (unisdr.org). Dolayısıyla mevcut veya potansiyel tehdit ve tehlikenin öngörülmesi, tespiti, analizi ve bu belirlemelere uygun olarak mümkünse tümünden, değilse kısmen ortadan kaldırılması, azaltılması ve bu da mümkün değilse zarar görecektir nesne ya da nesnelere odaktan uzaklaştırılmasını içeren ve çevresel ortaklara bilgi verilmesini de kapsayan yönetim sürecine de afet risk yönetimi demektir.

(unisdr.org). Bu çerçevede afet risk yönetiminin modern afet yönetimi ya da bütünlük afet yönetimi kavramlarıyla benzer anlamda kullanılması açıktır. Yani afet öncesi hazırlık, risk azaltma, afet anı ve sonrası müdahale ve iyileştirme yani risk ve kriz yönetiminin bütünlük olarak ilgili kurum, kuruluş ve kişilerle birlikte toplum destekli yürütülmesidir (unisdr.org).

Toplum Desteği, Afete Dirençli Toplum

Toplum desteği, yerel ölçekte etkiye maruz kalacak topluluğun katılımını hedefleyerek gerek afet riskinin azaltılmasına kitlesel düzeyde katılımı (unisdr.org) ve gerekse afet anı ve sonrasındaki faaliyetleri içerir. Bu yönüyle kapasitenin geliştirilerek başa çıkma kapasitesinin yükseldiği durumu deyimler. Afete dirençli toplum için alt yapı sağlayan sosyal farkındalık başa çıkma kapasitesinin yüksek düzeyde olduğu, tehlikeyi fark eden, analizini yaparak önlemini alan ve olabildiğince oluşabilecek zararlardan kendini izole eden, normale dönme yeteneği yüksek (A Guidonce Note, 2007) olaylar karşısında koordinasyon içerisinde, ne yapacağını bilen, sakin, hızlı, etkin yapısal bir bütün özelliklerini de bünyesine alarak afete dirençli topluma dönüşür (Mızrak, 2018). Birleşmiş Milletler, Afet Risk Azaltma Uluslararası Ofisince (UNISDR). Afete Dirençli toplum: her bir afet türüne karşı direnç farklılıklar içerse de (Paton ve Jonston, 2001), genel olarak "Tehlikelere maruz kalmış bir sistemin, topluluğun veya toplumun, kendi temel yapılarını ve işlevlerini koruma ve onarma dahil, bir tehlikenin etkileri karşısında zamanında ve etkin bir şekilde direnme, soğurma, uyum geliştirme ve iyileşme becerisi" (unisdr.org) olarak tanımlanmıştır. Yani önlemden müdahale ve iyileştirmeye kadar devam eden süreçte sistemli olarak en az zarar ve etkiye maruziyetle olağan duruma dönme kapasitesine sahip bir toplumdur. (Varol, 2017). Sağlam, sağlıklı bir bünye hastalıklara karşı nasıl mücadele edip ayakta kalmayı başarabiliyorsa veya en kötü durumda bile kısa sürede yıkılmadan en az zararla normale dönebiliyorsa afetler karşısında toplumun gösterdiği tepkide böyledir.

Birleşmiş Milletlerin Verilerinde Afet Riski ve Afete Dirençli Toplum

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 1990-2000 yılları arasındaki on yılı doğal afetlerin etkisinin azaltılmasının on yılı olarak ilan ederek üyesi bulunan ülkelere bu konuda ortak hareket etmeyi tavsiye etmiştir. Afet zararlarının kalkınmanın önünde ciddi bir engel teşkil etmesinden hareketle afet olgusu kalkınma olgusuna bağlanarak, kalkınma planlılığının önemli bir unsurunun da afetlerin önlenmesi hususu olduğunu vurgulamıştır.

Birleşmiş Milletlerce öngörülen bu on yıllık süreç içerisinde afet zararlarının azaltılmasına yönelik olarak tehlike analizleri, erken uyarı sistemlerinin kurulması, ülkelerin kapasitelerinin artırılması, kritik altyapı unsurlarının zarar görülebilirliklerinin azaltılması, tüm faaliyetlerin duyurulması ve afete dirençli bir toplumun modern afet yönetim sürecinin her düzeyinde bilinçlendirme ve eğitim yoluyla oluşturulması hedeflenmiştir. Takip eden süreçte 1992 Rio Zirvesi afet tehlikesine açık insan yerleşimlerine odaklanırken, 1994 tarihinde Japonya'nın Yokohama şehrinde doğal afet zararlarının azaltılmasına ilişkin Yokohama Konferansı düzenlenmiştir. Konferansın odak noktası aslında etkili bir hatırlatmadan ibarettir. Buna göre ülkeler vatandaşlarının can ve mal güvenliğini afetlere karşı ve afetlerden oluşan etkilerden korumakla sorumludur. Bu amaçla da afet risklerinin azaltılarak modern afet yönetim süreçlerini idari ve hukuksal yapıyı kurmak ve işletmekle sorumlu tutulmuştur. Afet risklerinin azaltılmasının kalkınma planlarının temel unsuru olduğu belirtilerek, afetlerin önlenmesinde risklerin azaltılmasına yönelik kapasite artırılması, erken uyarı sistemlerinin işler kılınması, eğitim bilinçlendirme, toplum destekli afet yönetimin hayata geçirilmesi güvenli bir dünya için önerilmiştir. 5, 10, 20 yıllık stratejilerin tehlike, risk, hazırlık çalışmalarının ortaya konulması, iş birliği, koordinasyon önerileri yer almıştır ve aynı yıl afet risk azaltılmasına yönelik olarak ISDR kabul edilmiş, risk yönetimi anlayışı kurumsallaştırılmıştır.

Japonya'nın Kobe şehrinde Ocak 2005 tarihinde düzenlenen ve katılımcı 168 ülke tarafından kabul edilerek yayınlanan "Hyogo Bildirisi" ile afetlerin önlenmesi afete direnç kültürünün güçlendirilmesine ilişkin 2005-2015 çerçevesi ilan edilmiştir. Afet önleme politikalarında halkın bilinçlendirilmesi, bilgi paylaşımı ve toplumsal destek hedefi vurgulanarak, öncelikli yapılması

gereken hususların afet zararı azaltma politika, faaliyetlere ve süreçlere halkın katılımı, erken uyarı sistemlerine yaygınlık kazandırılması, güvenlik ve direnç kültürünün oluşturulması ve bunlara yaygınlık kazandırılmasında eğitimin bir araç olarak kullanılması, risk yönetimi ve riskin azalmasına öncelik verilmesi (Erkan, 2010, s. 55) yani, mekânsal olarak kentsel alanlar; kesimsel olarak yoksul kesimler ve katılım hedeflenmiştir. Hyogo Bildirisi kamusal ve kurumsal bilince katkı sağlamıştır. Bildirinin öngördüğü süre içerisinde hedeflerde belirli bir ilerleme sağlanmış ve bazı tehlikeler bakımından can kaybında azalma gözlenmiştir.

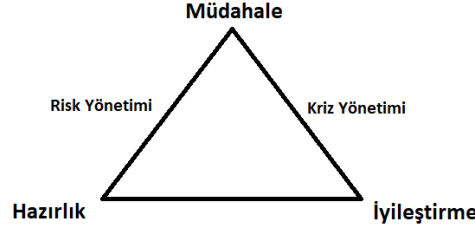
Takip eden süreçte, 18 Mart 2015 tarihinde Japonya'nın Sendai şehrinde düzenlenen 3. Birleşmiş Milletler Dünya Konferansında kabul edilen "Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi" (2015-2030) küresel girişimlere ivme kazandırarak ve son derece önemli yenilikleri de teşvik ederek kayıt altına almıştır. Sendai Çerçevesi (2015-2030) ile küresel düzeyde afet riskinin azaltılmasına ilişkin olarak mevcut risklerin azaltılması, yönetilmesi, direncin artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına odaklanılmıştır (unisdr.org). Çerçevenin kapsamı; doğa ya da insandan kaynaklanan ayrıca çevresel, teknolojik, biyolojik tüm tehlikelerin oluşturacağı afet risklerini içermektedir. Bu bağlamda tehlikelerden ve afetlerden zarar görmeyi tümünden önlemek ve azaltmak; müdahale ve iyileştirme aşamalarına hazırlığı artırarak kapsamlı bir şekilde mevcut afet riskini azaltmanın yanında yeni oluşabilecek afet risklerinin oluşmasını önleyecek ekonomik, yasal, yapısal, sosyal, kültürel, teknolojik, çevresel, eğitsel önlemler yoluyla kapasiteyi artırmak ve toplum direncini artırmak amaçlanmıştır. Bu amaca bağlı olarak da küresel düzeyde afetler nedeniyle can kaybını ve afetten etkilenen insan sayısını azaltmak, ekonomik kayıpları azaltmak; kritik altyapının zarar görmesini engelleyerek, sağlık ve eğitim tesisleri başta olmak üzere temel hizmetlerin aksamasını önlemek ve dirençliliği arttırmak, ulusal ve yerel risk azaltma stratejileri olan ülkelerin sayısını arttırmak, uluslararası işbirliğini geliştirmek, çoklu erken uyarı sistemlerinin, afet risk bilgisinin kullanımı ve toplumca ulaşılabilirliğini arttırmak olarak hedeflenmiştir.

Sendai Çerçevesi, Hyogo Çerçeve Eylem Planı'nın uygulanmasından kazanılan deneyimi göz önünde bulundurarak, toplumun, toplulukların ve ülkelerin tüm kesimlerinin afet sebebiyle oluşabilecek kayıplarını azaltmak için dört eylem önceliği belirlemektedir. Afet riskini anlamak: Afet riskinin yönetilebilmesi için yönetim kapasitesini güçlendirmek: dirençlilik için afet risk azaltılmasına yatırım yapmak ve etkili müdahale için bütünleşik afet döngüsünün her aşamasında hazırlık yapmak ve önceki tecrübelerden yararlanarak daha iyiyi inşa etmek.

Hyogo Çerçeve Eylem Planı (2005-2015) ve takipçisi Sendai Çerçevesi (2015-2030) afete dirençli bir toplum kültürünün oluşturulmasında küresel bir yol haritası niteliğindedir. Birbirinin devamı olan bu belgeler dirençlilik kavramına odaklanarak risk azaltma kavramı öncelikli etkin ve etkili çabaların gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Afet Riski Yönetimi Süreci Bağlamında Afetlere Karşı Dirençli Toplum

Modern afet yönetimi; bütünleşik afet yönetimi, afet riski yönetimi, toplum destekli afet yönetimi, adına ne derseniz deyin afet riskine karşı birbirini izleyen süreçleri bütünleşik olarak bir zincirin halkaları gibi kenetlenerek tekrar birbirine bağlanan döngüyü ifade etmektedir. Toplumun dirençli olmasını da içeren bu entegre sistemi (Kentleşme Şurası, 2009) döngüsel olarak ifade edecek olursak (Coppola, 2007);



Şekil 1. Döngüsel entegre sistemi (Coppola, 2007)

Hazırlık: Meydana gelen olayların sadece olay olarak kalması, afete dönüşmeden önlenmesi ya da en az can ve mal kaybıyla geçirilip en kısa zamanda normal düzene geçecek şekilde önlemlerin alınması; teknik, hukuki, idari ve eğitim alanında tüm hazırlıkların yapılması amacıyla yürütülen faaliyetlerdir. Hazırlık sürecinde potansiyel ve mevcut tehlikenin tespiti öncelikli olarak önem taşımaktadır. Bölgeye veya yerleşim yerine ilişkin tutulmuş ulusal ve uluslararası veriler varsa elde edilmeli ve doğrulanmalıdır. Yerleşim yeri ile sınırlı kalmadan bölgesel etkisi bulunan tehlike odaklarının öngörülerek tespit edilmesi veya yerleşim alanı dışındaki bir tehlikenin ikincil derece olarak tetikleyeceği tehlikelerde mevcut yerleşimin tehlike analizi bağlamında irdelenmelidir.

Tehlikenin potansiyel mi yoksa mevcut yakın tehlike yani tehdit olup olmaması önem taşımaktadır. Bu husus, tehlike matrisinde oluşacak olayın yaratacağı maddi ve manevi zarar ve gerçekleşme periyodu göz önüne alınarak değerlendirilmelidir. Tehlike odağı esas alınarak ve her bir birim derecelendirilerek tehlikeye duyarlılığı makro ve mikro ölçekte saptanmalıdır. Oluşacak etkilere bağlı en kötü senaryolar öngörülerek durum ortaya konmalıdır. Etkinin etkileyeceği kesimler ve mekânlar açıkça belirlenmelidir. Tüm bulguların değerlendirilmesi yapıldıktan sonra ilgililere duyurulmalı, ilgi alanına göre tasnif ve broşürlerle geri dönüş sağlanarak iletişim sağlanmalıdır. Bölgede ve yerleşim alanında mikro analizler yapılarak barınma alanlarına kadar etki analizleri sıralanmalı ve tüm ilgililere duyurulmalıdır. Duyuru bilgilerine eleştiri ve katkıların geri dönüş sağlanarak elde edilmesi yoluna gidilmelidir.

Tehlike ve risk analizinin başından beri ilgili unsurların tümünü içine alacak şekilde beraber yapılması başından beri paydaşların konu ile ilgili olmalarını sağlayacaktır. Konuyla ilgili unsurların sürecin başlangıcından başlayarak bilgilendirilmesi ve sürecin asli unsuru olarak dahil edilmesi farkındalığın yaratılmasını sağlarken toplum desteğinin de iknaya dayalı olarak gerçekleşmesini sağlayacaktır. Böylece afet yönetişiminin temelini de oluşturacak bu harç en başından itibaren atılmış olacaktır.

Bölgesel, yerel afet-risk iletişiminde Büyükşehir-Belediye-Muhtarlık birimleri ilgi alanlarına göre belirlenmelidir. Kıstas, kurum veya olay olabilir. Ancak bilgilendirmede en işlevsel birim belediyelerdir. Çünkü afet zararlarını azaltmada ve hazırlıklı olmada önlem almanın vatandaş nezdindeki karşılığı devlet ve belediyeler olarak görülmektedir. Nitekim Japonya'da afetlere karşı örgütsel yapının teşkilinde ulusal, eyalet ve yerel olmak üzere üç düzey temel alınmakla beraber, eğitim işi ve hazırlık belediyelere verilmiştir (Leblebici, 2014). Bu durum hazırlıklı olma düzeyini düşürse de (Karancı, 2008, s. 53) hizmete en yakın birimlerin belediye olması, toplumun afetlere hazırlıklı olması için gereken davranışların değiştirilmesi faaliyetini eğitim yoluyla mümkün kılmaktadır. Sosyolojik olarak yapılan araştırmalarda eğitim, gelir yani sosyal statü enstrümanlarının artmasıyla ve korku, kaygı düzeylerinin yükselmesiyle afetlere karşı hazırlıklı olma konusunda artış olduğunun gözlemlendiği ileri sürülmektedir (Karancı, 2008, s. 53). Afete dirençli bir toplum oluşturmada eğitimin rolü son derece önemlidir yani afete direnç ile eğitim arasında güçlü bir bağ vardır. Bu sayede farkındalık yaratılarak bilgi düzeyinin artması ve sorunlara yönelik örgütlenme düzeyi artar (Mızrak, 2018, s. 56). Nitekim Japonya'da gönüllü örgütlenmeye yüksek destek ve katılımı anasınıflarından başlayan ve yıllarca devam eden eğitimin rolü son derece açıktır (Leblebici, 2014).

Afetlere maruziyet hususunda insanlardaki iyimser bakışın sonucu olarak ortaya çıkan "bana bir şey olmaz" veya "olmaz" bakışının değiştirilmesi ve afetlere sürekli hazırlıklı olunması gerekir. Bu nedenle halkın bilinç düzeyinin artırılması, farkındalık yaratılması yoluyla zarar azaltma faaliyetlerine sürekli bir halk katılımı teşvik edilmelidir. Bu sayede halkta yerel düzeyde sahiplenme duygusuna koşut, risk ve zarar görme algısını da güçlendirecektir (Karancı, 2008, s. 52).

Bu çerçevede bakacak olursak; belediyelerce broşürler bastırılarak bölgenin veya yerleşim yerinin tehlike ve risk analiz sonuçlarının halka duyurulması, her aile biriminin olası bir afet durumunda neyi, nasıl, ne zaman, nerede, kiminle, ne kadar yapacağına ilişkin verecekleri cevapların aile bireylerince standartlaştırılması sağlanmalıdır. Yapısal olmayan risklerin azaltılmasında, anaokullarından başlayarak ilköğretim, orta, lise ve yüksek öğrenim programlarında eğitim, seminer ve toplantılar yaparak eğitim yoluyla farkındalık ve davranış kalıplarının benimsetilmesi yoluna gidilebilir. Diğer yandan doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afetlere yönelik (deprem, yangınlar, radyoaktif madde sızıntısı, terör, ayaklanma vs.) bilgilendirme ve bilinçlendirme, olası bir durumda hazırlıklı olmayı sağlayacaktır (Durukal, 2008). Toplumda bireylerin buldukları mekânlarda acil çıkış içeren noktaların farkında olunması alışkanlıklarının kazandırılması önemlidir. Bu nedenle tehlikelere ilişkin uluslararası kabul görmüş işaretler, ışık, işaret ve haritaların halkın da katılımıyla oluşturularak uygulamaya konması son derece önem taşımaktadır (Tezgider, 2008, s. 219). Acil sağlık hizmetleri örgütleri yanında, toplumda aileler baz alınarak her uygun üyenin acil sağlık yardım sertifikası alması teşvik edilmelidir. Afet gönüllülerinin bu nitelikteki kişiler arasından seçilmesi veya bu eğitime tabi tutulması gözetilmelidir. Bu çerçevede kişi bilgi kartları kişilere özel kan gruplarından, alerjilere ve daimî kullandıkları ilaçlara kadar oluşturulmalıdır (Tezgider, 2008, s. 220). Büyük afetlerde ilk 72 saatte, toplumun gerek yangın gerekse hayatı tehdit eden diğer olaylarla baş başa kalacağı sürekli hafızalarda tutulmalıdır.

Acil durum oluşturan olaylar, beklenen veya beklenmeyen nitelikte olabilmektedir. Nitekim acil yardım ve müdahale gerektiren bu nitelikli olayların zaman kaybı yaşanmadan hızlı ve etkin olarak acil durum planlarına uygun olarak ifası gerekir. Acil durum planı ise yerleşim yeri, mahalle, ilçe, il düzeyinde tüm tehlikelerin saptanıp analizinin yapıldığı senaryolaştırılmış kim, ne zaman, nerede, nasıl, hangi kaynakla, neyi yapacak sorularının cevabını içerir. Plan dâhilinde mevcut birim bazında örgütlenmenin modüler olarak da üst birimin halkası olma elastikiyeti önemlidir. Diğer yandan bu modüler halkaların toplumun tüm unsurlarını yerel, özel, kamu, üniversite, sivil toplumla eklemlendirmesi gerekir.

Afet olgusunun yaşanmaya başladığı sıcak saatlerden itibaren müdahalenin başarısı hazırlık aşamasında ortaya koyulan çabayla ve performansla doğru orantılıdır. Eğer hazırlık aşamasında oluşabilecek tehlikelere yönelik tedbirler ve risk azaltma eylem ve önlemleri alındıysa ve buna rağmen ileride oluşabilecek önlenmesi mümkün olmayan tehlikeye ilişkin eldeki kapasite, kriz durumuna göre önceden planlanarak tatbikatlarla koordinasyon içerisinde çalışacak bir niteliğe büründüyse, bu durum müdahalenin etkinliğini ve başarısını maksimize edecektir. Bunun için önceden sorumlulukların, iş yapacak birimlerin iş tanımlarının, koordinasyonun, iletişim ve ulaşım kanallarının planlı ve işler olması gerekir. Bu hazırlıklarda öncelik yerel düzeyde olmalıdır. Çünkü afet planlaması, halk katılımıyla yerelden merkeze doğru etkinlik içerir (Afet Yönetiminde Etkinlik, 2014, s. 40). Özellikle afetlerde ilk 72 saatlik zaman diliminin yaşamsal öneme sahip olduğu hatta bu sürenin bir haftaya çıkarılmaya çalışıldığı (Kadıoğlu, 2011, s. 158) düşünülürse depremlerde ilk 24 saatlik süreye "kurtarmada altın gün" adının verilmesinin (Çakacak, 2008, s. 245) nedeni anlaşılacaktır.

Afete hazır bir toplum ya da afete dirençli toplum olayın etkisinden az etkilenen ve kısa sürede normale dönen toplumdur. Bu nedenle acil yardım planlarının önceden yapılarak sürekli güncellenmiş olması ve tatbikatlarla da sıcak tutulmuş olması gereklidir. Çünkü acil yardım, olaya hızlı, etkili ve diğer birimlerle de koordinasyon içerisinde müdahale ederek ihtiyaç sahibi kesimin ihtiyacını gidermeye odaklanır. Ailelerden başlayarak toplumda afet gönüllülüğünün ne derece önemli olduğu afetin yaşandığı ilk 72 saatlik dilimde daha da iyi anlaşılır. Özellikle kritik kentsel alt yapının ciddi şekilde tahrip olduğu zamanlarda bu durum daha da hissedilir hale gelir. Geçici de olsa arama, kurtarma, ilk yardım, beslenme, barınma, seyyar tuvalet, iletişim, moral destek ve güç bu zaman

diliminde yaşamsaldır. Bu çerçevede Toplum Afet Müdahale Timlerinin vatandaşlardan organize bir grup olarak ve bilinçli bir eğitimden geçirilerek oluşturulmuş olması ve profesyonel yardım gelene kadar önceden temin edilmiş kaynak ve ekipmanla aktif olarak olay sahasına intikali önemlidir. New Mexico (ABD) depremi ve Great Hanshin depreminde afetzedelerin %70'in üzerinde gönüllülere kurtarıldığı düşünüldüğünde bunun ne kadar önemli bir organizasyon olduğu görülecektir (Çakacak, 2008, s. 244).

Toplum Afet Müdahale Timlerinin (TAMT) birbiriyle bağları olan ve aynı dili konuşan kişilerden oluşturularak, etkin iletişim ve işbölümü içerisinde kumanda birliği ilkesi doğrultusunda afet öncesi oluşturularak, farkındalık yaratılmış havuzdan seçilmesi ve yangın, ilk yardım, arama kurtarma ve psikolojik destek gibi acil alanlara müdahale etmesi önem taşır. Japonya'da sağlık, ilk yardım ve kurtarma faaliyetlerinin halka açık olması bu çerçevede bu timlerin bilinçli ve eğitilmiş olarak hazır tutulmasını sağlamaktadır (Çakacak, 2008, ss. 244, 248).

Toplum direnci ve hazırlığı tüm enerjisiyle tüm toplumun, devlet müdahalesi gelene kadar geçecek sürede zararı ortadan kaldırmak veya azaltmak; devlet müdahalesi geldikten sonra da toplumsal destek için gereklidir. Nihai kerte sosyal devlet ilkesine bile atıfta bulunmadan ifade edebiliriz ki, sadece devlet olmanın gereği, vatandaşlarının can ve mal güvenliğini korumak ve tehlikelerden sakınmaktır. Kısaca, sorumluluk devletindir. Sosyal devlet ilkesi vatandaşa devletinden bu hakkı isteme hakkı verse de (Özler, 2017) vatandaş beklemek ve izlemek yerine kendi göbeğini kendi kesmek zorundadır. Büyük afetlerde iyileştirme çalışmalarının zamana yayılarak ve olabildiğince risk yönetimi gözetilerek yapılması, bütünlük afet riski yönetimini döngüsel olarak gerçekleştirir.

Afetlere Dirençli Toplum Açısından Türkiye

Doğal, insan kaynaklı ve teknolojik orjinli afet potansiyeli bakımından oldukça çeşitliliğe sahip Türkiye, özellikle ülke topraklarının büyük bir bölümü bakımından depremlerin sürekli tehdidi altındadır. Depremler kadar yıkıcı zararlar oluşturmasa da bölgelere göre değişen diğer doğal orjinli afet olayları da büyük yaygınlık taşımaktadır. Bunlar ağırlıklı olarak meteorolojik nitelikli olay ve olgulardır. Diğer yandan insan kaynaklı siyasal, sosyal ve ekonomik kriz fay hatları da ülkenin yapısal özelliklerinden beslenmekte, konjunktüre göre şekillenmektedir. Bu envantere 2023 yılında ilk ünitesi üretime geçecek olan Akkuyu Nükleer Enerji Santralini de eklersek oldukça büyük ve ciddi riskler içeren bir örneği de listeye dâhil etmiş oluruz.

Afetler karşısında Türk toplumu kültürel kodu gereği kurtarıcı devlet babadan talepkar, gelen yardımla tamahkâr özelliğini muhafaza etmiştir. Nitekim bu özellik ambalajını değiştirirse de günümüze dek varlığını sürdürmüştür. Bu sosyolojik belirleme anayasal -yasal çizgide, yönetim uslubu ve yapısıyla da uyum içerisinde varlığını devam ettirmiştir. Yani yönetim, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana afet yönetimi odaklı, afet oluştuğundan sonra olaya müdahale eden ve halkın edilgen ve zarar gören bir rol üstlendiği nitelikte olmuştur.

Bu süregelen çizgide kırılma, hem görülen zarar ve yaşanan travmanın hem de konjunktüre ilişkin gelişmelerinde etkisiyle yavaş da olsa 1999 depremi tecrübesi ertesinde görülmeye başlamıştır. Bu çerçevede yapısal düzeyde dağınık örgütsel yapının toparlanması, koordinasyonun uzman bir örgüt bünyesinde toplanması gerçekleştirilirken, yönetsel alanda da afet yönetiminden bütünlük afet yönetimine doğru bir anlayışın zayıf da olsa mevzuata girmesi süreci başlamıştır.

Afete Dirençli Toplum Oluşturmada Merkezi İdare

Devlet tüzel kişiliği bakımından 9 Temmuz 2018 tarihindeki anayasa değişikliği ile gerçekleştirilen rejim değişikliği, cumhurbaşkanını idarenin merkezine yerleştirmiştir (Gözler, 2019). Rejim değişikliğinden sonra cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle Türk idari teşkilatı düzleminde kurumların birbiriyle ilişkilerinin yeniden düzenlenmesinin bütünlük afet yönetimine de etkisi olmuştur. Bu etki temel olarak kumanda birliğinin sağlanmasında kendini göstermiştir. Bu

çerçeve de tüm sorumluluk ve yetkiler tek merkezde yani cumhurbaşkanında temerküz etmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin sahibi ve devlet tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Gerek teşkilatıyla gerekse bakanlıklar ve taşra teşkilatıyla ilişkilerinde hiyerarşik amirdir. Bu durum, devlet tüzel kişiliğinin gerek merkezden yönetimin gerekse taşra teşkilatına dâhil birimlerin koordinasyon içerisinde işleyişini kolaylaştıracaktır. Afetlere dirençli bir toplum oluşturmada üst düzeyde belirlenen standartlar ve eylem planlarıyla tüm devlet tüzel kişiliğine dâhil birimlerde, eğitim ve uygulamalarla eğitimcilerin yetiştirilmesi ve tüm alana yayılması mümkün hale gelebilecektir. Yeni yetişen nesillerin afet kültürüne göre yeniden sosyalleşmesi için elde Millî Eğitim Bakanlığı son derece uygun bir araçtır. Anasınıfından başlayarak tüm bir eğitim sistemi içerisinde müfredatın yenilenecek ayrı bir program olarak okutulması mümkündür. Eğitimin tatbikatlarla ve ailelerle de desteklenerek perçinlenmesi çabaları etkin ve etkili hale getirecektir. Hatta farkındalık bayramı adıyla bu konuya ilişkin merkezi ve ulusal düzeyde yaklaşılması, bütün bir hafta boyunca yurt düzeyinde etkinliklerle merkezi idare düzeyinde son derece olumlu neticeler verecektir. Çok yavaş ve kararsız da olsa uygulamada bazı gelişmeler görülmektedir. Okul Tabanlı Afet Eğitimi Projesi, Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) ile 2010 yılında imzalanan iş birliği protokolüyle başlatılmış ve buna dayalı olarak, 2019'da 10 bin 85 yüz yüze hizmet içi eğitim faaliyetine 63 bin 476 öğretmen, uzaktan eğitim faaliyeti olarak düzenlenen 6 hizmet içi eğitim faaliyetine ise 11 bin 514 öğretmen katılmıştır. Afet eğitimi konusunda 2019 yılında düzenlenen hizmet içi eğitim faaliyetlerine katılan öğretmenlerin sayısı toplam 74 bin 990 olmuştur (istanbul.meb.gov.tr). Bu sayede öğrencilere ulaşmak ve afet kültürüne ilişkin farkındalık yaratmak söz konusu olacaktır (Shiwaku, Shaw vd., 2007). Materyal olarak animasyon, kitap, grafik ve video izlenceleriyle desteklenen içeriklerin yaygınlık kazanması ve kurumsallaşması bu sahada olumlu bir gelişmedir (Petal, 2008). Afete dirençli bir toplum oluşturmada eğitim vazgeçilmez bir araçtır (Mızrak, 2018, s. 59). Ancak her afet türünün özelliklerine ve hedeflenen kitleye göre eğitim materyalleri özenle seçilmelidir. Bu sayede etkinlik ve etkililik sağlanacaktır (Paton, ve Jonston, 2001). Diğer yandan merkezi yönetimin bakanlık örgütlenmesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md. 96 ve 97 ile afet risklerine yönelik olarak yerel kapasitenin artırılması ve risk alanlarına yönelik faaliyetler olmak üzere birçok hususla görevlendirilmiştir.

Merkezden yönetim düzeyinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), 5902 sayılı yasayla 1999 öncesindeki yetki ve sorumluluk karmaşasının giderilerek ülke düzeyinde koordinasyon ve icracı bir kurum olarak kurulmuş, rejim değişikliğinden sonra da 4 numaralı cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Kurum bütünleşik afet yönetimine ilişkin faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve etkin uygulanması için işbirliği ve koordinasyon sağlayan çok yönlü, çok aktörlü, esnek, dinamik yapı bir oluşumdur. Kurum sitesinde yeni afet yönetim modelinin benimsendiğini ve önceliğin kriz yönetiminden risk yönetimine verildiğini ifade etmektedir. Bu modelin adı da Bütünleşik Afet Yönetim Sistemi olarak ifade edilmektedir. Başkanlık taşrada doğrudan doğruya valiye bağlı bulunan il afet ve acil durum müdürlükleri ve 11 ilde bulunan afet ve acil durum arama kurtarma birlik müdürlükleri vasıtasıyla çalışmalarını yürütmektedir. Kurumun misyonu afetlere dirençli bir toplum oluşturmak, vizyonu ise risk odaklı, etkin etkili ve güvenilir hizmet sunmaktır (afad.gov.tr).

Afete Hazır Türkiye Projesi ile “bireyden başlayarak toplumun tüm kesimlerine, afetlerin ilk 72 saatine hazırlıklı olmaları için afete hazırlık kültürünü kazandırmak, bireylerde farkındalık yaratmak, bireylerle yaşadıkları mekânlarda alabilecekleri temel önlemleri paylaşmak, bireylerin afetlerde doğru davranış şekillerini öğrenmelerini ve uygulamalarını sağlamak, afet ve acil durum planlarının yapılmasına yönelik bilgilendirme yaparak, alınabilecek temel önlemleri paylaşmak, bireylerin afet eğitimi alabileceği mekânları yaygınlaştırmak ve kolay ulaşabilecekleri altyapıları kurmak, ülke genelinde çeşitli kanallarla verilen afet eğitimlerini standart hale getirmek, uluslararası organizasyonlar tarafından gerçekleştirilen çalışmalardan da yararlanmak ve yeterli bilgi, tecrübeye sahip akredite olmuş eğitim yollarının oluşturulması amaçlanmaktadır” (afad.gov.tr). Ağırlıklı olarak depremler olmak üzere diğer afet türlerine ilişkin bilgilendirme ve farkındalık oluşturma amaçlı içerikler kurum sitesinde dosya olarak sunulmaktadır.

Afet ve zihinsel dönüşüm başlığı altında faaliyetlere ilişkin “afet ve acil durumlar konusunda verilen eğitimlerle; toplumda farkındalık oluşturmak, afetleri başa çıkılabilir bir olguya dönüştürmek ve yeterlilik bilincinin toplumun tüm kesimine yerleştirilmesini sağlamak amacıyla ‘Afete Hazır Türkiye Bilinçlendirme ve Eğitim Projesi’ (afad.gov.tr) ile 2018 yılı itibariyle 10 milyondan fazla kişiye ulaşıldığı ifade edilmektedir. Nitekim 2013-2017 stratejik plan değerlendirmesinde Afete Hazır Türkiye kampanyası ile bir eğitim seferberliğinin başlatıldığı ifade edilmekte, Afete Hazır Aile, Afete Hazır İş Yeri, Afete Hazır Okul ve Afete Hazır Gençler modüllerinden oluşan Afete Hazır Türkiye ile 2016 itibariyle 7 milyona yakın kişiye afetlere hazırlık eğitimi verildiği belirtilmiştir (afad.gov.tr).

AFAD Gönüllülük Projesi ile afet yönetiminin herhangi bir evresinde gönüllü olarak rol almak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin sürece dâhil edilmesi amacıyla; görev alanlarının belirlenmesi, eğitimlerle kapasitelerinin artırılması ve gönüllülük sistemi içerisindeki performanslarının takip edilmesi hedeflenmektedir. AFAD Gönüllüleri, afet öncesinde, afet esnasında ve afet sonrasında ihtiyaç duyulan alanlarda (sağlık, beslenme, psiko-sosyal destek, barınma, arama kurtarma, vb.) yetiştirilerek afetin her evresinde etkin şekilde çalışmaları sağlanacak ve böylece toplum afet ve acil durumlara daha dirençli hale getirilecektir şeklinde ifade edilmektedir. Bu faaliyetler ve uygulamaya konan projeler hiç şüphesiz ulusal düzeyde olumlu ve ileride son derece yararlı neticeler doğuracak girişimlerdir. Bu çalışmaların birikimli ve sürekli devam etmesi afete karşı dirençli bir toplum oluşturulmasında ciddi bir katkı olacaktır. Nitekim projeden beklenen amaç olarak: “Afet ve acil durumlarda yürütülecek faaliyetlerde, refleks ve inisiyatif gücüne sahip, müdahale hızı yüksek, AFAD ekipleri ile organize bir şekilde çalışabilecek gönüllülerin kazanılması, sistem içerisinde tutulması ve teşvik edilmesine yönelik AFAD gönüllülük sistemini kurmak, AFAD gönüllülerinin yetkinliklerinin eğitimler, faaliyetler ve tatbikatlarla geliştirilmesini sağlamak, AFAD Gönüllülerinin gücünü harekete geçirerek, afet ve acil durumların meydana getireceği maddi ve manevi zararı en aza indirmek ve toplumu afet ve acil durumlara daha dirençli hale getirmek, afet ve acil durumlardan etkilenmiş topluluklara daha etkin bir hizmet sağlamak, toplumda gönüllülük bilincinin yaygınlaştırılmasına katkıda bulunmak” (afad.gov.tr) olarak ifade edilmektedir.

Diğer bir son derece olumlu proje de Afet Farkındalık Merkezidir. Buna göre; afetlere ilişkin farkındalığı öğrenme ve oyunlaştırma ile çocuklar ve gençler hedef kitlesine ulaştırarak afet kültürüne katkı amaçlanmakta, projenin hedefleri olarak da afet kültürünü oyunlar, eğitim gibi yollarla tüm topluma yaygınlaştırmak ifade edilmektedir.

AFAD Başkanlığı 2019-2023 Stratejik Planı’nda ifade edildiği şekliyle vizyona ve misyona ilişkin olarak: “AFAD yeni misyonu ile risk yönetimi odaklı, sürdürülebilir kalkınmanın önemini haiz, hizmet sunumunda etkililiğe, etkinliğe ve güvenilirliğe özen gösteren, uluslararası düzeyde güçlü ve afet yönetiminde görev alan tüm kurumları etkili bir şekilde koordine eden bir kurum olmayı öngörmektedir. Bununla birlikte stratejik plan döneminde risklerin azaltılması anlayışı ile paralel bir biçimde toplumun afet ve acil durumlar konusundaki farkındalığını ve hazırlıklı olma seviyesini geliştirme gereğinden hareketle Başkanlığın vizyonu “afetlere dirençli toplum oluşturmak” olarak revize edilmiştir. Farkındalık ve hazırlıklı olma seviyesinin tatmin edici bir düzeye ulaşması ve doğa olaylarının “afet” ya da “felaket” haline gelmeden göğüslenmesi, ancak eğitim yoluyla mümkün olabilecektir. “Bütünlük Afet Yönetimi Sistemi’ne göre, afet ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespiti, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınması, etkin müdahale ve koordinasyon gerekli olduğu kadar toplumun afet ve acil durumlar hakkında farkında ve hazır olması da büyük önem arz etmektedir. AFAD ‘Afete Hazır Türkiye’ projesi ile kamuoyunda gerekli duyarlılığı sağlayarak, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak bir bilinçlendirme faaliyeti yürütmektedir” denilmektedir.

Stratejik plan doğrultusunda taşrada il müdürlüklerinde afete dirençli bir toplum adına yürütülen eğitim faaliyetleri güvenlik kültürünün oluşması ve afetlere karşı farkındalık açısından yeterli olmasa da olumlu bir başlangıç teşkil etmiştir. Unutulmamalıdır ki toplumun bu çabalara vereceği karşılık çok önemlidir. Okul öncesi gruplara verilen eğitimler gerek kültürel afet dönüşümü gerekse de zihinsel değişim açısından çok olumlu katkılar sağlayacaktır. Öğrencilerin yaşına uygun animasyon, çizgi film, oyunlarla farkındalığın sağlanması daha sonra ailelerin de evde benzer

doğrultuda eğitiminin pekiştirilmesi bugün için olmasa da gelecek için umut vericidir (İstanbul, afad.gov.tr).

Önemli bir başka çalışma olarak ise, merkezi idare, mahalli idare ve sivil toplum arasındaki işbirliğini de artıracak şekilde toplumda afet farkındalığının geliştirilmesi, afet risk azaltma ve önlem alma konusunda davranış değişikliği oluşturulması amacıyla 2021 yılı Türkiye Afet Eğitim Yılı ilan edilmiştir. Toplumda risk azaltma ve önlem alma konusunda davranış değişikliği oluşturmayı amaçlayan Türkiye Afet Eğitim Yılı ile 2021 yılında 51 Milyon kişiye ulaşılması hedeflenmektedir. Afet eğitim yılı kapsamında yürütülen çalışmalar; illerde vali ve ilçelerde kaymakamlarımızın koordinasyonunda, kamu kurum ve kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve üniversitelerle iş birliği içerisinde yürütülmektedir (AFAD, 2021).

Afete dirençli toplum yapısına sahip Kanada, Japonya gibi ülkelerde farkındalık yaratılmasında merkezi yapıdan ziyade belediye örgütlenmesi sorumludur. Nitekim müdahale aşamasında 4 aşamalı müdahalenin ilk iki basamağının yerel imkânlarla ayrılmış olması bu sebeptendir. Ülkemizde Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) benzer düzeyde ilk iki seviye yerel düzeye ilişkin yetki ve sorumluluk içermektedir. Bu nedenle afetlere karşı dirençli bir toplum oluşturulmasında hizmete en yakın örgütlerin çabası son derece önemlidir. Halka en yakın birim olarak belediyelerin çabalarında etkinlik ve etkililik düzeyinin daha yüksek olması olasıdır. Ancak afetle mücadele ve afete direnç kapasitesinin güçlendirilmesi bununla sınırlı değildir. Yönetişim kavramı ile ifade edilen günümüzde anglosakson coğrafyasından hareketle küresel bir kabul görmüş bu kavramın ifadesi olan sivil toplum, özel sektör, vakıflar, dernekler ve diğer yerel veya devlet örgütlenmesi dışında kalan oluşumların çabalarının da katkıları amaca son derece yüksek katkı sunacaktır (Coşkun, 2008).

Afete Dirençli Toplum Oluşturmada Mahalli İdare ve Sivil Toplum

Türkiye'nin idari teşkilat şemasında mahalli idareler bugünkü mevzuata göre büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Afete dirençli toplum çerçevesinde yerel idarelere genel olarak bakacak olursak, yerel idare, Türkiye'de afetlere hazırlık, planlama ve müdahale hususlarında merkezin ağır basması ve güçlü bir merkezden yönetimin Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana hem teorik hem de pratikte hâkim olması nedeniyle diğer alanlarda olduğu gibi merkezin uzantısı biçiminde görülmüşlerdir. Bu görüntü yerele önem veren bölgesel ve küresel düzeydeki etkilere rağmen günümüzde de hala devam etmektedir. Nitekim büyükşehir belediyesi kurulmamış illerde hala varlığını sürdüren il özel idarelerinin yürütme organı merkezin bir ajanı olan validir. İdari vesayet yetkisinin kullanımındaki olumsuzlukları da göz önünde tutarsak durum daha da çarpıcı hale gelmektedir. Halbuki "afetler yereldir" veya benim yapacağım benzetme ile ifade edecek olursak ateş düştüğü yeri yakar. Dolayısıyla yerel ve bölgesel nitelikli afet olgusunun geçerli olduğu durumlarda toplumsal empati, slogan olarak hoş olsa da gerçekle bağdaşmamaktadır. Acıyı çekecek, zararı görecektir olanın bunun farkında olması, hazırlıklı olması gerekir. Her ne kadar yardım ve destek gelecek olsa da ilk 72 saat hatta bir hafta süresince ayakta kalmak, varlığını sürdürmek ve en kısa zamanda ise en az zararlarla normalleşmeye geçmek afete maruz kalan toplumsal kesitin işidir. Afete dirençliliğin ve kapasitenin güçlendirilmesi ve artırılmasında ise öncü örgütler hiç şüphe yok ki halka en yakın birim olan belediyelerdir. Belediyeler, yerel kapasitenin artırılarak toplumun dayanma ve maruz kaldığı etkiye esnek olarak cevap verebilme yeteneğinin geliştirilmesinde ön koşul teşkil eden farkındalık yaratma, bilgilendirme ve bunları sürekli hale getirerek öğrenme becerilerini canlı tutma sorumluluğu altındadır. Bu sorumluluk yerine getirilirken Kızılay, Akut gibi afetle ilgili kamu yararına çalışan dernek statüsündeki örgütlerle olduğu gibi üniversite, dernek, özel sektör, vakıf ve gönüllü oluşumlarla da işbirliği içerisinde olmalıdır. Belediyeler bu sayede fonksiyonlarını yerine getirmiş olacaklardır.

Mevzuatta büyükşehir belediyelerini düzenleyen yasa, 2004 kabul tarihli 5216 sayılı yasadır (mevzuat.gov.tr). Büyükşehir belediyeleri il mülki idare sınırları dâhilinde yetki ve sorumluluk üstlenen kamu hukuku tüzel kişileridir. Yetki ve sorumlulukları düzenleyen yasanın 7. maddesinde,

mahalli ve müşterek nitelikli görev ve sorumluluk içerisinde u bendiyle, il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak afete dirençli bir toplum oluşturmada eğitim, bilgilendirme, tatbikat ve diğer aktiviteler açısından önemlidir. 2005 kabul tarihli, 5393 sayılı Belediyeler Yasası da 53. madde düzenlemesi bu konuda daha açık bir düzenlemeye gitmiştir. “Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. 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. Plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemler alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapılabilir. Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.” (mevzuat.gov.tr). Dolayısıyla mahalli ölçekte halkın bilgilendirilmesi, bilinç oluşturularak farkındalık yaratılması mahalin maruz kalabileceği potansiyel doğal ya da teknolojik nitelikli olay ve olgulara ilişkin tehlike analizlerinin yapılıp ilan edilmesi ve bu hususlara ilişkin planlama yapılarak kitlenin eğitilmesi, kurs, seminer, broşür ve diğer araçlar kullanılması, tatbikatlar yapılarak eğitimde verilen bilgilerin pekiştirilmesi ve tüm bunların yönetim yani özel, sivil, üniversite ve gönüllü kuruluşların katılımıyla yapılması zaruridir.

Neredeyse tamamına yakını deprem tehdidi altında olan ülkemizde özellikle imara ilişkin yetkiler kullanan belediyelerin gerek yerleşim yeri seçimi gerekse yapılaşmada sorumlulukları açıktır. Kentsel dönüşümü düzenleyen 73. madde bu konuda gayet açık düzenleme getirmiştir. Ancak bunun da ötesinde belediyelerin, sokak bazında yapılacak tehlike analizleri ve bina kimlik kartları ile mahalli halkın bilgilendirilmesi hususundaki çabaları, en asli vazifeleri olmalıdır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Deprem ve Zemin İnceleme Müdürlüğü'nün yaptığı çalışmalarla, afet dirençli, deprem güvenli ve yaşanılabilir İstanbul gibi projelere ülke düzeyinde yaygınlık kazandırılarak halkın bilgilendirilmesi ve farkındalık yaratılmasının dirençliliğe katkı sağlayacağı açıktır.

Afete dirençli toplum çerçevesinde halkın istek ve ilgisi ve bunu destekleyen kültürel iklim son derece önemli hatta zorunludur. Seküler bir dünya görüşü ile kendi göbek bağına kendi kesen bir toplum kültürünün oluşturularak afete direnç kapasitesinin artırılması eğitimle mümkün olabileceken diğer yönde bir oluşumda çabaların kısıtlı kalacağı düşünülmelidir. Afetlere ilişkin sivil toplum düzeyi aslında bir çıktıdır. Bu genel toplum kültürünün ve seküler dünya görüşünün derecesini belirler. Türkiye’de baktığımızda kamuya yararlı dernek statüsünde Kızılay ve Akut dikkat çekicidir. Her ne kadar bir elin sayısı kadarını geçmeyecek dernek ve oluşumlar varsa da 81 milyonu aşkın bir nüfus barındıran ve her türlü afet tehlikesine açık bir coğrafyada son derece yetersizdir. Gönüllü afet müdahale oluşumları çoban ateşi gibidir. Devlet örgütleri, ister merkezi ister yerel düzey, ne kadar çaba sarfederse sarfetsin halkın afet kültürüne ilişkin kapasitesi düşükse ve bu durum kültürün diğer kısımlarındaki çıktılarla çelişiyorsa yapılacak şey öncelikle kültürel dönüşümü hedeflemek ve bunu inanarak ve sabırla uzun vadede uygulamaya koymaktır. Eğer bu çaba varlık yokluk sorunu olarak algılanırsa yol kat etmek söz konusu olacak, üzerinde yaşadığımız coğrafyada güvenle yaşam sürdürebilmek mümkün olacaktır. Dolayısıyla ulusal bir afet seferberliği ile tüm paydaşların kamu, özel, üniversite ve sivil toplumuyla (Coşkun, 2008) bu alanda harekete geçmesi için konjonktür de uygundur. Covid – 19 pandemisini yaşayan kürede toplumun dikkati de bu alandayken daha güvenle yaşanılabilir bir Türkiye sloganıyla mevcut cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de kumanda birliği içerisinde bu seferberlik mümkün olabilecektir.

Sonuç, Tartışma ve Öneriler

Küreselleşmenin de hızlandırıcı etkisiyle dünya nüfusunun kentlerde toplanması ve bu toplanmanın da plansız ve kontrol dışı olması zaten doğal olayların etkisi altında olan kentleri, küresel iklim değişikliklerinin de hızlandırıcı etkisiyle afetlere karşı nisbi olarak daha açık hale getirmiştir. Bu gerçeklik karşısında Küba gibi bazı ülkeler küresel ısınmayla mücadele ve iklim değişikliğini anayasalarına koymuştur. Bu global tehlikeye ek olarak, yoğunlaşan kentsel yaşam ve onun devamını sağlayan teknolojik temerküzün de ciddi riskleri içerisinde barındıran patlayıcılar gibi kentlerin

içerisine veya yakınına konuşlanması risk havuzlarının artmasına neden olmuştur. Yoğun nüfus, nüfus içerisindeki ayrışmalar, çatışmalar da potansiyel siyasal ve sosyal afet alanlarının oluşmasını körüklemektedir. Özellikle siyasal, sosyal, ekonomik nedenlerden kaynaklanan göç olgusu buna örnektir.

Dünyada olduğu gibi afetler ülkemizde de kalkınmanın önünde yer alan büyük engellerden birini teşkil etmektedir. Dolayısıyla ortak sorun teşkil eden bu olgunun top yekün bir çabayla mücadele edilerek kontrol altına alınması mümkündür. Onun için toplumun afetlere yönelik edineceği refleks önemlidir. Çünkü öncelikle bilinmesi gereken şey topluma rağmen afet mücadelesi olmayacağı gibi toplum desteğini almayan bir afet yönetiminin de başarılı olamayacağıdır. Bu nedenle toplumun tüm kesimlerinin güç birliği içerisinde örgütlendiği ve ikna olduğu bir afet bilinci içerisindeki mücadele başarısının ön koşulu olacaktır. Eğitim bu amaca ulaşmada etkin bir araç olarak son derece önemli bir yere sahiptir. Gerek afetlere karşı hazırlık gerek müdahale gerekse iyileştirme aşamalarında eğitim yoluyla farkındalık sahibi olmuş, bilinçli ve gönüllü kuruluşlar yoluyla örgütlenmiş ve afet kültürüne ilişkin davranışları kazanmış bir toplumun desteği bu alandaki mücadeleyi başarıyla taçlandıracaktır. Bu başarıya ulaşmada belediyelerin çabaları büyük ölçüde belirleyici olacaktır.

Mevcut çalışma çerçevesinde afete dirençli bir toplum oluşturulmasının hem uluslararası alanda hem de ulusal alanda öneminin büyük olduğu açıktır. Ulusal ölçekte baktığımızda, anayasal düzenin, milli güvenliğin ve kamu düzeninin kusursuz işleminde de afete dirençli bir toplum yapısının oluşmuş olması önemlidir. Türkiye örneğinde bakıldığında merkezi ve yerel düzeyde bu konuya ilişkin girişimler ve çalışmalar yavaş da olsa gerçekleştirilmektedir. Buna en güzel örnek 2021 yılının Türkiye afet eğitim yılı ilan edilmesi gösterilebilir. Bu çabaların sonuç verebilmesi kapsamlı bir şekilde konunun ele alınarak kamu politikalarına temel teşkil etmesiyle gerçekleşebilir. Türkiye'nin anayasal rejiminin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olması ciddi anlamda kolaylaştırıcı bir durumdur. Çünkü sistemin merkezinde yer alan cumhurbaşkanlığı makamı devlet yapısının en üst ve önemli mercii olarak kumanda birliği ilkesi içinde bu politikaların yürütücüsü olacaktır. Diğer taraftan yerel yönetim düzeyinde bakıldığında halka en yakın yönetsel birimler olan belediyelerin yerel düzeyde halkla iç içe olarak afete dirençli bir toplum oluşturulması için yürütecekleri çağdaş eğitim metotları ve sürekli bu konuda farkındalığı teşvik eden uygulamaları, hem halkın farkındalık düzeyini artıracak hem de ulusal afet politikalarının hayata geçirilmesinde toplum desteğini sağlayacaktır. Bu amaçla da sivil toplum düzeyinde gönüllü birliklerin oluşturulması ve derneklerin bu konuda teşvik edilerek toplumsal kapasitenin artırılması gerekmektedir.

Yazarların Katkı Oranı

Çalışma tek yazarlı olduğu için yazarın katkı oranı %100'dür.

Çıkar Çatışması

Bu çalışmada çıkar çatışması oluşturacak bir husus yoktur.

Kaynaklar

AFAD (Afet ve Acil Durum Başkanlığı). (2021, Nisan 02). 2021 Afet eğitim yılı kapsamında ulaşılan kişi sayısı 5 milyonu aştı hedef: 51 milyon. <https://www.afad.gov.tr/2021-afet-egitim-yili-kapsaminda-ulasilan-kisi-sayisi-5-milyonu-asti-hedef-51-milyon> adresinden 01.03.2021 tarihinde erişilmiştir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2018). *Afete Hazır Türkiye Blogu*. <http://afad.gov.tr/tr/4363/afete-hazir-turkiye-blogu> adresinden 30.07.2018 tarihinde erişilmiştir.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilâtı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 15 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 4).

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. (2009). *Kentleşme Şurası 2009 - Afetlere hazırlık ve kentsel risk yönetimi komisyonu raporu*. Ankara: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayınları.
- Brzezinski, Z. (2017). *Büyük satranç tahtası, Amerika'nın küresel üstünlüğü ve bunun jeostratejik gereklilikleri*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Coppola, P.D. (2007). *Introduction to international disaster management*. Amsterdam, Boston: Butterworth Heinemann.
- Coşkun, S. (2008). Kamu yönetiminde yönetim yaklaşımı. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun . (Ed.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* (ss.67-82) içinde. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilâtı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 1).
- Çakacak, Ö. (2008). Toplum afet müdahale ekipleri. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss. 243-251) içinde. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Durukal, E., Erdik, M., Sungay, B., Türkmen, Z. ve Harmandar, E. (2008). Yapısal olmayan deprem risklerinin azaltılması. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss. 157-175) içinde. Ankara: ICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Ergünay, O. (2002). *Afete hazırlık ve afet yönetimi*. Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayınları.
- Erkan, E. A. (2010). *Afet yönetiminde risk azaltma ve türkiye'de yaşanan sorunlar*. DPT Uzmanlık Tezi. DPT Yayınları, Ankara.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin yönetim yapısı (T.C idari teşkilat)*. Ekin Yayınları.
- Güler, H. H. (2008). Zarar azaltmanın temel ilkeleri. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss. 35-51) içinde. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Kadioğlu, M. (2008). Modern, bütünlük afet yönetiminin temel ilkeleri. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.). *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss.1-34) içinde. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Kadioğlu, M. (2008). Toplumda afet bilincini artırma yöntemleri. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss. 223-243) içinde. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Kadioğlu, M. (2011). *Afet yönetimi beklenilmeyeni beklemek, en kötüsünü yönetmek*, İstanbul: T. C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Afet yönetiminde etkinlik, onuncu kalkınma planı 2014-2018 özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- Karancı, A. N. (2008). Afet zararlarını azaltmada psikolojinin önemi. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* (ss. 51-59) içinde. Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Leblebici, Ö. (2014). Afetlerde kamu yönetiminin rolü ve toplum temelli afet yönetimine doğru. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(2), 457-477.

- Mızrak, S. (2018). Eğitim, afet eğitimi ve afete dirençli toplum. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 5(1), 56-67.
- Özler, M. (2016). *1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre olağanüstünün olağanlaşması ve kriz hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özler, M. (2017). *Türkiye'de anayasa ve yasa düzeyinde sosyal devletin gelişimi (1921-1983)*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Paton, D. and Johnston, D. (2001). Disasters and communities; vulnerability, resilience and preparedness. *Disaster Prevention and Management*, 10(4), 270-277.
- Petal, M. (2008) Disaster Risk Reduction Education. Shaw, R. and Krishnamurty, R. (Eds.), in *Disaster Management: Global Challenges and Local Solutions*. Universities Press India.
- Rio Sözleşmeleri. www.ncsa-turkey-cevreorman.gov.tr/rio-sozlesmeleri.aspx. adresinden 30.07.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Shiwakuhiwaku, K., Shaw, R., Kandel, R. C., Shresta, S. N., and Dixit, A. M. (2007). Future perspective of school disaster education in Nepal. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 16(4), 576-587.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim kavramı ve Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinde değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1), 219-220.
- Tezgider, G. (2008). Yerel yöneticiler / saha uygulayıcıları için afet risk yönetimi ve zarar azaltma stratejileri. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar (Ed.), *Afet zararlarını azaltmanın temel ilkeleri* içinde (ss. 209-217). Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayını.
- Twigg, J. (2007). *Characteristics of a disaster-resilient community a guidance note*. [Lib.riskreductionafrica.org](http://lib.riskreductionafrica.org) adresinden 30.07.2018 tarihinde erişilmiştir.
- UNISDR - UNITED Nations Office For Disaster Risk Reduction (2017). Sendai framework for disaster risk reduction. <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> adresinden 01.07.2018 tarihinde erişilmiştir.
- UNISDR - UNITED Nations Office For Disaster Risk Reduction (2017). Terminology on disaster risk reduction. <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology> adresinden 02.07.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Varol, N. ve Buluş Kırıkkaya, E. (2017). Afetler karşısında toplumun dirençliliği. *Resilience*, 1(1), 1-9.
- Yılmaz, A. (2003). *Türk Kamu yönetiminin sorun alanlarından biri olarak afet yönetimi*. Ankara: Pegem A Yayıncılık.

Extended Abstract

Introduction

With each passing day, we wake up with disaster news caused by natural, technological or political and social events anywhere in the world near or far. Although the issues that cause disasters differ, the thing that does not change regardless of time and place is the continuity of disasters. As a matter of fact, the epidemic disease Covid-19, which continues at the global level starting from the beginning of 2020, has created a global disaster by disrupting all normal life on a world scale. In addition to threatening human civilization, this situation also puts the earth on which we live at risk of extinction. The sensitivity and importance of the issue is seriously occupied by the United Nations, which is the organizational structure of the international community, after the 1990s. Because, apart from the health of the world we live in, disasters, which are seen as a major obstacle to the development and progress of "national societies", are seen as a serious common problem area in this respect. The uncontrolled gathering of the world population in cities with the globalization process makes the natural, technological, political and social-based disaster risk felt in a way that cannot be compared with previous periods.

Turkey natural, technological, social and political in a country that is the focus of the hazards and threats. Almost all of the settlements of the country are under the threat of earthquake, the natural event that sets the most destructive example. In addition, although it has regional differences, it is open to the threat of landslides, floods, avalanches and risky nuclear power plants (Bulgaria, Armenia) located nearby and using old technology. The issue is not limited to natural and technological disasters. Turkey's geopolitical position of our country in a chessboard (Brzezinski, 2017). in the middle and subject to geostrategic goals. War, riot, riot, revolt, revolution, widespread political violence, disrupting public order and disrupting public security, which are referred to as a human-made or human-originated type of disaster, contain a potential danger of disaster, unless precautions are taken (Özler, 2016).

Disasters are the result of the most serious dangers to a community, society, and state. These dangers must be eliminated or prevented without causing harm and disturbing the normal life order. Unless a society resistance focused on risk management that prevents hazards from turning into disasters or reduces their harms by taking precautions in addition to crisis management, which has been a management style focused on intervention and improvement until today, it will be inevitable to experience the pains experienced in the past and the events that we do not want to remember in the future. Therefore, physical and social or material and moral vulnerability makes it necessary to make societies resistant to disasters. In other words, it is necessary for all layers of society to act in a sense of shared responsibility in order to prevent natural and unnatural events from causing disasters. The private sector, the capital sector, the public sector, universities, local governments and non-governmental organizations should contribute to this struggle in cooperation with forces. (Sobacı, 2007). Every part of the society, especially municipalities, who participate in the cost of this struggle should contribute. Because disasters, with their physical existence in a certain geographical area, with their soil, dam, tree, building, and the homeland; to the nation with its elderly, workers, officers, children, women and police; We call these three elements the state, which is a threat that is directed towards the authority.

Conceptual Framework

The conceptual framework is extremely important for disaster risk management. Fighting jointly in coordination and fast movement in time necessitate understanding the same concepts without causing confusion. Therefore, "Global Terminology", which was updated and adopted by the United Nations on disaster risk reduction on February 2, 2017 (unisdr.org).

Appreciation and Conclusion

In today's world cities and human settlements are under serious disaster threats due to climate

change. Every year, increasing disasters that give serious damages in terms of loss of life and property create obstacles to sustainable development. UN Documents such as Hyogo Action Plan Frame 2005-2015 Sendai Framework for disaster Risk Reduction 2015-2030 accelerated global initiatives. Disaster risk management is important besides the efforts of national and local authorities. It is impossible to deal with disasters and their negative and devastating effects without creating disaster resistant cities and societies. It is a necessity to implement society-based disaster risk management when city life is getting complex everyday. Risk management can only be successful with the support of the societies. In order to create this support, education, methods and drills are very important. The nearest national links in this respect should be local authorities, individuals, families, and private sector. That will reinforce the local authorities as well as the concept of risk management. This paper focuses on; the importance of disaster resistant societies with the data provided by integrated disaster risk management. In this respect, definitions for the conceptual framework are made and UN global Disaster documents are cited in this framework. Therefore, disaster resistant societies are examined in phases of integrated disaster risk management.

As in the world, disasters constitute one of the major obstacles to development in our country. Therefore, it is possible to control this phenomenon, which constitutes a common problem, by struggling with a full effort. Therefore, the reflex that the society will acquire against disasters is important. Because what should be known first of all is that there will not be a disaster struggle despite the society and a disaster management that does not receive the support of the society will not be successful. For this reason, the struggle in a disaster consciousness in which all segments of the society are organized and convinced will be the prerequisite for success. Education has a very important place as an effective tool to achieve this goal. The support of a society that has become aware of disaster preparedness, response, and recovery through education through conscious and voluntary organizations and has acquired behaviors related to disaster culture will crown the struggle in this field successfully. The efforts of the municipalities will be decisive in reaching this struggle.