

TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİNDE AFET YÖNETİMİ

Recai AKYEL

Ç.Ü. İşletme ABD Doktora Öğrencisi
Adana İli İmamoglu Kaymakamı
E-mail:recaiakyel@hotmail.com

ÖZET

Afet; bir toplumun tehdit altında olduğu, yerel imkanlarla müdahalenin yetersiz kaldığı, ulusal kaynakların seferber edilmesi gerektiği, büyük can ve mal kayıplarına yol açan beklenmedik ve istenmedik durumlardır. Büyük seller, heyelanlar, depremler vb. afet olarak ifade edilebilir. Afetlerle iç içe yaşama zorunluluğu, özel ve kamu kuruluşlarının afetlere karşı hazırlıklı olmasını gerektirmektedir. Afetlere hazırlık, afetlerin azaltılması, afetlere müdahale gibi süreçlerde, özellikle kamu yönetiminin, vatandaşlarının can ve mal kaybını önleme görev ve sorumluluğu bulunmaktadır. Türkiye, afetlerin yoğun yaşandığı bir ülkedir. Bu nedenle, Türkiye'nin güçlü bir afet yönetimine sahip olması beklenmektedir. Bu çalışmada, afet ile ilgili bazı kavramlar, afet evreleri ve afet yönetimi konuları genel hatlarıyla ifade edildikten sonra, Türkiye kamu yönetiminin benimsediği afet yönetim biçimi, afet ile ilgili yasal düzenlemeler ve ilgili kamu kuruluşları açıklanmaktadır. Çalışmanın sonunda ise, Türk afet yönetimine ilişkin bazı tespit ve öneriler yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Afet Yönetimi Evreleri, Afet Yönetimi Mevzuatı, Kamu Afet Yönetimi Kuruluşları.

ABSTRACT

Disaster management can be defined as the range of activities designed to maintain control over disaster and emergency situations, to reduce or avoid human, physical, and economic losses suffered by individuals, by society, and by the country at large. Public administrations play vital roles and have very high responsibilities in improving the existing disaster and emergency management system in Turkey. This paper examines the basic concepts of disaster, stages of disaster management process and its implementation in Turkey, disaster management style of Turkish public administration, and legal or Law context of disaster management for local and central governmental agencies in Turkey. In the conclusion section of this paper, evaluations and proposals are made for the Turkish public disaster administration system.

Key Words: Disaster, Disaster Management, Stages of Disaster Management, Law Context of Disaster, Public Institutions for Disaster Management.

1.GİRİŞ

Afetler insan yaşamının vazgeçilmez bir parçasıdır. Afetlerle iç içe yaşama zorunluluğu, özel ve kamu kuruluşlarının afetlere karşı hazırlıklı olmasını gerektirmektedir. Afetlere hazırlık, afetlerin azaltılması, afetlere müdahale gibi süreçlerde özellikle kamu yönetiminin vatandaşlarının can ve mal kaybını önleme görev ve sorumluluğu vardır.

Türkiye, afetlerin yoğun yaşandığı bir ülkedir. Bu nedenle, Türkiye'nin güçlü bir afet yönetimine sahip olması beklenmektedir. Türkiye'nin de belli bir afet yönetimi sistemine sahip olduğu bir gerçektir. Bu çalışmada, afet ile ilgili bazı kavramlar, afet evreleri ve afet yönetimi konuları genel hatlarıyla ifade edildikten sonra, Türkiye kamu yönetiminin benimsediği afet yönetim biçimi, afet ile ilgili yasal düzenlemeler ve ilgili kamu kuruluşları açıklanmaktadır. Çalışmanın sonunda ise, Türk afet yönetimine ilişkin bazı tespit ve öneriler yer almaktadır.

2. AFET İLE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR

2.1. Afetin Tanımı

Afet, felaket kaza ve acil durum kavramları aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır (Drabek,1996: 2-3):

Afet; bir toplumun tehdit altında olduğu, yerel imkanlarla müdahalenin yetersiz kaldığı, ulusal kaynakların seferber edilmesi gerektiği, büyük can ve mal kayıplarına yol açan beklenmedik ve istenmedik durumlardır. Büyük seller, heyelanlar, küçük ölçekteki depremler vb. afet olarak ifade edilmektedirler.

Felaket; bazen bir ülkenin bütün kaynaklarını tehdit eden, çoğu zaman da ulusal kaynakların dahi cevap vermekte yetersiz kaldığı, büyük can ve mal kayıplarına yol açan, etkileri uzun dönemde giderilebilen doğal veya insan kaynaklı olaylara felaket denmektedir. Büyük depremler, tarihte görülen kıtaları dolaşan salgın hastalıklar vb.

Kaza; özellikle yaralı ve ölü sayısı az, göreceli olarak mal kaybının düşük olduğu, çoğu zaman özel müdahale biçimi gerektirmeyen beklenmedik ve istenmedik olaylardır. Otomobil kazası, bir evin yanması gibi.

Acil Durum; hayati tehlike doğuran ve büyük mal kayıplarına yol açabilecek, hızlı ve özel müdahaleyi gerektiren beklenmedik olaylardır. Çok taraflı trafik kazaları, birçok evin veya iş yerinin tehdit altında olduğu yangınlar gibi.

Türkiye'deki Afetle İlgili Mevzuat; kaza dışındaki diğer durumları tek başlık altında değerlendirip "afet" olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede afet tanımlanacak olursa; "fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuracak şekilde insan yaşamının birdenbire alt üst olduğu, kurtarma, korunma, barınma, yiyecek, tıbbi malzeme gibi konuların aciliyet kazandığı doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar"(Keser, 1996) olarak belirtilebilir.

Öte yandan, 7269 sayılı kanunda "deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle, yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanır" diyerek afetleri doğal durumlarla sınırlandırmıştır.

2.2. Kaynaklarına Göre Afetler

Doğal Afetler: Deprem, fırtına, kasırga, sel, yanardağ patlaması, kendiliğinden çıkan orman yangınları doğal afet olarak değerlendirilebilir. Doğal afetler “ani gelişen” ve “yavaş gelişen” tehlike olmak üzere iki kategoriye ayrılabilir. Depremler, seller, şiddetli rüzgarlar, tsunamiler, toprak kaymaları ve volkanik hareketler ani gelişen afet; erozyon ve kuraklık ise yavaş gelişen tehlike olarak değerlendirilebilir (Ural,1996: 2-3).

Teknolojik ve İnsan Kaynaklı Afetler: Nükleer kazalar, endüstriyel kazalar, uçak kazaları, maden kazaları, boru hattı patlamaları, gemi kazaları bu çerçevede değerlendirilebilir.

Çatışma Kaynaklı Felaketler: Savaş, terörist saldırılar, ihtilaller bu bağlamda sınıflandırılabilir.

2.3. Afet Evreleri

Afetlerin zamanla gelişen yedi değişik evresi vardır. Bu süreçler;

- ihbar,
- tehlike,
- afet vukuu,
- tespit,
- acil yardım,
- iyileştirme ve
- geri kazanmadır.

Birinci aşama, olası bir afetin meydana gelebileceğine dair bir ihbarı teşkil etmektedir. İkinci aşama, bir afetin meydana geleceğine dair işaretlerin, göstergelerin olduğu tehlike etabıdır. Üçüncü aşamada afet meydana gelmiştir, can ve mal kaybı ortaya çıkmıştır. Dördüncü ve beşinci aşamalarda kayıplar ve hasar tespit edilip, arama kurtarma ve ilk yardım devam etmektedir. Altıncı süreçte aşamada afetten etkilenenlerin ilk yardım ve gereksinimleri hazırlanıp afet bölgesine ulaştırılmaktadır. Yedinci ve son aşama, afetten etkilenen toplumun yaşantısının normale dönmesi için gerekli olan aşamadır. Belirtilen yedi aşama tamamlandığında, devir tekrar birinci aşamaya gelmektedir; ve toplum olası bir başka afet için hazırlıklı olmak zorundadır (Ural,1996).

3. AFET YÖNETİMİ

Afet yönetimi kavramı, Türk hukuk literatüründe daha çok afete müdahale, afet dönemlerinde yardım, afet sonrası yapılaşma gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Öte yandan, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi'nin çıkarılmasından sonra ise, afet kriz yönetimi bünyesinde ele alınmış ve bir kriz unsuru olarak etkilerinin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Başbakanlığın görevleri hakkındaki kanun hükmünde kararname çerçevesinde yapılan yönetmelikle, acil durum kavramı da afetle ilgili literatürümüze eklenmiş bulunmaktadır.

Bir disiplin olarak afet yönetiminin varlığından söz etmek şu an için mümkün

gözükmesi de, disiplinler arası bir yönetim tarzı olarak özellikle son 30 yılda afete sık sık maruz kalan gelişmiş ülkelerde bundan söz edilmektedir. Aslında her afet sonrası gösterilen tepkileri afet yönetimi tarzı olarak algılamak da mümkündür. Ülkemiz açısından düşünersek, Osmanlı döneminden itibaren, özellikle yangınlara karşı müdahaleyi ön plana alan kuruluşların varlığı da düşünülürse bu konuda oldukça tecrübeli olduğumuz bile söylenebilir. Özellikle 1930'lu yıllardan başlayarak afete karşı sistemli sayılabilecek bir mücadelenin verildiği de görülebilir. Afete karşı koymak için yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında, gelişmiş ülkelere çok da farklı bir yapılanmanın olmadığı da iddia edilebilir.1999 yılında Türkiye'nin kalbi olarak nitelenecek bir bölgede geniş bir alanı kapsayan iki deprem sonrası, ülkemizde afet konusunda yeniden yapılanmanın gereğinden yola çıkarak devletin yeniden yapılandırılmasına varan önerilerde bulunulmuştur.

Afet yönetimi, tehlike doğurma potansiyeline sahip belirsiz durumlarda tehlikenin azaltılması ve halkın güvenliğinin artırılması şeklinde tanımlanabilir (Drabek, 1996: 5). Ortadoğu Teknik Üniversitesi'nin Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi'nin web sitesinde afet yönetiminin çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Bu arada afet hizmetleri yürüten kuruluşların, özellikle afet yönetimi bilgilerinin artırılması ve güncel gelişmelerin takip edilmesi gerekmektedir. Bu da ancak eğitim, araştırma ve mevcut sistemdeki aksayan yönlerin iyileştirilmesi ile mümkün olabilir (www.metu.edu.tr).

Afet yönetimi toplumsal hayatı etkileyen, geniş mal hasarına yol açan, çok sayıda insanın ölmesine yahut yaralanmasına neden olan ani ve aşırı olaylara karşı yönetme, teknoloji ve bilimi uygulama mesleği ve disiplini olarak da tanımlanmaktadır. Afet yönetimi uğraşısı insan kaynaklı veya doğal afetlerden kaynaklanan, can ve mal tehlikesi doğuran durumla mücadele etmek ve sakınmak için plan ve programlar geliştirme ve yerine getirme sürecidir (Sylves, 1996: 42).

4. TÜRK AFET YÖNETİMİ

4.1.Tarihsel Sürec

Türkiye her yıl büyük afetler yaşayan bir ülke olarak, daha çok deprem, su baskını ve yer kayması gibi felaketlerle mücadele etmek zorunda kalmaktadır. Ülke topraklarının %92'si, nüfusun %95'i deprem bölgesi üzerinde bulunmaktadır. Türkiye'de son yüzyılda yaklaşık 120 civarında tahrip edici deprem meydana gelmiştir. Ortalama büyük deprem aralığı 14 aydır. Türkiye'nin yüzey alanının %46'sı 1000-2000metre, %26,6'sı 500-1000 metre yükseklikte olup, yüzölçümünün %62,5'inin eğimi %15'ten fazladır. Bu engebeli yapıya karşın toprakların sadece %26'sı farklı nitelikte ağaç örtüsüyle kaplıdır. Bu coğrafi yapı erozyon, toprak kayması ve sel afetlerine davetiye çıkarır niteliktedir.

Ülkemizde afet konusunda müdahale edebilmek için 1868 yılında Hilal-i Ahmer Cemiyeti kurulmuştur. Aynı kuruluş Cumhuriyet döneminde Kızılay Derneği adını alarak faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır. Kızılay afet yöneten bir dernek olmaktan çok, afet anında acil ihtiyaç olarak ortaya çıkan temel gıda, geçici barınma ve sağlık gibi konularda afetzedelere yardım eden kuruluş görünümü vermektedir. 1958 yılında 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve her doğal afette kanun çıkarma yerine genel bir çerçeve çizen 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, bugünkü afet yönetiminin

temelini oluşturmaktadır. Her doğal afetten sonra çıkartılan yara sarmaya yönelik kanunların yerini almak üzere afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası çalışmalara bütünlük kazandıran bu kanunun önemli özelliği, genel bütçe dışında bir afet fonunu ihdas etmesiydi. Aynı bir özelliği de, bütün doğal afet türlerini kapsamı ve “muhtemel afet” kavramını getirerek gelecekte afete maruz kalabilecek yerleşimleri de kapsamı içine almış olmasıdır. Afetler Kanununun uygulanması, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün esas görevidir.

1972 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu'nda 1605 sayılı kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, kırsal alanlardaki gelişmelerin denetlenmesi için bu alanlar da kanun kapsamına alınmış; belediye ve mücavir alan sınırları dışında, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecek önemli sınırlar ve turistik bölgelerde Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik esaslarına göre uygulama yapılması öngörülmüş ve valiliklere yapı denetimi ile ilgili yetkiler verilmiştir. Ayrıca, kıyılarla ilgili yapı yasağı da dahil olmak üzere bazı yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Denetimin mekansal olarak yaygınlaştırılmasına ve merkezileştirilmesine yönelik bu yasal düzenlemenin yanı sıra, İmar ve İskan Bakanlığı ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) arasında yapılan bir protokol ile TEK'in elektrik bağlamasından önce, ilgili yapı ve tesislerin planlama ve yerleşim açısından sakıncalı olmadığına ilişkin Bakanlık görüşünün alınması sağlanmıştır.

7269 sayılı kanunun uygulanmasını kolaylaştırmak ve gelir sağlamak amacıyla 1972'de 1571 sayılı kanunla bir deprem fonu kurulmuş, ayrıca 1981'de 2479, 1985'te ise 3177 sayılı kanunla bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ayrıca doğal afetlere ilişkin bazı düzenlemeler içeren 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 1983'te hayata geçirilmiştir.

Afetlerden etkilenen yörelere hizmetlerin götürülmesini temin etmek amacıyla 1995'te 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun çıkartılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu, 1985 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasa, 1980'lerin yerleşme beklentilerine denk düşmekle birlikte yerel yönetimlerin yapılanmasında ve denetim sistemlerinde büyüyen sorunlarla başa çıkılmasını sağlayacak hiç bir iyileştirme öngörmemiştir (Buldaç,1995: 176).

4.2.Türkiye'de Afetlere İlişkin Yasal Çerçeve

4.2.1.7269 Sayılı Kanun

7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” 1959 yılında çıkarılmıştır. 7269 sayılı kanun incelendiğinde yetkinin merkezde Bayındırlık Bakanlığı, taşrada Mülki Amirleri tarafından kullanıldığı görülmektedir. Bu durum yetki karmaşasına yol açmadan, hızlı, etkin bir afet yönetimini mümkün kılmaktadır. 1999 yılında yaşanan iki büyük deprem sonrasında kriz merkezleri aracılığıyla yapılan uygulamalar da, aynı kanunun mantığı çerçevesinde gerçekleşmiştir. Afetlere merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamların önderliğinde yapılacak müdahale yöntemini benimsemek en akılcı yoldur.

7269 sayılı kanun afet kavramını doğal kaynaklı olarak düşünmüş ve ölçüyü "genel hayata etkililik" olarak koymuştur. 1959 yılından günümüze teknolojik gelişmelerin hızı afeti doğal olanın dışına çıkarmış, insan kaynaklı büyük afet tehlikeleriyle karşı karşıya bırakmıştır. Bu tür afetlerin bilinen örneği ülkemizde de

etkileri görülen Çernobil Faciasıdır. Dolayısıyla kanunundaki afetle ilgili bakış açısının değiştirilmesi gerektiği ortadadır.

"Genel hayata etkililik" ölçüsü kanunda belirtilmemiş ancak "afete uğrayan meskûn yerlerin büyüklüğü, o yerin tamamında veya bir kesiminde yıkılan, oturulamaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, mahallin ekonomik ve sosyal özellikleri, zararın kamuoyundaki tepkisi, normal hayat düzenindeki aksamalar ve benzeri hususlar göz önünde tutulmak suretiyle afetlerin genel hayata etkililiğine ilişkin temel kurallar, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının da mütalaaları alınarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir" hükmüyle çerçeve çizilmiştir. Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında yönetmelik, yasanın yayımından dokuz yıl sonra yayımlanmış ve afetin "genel hayata etkili" olup olmadığının belirlenebilmesi için bazı kriterleri getirmiştir.

Afetin genel hayata etkili olup olmadığına karar verme yetkisi Bayındırlık Bakanlığı'na aittir.

Bu temel kriterlerin yanında afet sebebiyle ölü veya ağır yaralıların bulunması, tarım ürünlerinin en 1/3'ünün zarar görmüş olması, büyük ve küçük baş hayvanın telef olması, o yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olması, o yerdeki kamu tesislerinin kullanılamayacak veya çalışmayacak derecede hasar görmüş olması, ulaşım imkanlarının sınırlı olması durumlarında Bayındırlık Bakanlığı genel hayata etkililik kararı verebilecektir.

7269 sayılı kanunun taşradaki yöneticilere imkan sağlamak açısından "genel hayata etkililik" kararı çıkıncaya kadar afetin meydana gelmesi durumunda, kanun çerçevesinde alınması gereken acil önlemlerle ilgili olarak afetin meydana geldiği bölgenin valisine yetki vermiştir.

1959 yılında çıkarılan yasanın ikinci maddesi günümüzde binlerce insanın ölümüyle sonuçlanan büyük afetlere ilişkin önlemler sunmaktadır. "Su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler, Bayındırlık Bakanlığı'nın teklifi üzerine Devlet Su İşleri'nin bağlı bulunduğu bakanlıkça, yer sarsıntısı, yer kayması, ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler ise, Bayındırlık Bakanlığı'nca tespit ve bunlardan şehir ve kasabalarda meydana gelen ve gelebileceklerin sınırları imar planına, imar planı bulunmayan kasaba ve köylerde de belli edildikçe harita veya krokilere işlenmek suretiyle, afete maruz bölge olarak Bayındırlık Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır ve bu suretle tespit olunan sınırlar, Bayındırlık Bakanlığı'nın isteği üzerine ilgili valiliklerce mahallinde ilan olunur."

Afet yönetimine ilişkin 7269 sayılı kanunun öngördüğü acil yardım teşkilatının kurulma esaslarını belirleyecek yönetmelik 1968'de çıkarılmış ve uygulamaya konulmuştur. Bu yönetmelikte, 1988 yılında çıkarılan yeni bir yönetmelikle değiştirilmiştir. Halen afetlere ilişkin acil yardım esasları bu yönetmelik çerçevesinde yürütülmektedir.

4.2.2. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik

Ülkemizde afet yönetimi daha çok afetin meydana gelmesi sonrasında alınacak tedbirlerin ortaya konması doğrultusundadır. Çağdaş afet yönetimi, afet öncesi

planlama, hazırlık, afet etkilerinin azaltılması, afete müdahale, afet öncesi halin geri getirilmesi gibi evreleri içermektedir.

1999 yılında yaşadığımız depremlerde de görüldüğü gibi çok büyük ölçeklerde hasara yol açan depremlerde ve diğer afetlerde yönetimin afet müdahale şansı azalmakta ve kaos hali ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik Türkiye'ye özgü afet yönetimi anlayışına cevap verir niteliktedir.

Yönetmelik "devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetde vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek" amacıyla çıkarılmıştır. Yönetmelik Türkiye'deki idari yapılanma sisteminden yola çıkarak afet sonrası yapılacakların planlanması ve afete müdahale görevini vali ve kaymakamlara vermiştir. Yönetmelik merkezde ve taşrada afete yönelik örgütlenmeyi öngörmüştür.

4.2.2.1. İl Acil Yardım Teşkilatı

İl Acil Yardım Teşkilatı il düzeyinde aşağıdaki üç birimden oluşmaktadır:

- İl Kurtarma ve Yardım Komitesi
- İl Afet Bürosu
- Acil Yardım Hizmet Grupları

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi; valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, belediye başkanı, il jandarma alay komutanı, emniyet müdürü, sivil savunma müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, sağlık müdürü, kızılai temsilcisi, garnizon komutanı veya mahallin en büyük askeri temsilcisinden oluşur. Komite, il acil yardım planlarının yapılması ve uygulanmasını sağlamak, hizmet guruplarının göreve çağrılmasını, planların tatbikatlar düzenleyerek hizmete hazır hale getirmek, yapılacak yardım prensiplerini belirlemek ve belirlenen ihtiyaçları sağlamak, acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde görevli kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, acil yardım geçici iskan ve onarım için afetzedelere ödemedede bulunulması gerekli olduğu hallerde Bayındırlık Bakanlığından izin almak, yapılan çalışmalar ile uygulama sonuçlarını değerlendirmek, acil yardım çalışmalarının yönetmelikte belirtilen öncelik sırasına göre yapılmasını sağlamak, fondan gerekli harcamaları yapmak, artan parayı fona iade etmek gibi afet anında akla gelebilecek hemen her konuda yetkilendirilmiştir. Komitenin sekreteryaya görevini afet bürosu yerine getirmekte, büyük afetlerde çağrısız, diğer hallerde başkanın talebi üzerine toplanmaktadır.

İl Afet Bürosu; bayındırlık il müdürlüğü bünyesinde kurulmakta ve kurtarma ve yardım komitesinin büro hizmetlerini de yürütmektedir. Büro il ve ilçe acil yardım planlarının onaylanmasını, çoğaltılmasını, ilgili yerlere gönderilmesini ve saklanmasını sağlamak, planlarda olabilecek değişiklikleri izlemek, hizmet guruplarında görev alacak kimselere afetten önce verilmesi gereken bilgileri ulaştırmak gibi görevleri

yürütmektedir.

Acil Yardım Hizmet Grupları; hizmetin niteliğine göre afet öncesi belirlenecek görevlilerden oluşturulmaktadır. Yönetmelik dokuz hizmet grubu öngörmüştür.

4.2.2.2. İlçe Acil Yardım Teşkilatı

İldeki düzenlemeye paralel olarak ilçe kurtarma ve yardım komitesiyle hizmet gruplarıyla servislerden oluşmaktadır. Komite il kurtarma ve yardım komitesinin görevleri ve çalışma esasları dikkate alınarak, kaymakamlıkça tespit edilerek ilçe afet planlarında belirtilen çalışma esasına göre görevlerini yerine getirmektedir.

İlçe acil yardım hizmet grup ve servislerinin oluşturulmasında ilçede mevcut resmi ve özel kuruluşların güç ve kaynakları dikkate alınmaktadır. Kaymakamlar, ilçe acil yardım hizmetleri grup ve servislerini, il acil yardım grup ve servislerine paralel olarak oluşturabilecekleri gibi ilçenin özelliklerine ve imkanlarına göre grup ve servislerde birleştirme yaparak veya bunlardan bir kısmını oluşturmayarak grup ve servis sayısında azaltma yapabilmektedirler. Yönetmeliğin ülke şartlarından yola çıkarak getirdiği bu tür esnek yaklaşımlar, çağdaş afet yönetimi anlayışına son derece uygundur.

4.2.2.3. Merkezi Planlama ve Koordinasyon

Yönetmelik Ankara'da Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu kurulmasını öngörmüş ve genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde Bayındırlık Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri, İçişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Tarım, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği başkan ve genel müdüründen oluşacağını belirtmiştir. Genelkurmay başkanlığının görev ve sorumlulukları ile ilgili konularda bu kurula Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi de katılmaktadır.

Planlama; yönetmelik yerinde bir bakış açısıyla planlamaya özel önem vermiş ve detaylı ilkeler belirlemiştir. Afet yönetiminin özü planlama ve planların uygulamasını sağlamaktan geçmektedir.

Koordinasyon ve İşbirliği; acil yardım planları yapmaktan sorumlu makamlar sayılan koordinasyon ve işbirliğini yapmakla yükümlüdürler.

4.2.3. Afete İlişkin Diğer Düzenlemeler

4.2.3.1. Olağanüstü Hal Kanunu

Anayasada da ifadesini bulan olağanüstü hal ile ilgili detaylı düzenleme 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunuyla yapılmıştır. Kanunun amaç kısmında OHAL ilan gerekçelerinden birinin tabii afet olduğu belirtilmektedir. Kanunun birinci bölümü tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklarda yükümlülükler ve alınacak tedbirleri düzenlemektedir. Buna göre tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda; felakete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar ve zararın telafisi için ihtiyaç duyulan ve hemen sağlanamayan para ve her

türlü taşınır ve taşınmaz mallar ve yapılması gereken işler; para, mal ve çalışma yükümlülüğü yoluyla sağlanmaktadır.

4.2.3.2.Sivil Savunma Kanunu

7126 sayılı kanun ve bu kanuna dayanarak çıkarılan yönetmelikler İçişleri Bakanlığı'na afetler konusunda sivil savunmayla bağlantılı yetkiler vermektedir. Sivil savunma ile ilgili mevzuat incelendiğinde sivil savunmanın tabii afetlerle mücadeleden ziyade saldırılara yönelik olarak örgütlenmesi planlanmış bir teşkilat olduğu izlenimi edinilebilir. Kanun sivil savunmayı "düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayati ehemmiyeti haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve cephe gerisi maneviyatının muhafazası maksadıyla alınacak her türlü silahlı koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder" şeklinde tanımlanmaktadır.

7126 sayılı kanununun 21. maddesi "hassas bölgeler içerisinde bulunan vilayet ve ilçelerin vali ve kaymakamlarının il ve ilçe dahilindeki sivil savunma teşkilat, tesisat, vasıta, hizmet ve faaliyetlerini mevcuda ve alacakları emir ve direktiflere göre planlamak ve tahakkuk ettirmekle mükelleftirler. İlgili vali ve kaymakamlar il ve ilçe dahilindeki sivil savunma hizmet ve faaliyetlerini her safhada icra, takip ve murakabe etmeye ve ettirmeye selahiyettardır" hükmünü taşımaktadır. Dolayısıyla zaten 7269 sayılı yasayla olağanüstü yetkilerle donatılmış olan mülki idare amirlerine 7126 sayılı kanunla sivil savunma dolayısıyla da afetle ilgili planlama ve uygulama yetki ve görevi verilmiştir.

4.2.3.3.Diğer Kanunlar

Afet yönetimiyle ilgili mevzuat ana hatlarıyla yukarıda özetlenmeye çalışılan şekilde olmakla beraber, çeşitli kanunlarda afetle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 14.12.1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, "deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskûn alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlama, bu konularla ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak" görevini Bakanlığa vermiştir. Yine aynı kanun hükmündeki kararnamenin 1984'te değiştirilen 11. maddesi Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün yetkilerini düzenlemektedir.

Afetlere İlişkin Acil Yardım ve Planlama Esaslarına Dair, yukarıda incelediğimiz yönetmeliğin yanında aşağıdaki yönetmelikler de afetler konusunda düzenlemeler getirmektedir:

- Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik (8.3.1984 Tarihli Resmi Gazete)

- Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik (21.9.1968 Tarihli Resmi Gazete)
- Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik (28.8.1968 Tarihli Resmi Gazete)
- Afet Sebebiyle Yapılan ve Yapılacak Binaların Borçlandırma Bedellerinden Yapılacak İndirimler Hakkında Yönetmelik (8.4.1972 Tarihli Resmi Gazete)
- Afetler Sebebiyle Edinilen Bina Arsa Ve Arazilerden Artakalanların Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik (13.10.1985 Tarihli Resmi Gazete)
- 7269-1051 Sayılı Kanunla Teşkil Olunan Afetler Fonunun Harcama Usullerine İlişkin Yönetmelik (12.6.1970 Tarihli Resmi Gazete)
- Afet Bölgesinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik (22.7.1998 Tarihli Resmi Gazete)
- Tabii Afet Nedeniyle Zarar Gören Çiftçi, Esnaf ve Sanatkar, Serbest Meslek Mensubu ve Sanayi ve Ticaret Erbabı ile Menkul ve Gayri Menkulleri Zarar Gören Gerçek ve Tüzel Kişilerin Kredi Borçlarının Erteleenmesi ve Bu Kişilere Yeni Kredi Açılması Hakkındaki Karar (28.8.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (01.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (23.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ (24.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (30.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname (13.10.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara

Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar (28.10.1999 Tarihli Resmi Gazete)

- 15/5/1959 Tarihli Ve 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun Hükmünde Kararnamede Yapılan Değişiklikler (01.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (22.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (22.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)

4.2.4. Afet Yönetiminde Diğer Kuruluşlar

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, Afetler Nedeniyle Başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı İle Afetler Koordinasyon Kurulu Üyesi Bakanlıkların ve Kızılay'ın Görevleri başlığıyla bir kısım kurum ve kuruluşlara görevler vermiştir. Başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı ve Kızılay'ı daha detaylı incelemek üzere diğer kuruluşların, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olduğu görülmektedir. Yönetmelik her bir bakanlığın görevlerini ana hatlarıyla madde madde sıralamıştır.

4.2.4.1. Başbakanlık

22.11.1999 tarihinde çıkarılan 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 2. Maddesine bir bent eklenerek Başbakanlık yasa maddesiyle afetlerde görevli hale getirilmiştir. Aynı KHK Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetim Başkanlığı'nı da kurulmasını sağlamıştır.

KHK'ye göre Başbakanlık, "ülke güvenliğini etkileyecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimi gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamakla" görevlendirilmiştir.

1997 yılında Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ve anılan KHK doğrultusunda Başbakanlık bünyesinde kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Başbakanlık afet yönetimi merkezi haline dönüşmüştür. Nitekim 1999'da meydana gelen iki büyük depremde merkezde alınan tüm kararlar ve yapılan açıklamalar Başbakanlık Kriz merkezi aracılığıyla yapılmıştır. Afet yönetimini tek çatı altında toplamayı hedeflediği düşünülen bu yaklaşım, Başbakanlığın diğer bakanlıklara

göre eşitler arasında birinci konumuyla birlikte değerlendirildiğinde ülke şartlarına uygun bir düşünce olarak değerlendirilebilir.

4.2.4.2. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği

Anayasa ve 11.11.1983 tarihinde yayımlanan Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununu MGK Genel Sekreterliğine afetlerle ilgili bir görev vermemektedir.

1997 tarihli Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliğine göre oluşturulacak olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi "krizi sona erdirmek üzere Başbakanlık sorumluluğunda Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde" oluşturulur. Aynı yönetmelik Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterini "yönetmelik esasları dahilinde yürütülen kriz yönetim faaliyetlerini Başbakan (veya krizden sorumlu Devlet Bakanı) adına koordine etmekten ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin devamlı faal halde tutulmasından sistem içerisinde yer alan birimlerin bilgilendirilmesinden sorumlu" tutmuştur.

Görüldüğü gibi Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ile birlikte Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, diğer kriz hallerinin yanında tabii afetlerde de önemli yetkilerle donatılmış ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin çekirdeğini oluşturmuştur.

4.2.4.3. Genelkurmay Başkanlığı

10.01.1961 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 112. Maddesi "yer sarsıntısı, yangın, su basması, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri tabii afetler zuhurunda 7269 sayılı kanun ve ekleri hükümleri dahilinde hareket olunur" ifadesiyle Silahlı Kuvvetleri afet konusunda görevlendirmiştir.

4.2.4.4. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

7269 sayılı afet Kanunu Bayındırlık ve İskan Bakanlığına önemli yetkiler vermiştir. Bakanlık imardan hasar tespitine, hak sahipliğinden yeniden yapılanmaya kadar birçok konuda afet yönetimi açısından ön plandadır.

Bakanlığın teşkilat ve görevleri hakkındaki kanun hükmünde kararname de bakanlığa deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskûn alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlama, bu konularla ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak görevi vermiştir.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığının bir birimi olmasına rağmen afet konusundaki yetkileri açısından ayrıca incelenmesi gerektiği kanaatindeyim. Deyim yerindeyse Bayındırlık bakanlığının afet konusundaki yetkileri bu genel müdürlük aracılığıyla kullanılır. 180 sayılı KHK Genel Müdürlüğün görevlerini sıralamıştır.

4.2.4.5. Kızılay

11 Haziran 1968 tarihinde "Osmanlı Mecruhuni Askeriye Muavenet Cemiyeti" adıyla kurulan ve yaralanmış askerlere yardım etmeyi amaçlamış dernek ülkenin en eski kuruluşlarından biridir. 14 nisan 1877'de "Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti", 1923'te

"Türkiye Hilali Ahmer Cemiyeti", 1947'de "Türkiye Kızılay Derneği" adını almıştır. "Dernek Uluslararası Kızılay-Kızılhaç temel prensipleri olan insanîyetçilik, eşitlik, tarafsızlık, bağımsızlık, hayır müessesesi karakteri, birlik ve evrensellik prensiplerine bağlı olarak faaliyet gösterir."

4.2.4.6. Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

Başbakanlığın afet yönetimindeki görevlerini anlatırken adı geçen 583 sayılı KHK Başbakanlık Merkez teşkilatı cetvelinin "Ana Hizmet Birimleri" bölümüne Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığını ilave etmiştir. 27.8.1999 tarihinde sessiz sedasız gerçekleştirilen bu değişiklikle, hem afet yönetimi sistemimize yeni bir kurum hem de yeni bir kavram ilave edilmiştir.

Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kullanması öngörülen yetkileri mevcut yönetim sistemimiz içerisinde zaten kullanan diğer kuruluşlarla yetki paylaşımının nasıl yapılacağı konusunda kararnamede herhangi bir düzenleme bulunmayınca, afet gibi acil ve doğru karar vermenin zorunlu olduğu bir durumda karmaşanın çıkması kaçınılmaz olacaktır.

4.2.4.7. Ulusal Deprem Konseyi

Deprem hakkında geliş güzel beyanatların halk üzerindeki tesirini engelleme ve tek kaynaktan bilgi vermeyi hedefleyen bir görüntü arz eden Deprem Konseyini afet yönetimi modelimiz içerisinde bir yerlere yerleştirmek yanıltıcı olabilir. Ayrıca Konsey Başbakanlığın bir genelgesiyle kurulduğundan, geçici bir nitelik arz etmesine rağmen genelgedeki ifadelerle Konseyin kuruluş amacını aktarmakta yarar vardır.

21 Mart 2000 gün ve 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde, 8'i yer bilimci, 8'i inşaat mühendisi, 4'ü de diğer alanlardan (mimarlık, kent planlaması, sosyal bilimler, tıp, çevre mühendisliği vb) olmak üzere 20 uzmandan oluşan Ulusal Deprem Konseyi, 9 Haziran 2000 tarihinde kurulmuştur.

4.2.5. Mahalli İdarelerde Afet Yönetimi

Türkiye'de afet yönetimi konusunda merkezi idarenin neredeyse bütün yetkileri elinde topladığı görülmektedir. Afet mevzuatında mahalli idarelere afete hazırlık, afet planlaması, afete müdahale gibi konularda yardımcı bir kuruluş olarak rol biçilmiştir. Afetle ilgili yetkiler "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlara kullanılmıştır. Mahalli idare birimleri için afetten sonra en önemli konu İller Bankasından alacakları payların miktarının ne olacağını bilinmesidir. Mahalli idarelere afete ilgili olarak belirlenen bu çerçeve, belediyeleri afete yönelik alacakları tedbirler konusunda isteksizleştirmekte, afet planlamasına yönelik planlama faaliyetine katılma angarya haline gelmektedir. Oysa afet yönetiminin en önemli unsurlarından biri mahalli idarelerdir. Mahalli idarelerin afete ilişkin en önemli yetkileri imara ilişkin olanlarıdır (Gülkan ve Duygu,1998).

3194 sayılı İmar Kanunu gelişmiş ülkelerdeki demokratikleşme ve mahalli idarelerin güçlendirilmesine yönelik eğilimlere uygun düşmekle birlikte, Türkiye'deki yerel yönetimlerin teknik eleman, altyapı ve anlayış olarak bu reforma hazır olmadıklarını hesaplayamamıştır.

Şehrin geleceği üzerinde en önemli karar olarak düşünülmesi gereken imar planı yapma ve değiştirme yetkisi belediyelerin afetin etkilerinin azaltılması konusunda

en önemli birim olduğunu yukarıda belirtilmişti. Ancak afet yönetiminde belediyelerin sadece bu alanda değil, bütün aşamalarda yetkileri kullanan ve sorumlu birim olarak afeti yönlendiren mercilerden olması gerekmektedir. Afet sonrasında afete aldıkları kararlarla sebep oldukları belli olan belediye meclis üyelerinin, belediye başkanlarının, belediye görevlilerinin ve merkezi idare personelinin sorumsuz davranışları ilgili birimlerin afet yönetiminden uzakta tutulmalarındandır. Yetki ve sorumlulukların farklı birimlerde olması çağdaş yönetim anlayışına da aykırıdır. Bu aykırılık afet mevzuatında yapılacak değişikliklerle giderilmeli, belediyeler afet planlamasından yönetimine kadar her aşamada sorumluluk üstlenmelidirler.

5. SONUÇ

Türkiye nitelikleri farklı da olsa afetle neredeyse sürekli olarak karşılaşan bir coğrafya üzerinde kuruludur. Buna rağmen afete yönelik planlama çalışmaları ve afet yönetimi konusunda ülke kaynaklarını ve imkanlarını seferber edip hazırlıklı olma anlamında ciddi bir mesafe alındığı söylenememektedir. Her afet sonrasında yapılan yasa değişiklikleri, yenilenen yönetmeliklerle afet yönetiminin mümkün olamayacağı açıktır. Afet yönetimi ancak afete uğraması muhtemel bölgelerin tespiti, o bölgelerdeki yapılaşmanın kontrolü, kentleşme politikalarının rasyonelliğinin sağlanması, yapılaşma sürecinin yer seçiminden kontrol edilmesine kadar her detayın düşünülerek yönlendirilmesi, her şeyden önemlisi bunun bir kültür ve medeniyet mücadelesi olduğunun algılanmasıyla mümkündür.

Sağlıksız nüfus birikiminin olduğu, sağlıksız bir kentleşmenin gerçekleştirildiği, sağlıksız bir yapılaşmanın var olduğu bir ortamda sağlıklı bir afet yönetimi yapılamayacağı gibi, biraz daha ileri gidilirse böyle bir ülkede afet yönetiminden söz edilmesi dahi mümkün olmayacaktır.

Afet yönetimi farklı boyutları olan bir yönetim tarzıdır. Türkiye'de kriz yönetimi mantığı çerçevesinde afete müdahale anlayışının son yıllarda gelişmesi yüzünden öncelikli olarak kriz yönetimin ne olduğunun ortaya konulması gerekir. Bundan sonra afet yönetiminin kriz mantığı çerçevesi içerisinde çözümlenip çözülemeyeceği konusu ele alınmalıdır.

Kanaatimizce afet yönetimini mümkün olduğunca yalın, kendi mantığı çerçevesinde, merkezi idarenin yönlendirici, yerinden yönetim organlarının (merkezi idarenin taşradaki temsilcileri dahil) etkin bir şekilde planlayıcı ve uygulayıcı olduğu esnek bir model benimsemelidir. Bu modelde, mutlaka sivil toplum kuruluşlarına yer ayrılmalı, afet yönetimi konusunda en önemli birim olduğu düşünülen mahalli idareler sadece yetkili değil sorumlu da olmalıdır. Afet yönetiminde profesyonelleşme sağlanmalı, uzman yöneticilerin deneyimleri merkez ve taşranın afet yönetimi konusunda geliştirilmesi için kullanılmalıdır.

Ülkemiz açısından düşünüldüğünde, mülki idare amirleri bu anlamda merkez ve taşranın yükünü kaldırabilecek en önemli birim olarak göze çarpmaktadır. Mülki amirlerin yetiştirilmelerinde afet yönetimine özel yer ayrılmalı ve düzenlenecek kurslarla uzmanlık alanı haline getirilmelidir. Bu çerçeveden hareketle afet yönetimi afetin etkilerinin azaltılması süreciyle başlamalıdır. Afet yönetiminin kalbini bu dönem oluşturmaktadır. Binlerce insanın hayatını kaybettiği, yüz binlerce binanın enkaz haline dönüştüğü bir ortam oluşturduktan sonra afeti yönetmeye çalışmak abesle iştigal

olacaktır. Kaybolan canlar ve geri gelmeyecek ekonomik servetin hesabının sorulacağı bir merciinin bulunamaması da ayrı bir konudur. Ancak, afetin etkilerinin azaltıldığı bir ortam sağlandıktan sonra, afete hazırlanmaktan söz edilebilecektir. Yapılacak planların, hazırlanacak eğitim programlarının anlam kazanması bu sayede mümkün olacaktır. Planlama sürecinde altı çizilmesi gereken önemli bir konu, yazılı mükemmel planlar hazırlama telaşı içerisinde olmak yerine, planlama süreci üzerinde düşünülerek hazırlanan, basit fakat uygulanabilir metinler hazırlama zorunluluğudur. Bu planlar sürekli güncellenmeli, görevliler periyodik tatbikatlarla sürekli hazır halde bulundurulmalıdır. Uygulanamayan, enkaz altından çıkarılamayan, afet anında ihtiyaç duyulmayan göstermelik planlar yapma dönemi son bulmalıdır. Adı ister kriz yönetimi, ister afet yönetimi veya acil durum yönetimi olsun, vatandaşların canlarını korumayı sağlayacak afete karşı mücadele yöntemi geliştirme devletin asli görevleri arasındadır.

KAYNAKÇA

BULDAÇ, O. (1995). *Kentsel Sorunlar: Sürdürülebilir Gelişme ve Yönetim Stratejileri Raporu*, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kuruluna verilen rapor.

DRABEK, T. E. (1996). *The Social Dimensions of Disaster*, Colorado: FEMA.

GÜLKAN P. ve DUYGU B. (1998), *3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu Araştırması Müşavirlik Hizmetleri*, Ankara: Ortadoğu Üniversitesi Deprem Araştırma Merkezi.

<http://www.metu.edu.tr>

KESER, F. (1996-1997). *Tabii Afetler ve Olağanüstü Durumlarda Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Yetkileri ile Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar*, Ankara: Eğitim Dairesi Başkanlığı 83. Dönem Kaymakamlık Kursu Ders Notları.

SYLVES R. T.(1996). *The Political Policy Basis of Emergency Management*, New York: FEMA.

URAL, D. N. (1999). *Afet Politikaları ve Afetlerin Ekonomik Boyutu: Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ, Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi.

Resmi Gazete,13.06.1958 tarih ve 9931 sayı.

Resmi Gazete, 25.05.1959 tarih ve 10213 sayı.

Resmi Gazete, 21.09.1968 tarih ve 13007 sayı.

Resmi Gazete,27.10.1983 tarih ve 18204 sayı.

Resmi Gazete, 08.05.1988 tarih ve 19808 sayı.

