

# DOĞAL AFETLERDE VE 'AFETLERE İLİŞKİN ACİL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA ESASLARINA DAİR YÖNETMELİK'TE AFET ACİL YÖNETİM PLANLAMASI

Hakan DEMİR

*Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi*

## ABSTRACT

*The fact of disaster, that seriously affects both the rulers and the ruled, when it is compared with the other administrative activities a disaster management, that may cause damages to human life and the environment even through with smallest but vital mistakes, and a management plan of emergency disaster, envisages determination of more affective strategies for problems that governments, committees and organizations may face with, are among the subjects need to be emphasized.*

*Consequently, in this study, concepts and definitions of natural disasters and disaster management are aimed to be explained, by giving information about plans in emergency management regulations, the regulations in Turkey are evaluated and some suggestions are to be made.*

*Key Words: Natural Disaster, Disaster Management, Disaster Plan*

## GİRİŞ

**T**arihin ilk çağlarından günümüze toplumlar ve çevre üzerinde ölümler, yaralanmalar, kayıplar, çevre sorunları gibi pek çok olumsuzluklara yol açan doğal afetler her zaman güncelliğini korumuştur. Yazılı tarihin başlangıcından günümüze, sürekli büyük afetlere mekan olan Anadolu'da, güçlü krallıklar kuran medeniyetlerin birçoğu afetler sonucu yıkılmıştır. Kimi medeniyetler de afetlerden etkilenmemek için yerleşim yerlerini değiştirmiştir<sup>1</sup>. Anadolu'nun

<sup>1</sup> Abdullah Yılmaz, 'Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar', *Türk İdare Dergisi*, (Ankara: Mart 2002)

topografik ve jeolojik yapısı ile iklim koşulları Türkiye'yi doğal afetler bakımından riskli konuma getirmektedir. Gerek Dünyanın, gerekse Türkiye'nin doğal afetler karşısında ödediği bedel çok ağır olmuştur. Geçtiğimiz yüzyıl içerisinde kayıtlara geçen ve hasar yapan 158 deprem meydana gelmiş ve bu depremlerde 97.200 kişi hayatını kaybetmiş, 175.000 kişi yaralanmış ve 583.371 bina yıkılmış ya da ağır hasar görmüştür<sup>2</sup>. Bu nedenle de Türkiye ve benzeri doğal afet riski taşıyan ülkelerde doğal afetlerle mücadele ve afet yönetimi hayati önem taşımaktadır. Doğal afetler konusu, çeşitli şekillerde ele alınarak '*ilginin sürekli canlı tutulması*' gerekmektedir.

## 1. DOĞAL AFET KAVRAMI

Afet ile ilgili olarak günümüzde pek çok tanım yapılmıştır. En genel tanımla afet; insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olaylara denilmektedir<sup>3</sup>. Bir başka tanımla afet; çoğunlukla negatif unsurlar içeren, sosyal, siyasal, ekonomik ve doğal yaşamda uzun dönemli etkilere neden olan, ani şekilde ortaya çıkan, kolay şekilde önlenemeyen, insanları ve belirli bir bölgeyi etkisi altına alan olaylardır<sup>4</sup>.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, doğal, teknolojik veya insani bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için, insan toplulukları ve insan yerleşmeleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi ve insan faaliyetlerini bozarak veya kesintiye uğratarak bir yerleşme birimini etkilemesi gerekmektedir. Ancak genel olarak herhangi bir doğa olayının ne zaman afet olarak nitelenebileceği önemli sorundur. Bu konudaki genel yaklaşıma göre, 'belirli parasal değer üstünde yıkım ya da tahribat' ve 'belirli sayının üstünde ölüm ve yaralanma' olduğu takdirde bu durum afet olarak nitelendirilmektedir.

Afet, tanımı ve türleri itibarı ile farklı kategorilerle, gruplarla tanımlanmıştır. Literatürde ayrımlara rastlanmasının temel nedeni budur<sup>5</sup>. Öğretici olması açısından afetleri; doğal afetler ve yapay (insani) afetler<sup>6</sup>, ani gelişen ve yavaş gelişen afetler<sup>7</sup>; doğal,

<sup>2</sup> Mustafa Taymaz, 'Doğal Afet Zararlarını Azaltma Çalışmaları', *Afet ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü*, (2001)

<sup>3</sup> Oktay Ergünay, 'Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?', *Türk Psikoloji Bülteni* (Deprem Özel Sayısı, Cilt 5, Sayı 14, 1999) ([http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14\\_afet.htm](http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14_afet.htm) 13.09.2002)

<sup>4</sup> Hikmet Yavaş, 'Doğal Afetler ve Kriz Yönetimi', *Yerel Yönetim ve Denetim*, (Cilt 6, Sayı 2, Şubat 2001)

<sup>5</sup> Hayrettin Akoğlu, 'Afet Kavramı ve Meteorolojik Afetlerin Sosyal Yaşama Etkileri', *III. Atmosfer Bilimleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (İstanbul: 19-21 Mart 2003)

<sup>6</sup> Recep Akdur, 'Afetler ve Afetlerde Sağlık Hizmetleri', *Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansları-III. 21.Yüzyılda Türkiye*, (Ankara: 25-27 Ocak 2000)

<sup>7</sup> Kasım Koçak, 'Doğal Afetlerden Alınan Dersler', *İTÜ Vakfı Dergisi*, (2001)

insan kaynaklı ve politik afetler; doğal, insan kaynaklı ve teknolojik afetler<sup>8</sup> olarak sınıflayan tanımlamalar bulunmaktadır. Şekil 1'de bu ayrımları bir çatı altında toplayan sınıflama ayrıntısı ile verilmiştir. Afet türleri ve sınıflandırmaları yukarıda sıraladığımız kadar değildir. Ancak afet konusunun ne kadar büyük çalışma gerektirdiğini gözler önüne sermesi açısından önemlidir. Şekil 1'de belirtilen bu afet türleri toplu olarak değerlendirildiğinde 1900'den günümüze dünyada, yaklaşık, bir buçuk milyon kişi depremlerden, üç milyon kişi sel ve kasırgalardan, 400.000 kişi ise diğer afetlerden dolayı yaşamını yitirmiş ve bir o kadarı da sakat kalmıştır<sup>9</sup>. Bu nedenle afet kuşağı içinde yer alan toplumlar her zaman afet olabilir düşüncesi ile gerekli önlemleri -uzun vadeli ya da kısa vadeli- vakit kaybetmeden mutlaka almalıdır.

Afet kayıplarının artmasının başlıca nedenleri şunlardır<sup>10</sup>:

- Dünya nüfusunun hızla artması. Dünya nüfusu arttıkça insanlar afetlere maruz bölgelerde daha çok yerleşmeye devam etmekte, bu nedenle ortaya çıkan bir afetten daha çok nüfus etkilenmektedir.
- İnsanoğlu günümüzde daha fazla değer üretmesi, daha değerli şeyler yapması ve arazi üzerine inşa etmesi. Dolayısıyla afetlerin etkilediği değerler gün geçtikçe artmaktadır.
- Gelişmeyle birlikte, ne yazık ki, doğanın tahribatının da hızlanması. Doğa tahribatı dolaylı olarak afetlerin oluşmasına neden olmakta ya da oluşan bir afetin etkisinin daha da çoğalmasına zemin hazırlamaktadır.
- Afetlere karşı dayanıksız yapılaşmanın sürmesi. Bu Türkiye için son derece önemlidir ve şu gerçek kabul edilmelidir ki ülkemizde dayanıksız yapılaşma halen sürmektedir.
- İletişimin artmasıyla dünya üzerinde olan bir afetten anında haber alınması ve bir şekilde etkilenmemiz

Afet olarak nitelendirilen olgunun, gerçek anlamda afet olup olmadığını ortaya koymak için herkesin üzerinde anlaşıldığı temel özellikler bulunmamaktadır. Kimi ülkelerde ortaya çıkan bir olgu afet olarak nitelendirilirken, aynı olgunun başka ülkede baş göstermesi afet olarak nitelendirilmemektedir. Ülkemizde meydana gelen 6 şiddetinden yüksek bir deprem afet niteliği kazanırken, aynı şiddette depreme maruz kalan Japonya da bu deprem afet olarak nitelendirilmemektedir. Bu bakımdan afet yaratan olgunun özelliklerinden hareket ederek, genel kanaat oluşturmak yerine, meydana gelen sonuçlar bakımından değerlendirme yapılması daha akılcı yaklaşım olacaktır.

<sup>8</sup> Akoğlu, 'Afet ...', ss. 468-469

<sup>9</sup> Akdur, 'Afetler ...', ss.23

<sup>10</sup> Abdullah Ceylan, 'Meteorolojik Karakterli Doğal Afetlerin Zamansal ve Bölgesel Dağılımı' *III Atmosfer Bilimleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, (İstanbul: 19-21 Mart: 455-465, 2003)

Doğal afetler konusu, uluslar arası düzeyde de sıkça ele alınan konulardandır. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (*United Nations Environment Programme – UNEP*) tarafından gelecek için çizilen perspektiflerin yer aldığı bir çalışmada ortaya konan ve ‘acil’ diye nitelendirilen 36 temel konu içerisinde doğal afetlerin payı %7 ile 26. sırada yer almaktadır<sup>11</sup>. Dünyada etkili olan 31 çeşit doğal afetin çeşitli özellik ve önem sıraları Tablo 1’de gösterilmiştir. Bu çizelgede Bryant (1993), 31 adet doğal afeti, afetlerin şiddetini, oluşum sürelerini ve etkilerini esas alarak yaptığı değerlendirmelerle, önem sırasına göre dizmiştir.

Bütün bilgilerin ışığında; ‘Afet’ olgusu, gerek yönetilen gerekse yöneten konumundaki bütün bireyleri derinden etkilemektedir. Bu nedenle afetlerin yönetimi (*Afet Yönetimi*) diğer yönetsel faaliyetlerle kıyaslandığında, yaşamsal önem taşıyan, küçük hataların bile önemli miktarda can ve mal kayıplarına yol açabildiği bir faaliyettir. Bir afet ile karşılaşıldığında ortaya çıkan sorunlarla nasıl başa çıkılacağı o an düşünülerek bulunamaz. Kurtarma, ilk yardım, nakil, haberleşme, malzeme akışı ile örgütlenme ve hareket kalıplarının mutlaka önceden planlanması gerekir. Bu düzenlemede rol üstlenecek her birey nerede, ne zaman, ne yapacağını önceden çok iyi bilmek zorundadır. Aksi takdirde düzen ve işbirliği yerine bir kargaşa ortamı ortaya çıkar ve yapılması gerekenler gecikir.

Doğal afetler toplum temelli sorunlardır ve bu nedenle toplum temelli çözümlere gereksinim duyarlar. Bu da afet yönetimini doğrudan toplum yönetimi politikalarının merkezine yerleştirir<sup>12</sup>.

Afet Yönetimi El Kitabı’na göre afet yönetimi şunları içermektedir<sup>13</sup>:

- Olası afetlerin olumsuz etkilerini azaltıp, ekonomik yönünü gözeterek, afetlerin ortaya çıkabilirliğini azaltıcı önlemlerin planlanması ve bunların yürütülmesi
- Hemen olabilecek afet tehdidine karşı uyarı–hazırlık düzenlemelerinin yapılması ve etkin acil durum önlemlerinin düzenlenmesi
- Göçüklerde, sel baskınlarında, kıtlıkta, ‘yavaş seyirli’ afetlerde bölgenin ve bölge halkının durumunun saptanarak takip edilmesi, çözüm ve tedbirlerin zamanında uygulanması
- Afetten hemen sonra hayat kurtarma için acil yardım çabalarının uygulanması
- Rehabilitasyon önlemlerine hız kazandırılması ve afet sonrası devam eden sürekli gelişimin teşvik edilmesi.

<sup>11</sup> Hikmet Yavaş, ‘Doğal Afet Yönetimi ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları Kapsamında İzmir’de Deprem Riski’, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (Cilt 3, Sayı 3, 2001)

<sup>12</sup> Robert O. Schneider, ‘Hazard Mitigation and Sustainable Community Development’, *Disaster Prevention and Management*, (Cilt 11, Sayı 2, 2002)

<sup>13</sup> Yılmaz, ‘Türkiye’de ...’

Günümüzde afet olayına, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası düşüncesiyle yaklaşılmamasını öngören afet yönetimi anlayışı geliştirilmiş ve tüm afet olaylarıyla ilgili faaliyetler risk değerlemesi, zarar azaltma (önleme), hazırlıklı olma, kurtarma ve ilkyardım, iyileştirme ve yeniden inşaat safhalarında toplanmıştır. Yapılan faaliyetlerin birbiriyle iç içe girmiş, birbirlerini takip etmek zorunluluğu olan ve önceki safhada yapılan çalışmaların büyük ölçüde bir sonraki safhada yapılan çalışmaları etkilemesi ve bu nedenle de süreklilik göstermesi gereken bu faaliyetler ile ilgili süreç (Afet Yönetim Süreci) Şekil 2'de verilmiştir.

1992'de kurulan Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Bürosu (ECHO)'nun afet hazırlığı alanındaki hedefi, en çok risk altında bulunan topluluklara yönelik tehlikeleri azaltmak ve alınan önlemlerin yerel topluluklar için yararlı ve sürdürülebilir nitelikte olmasını sağlamaktır. ECHO, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki afet olasılığı yüksek yoğun nüfuslu kentsel alanlarda afet hafifletici stratejilerin önemine dikkat çekmektedir. Bu stratejiler şu gereklilikleri yerine getirmek durumundadır<sup>14</sup>:

- Yerleşime izin vermeden önce ön risk analizlerinin yapılması,
- Arazi kullanım planlarıyla, imar için güvenli ve uygun olan alanları belirlenmesi,
- Kaynakların, anahtar altyapı unsurlarının, özellikle afet ertesinde önem taşıyan unsurlarının dayanıklılığını artırma yönünde yoğunlaştırılması,
- Yeni altyapı planlamasında, projelendirmede ve inşaatlarda afet hafifletici ilkelerin uygulanması,
- Yerel toplulukların karşı önlem mekanizmalarının geliştirilmesi,
- Yerel toplulukların, kişilere riskleri azaltabilecek ve afetlere hazırlanabilecek nitelikleri kazandıracı biçimde eğitilmesi.

The International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR) da afetlerin etkilerini azaltmak için dört temel hedef üzerine gidilmesi gerektiğini belirtmektedir<sup>15</sup>. The International Strategy for Disaster Reduction'nın da kurucu ilkeleri olan bu dört temel hedef şunlardır:

- Kamu otoritelerinden bilgi alımı,
- Kamunun afetlere karşı olan bilincinin artırılması ve kamunun afetlerdeki risk azaltımı sürecine katılımının artırılması,

<sup>14</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (1996). 'Sürdürülebilir İnsan Yerleşmeleri Yolunda' *B.M. Habitat II Konferansı*. (İstanbul: 3-14 Haziran <http://www.adana-to.org.tr/dok/surdurulebilir.htm> 29/09/2003)

<sup>15</sup> WSSD – World Summit on Sustainable Development, 'Natural Disasters and Sustainable Development: Understanding the Links Between Development, Environment and Natural Disasters', *World Summit on Sustainable Development Second Preparatory Session* (Submitted by the United Nations International Strategy For Disaster Reduction (UNISDR), Department of Economic and Social Affairs, Background Paper No. 5, 2002)

- Disiplinler arası ve sektörler arası işbirliğini sağlamak ve ulusal ve yerel düzeylerde risk azaltım ağını genişleterek özel sektörün, akademik kurumların, NGO'ların, sivil toplum kurumlarının daha fazla katılımını sağlamak,
- Bilgi paylaşımı yoluyla afetlerin oluşumu hakkında bilgilendirmeyi kuvvetlendirmek,

Risklere karşı toplumun da güçlendirilmesi gerekmektedir. Toplumu güçlendirmek ise, bir yerleşkenin ileride karşılaşılabileceği tehditlere karşı, nasıl bir yol izleneceğine karar verilmesidir<sup>16</sup>. Afetlere karşı dayanıklı toplumlar oluşturmak ekonomik planlamalar da olmak üzere doğrudan bir toplum planlamasını gerektirir. Bunun için sosyo-ekonomik ve çevresel faktörlerin koordineli bir şekilde bugünün ihtiyaçları için düzenlenmesi gerekir. Esasında toplumu güçlendirme politikaları doğrudan çevre politikaları ile bağlantılıdır. Ancak son dönemde bu politikalar afet yönetimi, plan ve politikaları ile de bağlantılı bir hal almıştır. Yerel yönetimlerde politikaların büyük bir kısmının ekonomik kalkınmayla ilgili olmasından dolayı, afet yönetimine fazla önem verilmediği vurgulanmaktadır. Bu da doğrudan yerel afet yönetimi programlarındaki risk azaltımı çalışmalarını yavaşlatmakta veya doğrudan felç etmektedir<sup>17</sup>. Risk azaltımı acil durum yönetiminin her aşamasında, özellikle öngörülebilir doğal afetler anlamında, en kilit faktörlerden biridir<sup>18</sup>.

İnsan topluluklarının afetlere hazırlanabilmesi için karşılaşılabileceği tehlikeleri ve bu tehlikelerin oluşturduğu riskleri önceden bilmesi gerekir. Özellikle doğal afet zararlarının, doğal afetler olmadan önce alınacak yasal, idari ve teknik önlemlerle azaltılabileceğine her kademede inanmak ve uygulanacak afet yönetim sistemini buna göre düzenlemek gerekmektedir. Bu nedenle bilimsel ve bütünlük afet yönetimi sistemi uygulanmalıdır. Doğal afetlerle mücadele, her şeyden önce doğadaki mevcut tehlikelerin iyi bilinmesi ve bu tehlikelerin doğurabileceği riskleri azaltmak için, doğanın en akılcı yol ve yöntemlerle kullanılmasını gerektiren bir mücadeledir. Bu mücadele içerisinde en sade vatandaşın en yetkili makamlara kadar herkes görev ve sorumluluk düşmektedir.

## 2. AFET ACİL YÖNETİM PLANLAMASI

Bu kavram hükümetlerin, örgütlerin ve toplulukların karşılaştıkları risklere karşı daha etkin stratejiler belirlemelerini öngörmektedir<sup>19</sup>. Aktif olan planlama süreci şu sonuçları içerir<sup>20</sup>:

<sup>16</sup> Schneider, 'Hazard ...',

<sup>17</sup> Schneider, 'Hazard ...',

<sup>18</sup> Schneider, 'Hazard ...',

<sup>19</sup> Emergency Management Australia (EMA), *Australia Emergency Manual, Disaster Medicine*, (Canberra: Commonwealth of Australia, Second Edition, 1999)

- Topluluğun zararlarının, hasar görebilecek yerlerinin, afetin getireceği risklerin değerlendirilmesi,
- Hazırlılık, engelleme, telafi etme stratejileri,
- Tüm birimlerin rollerinin ve sorumluluklarının anlaşılması,
- Acil yönetim ağlarının kuvvetlendirilmesi,
- Kapsamlı bir yazılı plan.

1992'de Dennis Parker, Acil Yardım Planlama Politikası'nın ilkelerini tanımlamıştır. Ulusal temelde ele alınması gereken özellikler olan bu ilkeler şunlardır:

- Birleşik bir yasal çerçeve içinde yasal güçler ve görevler ortaya konmalıdır;
- Sağlam bir örgütsel yapı;
- Yargı sınırlarını üst üste geçiren afetlerle ilgili politikalar belirlemek;
- Merkezi hükümete kılavuzluk ve koordinasyon;
- Yeterli mali ve insan kaynakları;
- Yüksek düzeyde bilgi değişimi;
- Düzenli düzenlemeler ve inceleme;
- Yakın kayıpları ile ilgili bilgi desteği;
- Temel aktörler ve araştırmacılar arasında uygun araştırma;
- Düzenli eğitilen acil yardım planlamacıları;
- Mevcut kurumlarla bilgisel ve yapısal entegrasyon<sup>21</sup>.

Afet temel planları, oluşacak bir afetin etkilerine karşılık verme, bunları giderme ve azaltma konularındaki ana hareket noktalarını saptamalı, söz konusu afetinin etkilerinin giderilmesi konusunda sorumlu olacak hükümet kurumlarının da yetki ve sorumluluklarının çerçevesini çizmeli, ayrıca afetten etkilenen kişilerin ve menkul ve gayri menkul malların rehabilitasyonunu ve restorasyonunu da öngörmelidir<sup>22</sup>.

Afet planlarının uyması gereken temel kriterler vardır. Bu kriterler<sup>23</sup>:

- Plan dokümanından çok planlama süreci üzerinde odaklaşmalıdır.
- 'Kumanda ve Kontrol Modeli'ne karşı koordinasyonu vurgulamalıdır.

<sup>20</sup> Jonathan Abrahams, 'Disaster Management in Australia: The National Emergency Management System', *Emergency Medicine*, (Disaster Medicine Series, Cilt 13: 165-173, 2001)

<sup>21</sup> J.P. Rockett, 'A Constructive Critique of United Kingdom Emergency Planning', *Disaster Prevention and Management*, (Cilt 3, Sayı 1, ss: 47-60, 1994)

<sup>22</sup> Comprehensive Emergency Management Plan 2002, *The State of Florida Comprehensive Emergency Management*, (February, 2002)

<sup>23</sup> E.L. Quarantelli, 'Disaster Related Social Behavior: Summary of 50 Years of Research Findings' *Disaster Research Center*, (University of Delaware, <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp280.pdf>, 2000)

*Kumanda ve kontrol modeli; doğal afetlerin, gündelik yaşamı, bireysel davranış etkinliğini ve sosyal örgütlerin kapasitesini büyük ölçüde düşürecek derecede ke-sintiye uğratacağı varsayımına dayanmaktadır<sup>24</sup>.*

- Bütün toplumu kapsmalıdır.
- Belirli ayrıntılar yerine genel prensipler üzerinde odaklaşmalıdır. Kompleks ve ayrıntılı hazırlık planları yerine genel ve basit prensiplere dayanan genel bir hazırlık planı geliştirilmelidir.
- Geçmişten çok geleceğe yönelik olmalıdır.
- Ajana özgü (afete göre ayrı) olmaktan çok jenerik (genel) olmalıdır.

Afet planlarının temel hedefi, kapsamlı afet yönetimi için etkin bir sistem çerçevesi çizmektir. Bu şekilde<sup>25</sup>:

- Doğal ve teknolojik afetler veya düşmanca faaliyetler sonucunda mal, mülk ve cana gelebilecek zararların en aza indirilmesine çalışma,
- Afetlerde yaşamların ve malların zarar görmesini engelleme ve ortaya çıkan zararı giderme konusunda etkin faaliyetlerde bulunma,
- Afetlere karşı tüm merkezi ve yerel kaynakların ve planların etkin şekilde kullanılması,
- Acil durumları ani ve düzenli olarak uygulanacak restorasyon ve rehabilitasyon programları ile giderme,
- Yetersiz planlama ve düzenlemeler nedeniyle oluşabilecek veya ağırlaşabilecek acil durumların tanınması, saptanması, önlenmesi ve azaltılması vb. faaliyetler gerçekleştirilebilir.

İyi bir afet planlaması Quarantelli'ye göre<sup>26</sup> doğal afetlerle ilgili kamusal ve özel kesimlerin çabalarının bütünleştirilmesi ve eylemlerinin birbirine bağlanması ile mümkün olabilir. ABD'de afet araştırma merkezi afete hazırlıklılık planlamasında şu genel ilkeleri ortaya koymuştur<sup>27</sup>.

- Bilgi paylaşımını sağlamak için toplantılar düzenlemek,
- Afet provaları ve simülasyonları yapmak,
- Eğitim, bilgi transferi ve değerlendirmeleri için teknikler geliştirmek,
- Karşılıklı almayış memorandumları ve yardım anlaşmaları formüle etmek,
- Planlama sürecine giren bireylerle kamuyu eğitmek,

<sup>24</sup> E.Alper Güvel, *Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi*, (İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Ekim, 2001)

<sup>25</sup> Comprehensive Emergency Management Plan 2002, *The State...*,

<sup>26</sup> E.L. Quarantelli, 'Disaster ...',

<sup>27</sup> Wynona K. Burling ve Adrienne E. Hyle, 'Disaster Preparedness Planning: Policy and Leadership Issues', *Disaster Prevention and Management*, (Cilt 6, Sayı 4, ss: 234-244, 1997)



- Gereken maddi kaynakları toplamak, kullanıma hazır hale getirmek,
- Kamu eğitimi aktiviteleri gerçekleştirmek,
- Katılımcı gruplar arasında enformal bağlar kurmak,
- Olası tehlikeler ve zararlar için bilgi iletişimini sağlamak,
- Örgütsel acil durum planları oluşturarak bunları tüm toplumu öngören kapsamlı acil durum planlarıyla birleştirmek,
- Somut materyalleri ve stratejileri devamlı olarak güncelleştirmek.

Afet planlaması ile ilgili önemli tartışma afet planlarının nasıl olacağı ile ilgilidir. Her afete göre ayrı ve farklı planlar mı hazırlanmalı yoksa tüm afetleri içeren plan mı yapılmalıdır? Dünyanın pek çok ülkesinde afet planlaması eğilimi, her afete göre ayrı ve farklı plan organize etme yönündedir. Bunun sonucunda tehlikeli kimyasallara, depreme, yangına, kasırga tehditlerine, sellere, nükleer vb. krizlere 'ayrı' planlar hazırlanmaktadır<sup>28</sup>. Bu eğilimin temelinde 'madem ki doğal afetlerin fiziksel özellikleri ve orjinleri ayrıdır, öyleyse bunlara yönelik afet planlaması da farklı farklı olmalıdır' düşüncesi yatmaktadır. Ancak bu Quarantelli'ye göre<sup>29</sup> yanlış bir eğilimdir. Çünkü hazırlık, tepki, toparlanma ve azaltım süreçlerinin ya da genel olarak afet planlamasının insan, grup, örgüt, topluluk yönleri bir bütün olarak ele alınmalıdır.

Toplumsal katılımın öneminin farkında olan pek çok ülkede doğal afetlere ve sonuçlarına ilgisiz olan toplumsal kesimlerin katkısının artırılmasını sağlayacak çalışmalar söz konusudur. Örneğin, Yeni Zelanda'da afet planlamasının temelinde, afet öncesinde zarar azaltma çabası içerisinde olmayan topluluklara, iyileştirme yardımı yapılması vardır. Toplumdan, risklerini öncelik esasına göre sıralamaları ve kendilerinin karşılayabileceği potansiyel kayıpları tahmin etmeleri istenir<sup>30</sup>.

Afet planları, ufak yada büyük afet niteliğindeki her türlü acil durumu içerecek nitelikte olmalıdır. Ayrıca acil durum yaratan afetin büyüklüğüne bakmadan ülke çapındaki bütün birimlerin hareketlerini içermeli ve bunlar arasındaki koordinasyonu da sağlamalıdır. Bu çerçevede afet planları<sup>31</sup>;

- Kapsamlı afet yönetim planlaması için ülke çapında temel politikalar ve program stratejileri oluşturur,
- Acil durumu daha başlangıcından itibaren gözlemlemeyi ve sonrasında oluşacak zararları gidermeyi ve bunları önlemeyi öngörür,

<sup>28</sup> E.Alper Güvel, *Doğal...*, ss: 117

<sup>29</sup> E.L. Quarantelli, 'Technological And Natural Disasters And Ecological Problems: Similarities And Differences in Planning For And Managing Them' *Disaster Research Center*, (University of Delaware <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/192.pdf>, 1993)

<sup>30</sup> Russell R. Dynes, 'Dealing With Disaster in The 21 St Century' *Disaster Research Center*, (University of Delaware, <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/269.pdf>, 1998)

<sup>31</sup> Comprehensive Emergency Management Plan 2002, *The State...*

- Devlet kurumları arasında koordinasyon temelinde ani müdahale ile ilgili mekanizmaları tanımlar,
- Aynı zamanda, uygun devlet kurumlarının, özel sektör kurumlarının ve gönüllü kurumların afetlerle ilgili fonksiyonlarını ortaya koyar.

Doğal afetler karşısında merkezi ve yerel yönetimlerin elindeki olanakların çoğunlukla toparlamayı başarmada yetersiz kaldığı yapılan çalışmalar açıkça göstermektedir. Bu açığın kapatılabilmesi Quarantelli'ye<sup>32</sup> göre merkezi ve yerel yönetimlerin yanında özel sektörün, ulusal ve uluslar arası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin azaltım sürecine aktif biçimde katılımlarının sağlanmasına bağlıdır.

### 3. AFETLERE İLİŞKİN ACIL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA ESASLARINA DAİR YÖNETMELİKTE AFET PLANLAMASI

15 Mayıs 1959 tarih ve 7269 sayılı kanuna dayanarak; 1 Nisan 1988 tarih ve 88/12777 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (8.5.1988 tarih ve 19808 sayılı RG) yayınlanarak yürürlüğe giren, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinde yönetmeliğin amacı; '*...Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek...*' olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğin kapsamı, 2. maddesinde; acil yardım hizmetlerini yürütmekle görevli, vali ve kaymakamlar, bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile askeri birlikler ve Kızılay'ın, afetten önce yapmaları gerekli acil yardım planları ve afet sırasında yapacakları acil yardım hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği görevler, işbirliği, koordinasyon ve karşılıklı yardımlaşma esasları olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, vali ve kaymakamlar, görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler, ilgili mevzuat ve bu yönetmelik gereğince düzenlenecek acil yardım planları ve acil yardımla ilgili yönergelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten ayrı ayrı sorumludurlar. İkinci fıkrada ise, afetin meydana gelmesinden itibaren, alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amirinin sorumlu olduğu açıkça düzenlenmiştir.

<sup>32</sup> E.L. Quarantelli, 'The Disaster Recovery Process: What We Know And Do Not Know From Research', *Disaster Research Center*, (University of Delaware. <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp286.pdf>, 2000)

Yönetmeliğin 5. maddesinde 'acil yardım' kavramı, afetzedeleri kurtarma, yaralılara ilk yardım ve tıbbi tedavi yapma, aç ve açıkta kalan ailelerin geçici barındırılması ve bunların yiyecek, giyecek, ısıtma, aydınlatma ve diğer ihtiyaç maddelerinin karşılanması ve salgınları önlemek için yapılacak yardımlar şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin 7. ve 8. maddelerinde yukarıda değindiğimiz Afet Yasasında vali ve kaymakamlara tanınmış bulunan olağanüstü yetkiler bentler halinde daha da açık hale getirilmiş; tüm resmi ve özel kuruluşlar ile tüzel ve gerçek kişilerin, kendilerinden istenecek veya yükümlülük konulacak arazi, arsa, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile giyecek ve diğer maddeleri verecekleri; gerek afetzedelerden ve gerekse acil yardım hizmetlerinde çalışanlardan yaralanan, sakatlanan ve hastalananların en yakın hastanelere sevk edileceği ve sevk edildikleri sivil ve askeri tüm resmi ve özel hastane ve tedavi yerlerinin bu kişileri kabul ve tedavie mecbur oldukları; resmi sağlık kuruluşlarında tedavi edilenlere parasız bakılacağı, özel hastane ve tedavi yerlerinde tedavi edilenlerin ise giderlerinin sonradan Afetler Fonu'ndan ödeneceği sarih olarak düzenlenmiştir. Gene bentler arasında, afet hizmetlerinin yoğunlaşması halinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın isteği üzerine ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların, yeteri kadar teknik ve idari personeli, hizmet için lüzumlu araç, gereç ve malzemeyi ve bunların kullanılması ve tamirleri ile ilgili ekipmanı geçici olarak bu bakanlık emrine vermekle yükümlü oldukları da açıkça belirtilmiştir.

Yönetmeliğin çarpıcı özelliklerinden biri, henüz afet olmadan önceki bir aşamada acil yardım planlarının hazırlanması zorunluluğu getirmesi, il ve ilçe bazında acil yardım teşkilatları ile kurtarma ve yardım ekipleri kurulmasını öngörmesidir. İdarenin bu görevleri yerine getirme konusunda herhangi bir takdir yetkisi yoktur; öngörülen işlerin tamamı, idarenin yerine getirmek zorunda olduğu görevlerdendir. Yönetmeliğin üçüncü kısmında 'Acil Yardım Planlamasının Genel Esasları' dört madde halinde ele alınmıştır.

Yönetmeliğin 10. maddesi Acil yardım planları yapmaktan sorumlu makamların *Koordinasyon ve İşbirliği* ile ilgili yükümlülüklerini tanımlamaktadır.

10. maddenin (a) bendine göre; '*Bakanlık, kurum ve kuruluşlar kendilerine ait kaynakları en doğru şekilde tespit etmekten ve doğru bilgi vermekten sorumludur-* lar', (b) bendine göre; '*İl ve ilçelerin afet acil yardım planları, yardım sağlamaktan sorumlu garnizon ve askeri birlikler komutanlıklarının planları ile askeri acil yardım planları da vali ve kaymakamlar ile koordineli olarak hazırlanur*', (c) bendine göre; '*Afetler acil yardım planları hazırlanırken, Başbakanlık Sivil Olağanüstü Hal ve Savaş Hazırlıkları Planlama Direktifinde yapılacağı belirtilen sivil savunma planlarıyla koordine edilir*',

Yönetmeliğin 11. maddesi acil yardım planlarının yapılmasında dikkate alınacak başlıca faraziyeleri tanımlamaktadır.

11. maddenin (a) bendine göre; 'Olacak afetin geçmiş yıllarda o bölgede olmuş en büyük çaplı afetten daha büyük ve kapsamlı olabileceği, geçmişte bilinen afet hasarı yoksa deprem bölgeleri haritasındaki deprem tehlikesiyle muhtemel su baskınlarının dikkate alınabileceği', (b) bendine göre; 'Deprem ve benzeri afetlerde yangınların çıkabileceği, yangın afetlerinde çok büyük patlamaların, ayrıca sınai ve enerji tesislerinde yangın, patlama ve gaz kaçaklarının olabileceği', (c) bendine göre; 'Hasara uğrayan ve yıkılan binaların çok olabileceği, açıkta kalan ailelerin iskan problemlerinin artabileceği', (d) bendine göre; 'İç ve dış ulaşım ihtiyacının çok artabileceği', (e) bendine göre; 'Ulaşım yollarında ve tesislerinde hasarlar meydana gelebileceği, ulaşımın bir süre aksayabileceği veya durabileceği', (f) bendine göre; 'Barajların, santallerin, akaryakıt depo ve tesislerinin ve diğer önemli bina ve tesislerin afette hasar görebileceği veya tamamen yıkılabileceği', (g) bendine göre; 'Radyo, telefon, telsiz haberleşmesinin aksayabileceği', (h) bendine göre 'Elektrik ve içme suyu tesislerinin çalışamaz hale gelebileceği, susuzluğun baş gösterebileceği, halkın karanlıkta kalabileceği', (i) bendine göre; 'Afetin gece veya sabaha karşı meydana gelebileceği, kış veya yaz şartlarından birisinde olabileceği', (j) bendine göre; 'Hasarın büyük olabileceği, enkaz altından insanların kurtarılması gerekeceği', (k) bendine göre; 'İhtiyaç maddelerinde özellikle gıda, ilaç ve ısınma maddelerinde ve gereçlerinde sıkıntı meydana gelebileceği', (l) bendine göre; 'Hükümet binası, sağlık tesisleri gibi idare merkezlerinin hasara uğrayabileceği, geçici idare merkezlerine gerek duyulabileceği', (m) bendine göre; 'İlk yardım ve kurtarma hizmetlerinde görevlendirilecek personel ve ailelerinin veya askeri birliklerin de afete maruz kalabileceği', (n) bendine göre; 'Afet bölgesine yardıma giden ekiplerin de barınma, ısınma, yiyecek ve içecek ihtiyaçlarının olabileceği', (o) bendine göre; 'Afet bölgesinde yağmacılık teşebbüslerinin olabileceği', (p) bendine göre; 'Yiyecek, içecek, giyecek, barındırma ve benzeri acil yardım ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve temininde acil yardım süresinin gerekli hallerde daha fazla olabileceği', (r) bendine göre; 'İllerinde tespit edilen muhtemel afetlerin gerçekleştirilebileceği', (s) bendine göre; 'Kış ve yaz şartlarının umumi hayatı etkileyecek derecede olumsuz geçebileceği', farz ve kabul edilir. Yönetmeliğe göre bunlar genel planlamalar için faraziyeler olup, bölgenin özelliği dikkate alınarak vuku bulabilecek her afet için somut faraziyeler tespit edilmeli ve planlar buna göre yapılmalıdır.

Yönetmeliğin 12. Maddesi acil yardım planlamasının temel esaslarını tanımlamaktadır. 12. maddenin a bendine göre; 'Resmi kurum ve kuruluşlarla tüzel ve gerçek kişiler afet sırasında kendilerine verilen görevleri öncelikle yapmaktan, komitece kendilerinden istenen her türlü personel, araç, gereç ve teçhizatı zamanında vermekten sorumluudurlar', (b) bendine göre; 'İl acil yardım planları, il hudutları içinde geçmiş yıllarda meydana gelmiş afet türleri ve büyüklükleri göz önünde bulundurularak o ilde

neydana gelmesi mütemmel en ağır şartları dikkate alacak ve ilin lühdutları içinde bulunan tüm kurum ve kuruluşları kapsayacak şekilde (yönetmelikte belirtilen) Ek: 1 plan örneğine göre düzenlenir', (c) bendine göre; 'Askeri birlik takviye ve destek planlarının yapılmasında ve uygulanmasında, 7269 sayılı Afetler Kanunu, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ve bu kanunlara dayalı olarak çıkarılan yönetmelik esasları dikkate alınır', (d) bendine göre; 'Kurum ve kuruluşlarla askeri birlikler, yapacakları acil yardım planlarında, acil yardım hizmet gruplarının her birine katkılarının ne olacağını açıkça belirtirler', (e) bendine göre; 'Acil yardım hizmetlerini destekleme amacıyla il ve ilçelere gönderilecek asker dışındaki ekipler komitenin emrine girerler', (f) bendine göre; 'Acil yardım hizmet grupları planlamasında, hizmet gruplarında görevlendirilecek kuruluşların kabiliyetleri, güç ve imkanları dikkate alınır', (g) bendine göre; 'İl ve ilçe planlarında hizmet gruplarının görevleri ve çalışma esasları, servislerin yerel imkan ve ihtiyaçlara göre teşkili, servis başkanlarının yetki ve sorumlulukları açık ve kesin bir ifade ile belirtilir', (h) bendine göre; 'Komite üyelerinin toplantılara bizzat katılmaları esastır. Ancak, zorunlu hallerde komite başkanının bilgisi dahilinde yerlerine tam yetkili bir temsilci görevlendirebilirler', (ı) bendine göre; 'Hizmet gruplarının başkanları vali tarafından, servis başkanları ise, bağlı olduğu grup tarafından belirlenir', (j) bendine göre; 'Hizmet grupları komitenin verdiği talimat ve prensip kararlarını uygular, bu uygulama için aldığı detay kararları yerine getirir. Bunların sonucunu belirleyen raporlar valinin onayına sunulur', (k) bendine göre; 'Servis başkanları kendilerine bağlı olarak kurulan ekip başlarına ve ekiplerine görev vermeye yetkili olup, ekip başkanı veya ekipler verilen görevleri kendi müessesesi amirlerinden ve üstlerinden emir beklemeksizin ve gecikmeksizin yapmaktan sorumludurlar. Acil durumlarda sözlü yapılacak istekler sonradan yazılı şekilde dönüştürülür. Servisler, emrindeki ekipleri, hizmetin gereğine göre arttırıp, azaltılabilir', (l) bendine göre; 'Komite, acil yardım hizmet gruplarında görevlendirilecek personel, araç ve gereç listesini (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 2,3 ve 4'e göre kuruluşlardan ister ve hizmet gruplarının ihtiyacını dikkate alarak (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 5 ve 6'ya göre görevlendirilmesini yapar', (m) bendine göre; 'Gruplar, komitece bildirilen personel, araç ve gereci (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 7 ve 8'e göre servislerinde görevlendirir', (n) bendine göre; 'Görevlendirilen personel, araç ve gerecin görevleri ve görev yerleri, personeline tebliğ edilmek üzere ilgili kuruluşa bildirilir', (o) bendine göre; 'Her hizmet grubu, ilgili diğer hizmet gruplarıyla koordinasyon ve işbirliği yaparak kendi görevleri ile ilgili plan tasarısını hazırladıktan sonra afet bürosuna verir. Bu planlar komitece incelenip son şeklini aldığı anda valinin onayı ile kesinleşir', (p) bendine göre; 'İlçedeki plan çalışmaları yukarıdaki esaslar dahilinde ilçe komitesince yürütülür', (r) bendine göre; 'İl ve ilçe planları valinin onayı ile kesinleştikten sonra birer örneği planda görev alan kuruluşlar ile Bayındırlık ve İskan, İşçileri, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlıklarına gönderilir', Plan üzerinde yapılan değişiklikler de ilgili kuruluşlara ve belirtilen bakanlıklara zamanında bildirilir.

(s) bendine göre; 'İl ve ilçe planlarının kapsamı ve tertibi bu esaslara göre düzenlenir'.

*Yönetmeliğin 12. maddesinde belirtilen bu genel esaslar yol gösterici nitelikte olup plana, mahalli şart ve ihtiyaçlara göre eklemeler yapılabilir.*

Yönetmeliğin 13. maddesi acil yardım plan çalışmaları için lüzumlu olan genel bilgiler tanımlamaktadır. Komiteler bu bilgilerden kendi plan konularını ilgilendiren ve gerektiğinde, burada belirtilmeyen diğer lüzumlu bilgileri de toplayacaktır.

13. maddenin a bendinde bölgede etkin olan afetlerle ilgili bilgiler yer almaktadır.

*'Planlama konusu ilçe veya ilin hudutları içindeki yerleşim yerlerinde olmuş veya muhtemel afetlere maruz bölgeleri gösterir harita, plan ve krokiler ile bunlara ait hasar tespit ve afet etüt raporları toplanır. Bu afetlerin yeri, oluş veya rapor tarihi, etkilenen veya etkilenebilecek bina, insan sayısını belirtir afet bilgi cetveli de hazırlanır',*

13. maddenin b bendinde köy ve mahallelere ait genel bilgiler yer almaktadır.

'Yerleşim üniteleri listesi, ilçeler itibariyle köy ve köylere bağlı mahalle, mezra, kom gibi yerlerin adları en son nüfus sayımına göre genel hane ve nüfus sayıları, ilçeye uzaklığı, yol, su, elektrik ve telefon tesisleri durumunu gösteren (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 9 form düzenlenir'.

13. maddenin c bendinde İl ve ilçe merkezlerine ait genel bilgiler yer almaktadır.

c bendinin 1. maddesinde; 'İl ve ilçe bazında Devlet ve il yollarını ve bu yollar üzerindeki köprüleri, ayrıca gar, liman, hava limanı gibi tesisleri gösterir haritalar ile bunlara ait gerekli bilgiler, ilçeler bazında hazırlanır',

c bendinin 2. maddesinde; 'İl ve ilçe imar planlarına işlenerek belirlenecek genel bilgiler'. Bu genel bilgiler şunlardır:

- Olmuş ve muhtemel afete maruz yerler ve afet türleri,
- Açık alanlar, stadyum, park ve bahçeler,
- Konut alanları,
- Mezarlıklar ve kullanılmış, kullanılacak alan kapasiteleri,
- İstasyon ve otobüs terminalleri,
- Hükümet ve adli binalar,
- Askeri kışla ve binalar,
- Ceza ve tevkif evleri,
- Polis ve jandarmanın kullanımındaki bina ve tesisler,
- Diğer resmi bina ve tesislere ait bilgilerde (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 10 forma göre toplanır.

c bendinin 3. maddesinde; *Kullanma ve içme suyu tesisleriyle ilgili; 'Su kaynaklarını, isale ve şebekeyi, terfi hatlarını, biriktirme depolarını, klorlama ünitelerini, klorlama yapılabilecek diğer yerleri ve bunların kapasite ve karakteristikleri ile tehlikeli kirletme riski taşıyan tesis ve yerleri belirten vaziyet planları, varsa bu planların ve tesisle ilgili her türlü tatbikat projesi ve detayları toplanır'*,

c bendinin 4. maddesinde; *'Kanalizasyon, elektrik ve havagazı tesislerine ait tüm bilgiler'*. Bu bilgiler;

- Kanalizasyon tesisleri ve deşarj yeri özelliği,
- Elektrik tesisleri,
- Havagazı tesisleri, adı altında toplanır.

c bendinin 5. maddesinde; *'İtfaiye teşkilatı olan kuruluşların itfaiye hizmetleri ile ilgili personel, araç, gereç ve takım malzemeleri cins ve miktarlarına ait listeler düzenlenir'*,

c bendinin 6. maddesinde haberleşme tesisleriyle ilgili; *'Telefon, telgraf, teleks ve benzeri haberleşme tesis ve şebekeleri il veya ilçe yerleşim planı üzerine işlenir'*, *'Kamu ve özel sektördeki teleks, faksimile gibi yayın araçlarına ait bilgiler (yönetmelikte belirtilen) örnek Ek: 11 forma göre toplanır'*,

c bendinin 7. maddesinde sağlık ve sosyal yardım tesisleriyle ilgili; *'Kamu ve özel sektörün sağlık ve sosyal yardım tesis, personel araç ve gereç imkanlarına ait bilgiler örnek Ek: 12 forma göre, hastane olarak kullanılacak yataklı kurum, bina ve tesislere ait bilgiler örnek Ek: 13 forma göre, ayrıca, tıbbi malzeme, ilaç, kan ve benzeri ihtiyaç maddeleri stok durumları ile özel ve ferdi çalışan sağlık personeli hakkında da bilgiler toplanır'*,

c bendinin 8. maddesinde; *'Toprak Mahsulleri Ofisi, Orman Ürünleri, Kömür İşletmeleri, Tekel, Sümerbank, Et-Balık, Tarımsal İşletmeler gibi önemli kuruluşların kapasiteleri, stok durumu; stoklama ve ikmal imkanları tespit edilir'*,

c bendinin 9. maddesinde; *'Giyim, gıda ve öteki ihtiyaç maddeleri üreten ve pazarlayan özel kuruluş ve tesisler hakkında bilgiler toplanır'*,

c bendinin 10. maddesinde; *'Kızılay Teşkilatının bölgedeki stok durumu, dağıtım ve ikmal imkanları belirlenir'*,

c bendinin 11. maddesinde akaryakıt ikmal tesisleriyle ilgili; *'İl veya ilçe hudutları içindeki akaryakıt istasyonları gösterir haritalar veya listeler, bunların kapasite ve stok durumlarını gösterir listeler ile ikmal imkanlarını belirleyen rapor ve bilgiler toplanır'*,

c bendinin 12. maddesinde; Tamir ve onarım tesisleriyle ilgili; '*Kamu ve özel sektöre ait tamirhane ve atölyelerin kapasite ve karakteristiklerini ve diğer hususiyetlerini içeren bilgiler iştigal konularına göre toplanır*',

c bendinin 13. maddesinde; '*Kurtarma, enkaz kaldırma, yapım ve onarım konularında görev verilebilecek diğer kamu ve özel kuruluşların güç ve kaynakları hakkında bilgiler toplanır*', ibareleri yer almaktadır.

Toplanan bu bilgiler, cetvel, plan, kroki gibi bölümler halinde '**Genel Bilgi Dosyası**'nda toplanır ve yapılacak planlarda esas alınır.

## SONUÇ

Ülkemizde afet planlamasının yukarıda verilen bilgilerden de anlaşıldığı gibi detaylı olarak yönetmelikle düzenlendiği görülmektedir. Ancak sadece yazılı yönetmeliğin bulunması afetleri önlemede etkili olamaz. Bu nedenle yönetmeliğin uygulanmasının yanında bir takım önlemlerin alınması gerekmektedir.

Doğal afetlerle mücadele, her şeyden önce doğadaki mevcut tehlikelerin iyi bilinmesi ve bu tehlikelerin doğurabileceği riskleri azaltabilmek için, doğanın en akılcı yol ve yöntemlerle kullanılmasını gerektiren bir mücadeledir. Bu mücadele içerisinde en sade vatandaştan en yetkili makamlara kadar herkese görev ve sorumluluk düşmektedir. Mevcut afet yönetim yapımızda yerel yönetimlere ancak afet sonrasında ve sınırlı sayıda görev düşmektedir. Diğer ülkelerde yerel yönetimlerin son derece önemli işlevleri vardır. Yerel nitelik taşıyan afet konusunda yerel yönetimlere afet öncesini de kapsayacak şekilde daha büyük roller verilmesi gerekmektedir. Türkiye'de doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve halkın görev, yetki ve sorumlulukları arasında rasyonel dengeler oluşturulamamış ve her olayın ekonomik maliyeti merkezi yönetimin kıt kaynakları ile karşılanmaya çalışılmıştır. Gönüllü kuruluşların desteği, heyecanı ve uzmanlığı olmadan devletin tek başına afete uğramış toplumların ihtiyacını karşılaması mümkün değildir. Gönüllü kuruluşların afet yönetiminin her safhasında oynayacağı rol ve yapacağı hizmetleri engelleyici kanun ve yönetmelikler düzeltilmeli. Mevcut afet yönetim sistemi incelendiğinde ortaya çıkan durum, bu sistem içerisinde özel sektör ve halkın hiçbir sorumluluk yüklenmemiş olmasıdır. Özellikle, önceden hazırlık ve zarar azaltma safhalarında özel sektör ve halkın katkı üzerinde kalan yasa ve yönetmeliklere uyma zorunluluğu dışında hiçbir sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu zorunluluğa uyulmaması halinde ise, herhangi bir yaptırım yasalarda öngörülmemekte veya yasalardaki çok belirsiz bazı hükümler pratikte uygulanmamaktadır.

Türkiye'de doğal afet zararlarının, afetler olmadan önce yapılacak çalışmalar ve alınacak önlemlerle düşük düzeyde tutulması politikaları yerine, afetler olduktan



sonra yara sarma politikalarına önem ve öncelik verilmiştir. Ülkemizin afet sonrası yıkım ve yara sarma sarmalından çıkması sağlanmalıdır. Bu da müdahale ve iyileştirme çalışmalarından oluşan kriz yönetiminden daha çok, zarar azaltma ve hazırlık çalışmalarından oluşan risk yönetimine önem verilmesi; kriz ve risk yönetiminin birleşiminden oluşan bilimsel ve bütünlük afet yönetimi sistemi uygulanması ile sağlanabilir. Bütün tehlikeleri, acil durum ve afet yönetiminin tüm paydaşlarını, tüm kaynakları ve afet yönetimin bütün safhalarını içeren bütünlük ve bilimsel afet yönetimi sisteminin ülkemizde oluşturulup uygulanması için de özgün problemlere yönelik bilgi üretmek, bilgiyi transfer etmek ve örnek modeller oluşturmak için özgün projeler üretebilen üniversitelerimizle işbirliği yapılmalıdır. Bilimsel ve bütünlük afet yönetim anlayışı, etkili ve uygulanabilen stratejik planlamalarla gerçekleştirilebilir. Ülkemizdeki afet planlama sistemi bu anlamda çok büyük eksiklikler içermektedir. Planlama sistemimiz genellikle taşrada olabilecek küçük çaplı afete cevap verecek ölçüde oluşturulduğundan, etkisi bölgesel olan bir afette son derece yetersiz kalmaktadır. 17 Ağustos depremi sonrası afetten etkilenen hiçbir il ve ilçede bu planlar uygulanamamış, planı gerçekleştirecek hizmet grupları faaliyet gösterememiştir. Bunun en büyük nedeni ise, planda görev alacak olanların o afet bölgesi içinde kalan görevliler olmasıdır. Plan, bu görevlilerin afettede olabileceğini göz önünde bulundurmadığından büyük çaplı afetlerde uygulanamamaktadır.

Ülke çapında kurumsal afet hazırlık yapısı mutlaka güçlendirilmelidir. Önemli kentsel yada endüstriyel merkezler için teknolojik afetlerle ilgili senaryoları da içeren bölgesel afetlere karşı hazırlıklı olma planları hazırlanmalıdır. Ülkemizde afete yönelik önemli bir eğitim eksikliği mevcuttur. Türkiye'de ülkenin karşı karşıya olduğu deprem ve diğer doğal afet tehlikeleri halka mal edilememiş ve bu konuda yaygın ve etkili bilgilendirme ve eğitim programları başarıyla uygulanamamıştır. Oysa bilinmelidir ki, afet sonrası görevli ekiplerin gelmesine kadar geçen sürede, afetzedelerin % 90 kadarı o yöre insanlarınca kurtarılmaktadır. Afetin boyutu büyük olduğunda ise mevcut arama kurtarma imkanları ve ekipleri zaten yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle halkın başta arama kurtarma ve ilkyardım olmak üzere afete karşı eğitilmesi gerekmektedir. Mahalle ve semt bazında afet yönetimi konusunda gerekli yerel örgütlenme, eğitim ve tatbikatlar yapılmalıdır. Afetlere dayanıklı bir toplum oluşturmak için afetlerin zararlarını azaltmak ve afetlere hazırlık çalışmalarını birlikte, afet eğitimi ve tatbikatları merkezi ve yerel tüm seviyelerde mutlaka yapılmalıdır. Bu konuda Japonya örnek alınabilir.

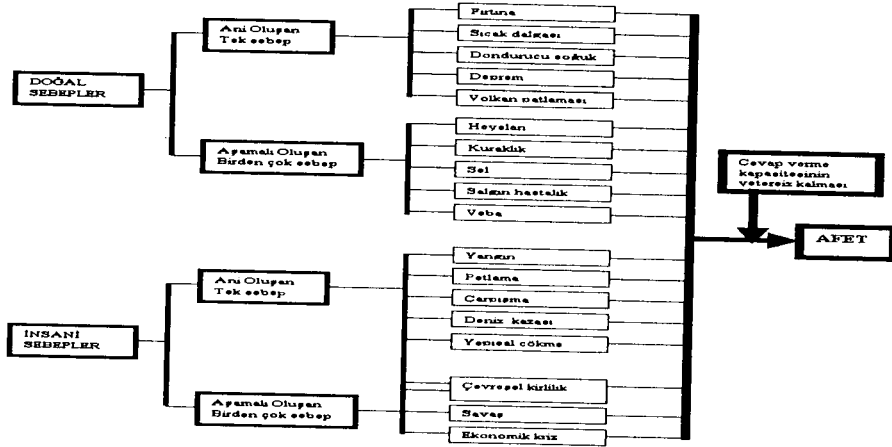
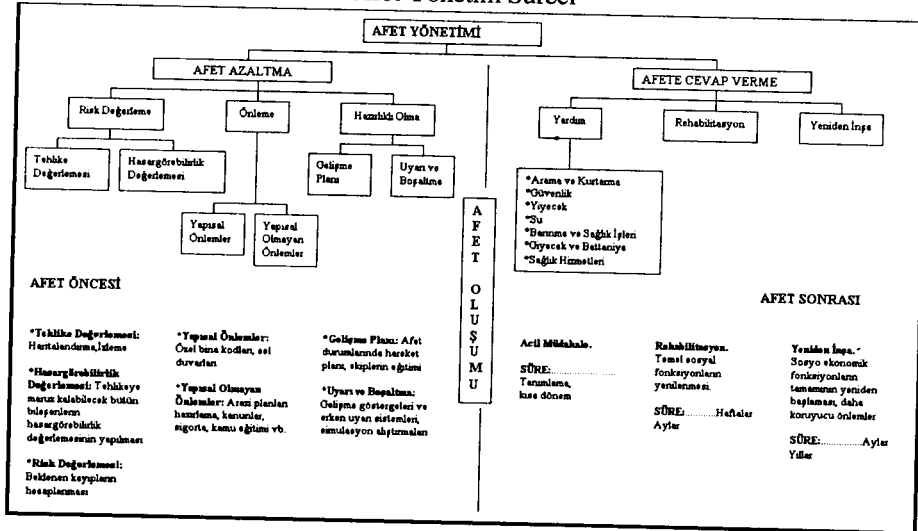
Planlama sistemimizin afet türleri ve etkileri açısından bir ayırım gözetmemektedir. Oysa her afet olayı senaryosu farklı planlara ihtiyaç duyar. Etki boyutu ne olursa olsun bütün afet olaylarına uygulanabilecek tek bir plan oluşturma anlayışı son derece yanlıştır. Farklı senaryolara göre hazırlanmış, tatbikatlarla desteklenen, amaca ulaşmak için gerekli araç gereç ve personeli kapsayan nitelikte ve her şeyden öte

uygulanabilen planların oluşturulması gerekmektedir. Bu planlar, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte ayrı ayrı ama birbiriyle uyumlu olarak hazırlanmalıdır. Ayrıca planlar doğal afetler dışındaki teknolojik afetler gibi diğer afet türlerine göre de senaryolar üretebilecek şekilde çeşitlendirilmelidir. Beklenen afetin olası genel sonuçlarını yansıtan ve afetin zararlarını azaltmaya yönelik stratejilerin bir derlemesi olan 'Afet Master Planları' riskin azaltılmasına yönelik temel adımdır. Öncelikle yerel yönetimlerin buldukları bölge ile ilgili afet senaryoları ve sonrada bu senaryoları temel alan 'afet yönetimi planları' hazırlanmaları sağlanmalıdır. Bu konuda, İzmir Deprem Master Planı (Radius Projesi), İstanbul Deprem Senaryosu ile ODTÜ'de sürdürülen atölye çalışmaları (Gerede vb.) vb. çalışmaların, teker teker veya topluca ele alınabilecek biçimde, ilgililerince aktarılacağı etkinlikler düzenlenebilir.

Her yerel yönetim kendi bölgesi için afet yönetim merkezi oluşturmalıdır. Yerel afet yönetim merkezi, yerel yönetim biriminin parçası olarak düzenlenmeli ve kendi bölgesi hakkındaki afet yönetimi ile ilgili konularda uzmanlaşmalı, bölgedeki yerel yönetim organları ve bölgede afet yönetimiyle ilgili rol oynayacak diğer aktörler ile birlikte başta risk azaltımı ve engellenmesi olmak üzere kendi bölgesinde afet yönetimi konusunda bütünleştirilmiş ve koordineli bir yaklaşım oluşturmalıdır. Ayrıca; afet yönetimi konusunda bölgede bilgi toplama merkezi olarak faaliyet göstermeli, bölgede afet yönetiminden sorumlu olabilecek özel sektör kurumları, topluluklar ve bireyler gibi diğer aktörler için yardım ve danışma birimi olarak faaliyet gösterebilmeli, bölgede afet yönetimiyle ilgili olarak gerekli olabilecek fonların sağlanmasında yardımcı olmalı ve merkezi yönetimin ilgili kurumlarına afet yönetimi ile ilgili konularda gereken önerileri yapabilmelidir.

Afet Planları yapılırken, diğer illerin destek planları da mutlaka geliştirilmelidir. Planlar katkıda bulunabilecek meslek kuruluşlarının önerileri ile zenginleştirilmelidir. Sosyal bilimci, plançı, mimar, inşaat mühendisi, deprem mühendisi, zemin mekanikçisi, jeoloji mühendisi, jeofizik mühendisi, sismolog, jeodozi mühendisi, makine mühendisi, elektrik mühendisi, harita mühendisi, vb. depremle ilgili meslek dallarının ve farklı mesleklerin deprem risklerinin belirlenmesi ve azaltımındaki rollerinin de tanımlanması gerekir.

## ŞEKİLLER

Şekil 1  
Tehlikeler ve Afetler: Sınıflandırma<sup>33</sup>ŞEKİL 2  
Afet Yönetim Süreci<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Addis Abada, 'Disaster & Emergencies, Definition', WHO/EHA, (Training Package, Panafrican Emergency Training Centre, March 2002)

<sup>34</sup> Addis Abada, 'Disaster ...',