

Karmaşık Bir Kamu Yönetimi Sorunu Olarak Kriz ve Afet Yönetimi: 2024 Trabzon Sel Afeti ¹

Crisis and Disaster Management as a Complex Public Administration Problem: 2024 Trabzon Flood Disaster

Ali YILMAZ *

Makale Geliş Tarihi / Received : 01.05.2025
Makale Kabul Tarihi / Accepted : 14.11.2025

ÖZET

Sel, deprem, salgın hastalıklar, büyük ekonomik buhranlar, bireysel ve toplumsal yaşama ciddi zararlar veren diğer olaylar, yönetimin olağan çalışma düzeni içinde baş edemeyeceği ve tüm devlet ve yerel aktörlerin üst düzey koordinasyon içinde birlikte çalışmasını gerektiren krizlere yol açmaktadır. Bu çalışmada, Eylül 2024'te Trabzon'un doğu ilçelerinde meydana gelen yoğun yağışlar sonrası yaşanan sel felaketinde kurumların olaya müdahalesi ve yönetim süreçleri bir vaka çalışması olarak incelenmiştir. Araştırma, kriz/afet yönetiminde teori ve pratiği harmanlayarak en güvenilir sonuçlara ulaşmayı hedeflemiştir. Afetten hemen sonra, il valisi/vali yardımcısı başkanlığında İl AFAD (Kriz) Merkezi toplantıları yapılmış ve yürütülen çalışmalar detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Trabzon Valiliği koordinasyonunda müdahale aşaması ve sonrasındaki iyileştirme faaliyetlerine toplam 14 afet çalışma grubu katılmıştır. Etkilenen vatandaşlara acil yardımların ulaştırılması, hasar tespitlerinin yapılması gibi hayatın normale dönmesi için yapılan tüm iyileştirme faaliyetleri, afet ve acil durumlarda "bütünleşik kamu yönetimi" anlayışıyla tüm devlet kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gerektiğini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu anlamda, Trabzon 2024 Sel Afeti'nde başta valilik olmak üzere mülki idarenin, AFAD'ın tüm kurumları harekete geçiren planlama yaklaşımı doğrultusunda, afet/kriz yönetiminin en kritik unsurları olan liderlik, koordinasyon ve iş birliği mekanizması rolünü üstlendiği görülmüştür.

Anahtar Kavramlar: *Kriz/Afet Yönetimi, Trabzon Sel Afeti, Mülki İdare, AFAD Merkezi.*

ABSTRACT

Floods, earthquakes, epidemics, and major economic depressions that cause serious damage to life lead to crises that the administration cannot cope with within its ordinary working order and that require all state and local actors to work together in high-level coordination. In this study, the responses and management processes of institutions in the flood disaster that occurred after heavy rainfall in the eastern districts of Trabzon in September 2024 are examined as a case study. The research aims to reach the most reliable insights by blending theory and practice in crisis/disaster management. Immediately after the disaster, crisis center meetings were held under the chairmanship of the provincial governor/deputy governor. 14 disaster working groups were involved in the intervention phase and subsequent recovery activities under the coordination of the governorate. Recovery activities to normalize life such as providing emergency aid to the affected citizens, making damage assessments, etc. demonstrated that all state resources should be used effectively and efficiently with the understanding of "integrated public administration" in emergencies. The provincial administration undertook the roles of leadership, coordination and cooperation mechanism, which are the most critical elements of disaster/crisis management, in line with AFAD's planning approach that mobilizes all institutions.

Keywords: *Crisis/Disaster Management, Trabzon Flood Disaster, Provincial Administration, AFAD Center.*

¹ Bu makale, 24-26 Nisan 2025 tarihleri arasında Trabzon'da düzenlenen 26. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR26) sunulan "Karmaşık Bir Kamu Yönetimi Sorunu Olarak Kriz ve Afet Yönetimi: 2024 Trabzon Sel Afeti" başlıklı çalışmanın ve yine genişletilmiş özeti KAYFOR26 bildiri özet kitabında yayımlanmak üzere gönderilen bildirinin makaleye dönüştürülmüş hâlidir..

* Dr. Mülki İdare Amiri-Trabzon Vali Yardımcısı, ali.57yilmaz@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-2586-0483

GİRİŞ

Bu çalışmada, 2024 yılının Eylül ayında Trabzon'un doğu ilçelerinde (Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra) gerçekleşen aşırı yağışlar sonrası meydana gelen sel afetine kurumların müdahalesi ve yönetim süreçleri bir örnek olay olarak incelenmiştir. 20.09.2024 tarihinde bahsi geçen ilçelerde ortalama 165 kg/m² yağış düşmesi sonucu çok sayıda ev, iş yeri sular altında kalmış, kamu tesisleri ve yollarda ciddi zararlar oluşmuş, kurtarma çalışmaları ve yaşamı normale döndürme faaliyetleri günlerce sürmüş, sonuçta yaralı kurtarılacak tedavi edilenler dışında sel anında kaybolan bir kişi de hayatını kaybetmiştir.

Bilindiği üzere sel, deprem, salgın hastalık, büyük ekonomik krizler gibi birey ve toplum yaşamına ciddi zararlar veren olaylar, idarenin olağan çalışma düzeni içinde çözemediği; tüm devlet kurumlarının ve yerel aktörlerin üst düzey koordinasyon içinde birlikte çalışmasını gerektiren krizlere yol açmaktadır. Bir kriz/afet yönetimi örneği olarak bu afet sürecini ve sonrasında yapılan hayatı normale döndürmeye yönelik kapsamlı çalışmaları incelemek, genel olarak devlet ve kamu yönetiminin işleyişini analiz edebilmek ve gelecekte daha hızlı, daha etkin tedbirleri hayata geçirebilmek bakımından çıkarılması gereken dersleri anlamak bakımından hayati bir önem taşımaktadır (Covid-19 kriz yönetimi bakımından yönetim aktörleri arasında koordinasyon ve iş birliği gibi temel ilkelerin nasıl uygulandığını inceleyen bir alan araştırması için bakınız: Hattke, F. ve Martin, H. 2020).

Çalışma, seçilen örnek olay üzerinden yapılacak tartışmalarla genel olarak kamu yönetiminin özelde de taşra mülki idare sisteminin, “bütünleşik kamu/afet yönetimi” anlayışına uygun olarak çalışıp çalışmadığını; bu yönetim anlayışının temel ilkeleri olan liderlik, koordinasyon, iş birliği gibi yönetim tekniklerinin uygulamada nasıl işlediğini ortaya çıkarmayı hedeflemektedir. Araştırma yöntemi bakımından, 2024 Trabzon Sel Afeti olayını, “kendi gerçek bağlamı içinde derinlemesine ve bütüncül olarak inceleme, anlama, betimleme” (Gül, 2015: 20) olanağı sunmayı amaçlayan nitel bir örnek olay araştırmasıdır. Bu kapsamda, öncelikle kriz/afet yönetiminin karmaşık bir sorun olarak ana hatlarıyla çerçevesi çizilecek ve Türkiye’deki kriz yönetimi sistemi özetlenecektir. Bu aşamada, literatür taraması ve mevzuat incelemesi teknikleri kullanılmış olup sonrasında ise söz konusu sel afetinde yaşananlar üzerinde yoğunlaşarak yürütülen faaliyetler, özellikle resmî açıklama ve sunumlarda verilen bilgiler çerçevesinde analiz edilmiştir. Böylece kriz/afet yönetiminde teori ve pratiğin harmanlanarak en güvenilir sonuçlara ulaşılması hedeflenmiştir.

1. AFET VE KRİZ YÖNETİMİ

1.1. Karmaşık Bir Sorun Olarak Kriz ve Afet Yönetimi

Günümüzde çok sık afet ve kriz haberleri almaktayız. Afetler ve bunların neden olduğu krizler insanlık tarihi kadar eski iken modern dünyada bu kadar çok afet ve kriz olması bir yünden giderek karmaşıklaşan toplumsal sorunların bir türevi olarak, diğer taraftan ise iklim değişikliği gibi özünde insan kaynaklı sorunların bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. Elbette hemen her alanda giderek “tek bir köy” haline gelen dünyada yaşanan olayların haber platformlarını ve sosyal medyayı işgal etmesi, kriz toplumu algısını güçlendiren bir faktördür.

Kriz ve afetler birbirlerinden farklı kavramlar olsa da özellikle konuya yönetim bilimleri disiplini açısından bakıldığında, yönetim biçimleri itibarıyla benzer süreçleri içermektedir; ikisinin

de yönetimi acil kriz tedbirlerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Bu tür durumlarda devletlerin/yönetimlerin olağan yönetim düzeniyle baş edemeyecekleri büyük sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ekonomik bunalımlar, büyük göç hareketleri, yaygın toplumsal şiddet olayları gibi günümüzde karşılaşılan birçok krizin doğal afetlerle ilgisi yoktur. Bu anlamda, kriz yönetimi afetleri de kapsayan daha geniş bir kavramsallaştırmadır. Ancak afet ve kriz yönetimi süreçleri birbiriyle yakından ilişkilidir. Bu nedenle bu çalışmada da kriz yönetimi, afet yönetimini de kapsayacak şekilde çoğu zaman birbirleriyle örtüşen bir olağanüstü yönetim şekli olarak alınmıştır.

Literatür incelendiğinde kriz yönetiminin, afet yönetimiyle benzer şekilde, toplumsal hayatta ortaya çıkan aksaklıkların-anormalliklerin, risk belirleme ve hazırlık, krize/afete müdahale ve sonrasında iyileştirme faaliyetleriyle ortadan kaldırılması; kısacası olağan hayata tekrar dönülmesini sağlayan süreçler bütünü olduğu konusunda bir görüş birliği mevcuttur. “Acil tehdidin yıkıcı etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan faaliyetler bütünü” olarak tanımlanan kriz yönetimi, kamuoyu baskısı ve olaydan zarar görenlerin gözünde kabul edilebilir düzeyde acil ve etkin kararlar alınarak uygulanmasını içermesi yönüyle hem krizden etkilenenler hem de kriz yöneticileri bakımından oldukça stresli ve zor bir süreçtir (Boin, A., ‘t Hart, P., Stern, E., v.d., 2017: 29). Kriz/afet yönetiminde sadece olaydan doğrudan etkilenenlerde değil, sürecin sorumluluğunu üstlenen yönetim üzerinde de ciddi bir psiko-sosyal baskı söz konusu olmaktadır. Geniş anlamda kriz yönetimi, krizi doğuran olay ve zaman ile sınırlı olup krize neden olan olay ortadan kalktığında bu olağanüstü yönetim süreci de sona erer (Genç, 2021: 20-21). Hâlbuki ciddi anlamda zararlara neden olan afetlerin yönetiminde afetin ortaya çıkardığı tahribatı gidermek çok uzun zaman alır ve kapsamlı-uzun süreli çalışmalar gerektirir.

Kriz yönetimi sosyal bilimler ve özellikle yönetim bilimleri bakımından oldukça kritik bir konudur ve teorisinin pratikte uygulaması da bir o kadar zor bir disiplindir. Sel, büyük depremler ve yangınlar; 15 Temmuz Darbe Teşebbüsü gibi toplumsal hayatta kapsamlı krizlere sebep olan afet ve olaylarda toplumlar ciddi bir tehdit ve kayıpla karşı karşıya kalmakta; dolayısıyla devletin/kurumların bu süreçte yürüttükleri faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği hayati bir rol oynamaktadır. Ayrıca bu dönemlerde olağan yönetim süreçleri tıkanmakta, tek bir kurum tüm işleri yapamamakta, hatta tüm devlet ve sivil toplum aktörleri birlikte koordinasyon içinde çalışmak durumunda kalmaktadır ki kriz yönetiminin başarısı büyük oranda tüm aktörler arasında güçlü bir iş birliğinin ve koordinasyonunun sağlanabilmesine bağlıdır. Literatür incelendiğinde yönetimlerin/yöneticilerin, liderlik, koordinasyon ve iş birliği kapasitesinin hayati bir öneme sahip olduğu; bu kapasite düzeylerinin kriz yönetiminin başarısıyla yakından ilişkili olduğu görülmektedir (günümüzde devletin sorun çözme kapasitesini ayrıntılı inceleyen kapsamlı bir çalışma için bakınız: Lodge, M. ve Wegrich, K. Ed., 2014). Aynı zamanda yönetim bilimleri bakımından kriz yönetimi, etkili ve verimli bir kriz yönetimini sağlamanın yanı sıra vatandaşların beklentilerini yönetme, katılımı sağlama ve onlara hesap verme, uygulamaların meşruiyetini ve yönetime güven duygusunu devam ettirme gibi çok daha geniş bir çerçevede ele alınması gereken bir süreçler bütünüdür (Christensen ve Lægreid, 2016: 894).

Afetlere ve günümüzde sayısı giderek artan çeşitli krizlere “kötü huylu” ya da “karmaşık” problemler perspektifinden de bakılabilir. Olağan kamusal çalışma düzeniyle afetlerin ve krizlerin doğurduğu sorunlarla baş edilememesi ve bu tür sorunların yaşanmasının önüne geçecek ya da tam olarak çözülmesini sağlayacak kamusal politikalar geliştirilememesi nedeniyle, afetler ve krizler oldukça karmaşık problemlerdir. Modern yönetim anlayışında, bilimsel yaklaşımlarla tam olarak

anlaşılamayan, kötü huylu bir tümör gibi giderek toplumsal sisteme yayılan, kesin çözümü konusunda net fikir ortaya konulamayan, çözüme karşı oldukça dirençli karmaşık problemler, standart rasyonel-teknik kamu yönetimi çalışma düzeniyle çözülemediklerinden kötü huylu problemler (wicked problems) olarak nitelendirilmiştir (Head ve Alford, 2015: 712). Amerika Birleşik Devletleri yönetim sisteminde yapılan araştırmalarda, hükümetlerin pek çok “uysal” çözülebilir sorununun üstesinden gelebildiği ancak yoksulluğun tamamen ortadan kaldırılması gibi kötü huylu problemlerin bir türlü tam olarak çözülemediği ortaya konmuştur. 1970’li yıllarda ilk kez kapsamlı şekilde kötü huylu problemler kavramını açıklayan Rittel ve Webber’e göre, problem tarifinde ve çözüm önerileri tekliflerinde herkesin üzerinde uzlaşmadığı, bilimsel verilerden çok politik değerlendirmelerin ön plana çıktığı bu tür yönetim sorunlarının temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Head ve Alford, 2015: 714):

- Kötü huylu problemleri tanımlamak zordur; kesin bir formülleri yoktur.
- Süreklilik arz ederler.
- Çözüm önerileri doğru-yanlış değil; iyi-kötü olarak nitelenir.
- Çözüm önerilerinin kesin olarak ya da kısa zamanda doğrulanması mümkün değildir.
- Çözüme yönelik girişimlerin geri döndürülemez ya da unutulmaz (affedilmez) sonuçları vardır.
- Bu problemlerin belirgin çözümleri, hatta muhtemel çözüm önerileri yoktur.
- Bu problemlerin her biri kendine özgüdür.
- Kötü huylu problemler bir başka problemin işaretidir.
- Problemin çok sayıda farklı açıklaması mevcuttur.
- Karar vericilerin yanlış yapma hakkı (lüksü) yoktur.

Özetle, kötü huylu problemlerin temel karakteristik özellikleri, yüksek düzeyde belirsizlik içermeleri, karmaşık olmaları, çözüm çabalarına karşı dirençli olma, birden fazla sektörü ya da kurumu ilgilendirmeleri anlamında sınırları aşma (cross-cutting), değişken olmaları ve yüksek düzeyde fikir ayrılıkları barındırmaları olarak sıralanabilir (Uzun, 2020: 117). Bunlara ek olarak, bir anda akut düzeye ulaşmalarıyla özellikle yönetsel ve toplumsal krizlere neden olan doğal afetler ve Covid-19 gibi pandemiler de bu kapsamda kötü huylu problem ya da fark edilmeden yaklaşarak bir anda krize dönüşmelerini vurgulayacak şekilde “sinsi kriz” perspektifinden ele alınabilir (Yılmaz, 2023: 52-53).

Diğer taraftan, çözüme yönelik politikalar geliştirebilmek adına kötü huylu problemleri, kendi içinde zorluk derecelerine ve niteliklerine göre ayırmak gerekir çünkü araştırmacıların bu tür problemlere yaklaşımları oldukça fazla farklılık içermektedir (Peters ve Tarpey, 2019: 225). Yönetimlerin sürekli karşı karşıya kaldığı bu tür sorunları “kötü huylu problem” kategorisine atmak literatürde tartışmalı bir konudur ve bu kategoride değerlendirilen sorunlar konusunda bir görüş birliği yoktur (Bakınız: Peters ve Tarpey, 2019). Elbette toplumsal hayat ve yönetimler için krize neden olan her bir sorunsalın kendi içinde diğerleriyle benzer ya da özgün yönleri bulunmaktadır.

Ancak bu tür problemlere doğru teşhis koyarak onları kategorize edip kavramsallaştırmak, özellikle bu sorunlar yumağının çözülmesi bakımından yeni stratejilerin geliştirilmesi ve yönetimin sorun çözme kapasitesinin güçlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Sorunlar konusunda geliştirilecek tipolojiler sayesinde uygun kamu politikalarının geliştirilmesi ve kamu yönetiminin krizlere karşı direnç düzeyinin artırılmasını sağlayacak bir yönetim vizyonu oluşturulabilir.

Yönetim bilimlerinde rasyonel-teknik yaklaşım, hedeflere etkin ve verimli bir şekilde ulaşmanın, yeterli bilgi, somut hedef ve amaçlar ve uygun yöntemlerin seçilmesini gerektirdiğini savunur. Ancak yönetimde kriz doğuran olaylar gibi karmaşık sorunlar söz konusu olunca, Russell Ackoff'un sistem teorisi bakış açısına göre, bu tür sosyo-ekonomik sorunlar izole şekilde çözülemez; çünkü her sorun diğer sorunlarla etkileşim hâlinindedir ve bu nedenle birbiriyle ilişkili sorunlar yumağının bir parçasıdır (Head ve Alford, 2015: 713). Aslında toplumsal hayatta çoğu durumda tek bir sorun gibi gözüken sorunların çok daha geniş bir arka planı vardır. Afete maruz bölgelerdeki yerleşim yerlerinin imar ve inşaat sorunları da bu kapsamda değerlendirilebilir. Teorik düzeyde planlı ve afete dirençli yapılaşmanın sağlanması rasyonel çözüm olarak sunulsa bile, uygulamada yılların biriktirdiği kemikleşmiş sorunların çözülmesi teknik yaklaşımların ötesinde kapsamlı, uzun vadeli sosyo-ekonomik programların kararlılıkla uygulanmasını gerektirmektedir.

Afetler/krizler de özellikle karmaşık olmaları ve engellenmelerinin ya da çözümlerinin çok zor olması yönleri itibarıyla, kötü huylu olarak tasnif edilebilir. Çünkü gelecekte yaşanacak bir krizi/afeti önlemek, bazen gerçekleşme emareleri çok olsa bile oldukça zordur ve sorun ani bir şekilde ortaya çıktığında ise yönetimlerin baş etme kabiliyeti oldukça karmaşık süreçlerin uygulanmasını gerektirmektedir. Bir sel afeti söz konusu olduğunda, esasında bu duruma karşı, engellenemese de zarar azaltma yönü itibarıyla, ciddi hazırlıklar yapılabilir ancak sorunun çoğu zaman hiç beklenmedik bir anda patlak vermesi ve bunun doğurduğu karmaşa nedeniyle çoğu zaman yönetimler, çözülmesi gereken olağan bir sorun yerine sel afetinin sonuçlarıyla yani bir kriz ortamıyla karşı karşıya kalmaktadırlar.

Kriz doğurma potansiyeline sahip önemli yönetim sorunlarının uzun vadedeli ve kalıcı bir şekilde çözülmesi ya da topluma en az zarar verecek şekilde yönetilebilmesinin büyük oranda siyasi iradenin güçlü desteğinin alınmasını gerektiğini de unutmamak gerekir. Gerek yeterli bütçe kaynaklarının sağlanması gerekse uzun vadeli yönetim stratejilerinin hayata geçirilebilmesi büyük oranda buna bağlıdır. Ancak uygulamada çoğu durumda, sorun kriz hâlini almadan kamuoyunda farkındalık sağlanması ve gerekli kaynakların bu konuya tahsis edilmesi mümkün olmamakta; sorun ancak akut bir krize dönüşünce üst yönetimlerce ciddi düzeyde ele alınabilmektedir. Örneğin, giderek daha fazla aşırı hava olaylarına neden olduğu konusunda üzerinde genel fikir birliği bulunan iklim değişikliği krizine karşı ülke yönetimleri etkili politikalar uygulayamamaktadır. Sorunun hem “sınır-aşan” niteliği hem de tartışmalı politik kararlar ihtiva etmesi nedeniyle, fosil yakıt tüketimini ciddi düzeyde azaltmak gibi gerekli yapısal çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi hiç de kolay olmamaktadır. Kaldı ki “iklim değişikliği” ve “küresel ısınma” konusunda dünyada bilimsel araştırmalarda tam bir uzlaş hâkimdir (Powell, 2019: 184-184). Bu anlamda, yüzlerce can kaybı ve büyük yıkıma neden olan 2024 yılında İspanya’da yaşanan sel afeti ve 2025 yılının ilk haftalarında ABD’nin Los Angeles şehrinde günlerce süren büyük yangınlar, son dönemlerde kamuoyu tarafından da yakından takip edilen yönetim krizlerine dönüşmüştür. Sonuçta, genel olarak iklim değişikliği krizi

ve büyük oranda bunun bir sonucu olduğu değerlendirilen aşırı yağışlar ve sel afetleri de giderek sıklaşarak insanlığı vurmaya devam etmektedir.

Daha önce de kısmen değinildiği gibi, bu çalışmada ele alınan Trabzon Sel Afeti de bir afet/kriz yönetimi örneği olarak idarenin karşı karşıya kaldığı karmaşık-kötü huylu bir problem olarak değerlendirilebilir. Söz konusu sel afetinin idarenin olağan çalışma saatleri dışında (hafta sonu) gerçekleşmesi, çok sayıda kurumun iş birliği ve koordinasyon içinde olaya müdahalesini gerektirmesi, acil olarak yürütülmesi gereken arama-kurtarma, tahliye vb. faaliyetlerin kurumların görev sınırlarını ve kapasitesini aşması, ilk bakışta sıralanabilecek karmaşık sorun özelliklerindendir. Bu çalışmada da bir afet/kriz yönetimi olarak alanda idarenin nasıl işlediği; özellikle olağan üstü yönetim dönemlerinde ön plana çıkan liderlik, iş birliği ve koordinasyon süreçlerinin hangi mekanizmalar kanalıyla ve nasıl gerçekleştirildiği ele alınmaktadır.

Kriz ve afet yönetimi konusunda akademik çalışmalar son yıllarda giderek artmakla birlikte, toplumsal sistem bakımından hayati bir öneme sahip olan bu disiplin konusunda, özellikle çağdaş bütünsel kamu yönetimi uygulamalarının alan/vaka çalışmaları oldukça kısıtlıdır (6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen Kahramanmaraş depremlerinde mülki idarenin afet/kriz yöneticiliği rolünü, daha çok dışarıdan bir bakış açısıyla inceleyen örnek bir çalışma için bakınız: Ün, 2023). Ancak bu çalışmalar daha da artarak gerçekleşen hemen her krizin/afetin yönetim süreçleri akademik olarak incelenmeli ve sonraki krizler için idarenin geliştirilmesi yoluna gidilmelidir. İdarenin çalışma düzeninin kişisel deneyim ve gözlemlerle desteklenerek içeriden değerlendirildiği bu araştırma da bu amaca yönelik olarak yapılmış olup özellikle mülki idare sisteminin, genel olarak karmaşık sorunlarla mücadelede, afet ve krizlerde idarenin önemli sorun çözme araçları olan liderlik, koordinasyon ve iş birliğini alanda nasıl sağladığını ve sistemin olağanüstü koşullarda taşıdığı işlevsel önemi ortaya koyması yönleriyle literatüre katkıda bulunma iddiasını taşımaktadır.

Bu amaca yönelik olarak çalışmada, öncelikle mevcut afet/kriz yönetim sistemi, özellikle mevzuat ve kurumsal yapılanma anlamında anlatılacaktır, çünkü idarenin geliştirilmesi öncelikle mevcut sistemin iyi analiz edilmesine bağlıdır. Sonrasında, araştırmanın esas konusu olarak Trabzon Sel Afeti'ne müdahale süreçleri ve genel olarak sel afetinin yönetimi ele alınacaktır.

1.2. Türkiye’de Afet/Kriz Yönetimi Sistemi ve 2024 Trabzon Sel Afeti

Türkiye’deki kriz yönetimi örgütlenmesine bakıldığında, 2009 yılında farklı kurumlardaki örgütlenmeyi bünyesinde barındıracak şekilde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurularak bu kurumun tüm afet ve acil durumlarda (krizlerde) tek yetkili koordinasyon kurumu haline getirildiği görülmektedir. AFAD, tüm afet ve acil durumlara karşı gerek afet öncesinde afet risklerini belirleyerek hazırlık-zarar azaltma tedbirlerinin alınmasında gerekse afet sonrasında müdahale ve iyileştirme faaliyetlerinin yürütülmesinde kurumlar arasında koordinasyonu sağlanmaktan sorumludur. Nitekim 2011 Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği’nde “toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini” ifade eden acil durumlar da bu kurumun görev tanımında yer almaktadır. Bu nedenle, AFAD ülkemizde temel kriz yönetim örgütü konumdadır ki kurulmasından bu yana yaşanan pek çok deprem ve diğer doğal afette, her ne kadar zaman zaman sert eleştirilere maruz kalsa bile, kritik görevler üstlenerek kapsamlı bir tecrübe ve kurumsallaşma düzeyine ulaşmış durumdadır.

Afet ve acil durum teşkilatı, merkezde (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle Başbakanlığın kaldırılmasından sonra) İçişleri Bakanlığı'na bağlı AFAD Başkanlığı, taşrada ise valilikler bünyesinde İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. AFAD'ın ilçelerde müdürlüğü yoktur ancak valilerce gerekli görülen ilçelerde kaymakama bağlı ilçe AFAD Merkezi (kriz merkezi) kurulması öngörülmüştür. Buna ek olarak, Türkiye genelinde hizmet yönünden bölge merkezi olarak belirlenen illerde, sayısı ve konuşlanma merkezi zaman içinde değişiklikler gösteren AFAD'a bağlı (halihazırda 20 tane) arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kurulmuştur.

Ana hatları özetle çizilen bu sistem, uzun dönemli, kapsamlı çalışmaların bir ürünüdür. 1999 Marmara depremleri sırasında yaşanan büyük acılar ve yönetim sorunları, Türkiye'de afet ve kriz yönetiminin kapsamlı şekilde yeniden ele alınmasına yol açmıştır. İlk etapta, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü teşkilatı yeniden yapılandırılarak Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Başbakanlığa bağlı bir kurumun koordinasyonu daha iyi sağlayacağı söylenebilir ancak kriz yönetiminde birlik ve bütünlük 2009 yılında AFAD'ın merkezde kuruluşu ile sağlanmaya başlamıştır. 2011 yılında AFAD Yönetmeliği'nin yayımlanmasıyla daha önceki 1996 tarihli Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlükten kalkmış, Başbakanlık bünyesindeki Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün kriz/afet yönetimi ve 2009 yılında AFAD'a devredilen İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görev alanındaki işlerin sorumluluğu bu kuruma geçmiştir.

Merkezî düzeyde yetkilerin tek merkezde toplanıp koordine edildiği yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminde İçişleri Bakanlığı bünyesine alınan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), asıl afet ve acil durum yönetimi aktörü konumundadır (Avaner ve Küçükyağcı, 2021). AFAD'ın asıl kuruluş amacı, özellikle 1999 Marmara depremi olmak üzere ülkemizde yaşanan büyük deprem ve afetlerde yönetimde yaşanan kargaşaya bir son vermek; merkezi düzeyde tek çatı altında yönetimde eş güdümü sağlayarak devletin afetlere hızlı ve etkin müdahalesini sağlamaktır. Başta 5902 sayılı kuruluş kanunu (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri) ve sonrasında 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili maddelerine bakıldığında bu misyon net bir şekilde ortaya konmuştur. Afet ve acil durumlara ilişkin asıl yetkili kurum olan AFAD, risk yönetimi ilkesi gereğince, afet ve acil durumların önceden tespit edilip zarar azaltılmasına yönelik tedbirler alınmasını ve afet/acil durum hâlinde ise etkin bir müdahale ve iyileştirme faaliyeti icra edilmesini amaçlayan “bütünleşik afet yönetimi” yaklaşımına göre kurgulanmıştır (AFAD, 2024).

AFAD'ın görev ve yetkileri 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, ilişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 30. ve 31. Maddelerinde aşağıdaki şekilde sayılmıştır:

“...afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve risk azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması, yurt içinde ve yurt dışında insani yardım operasyonlarının yapılması ve koordine edilmesi ile bu konularda politika önerilerinin geliştirilmesi ve uygulanması hususlarını kapsar.”

Burada yer alan afet ve acil durumlardan kastın, afetlerin yanı sıra tüm kriz durumları olduğu aynı Kararnamedeki şu ifadelerle ortaya konmuştur; “Bu bölümde yer alan; a) Acil durum: Toplumun

tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini, b) Afet: Toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayları...” ifade eder.

Diğer taraftan, burada idari sistem içindeki bir başka kriz yönetimi yapılanması olan İçişleri Bakanlığı’na bağlı Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi’nden (GAMER) kısaca bahsetmek uygun olacaktır. Daha önce değinildiği gibi, AFAD mevzuatının çıkarılması ile başta güvenlik kaynaklı olmak üzere tüm kriz durumları için geçerli olan 1996 tarihli Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, 2011 yılında yürürlükten kalkmıştır. Bunun yerine, “terör olayları, yaygın şiddet hareketleri, ağır ekonomik bunalımlar, siber saldırılar, enerji arz güvenliği, Milli güvenliğimiz ile hak ve menfaatlerimizi tehdit eden yurt dışı kaynaklı gelişmeler...” gibi temel güvenlik krizlerinde yönetim ve koordinasyonda ortaya çıkabilecek boşlukların doldurulması amacıyla, güvenlik kaynaklı bu tür krizlerin yönetim ve koordinasyonu 2014 yılında çıkarılan bir Başbakanlık genelgesiyle İçişleri Bakanlığı’na verilmiş; 22.12.2016 tarihli İçişleri Bakanlığı onayı ile de bu görevleri yerine getirmek üzere GAMER oluşturulmuştur (Çapar ve Koca, 2017). 18 Nisan 2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yer alan İçişleri Bakanlığı teşkilatına eklenen Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi’nin görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır:

a) Kamu düzeni ve güvenliğini, bireylerin temel hak ve hürriyetlerini, toplumun huzur ve güvenini temin etmeye yönelik faaliyetler ile doğa, insan ve teknoloji kaynaklı acil durumlarda ortaya çıkabilecek her türlü güvenlik riskinde, güvenlik odaklı olarak Bakanlık merkez birimleri, bağlı kuruluşlar, valilikler, mahalli idareler, diğer bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon ve iş birliğini sağlamak,

b) Güvenlik ve güvenlik kaynaklı acil durumlarda bütünsel bir yönetim anlayışı ile olay öncesi, sırası ve sonrasında yürütülecek faaliyetlerin yer aldığı acil durum planlamasını yapmak, yaptırmak ve buna ilişkin uygulama tedbirlerini almak,

c) Sivil savunma ve seferberlik hizmetlerine ilişkin ilgili mevzuatla Bakanlığa verilen görevleri yerine getirmek.

GAMER ile ilgili mevzuat incelendiğinde bu kurumun genel amaçlı bir kriz yönetimi örgütlenmesi olmadığı söylenebilir. Buradaki amaç, olağan dönemlerde de iç güvenlikle sorumlu olan İçişleri Bakanlığınca, acil durum/kriz zamanlarında güvenlik odaklı olarak olayları kontrol altında tutmak, acil durumdan/kriz hâlinde kaynaklanan güvenlikle ilgili hususların İçişleri Bakanlığınca takip edilerek gerekirse müdahalelerde bulunulmasını ve kriz yönetimi konusunda merkezî düzeyde koordinasyonun sağlanmasıdır. Krizlere neden olan olayların, takip edilmesi ve koordine edilmesi gereken çok sayıda güvenlik boyutu da ortaya çıkmaktadır. Özellikle toplumsal olaylara müdahale aşamasında ülkedeki tüm güvenlik birimlerinin eş güdümlü bir şekilde kullanılması gerekebilmektedir. Bu anlamda GAMER, AFAD’a alternatif bir kriz yönetim örgütü olmaktan ziyade güvenlik hizmetlerinde ihtiyaç duyulan sürekli veri akışının ve etkin koordinasyonun sağlanmasına yönelik özel amaçlı bir eş güdüm örgütü olarak değerlendirilebilir.

Taşrada kriz/afet yönetiminde görev ve sorumluluklara baktığımızda ise ülke topraklarının idari taksimatının dayandığı mülki idare sistemi içindeki il ve ilçelerde merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla görev icra eden mülki amirler (vali/kaymakam) temel aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'a göre, afete sebep olan durumun gerçekleşmesinden sonra alınması gereken her türlü acil tedbirin alınmasından ve yardımların talimat ve emir beklenmeksizin yerine getirilmesinden olayın gerçekleştiği yerin mülki amiri sorumludur.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu taşra yönetiminin temel kanunu olup İl İdaresi Kanunu'na ve diğer ilgili mevzuata göre mülki idare sisteminin en öncelikli görevi, vatandaşların can ve mal güvenliğini sağlamaktır. Taşrada merkezî idarenin temsilcisi olma vasfı ile mülki idare, krizlere ilişkin tedbirler alma, öneriler geliştirme ve bu konularda kurumlar arası eş güdümü ve iş birliğini gerçekleştirmekten sorumlu olup kriz dönemlerinde sürecin gerektirdiği pek çok kritik karar da bu mekanizma sayesinde hayata geçirilebilmektedir.

23.02.2022 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararı'yla yayımlanan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği, mülki idare amirlerine kapsamlı görevler ve sorumluklar verilmiştir. Bu yönetmelikte valiler, ilin afet ve acil durum yönetiminden sorumlu tutulmuş olup günlük yaşamda “kriz (koordinasyon) merkezi” olarak tanınan İl AFAD Merkezini ve (gerekli görülen ilçelerde) İlçe AFAD Merkezlerini kurmaktan ve bu merkezlerin 7/24 esaslı çalıştırılmasından sorumlu tutulmuşlardır. Türkiye Afet Müdahale Planı'na (TAMP) göre valiler, “il afet müdahale planlarının hazırlanması ve uygulanmasından” sorumludurlar. Afet yönetiminde yerel düzeyde eş güdüm, Başkanlık AFAD Merkeziyle irtibatlı olarak vali tarafından, vali yardımcıları ve İl AFAD Merkezi ile sağlanmaktadır.

Uygulamada 2023 Kahramanmaraş depremleri ve 2021 Kastamonu-Sinop-Bartın sel afetlerinde olduğu gibi mevcut il-ilçe mülki amirlerinin yanı sıra afet bölgesine başka illerden geçici olarak görevlendirilen mülki idare amirleri, afetle mücadelede önemli roller üstlenmişlerdir. Afet/kriz yöneticisi olarak bölgeye görevlendirilen (koordinatör) valiler, vali yardımcıları, mülkiye müfettişleri, kaymakamlar ve kaymakam adayları, görevlendirildikleri yerlerde (illerde ve ilçelerde) asli görevli olan mahallin mülki idare amirlerinin yerine atama olarak değil, onlara kamu düzeninin yeniden tesisinde ve afetle mücadelede yardımcı olmak üzere görevlendirilmişlerdir. Bu faaliyetler kapsamında, yıkım-enkaz kaldırma, aynî depo, eğitim kampı, konteyner, çadır kent, beslenme, temizlik, cenaze defin işlemleri vb. faaliyetler geçici olarak bu bölgelerde görevlendirilen mülki idare amirlerinin koordine ettiği temel konu başlıkları olarak sayılabilir. 2023 Kahramanmaraş depremlerinde mülki idare sistemi koordinesinde yürütülen hızlı ve etkin faaliyetler, mülki idare amirlerinin mesleki ve kişisel deneyimlerinin afet ve kriz yöneticisi olma vasıfları bakımından taşıdığı önemi bir kez daha teyit etmiştir (Ün, 2023).

AFAD'ın teşkilat yapısını, yetki ve görevlerini düzenleyen temel mevzuat 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ilgili maddeleridir. AFAD, bu Kararnameye ve Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre, afet öncesi, sırası ve sonrası için afet planları yapmaktan sorumlu olup taşrada valilikler (il afet ve acil durum müdürlükleri) de buna paralel şekilde, merkezî planlarla uyumlu olacak şekilde kendi planlarını yapmak durumundadırlar. Afetlere müdahale aşamasına baktığımızda merkezde tüm ülke için geçerli olacak şekilde Türkiye Afet

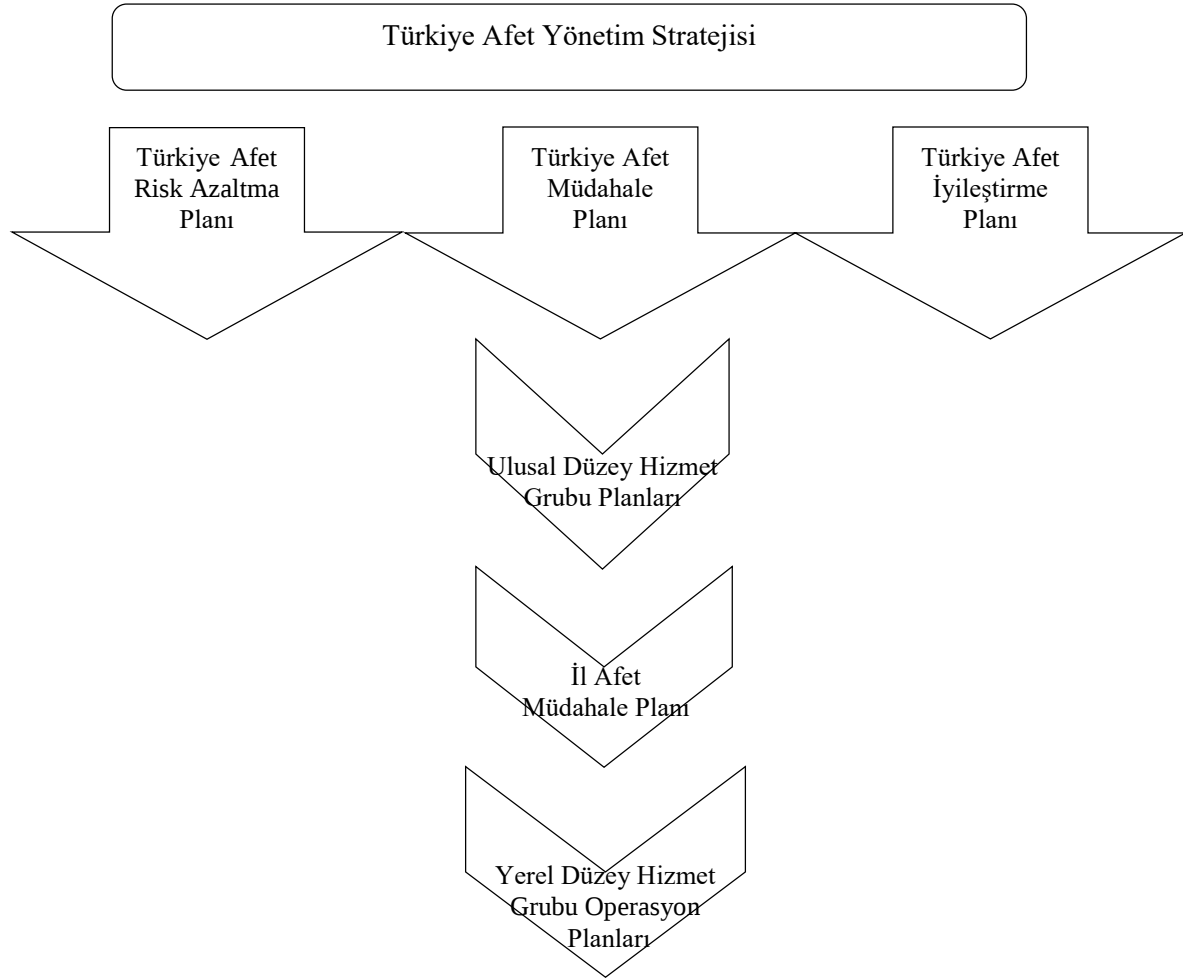
Müdahale Planı (TAMP) hazırlanmakta olup yine aynı şekilde illerin de kendi afet müdahale planları mevcuttur. Afetlere etkin ve hızlı müdahaleyi sağlamak amacıyla ilk olarak 2014 yılında Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) hazırlanmış ve 2022 yılında da bu plan güncellenerek 24 Şubat 2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (AFAD, 2022). Güncel TAMP 2022 planında amaç ve kapsam şu şekilde ortaya konmuştur: “TAMP’ın amacı; afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak çalışma grupları ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak ile afet öncesi, sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir.” (AFAD, 2022: 10).

Plan, başta merkezde İçişleri Bakanlığı-AFAD ve illerde valilikler gibi doğrudan afet ve acil durumlardan sorumlu kurumların yanı sıra ilgili tüm bakanlıklara, yerel yönetimlere, kurum ve kuruluşlara, STK’lara görevler verilmesi; ilgili tüm bu aktörlerin planlarda tanımlanan iş birliği ve koordinasyon mekanizmaları altında afetlere müdahale konusunda seferber olması esası üzerine bina edilmiştir. Bu anlamda sistemin, “bütünleşik kamu yönetimi” ya da “tüm-devlet” gibi çağdaş kriz yönetimi anlayışıyla uyumlu bir yönetim yaklaşımı olduğu söylenebilir. Elbette buradaki asıl mesele ise planda ortaya konan sistemin uygulamada etkin ve verimli çalışmasını sağlayabilmektir.

TAMP’a göre merkezî düzeyde “ana çözüm ortakları” başlıca sorumlu bakanlıklar ve kurumlar; İçişleri Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı; Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı; Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Türk Kızılay, olarak belirlenmiştir. İllerde hazırlanan il planlarında da bu bakanlık ve kurumların taşradaki birimleri ana çözüm ortağı olarak planlarda yer almaktadır ki yerel yönetimler gibi ilgili diğer aktörler planlarda, yürütülecek faaliyet alanına göre destek çözüm ortaklarıdır. Yine müdahale bakımından afet ve acil durumlar etkilerine göre dört seviyeye ayrılmış olup gerçekleşen bir afete komşu illerin, hatta ileri sevilere plandaki destek il gruplarının aktif olarak katılımıyla etkin ve hızlı müdahalenin sağlanması planlanmıştır. Ayrıca, müdahale faaliyetlerinin yönetimi ve koordinasyonu bakımından, mevcut Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği’nde (13. Madde), merkezde TAMP’da görev verilen bakanlıkların ve kurumların; illerde valiliklerin AFAD Merkezi kurmaları hüküm altına alınmıştır.

Planda, afetlere müdahale etmek üzere görev verilen bakanlıkların ve kurumların, acil durum ve ön iyileştirme operasyon ekipleri; lojistik ve bakım, bilgi ve planlama, finans ve idari işler servislerini bünyesinde barındıran afet çalışma grupları kurmaları öngörülmüş olup mevcut Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği’nde ulusal düzeyde 25, yerel düzeyde 23 afet çalışma grubu bulunmaktadır. Her çalışma grubunun “ana çözüm ortağı” olarak belirlenen kurum hizmetin yürütülmesinde ve koordinasyonunda esas sorumlu kurumdur. Ayrıca, çalışma gruplarının “destek çözüm ortakları” (yardımcı kurumlar) olacak ve ana çözüm ortağının koordinesinde afet çalışmaları yürütülecektir. Örneğin, illerde Arama ve Kurtarma Afet Grubunun ana çözüm ortağı İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü iken destek çözüm ortakları; belediye başkanlığı, il jandarma komutanlığı, il emniyet müdürlüğü, ilgili STK’lar ve özel kuruluşlar olarak planda yer alacaktır. AFAD ile ilgili mevzuatın öngördüğü afet planları ve bunların birbirleriyle ilişkisine, müdahale planlarını vurgulayacak biçimde, 2013 tarihli TAMP’ta yer almış olup sistemin mantığını iyi yansıtmaması nedeniyle aşağıdaki şekilde yer verilmiştir.

Şekil 1. Türkiye Afet Yönetimi Stratejine Göre Afet ve Acil Durum Planları



Kaynak: AFAD, 2013:4.

Sonuçta, kurumların üst düzey bir koordinasyon ve iş birliği içerisinde hareket etmesinin temin edilmesi amaçlanmış olup devletin tüm ilgili kurumlarının, STK'lar ile beraber afet ve acil duruma müdahalede aktif görev alması planlanmıştır. İllerde afet yönetimine baktığımızda ise afet ve acil durum yönetiminin AFAD koordinasyonunda, mülki idare sistemi üzerinden yürütülmesinin tasarlandığı görülmektedir. Planların hazırlanması ve uygulanmasından temel sorumlu mekanizma olarak İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, vali yardımcıları, il Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ve planlarda görev verilen diğer kuruluşlar iş birliği hâlinde afet ve acil durum çalışmalarında seferber olacaklardır. TAMP'ta yer alan ulusal ve yerel düzey koordinasyon mekanizması Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1. Ulusal ve Yerel Düzey Müdahale ve Koordinasyon Mekanizması

<i>(1) Ulusal düzeyde koordinasyon birimleri</i>	<i>(2) Yerel düzeyde koordinasyon birimleri</i>
a) Afet ve Acil Durum Kurulu	a) İl Afet ve Acil Durum Koor. Kurulu
b) Başkanlık AFAD Merkezi	b) İl AFAD Merkezi
c) Bakanlıkların ve diğer kurum ve kuruluşların Afet Yönetim Merkezleri	c) İlçe AFAD Merkezi

Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında, oldukça sistematik ve kapsamlı bir şekilde hazırlanan afet müdahale planlarına göre Trabzon'da 2024 yılında yaşanan sel afetine müdahale süreçleri ve sonrasında yapılan iyileştirme faaliyetleri, yer yer AFAD çalışma sistemi de açıklanarak ayrıntılı şekilde değerlendirilecektir.

20.11.2024 tarihinde akşam saatlerinde Trabzon'un doğu ilçeleri olan Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra'da aşırı yağışlar gerçekleşmiş ve bunun sonucunda çok sayıda hasar ihbarı ve yardım talebi Valilik 112 Müdürlüğü'ne ulaşmaya başlamıştır. Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra ilçelerinde toplamda 39 mahalle heyelan ve sel su baskınından etkilenmiş olup 35 konut ve 1 iş yeri, 3 ahır boşaltılmıştır.

Olayın yaşandığı cuma günü akşamından itibaren il valisi olay bölgesinde incelemelere başlamış, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, belediyeler, ilgili tüm kurumlar vatandaşlardan gelen yardım taleplerini karşılamaya girişmişlerdir. Diğer taraftan ilk etapta il GAMER'de ilgili vali yardımcısı başkanlığında kriz merkezi toplantısı yapılarak özellikle mahsur kalan vatandaşların kurtarılması olmak üzere olaylar ve gelen ihbarlar takip edilmeye çalışılmıştır. Ancak afetin esas etkisi gecenin ilerleyen saatlerinde belirginleşmiş; bölgede çok sayıda heyelan meydana gelmiş, özellikle kırsal yol ağı dâhil olmak üzere kamusal altyapılar, çok sayıda ev ve iş yeri afetten zarar görmüştür. Araklı Bayram Halil Devlet Hastanesi, enerji hatlarının su baskınından zarar görmesi nedeniyle tahliye edilmiş ve 32 hasta çevre ilçe hastanelerine nakledilmiştir.

AFAD tarafından ilk gün 2. seviye afet ilanı yapılmış olup başta Trabzon İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü olmak üzere Rize, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Artvin Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinden; Trabzon Büyükşehir Belediyesi, Karayolları, DSİ, Trabzon AKUT ekipleri afet bölgesine yönlendirilmiştir. Diğer taraftan, ile destek olmak üzere AFAD Başkanlığından bir daire başkanı bölgeye intikal etmiş; onun da katılımı ile ilk gün sabahı vali yardımcısı başkanlığında İl AFAD Merkezi toplantısı Araklı Kaymakamlığı'nda yapılarak afet planına göre sorumlu kurumların yaptığı çalışmalar ele alınarak yapılması gerekenlerin değerlendirildiği, il valisinin başkanlığında yapılacak İl AFAD Merkezi toplantısı öncesinde bir hazırlık toplantısı yapılmıştır.

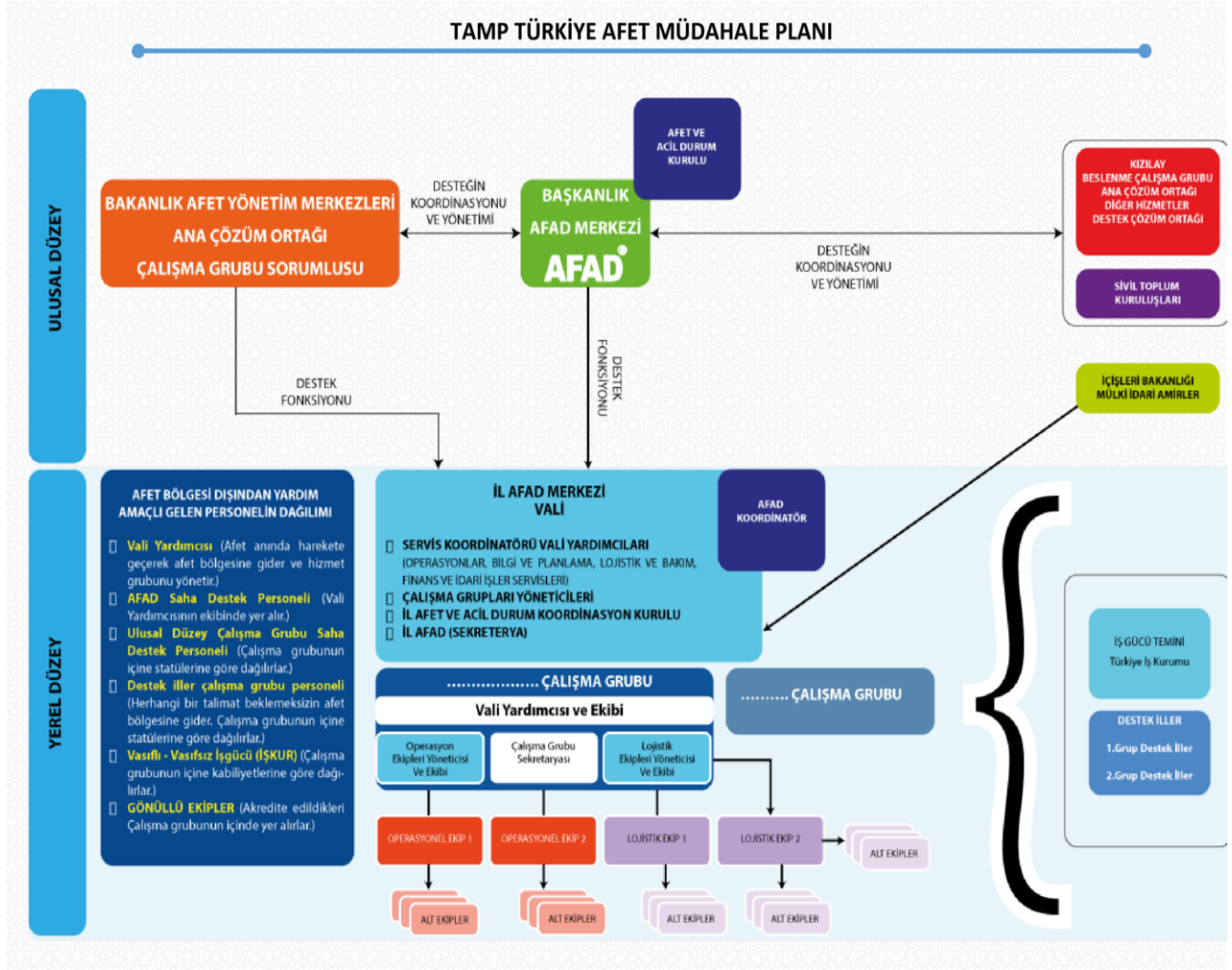
Afetin yaşandığı gecenin ertesi gününe tekabül eden cumartesi günü akşamında İl AFAD Merkezi (kriz merkezi) il valisinin başkanlığında tekrar toplanarak kurumlarca yapılan çalışmalar ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Yine sonraki gün yapılan bu tür toplantılar, il valisine sunulan brifingler ve valilik sosyal medya gurubunda kurum amirlerinin işlerin durumunu sürekli paylaşmasıyla konu sürekli bir şekilde izlenmiştir. Yapılan bu toplantılar ve idareciler arasındaki iletişim, afette uygulanan kriz yönetiminin etkinliği ve verimliliği bakımından son derece büyük önem arz etmektedir. Bu kriz/afet toplantılarında kurumlar kendi görev alanları dışındaki gelişmeleri de göz önüne alarak olayın tam bir fotoğrafını görebilmekte, aralarında çoğu durumda hiyerarşik bir yönetim ilişkisi olmayan kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin tek merkezden koordine edilmesi, kurumlar arası iş birliğinin sağlanması, olayın güncelliğinin daima korunarak personelin çalışma motivasyonunun artırılması bu sayede mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bu toplantılara İl AFAD Merkezi asil üyelerinin yanı sıra milletvekilleri ve ildeki siyasi parti yöneticileri de katılmış olup bu durum, gerek afete müdahale faaliyetlerinin ilgili kamuoyuna anlatılması gerekse zararların karşılanması, ilgili yerel yönetimlerin altyapı hasarının onarılması için merkezden talep edilen acil afet desteği ödeneklerinin gönderilmesi konusunda önemli ölçüde olumlu katkı sağlamıştır.

Bu aşamada, ulusal ve yerel düzeyde afetlere hazırlık, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerinden sorumlu yerel düzeydeki yapılanmayı biraz daha ayrıntılı şekilde incelemek uygun olacaktır çünkü afet planları ve müdahale sistemi tüm ilgili kurumları kapsayacak şekilde il sistemi üzerinden kurgulanmıştır.

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (İAADKK) valinin başkanlığında yerel düzeyde afete hazırlık, müdahale ve afet sonrasında iyileştirme faaliyetlerinden sorumludur. Esas görevi, afet planlarının hazırlanması ve uygulanması sürecinde kurumlar arasında gerekli iş birliğinin ve koordinasyonun sağlanmasıdır. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre, "il afet müdahale planının Başkanlığın belirlediği formata uygun şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını incelemek ve uygun ise planı kurul kararı ile onaylamak; yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarını hazırlatmak ve onaylamak; yerel düzey çalışma grubu operasyon planlarının il afet müdahale planına entegrasyonunu gerçekleştirmek; afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak veya yaptırmak ve alınacak önlemleri belirlemek; yerel düzey olay türü planı hazırlanmasına karar vermek, hazırlamak veya hazırlatmak..." gibi kriz ve afet yönetimi bakımından çok önemli görevler yüklenen bu kurul, uygulamada sürekli faaliyet göstermemekte, ancak bir afet olduğunda aktif şekilde çalışmaktadır. Olağan zamanlarda, yıllık mevzuata göre yapılması gereken rutin toplantılar dışında, planlama ve yazışma konularındaki uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren planlamayla ilgili çoğu çalışma, kurulun sekretaryalığını da yapan İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerince yürütülmekte/hazırlandığı şekilde kurulda kabul edilmektedir. Ancak yine de il düzeyinde afet planlarında görev verilen tüm kurumların en üst düzey temsilcilerinin kurulda yer alması, afet yönetiminde tüm kurumların katılım ve desteğinin etkin bir şekilde sağlanması; bütünleşik kamu yönetimi anlayışıyla ildeki tüm devlet imkânlarının afet yönetimine seferber edilebilmesi bakımından afetlerin her aşamasında hayati bir öneme sahiptir.

Her il için geçerli olan, vali/vali yardımcısının başkanlığında toplanan İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu katılımcıları ise (Trabzon örneğinde) şunlardır: 1. Trabzon Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 2. İl Emniyet Müdürlüğü, 3. İl Jandarma Komutanlığı, 4. Sahil Güvenlik Doğu Karadeniz Grup Komutanlığı, 5. 17'nci Komando Tugay Komutanlığı, 6. İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, 7. Karayolları 10. Bölge Müdürlüğü, 8. DSİ 22. Bölge Müdürlüğü, 9. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 11. Bölge Müdürlüğü, 10. İller Bankası A.Ş. Trabzon Bölge Müdürlüğü, 11. Meteoroloji 11. Bölge Müdürlüğü, 12. Orman Bölge Müdürlüğü, 13. TEİAŞ 14. Bölge Müdürlüğü, 14. Trabzon Defterdarlığı, 15. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü, 16. Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü (GAMER Temsilcisi), 17. İl Tarım ve Orman Müdürlüğü, 18. İl Sağlık Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü, 19. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürlüğü, 20. Türk Telekom Kuzey II. Bölge Müdürlüğü, 21. İl Milli Eğitim Müdürlüğü, 22. Çoruh EDAŞ İl Müdürlüğü, 23. İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 24. Aksa Doğalgaz Müdürlüğü, 25. İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, 26. Kızılay Derneği İl Başkanlığı, ihtiyaç duyulan diğer yöneticiler ve kuruluş temsilcileri.

Şekil 2. Ulusal ve Yerel Afet Müdahale Sistemi



Kaynak: TAMP, 2022: 30.

Şekil 2’de görüldüğü üzere afetle mücadelede tüm devlet imkânlarının harekete geçirilmesi; yerel yönetimler ve ilgili kamu kurumlarının valiliklerin liderlik ve koordinasyonunda afete müdahale etmesi planlanmıştır. Gerçekten de afet ve krizlerin yönetiminde başarı sağlanması büyük ölçüde kurumlar arasında iş birliğinin ve koordinasyonun sağlanabilmesine bağlıdır çünkü karmaşık sorunlar ortaya çıkaran afet ve kriz durumlarıyla tek bir kurumun baş edebilmesi mümkün olmadığı gibi bu durumlarda ortaya çıkan toplumsal sorunlar tek bir kurumun sorumluluk alanıyla sınırlandırılmaz. Bu anlamda idarenin giderek parçalı ve karmaşık bir yapıya büründüğü modern kamu yönetimi sisteminde özellikle kriz durumlarında tüm kurumların birlikte çalışabilmesini amaçlayan “bütünleşik kamu yönetimi” ya da “tüm devlet” anlayışı ön plana çıkmıştır. Bütünleşik yönetim anlayışı, kamu hizmetlerinin sunulmasında dikey olarak farklı yönetim düzeyleri arasında (merkezi yönetim-yerel yönetim gibi), yatay olarak ise farklı sektördeki kurumlar arası (bakanlıklar gibi) koordinasyon ve bütünleşmeyi ifade etmektedir (Uzun, 2020: 1205).

Bütünleşik yönetim anlayışının bir örneği olarak Trabzon sel afetine müdahale ve yönetim süreçlerinde mülki idare sistemi, geleneksel olarak üstlendiği kriz yönetimi aktörlüğü rolünü burada da sergilemiştir. Tüm devlet kurumlarının yanı sıra ilde esasında kamu hizmeti niteliğinde enerji-haberleşme hizmeti sunan şirketleri ve afetlerle ilgili sivil toplum kuruluşlarını koordine eden kurum valilik ve ilçelerde kaymakamlıklar olmuştur. Bu anlamda, il AFAD Merkezi’nin sağladığı

mekanizma sayesinde mülki idare sistemi, çağdaş krizle mücadele anlayışı olarak şekillenen bütünleşik kamu yönetimi ya da tüm-devlet yaklaşımına uygun bir yapı ve işleyiş süreci sergilemektedir.

Mülki idare sisteminin omurgasını teşkil eden 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, vali ve kaymakamlar illerde-ilçelerde yönetimin başıdırlar ve bu anlamda gözetim, denetim ve koordinasyon işlevleri son dönemde daha çok ön plana çıkmıştır. Mülki idarenin liderlik, iş birliği ve koordinasyon sağlama işlevi, son yıllarda yaşanan Covid-19 krizinde görüldüğü üzere, mülki idareye bağlı/ilgili kamu kurumlarının yanı sıra bilhassa yerel yönetimleri ve STK'ları da kapsayan bir niteliğe bürünmüştür (Yılmaz, 2023: 258). Gerçekten de mevzuat araştırmalarında yüzden fazla kurul ve komisyona başkanlık yaptıkları tespit edilen mülki idare amirleri, güvenlikten sağlığa, eğitimden tarıma, sosyal yardımlardan yerel kalkınmayı sağlamaya kadar çok geniş bir alanda koordinasyon kapasitesine sahiptirler (Çapar, 2021: 227).

Trabzon sel afetinde de mülki idarenin temel koordinasyon ve eş güdüm makamı olma işlevi kendini göstermiş olup Türkiye Afet Müdahale Planı çerçevesinde hazırlanan İl Afet Müdahale Planı kapsamında oluşturulan (parantez içinde ana çözüm ortağı belirtilen) afet çalışma gruplarının görev alanları ve yürüttükleri çalışmalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Trabzon Valiliği Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, 2024):

- Afet Bilgi Yönetimi, Değerlendirme ve İzleme Grubu (AFAD): Afet ve acil durumlara ilişkin her tür bilginin toplanması, kayıt altına alınması ve raporlanması hizmetlerine yönelik koordinasyondan ve müdahale çalışmalarında elde edilen bilgileri değerlendirmek, izlemek ve ilgili birimlere iletmekten sorumludur.

Bu kapsamda, yağışların gerçekleştiği 20.09.2024 tarihinde akşam saatlerinden itibaren su baskını, mahsur kalma ve heyelan olmak üzere toplamda 339 ihbar alınmıştır. Trabzon 112 Çağrı Merkezi Müdürlüğü ve ilgili kaymakamlıklarda oluşturulan afet büroları vasıtasıyla gelen bütün ihbarlar ilgili kurumlara iletilmiş ve ilgili kurumlarca gerekli iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi takip edilmiştir.

Yine bu çalışma grubunca takip edilen işler kapsamında, etüt edilen 54 konut, 1 işyeri, 6 ahır boşaltılmış ya da nakline karar verilmiştir. 4123 Sayılı Tabii Afete Maruz Kalan Yörelerde Normal Hayatın Devamını Sağlayacak Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanuna göre, afetlerden etkilenen yerleşim yerlerinin altyapısında yapılan incelemeler sonucunda toplamda 462 duvar, 142 menfez, 8 büz, 1 açık kanal, 1120 metre beton yol, 8 tahkimat yapılması ile 15 metre koruge boru ihtiyacı olduğu tespit edilerek buna ilişkin ödenekler İçişleri Bakanlığı AFAD'dan talep edilmiştir. Sonraki dönemlerde AFAD tarafından uygun görülen miktarda tahsis edilen/edilecek ödenekler ise gerekli imalatların yapıldığının Valilik Afet ve Acil Durum Müdürlüğü teknik personeline tespit edilmesini müteakip ilgili belediyelere aktarılmaktadır.

- Afet Arama ve Kurtarma Grubu (İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü): Afet ve acil durumlarda arama kurtarma hizmetlerine yönelik koordinasyonla birlikte KBRN olayları ile ilgili müdahale çalışmalarını yürütmeye yönelik koordinasyondan, tehlikeli maddelerle ilgili müdahale çalışmalarına destek olmaktan sorumludur.

Afet nedeniyle ilk etapta ekipler sahaya sevk edilerek tüm kurumların çalışmaları kurtarma faaliyetlerine odaklanmıştır. Bu kapsamda Sürmene İlçesi Çavuşlu Mahallesi'nde sel nedeniyle kaybolan Ali Kemal DEMİR isimli vatandaşın arama çalışmaları günlerce sürmüştür. Vatandaşın cenazesinin 23.09.2024 tarihinde denizde bulunmasının ardından arama kurtarma faaliyetleri sonlandırılmıştır.

- Afet Hasar Tespit Grubu (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü): Afet bölgesinde altyapı (su, kanalizasyon, arıtma vb.) ve yapı stokunda meydana gelen yaklaşık ön hasar boyutunu ivedilikle belirlemek ve hasar tespit hizmetlerini yapmaya yönelik destek çözüm ortağı kurumların koordinasyonundan sorumludur.

Bu kapsamda afet bölgesinde 281 yapıda etüt çalışması yapılmış olup bunların 4'ü yıkık, 8 ağır hasarlı, 137'si az hasarlı olarak tespit edilmiştir.

- Afet Zarar Tespit Grubu (İl Defterdarlığı): Afet ve acil durumlara yönelik zararların mali, iktisadi boyutunun belirlenmesine yönelik çalışmaların koordinasyonundan sorumludur.

Bu çalışma grubunca yapılan incelemelerde, iş yerlerinde 144.066.718,50 TL; araçlarda 62.761.900,00 TL; konutlarda 24.002.550,00 TL zarar tespiti yapılmıştır.

- Afet Sağlık Grubu (İl Sağlık Müdürlüğü): Afet ve acil durumlarda olaydan etkilenenlere yönelik tıbbi müdahaleden, halk sağlığı ve tıbbi bakım ihtiyaçlarının karşılanması ile çevre sağlığı hizmetlerinin aksamadan hızlı bir şekilde normale dönmesini sağlamaya yönelik hizmetlerin koordinasyonundan sorumludur.

Çalışma grubu faaliyetleri kapsamında, Arsin İlçesi Yolüstü Mahallesi'nde heyelan nedeniyle mahsur kalan 1 kişi yaralı olarak UMKE ekipleri tarafından kurtarılarak hastaneye nakledilmiştir.

Araklı Bayram Halil Devlet Hastanesi, su baskınından kaynaklı enerji sorunu nedeniyle tahliye edilmiş ve 32 hasta çevre ilçe hastanelerine nakledilmiştir. Hastane, elektrik arızaları giderildikten sonra tekrar faaliyete geçmiştir.

- Afet Ulaşım Altyapı Grubu (Karayolları 10. Bölge Müdürlüğü): İl Afet Müdahale Planına göre afet ve acil durumlarda afet bölgesine en hızlı ve güvenli ulaşımın sağlanmasına yönelik hizmetlerin koordinasyonundan sorumludur.

Her ne kadar müdahale planlarına göre ana çözüm ortağı ya da koordinatör kurum olarak Karayolları 10. Bölge Müdürlüğü sorumlu ise de söz konusu afet daha çok taşkınlar şeklinde gerçekleştiğinden ve su yönetimi konusunda uzmanlaşmış kurum DSİ olduğundan, DSİ 22. Bölge Müdürlüğü'nün tüm makine ve ekipmanıyla afete müdahale etmiş olması kritik bir önem taşımıştır. Ayrıca daha çok kırsal mahalle yollarının afetten etkilenmiş olması ve bu yolların sorumluluğunun Trabzon Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde bulunması nedeniyle, yolların açılması ve onarımlarının yapılması konusunda belediyeler karayollarından daha fazla iş yükü altına girmişlerdir.

Bu çalışma grubunun faaliyetleri kapsamında, afete maruz kalan ilçelerde tüm mahalle yolları ulaşımına açılmıştır. Yollarda birikmiş olan rüsubatı temizleme ve yolları iyileştirme çalışmaları, Karayolları Bölge Müdürlüğü, Trabzon Büyükşehir Belediyesi, DSİ ve Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra ilçe belediyeleri ekipleri tarafından müştereken gerçekleştirilmiştir. Ayrıca bu çalışmalara il

dışından 10 farklı ilden gelen toplam 48 iş makinesi de destek sağlamıştır. Söz konusu afetin türü ve niteliği itibarıyla ilgili kurumların afet bölgesine sevk edebilecekleri iş makinesi ve personel kapasitesinin yüksek olması çok büyük önem taşımıştır. Hem arama-kurtarma çalışmaları bakımından konunun aciliyeti hem de zamanında yapılamayan çalışmaların yağışların sonraki günlerde de etkisini azaltarak da olsa devam etmesi nedeniyle, afetin boyutunun büyümesinin önüne geçmiştir. Sel afetini takip eden ilk günlerde (26. 10.2024 tarihi itibarıyla), Afet Ulaşım Altyapı Grubu ana çözüm ortağı ve destek kurumları toplam 343 iş makinesi (dozer, ekskavatör, kepçe, kamyon, greyder vb.) ve 600 personelle sahada fiilen çalışmalara katılmışlardır. Ancak çalışmalar ilk günlerle sınırlı kalmamış, haftalar boyunca yeni ve farklı uzmanlık alanlarından makine-ekipman takviyesiyle temizlik ve bakım-onarım faaliyetleri şeklinde devam etmiştir.

Tablo 2. Afet Ulaşım Altyapı Grubu Araç ve Personel Listesi

<i>Kurum</i>	<i>Karayolları Bölge Müdürlüğü</i>	<i>DSİ Bölge Müdürlüğü</i>	<i>Büyükşehir Belediyesi</i>	<i>Arsin, Araklı, Sürmene, Yomra Belediyeleri</i>	<i>Toplam</i>
<i>İş Makinesi</i>	29	98	145	71	343
<i>Toplam Personel</i>	45	126	282	147	600

- Afet Haberleşme Grubu (Türk Telekom İl Müdürlüğü): Afet ve acil durumlarda ulusal ve yerel düzeyde kesintisiz ve güvenli haberleşmenin sürdürülmesinden ve afet çalışma grubu kurumlarının/kuruluşlarının bu konudaki koordinasyonundan sorumludur.

Bu çalışma grubunun hizmet alanı kapsamında, arıza ihbarları değerlendirilmiş olup İl Telekom Müdürlüğü ekiplerince, 112 telefon, 75 internet olmak üzere toplam 187 abonenin sorunu çözülmüştür. Ayrıca selde hasar gören 4 km’lik fiber hat yenilenmiştir.

- Afet Enerji Grubu (Çoruh EDAŞ): Afet bölgesinde elektrik, doğalgaz vb. enerji hatlarının acil onarımını yaparak en kısa sürede bu hizmetlerinin normale dönmesini sağlamaya yönelik hizmetlerin koordinasyonundan sorumludur.

Çoruh EDAŞ İl Müdürlüğü’nce, can ve mal emniyeti bakımından sakıncalı hale gelen hatlar onarılmış, şebeke kaynaklı arızalardan dolayı toplam 34.188 abone enerji kesintilerinden etkilenmiş olup hasar giderme çalışmalarının tamamlanmasını müteakip tüm abonelere tekrar enerji sağlanmıştır.

- Afet Altyapı Grubu (İller Bankası A.Ş. Trabzon Bölge Müdürlüğü): Afet bölgesinde su, kanalizasyon ve arıtma tesisi vb. hatlarda meydana gelen hasarı tespit ederek acil onarımını yaptırmaktan ve en kısa sürede bu hizmetlerin normale dönmesini sağlamaya yönelik çalışmaların koordinasyonundan sorumludur. Önemli ve kritik tesislerin kısa sürede devreye girmesini sağlamak bu çalışma grubunun görevleri arasındadır.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi’nin ilgili kuruluşu (TİSKİ) ve belediyeler ile yapılan afet grubu çalışma alanıyla ilgili olarak, Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra’da 40,5 km içme suyu hattının

zarar gördüğü tespit edilerek gerekli etüt raporları hazırlanmıştır. Ayrıca 27,5 km kanal ve yağmur suyu hattında temizlik yapılmıştır.

Araklı, Arsin, Sürmene ve Yomra'da içme suyu ve atık su tesisi zararları keşif maliyeti 60.000.000 TL olarak belirlenmiş olup Valilik tarafından söz konusu ödenek AFAD'dan talep edilmiş; AFAD Başkanlığı tarafından büyükşehir ve ilgili belediyelere onarım işleri için tahsis edilen ödenekler Valilik İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü takibinde peyderpey kullanılmaktadır.

- Afet Tarım, Orman, Gıda, Su ve Hayvancılık Grubu (İl Tarım ve Orman Müdürlüğü): Afet ve acil durumlarından etkilenen tarım alanlarının hasar tespitini yapmak, gıda güvenliğini sağlamak ve ölen, itlaf edilmesi gereken ve etkilenen hayvanların sağlığı konusunda gerekli çalışmaların yapılması, orman ve kırsal alan yangınlarına müdahale edilmesi, taşkın hâlinde müdahale ekipleri ile taşkınlara müdahale edilmesine yönelik koordinasyonundan sorumludur.

Bu afet grubunun çalışmaları kapsamında, toplam 2.794 çiftçinin zarar gören tarımsal/hayvansal varlığı (meyve, sebze, büyükbaş, küçükbaş hayvan ve arı kovanı) tespit edilmiştir. Tarımsal zararlar AFAD tarafından gönderilen afet ödenekleri kapsamında karşılanamamakta, ancak mevcutsa tarım sigortasından karşılanması yoluna gidilmekte ya da mağdurların çeşitli tarımsal kredi ertelemelerinden yararlandırılması yönünde çalışmalar yapılmaktadır.

- Afet Beslenme Grubu (Türk Kızılay Trabzon Afet Müdahale Merkezi Müdürlüğü): Afet bölgesinde beslenme hizmetlerini yerine getirmek ve bu faaliyetlere yönelik koordinasyondan sorumludur. Afet bölgesinde görev yapan arama kurtarma personelleri ile STK'lara yüksek kalori içerikli beslenme hizmeti sunmak da bu grubun görev alanı arasında sayılmıştır.

Bu kapsamda Kızılay toplamda 600 sıcak çorba, 2190 yemek, 8250 içecek, 8000 ikramlık, 4400 su dağıtımı yapmıştır. Bu afetin boyutu ve niteliği itibarıyla dışarıda kalan fazla insan olmaması nedeniyle, bu yiyecek ve içecekler daha çok afet bölgesinde çalışan personel ve gönüllülere dağıtılmıştır çünkü evlerinden uzakta, arazide sürekli çalışan kişilerin bu ihtiyaçlarının karşılanması da önemli bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

- Afet Finans ve Kaynak Yönetimi Grubu (AFAD): Afet ve acil durumlarda çalışacak ilave personel, teknik uzman, malzeme ve ekipman temini ve izlemesi; ihtiyaç duyulacak kaynakları acil yardım harcamaları kapsamında satın alma ve kiralama hizmetleri ile muhasebe, bütçe ve mali raporlama hizmetlerine yönelik koordinasyondan sorumludur. Ayrıca afet ve acil durumlarda acil yardım ödeneklerini temin etmek; acil satın alma veya kiralama işlemleri ile ilgili sözleşme ve protokollerin yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak da bu afet grubunun sorumluluğu altındadır.

Acil yardım ödeneği olarak AFAD'dan alınan ödeneklerin talep işlemleri ve gelen ödeneklerin alınan valilik oluru kapsamında kullanımı takip edilmiş olup bu kapsamda ilk etapta “vefat, eşya, iş yeri yardımları; kaymakamlıklara ve belediyelere aktarılan acil faaliyet ödeneği olarak toplamda 27.360.442 TL kaynak kullanılmıştır. Buradaki harcamalar afete müdahale nedeniyle kurumlarca yapılan (akaryakıt ve kiralama gibi) acil harcamaları ve zarar gören vatandaşlara yönelik acil yardımları kapsamaktadır ancak yukarıda bahsedildiği üzere meydana gelen altyapı hasarının teknik raporlama işlemleri yapıldıktan sonra heyelan afetinden etkilenen kamu tesislerinin asgari düzeyde çalışır hale getirilmesi için istenen ödenekler ve yapılan tahsisatlar bu kapsamda değildir.

Ayrıca AFAD tarafından yapılan çağrı neticesinde 10 ilden gelen toplam 110 AFAD gönüllüsü, afet nedeniyle taşkınlardan ve rüsubattan etkilenen 4 okul, 2 cami ve Araklı Devlet Hastanesi'nde temizlik çalışmalarına katılmıştır.

- Afet İletişim Grubu (Valilik Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü): Afet ve acil durumlara ilişkin kamuoyunun doğru şekilde bilgilendirilmesi için yazılı, görsel ve dijital medya unsurlarıyla ilişkileri düzenleyip sağlıklı bilgi akışını sağlamaya yönelik koordinasyondan sorumludur.

Şüphesiz ki afet ve acil durumlarda kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve vatandaşların mümkün olduğunca hizmetler konusunda yönlendirilmesi son derece önemlidir. Bu kapsamda, Trabzon Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından afetten sonraki önemli toplantılar, afete müdahale ve kurtarma çalışmalarının seyri, meteorolojiden alınan hava tahmin raporları konusunda her gün kamuoyunu bilgilendirici açıklamalar, internet sitesi ve sosyal medya üzerinden yapılmıştır. Ayrıca üst makamlar tarafından istenen bilgiler, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ve ilgili kurumlardan gerekli bilgi notları alınarak hazırlanıp ilgili yerlere iletilmesi sağlanmıştır.

- Afet Psiko-sosyal Destek Grubu (Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü): Afet bölgesinde afetzedelere yönelik psiko-sosyal destek hizmetlerin yürütülmesinden ve koordinasyonundan sorumludur. Bu kapsamda, afetten etkilenen 2'si engelli, 1'i yatağa bağımlı hasta olmak üzere toplam 29 vatandaşa psiko-sosyal destek hizmeti sağlanmıştır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yukarıda görüldüğü üzere, Trabzon'da yaşanan sel afetine müdahale edilmesi ve sonrasındaki iyileştirme faaliyetlerine toplamda 14 afet çalışma grubu Trabzon Valiliği koordinasyonunda katılmış olup afet müdahale planları kapsamında yer almalarına karşın, afet barınma, afet yangın, afet nakliye, afet enkaz kaldırma, aynı bağış, depo yönetimi ve dağıtım gibi afet grupları, hizmetlerine zaruri bir ihtiyaç olmadığından, devreye girmemiştir. Ancak etkilediği alan ve kapsam itibarıyla ülke geneli bakımından çok büyük bir afet olmasa da bu afete çok sayıda kurum ve kuruluşun iş birliği ve koordinasyon içinde müdahalesi, hayatların kurtarılması, vatandaşların afet nedeniyle altüst olan hayatlarının ivedi bir şekilde normale döndürülmesi bakımından büyük önem taşımıştır. Bu anlamda, devlet kurumlarının temel varlık nedenlerinden biri, bu tür afet ve kriz dönemlerinde organize bir şekilde vatandaşların yardımına koşarak en hızlı şekilde onların olağan hayat koşullarına tekrar dönmesini sağlamaktır.

Afet yönetim merkezi-İl AFAD Merkezi olarak Araklı Kaymakamlığı seçilmiş olup bunda, afet mahalline yakınlık ve kurum yöneticilerinin çoğunlukla kurumlarının çalışmalarını takip etmek üzere afet bölgesinde bulunmasının yanı sıra İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü'nün yeni taşındığı hizmet binasında İl AFAD Merkezi toplantı salonunun daha tam olarak hazır olmaması faktörleri etkili olmuştur. Ayrıca afetin ilk saatlerinde kriz merkezi olarak İl GAMER'den ilgili vali yardımcılarını kanalıyla konu takip edilmiş ancak ertesi sabah olayın afete dönüştüğünün ve iyileştirme faaliyetleri kapsamında çok fazla hizmetin yapılması gerektiğinin anlaşılmasıyla, İl GAMER yerine İl AFAD Merkezi'nden takip edilmeye başlanmıştır.

Esasında kriz merkezlerinin faaliyete geçmesi bakımından GAMER mevzuatı ile AFAD mevzuatının zaman zaman çakıştığı görülmektedir çünkü mevcut mevzuata göre iki kurumun da kriz

durumlarında koordinasyon (kriz) merkezleri kurarak konuyu takip etmeleri gerekmektedir. Daha önce değinildiği üzere, GAMER yapılanması aslında “güvenlik odaklı” krizler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Hemen her krizin güvenlik yönünün de bulunması nedeniyle zaman zaman tereddütler yaşanmaması ve aciliyet arz eden, ivedi harekete geçme ve kararlı duruş sergilenmesi gereken kriz durumlarında zaman kaybı yaşanmaması için afet ve acil durumlara karşı yapılan hazırlık ve müdahale planlamalarında bu ikili sistemin bütünleştirilmesi uygun olacaktır. Nitekim bu afetten sonra Trabzon Valiliği’nin afet ve acil durum merkezi yönergeleri de bu doğrultuda revize edilerek tüm afet ve acil durumlarda tek merkezde toplantıların yapılması ve gerekli koordinasyonun buradan sağlanması planlanmıştır.

Trabzon’da yaşanan bu sel afetinde de bir kez daha görülmüştür ki afet ve acil durum planları özellikle yöneticiler tarafından çok iyi bilinmeli; afet gruplarının ana çözüm ortakları, grubun tüm destek çözüm ortaklarıyla birlikte çalışabilecek bir anlayış ve mekanizmayı önceden kendi aralarında tesis etmelidir. Bu da özellikle afet ve acil durumlar öncesinden başlamak üzere, gerekli iletişim ve koordinasyon mekanizmasının kurulması ile mümkündür. Kriz durumunda zaten stresli bir ortamda çalışan kurumlar özellikle kendi işlerine odaklanmakta, bu da kurumlar arasında zaman zaman bilgi paylaşımı ve iletişim eksikliklerine neden olabilmektedir. Afet ve acil durum planlarında görüldüğü üzere, AFAD her türlü hizmeti yapan/yapma kapasitesine sahip olan bir kurum değildir; AFAD, çoğu hizmet alanı itibarıyla ilgili kurumları harekete geçirici bir koordinatör kurumdur. Aksi takdirde, olağan zamanlarda başka kurumların uzmanlık/görev alanı kapsamında bulunan kamu hizmetlerinin afet ve kriz durumlarında AFAD tarafından yerine getirilmesini beklemek, kriz yönetiminin etkinliği ve verimliliği bakımından son derece sıkıntılı sonuçlar doğuracaktır. Bu nedenle, afet ve acil durumlarda devletin tüm ilgili kurumlarının, hatta STK’ların ve gönüllülerin afetle/krizle mücadeleye ortak edilebilmesi, kriz yönetiminin başarısı bakımından hayati bir önem taşımaktadır ki bu aşamada afet ve acil durum planlarında da liderlik ve koordinasyon görevi verilen mülki idare amirleri kritik bir role sahiptir.

Çalışmada incelenen Trabzon’daki sel afetinin akabinde Valilik koordinasyonunda yapılan İl AFAD Merkezi toplantıları ve bu doğrultuda yürütülen çalışmalar, kriz yönetiminde idarenin topyekûn harekete geçirilmesi, etkin ve verimli çalışması bakımından son derece faydalı olmuştur. Bu afet koordinasyon toplantıları, ilgili tüm kurum ve kuruluşların koordinasyon ve iş birliği içinde afet yönetimi konusunda seferber edilmesi anlamında, modern kriz yönetiminin “bütünleşik kamu yönetimi” yaklaşımına bir örnek olarak gösterilebilir. Bu anlamda, birçok devlet kurumunun, hatta sivil toplum ve özel sektörün birlikte çalışmasını gerektiren iklim değişikliği vb. karmaşık kamu yönetimi sorunlarıyla mücadele anlamında merkezi hükümetin politikalarını hayata geçirmek bakımından taşrada mülki idare sistemi önemli roller üstlenebilir. Ancak yukarıda yapılan değerlendirmelerden de anlaşıldığı üzere, afetlere hazırlık bakımından, özellikle mali kaynaklar noktasında sistem oldukça merkeziyetçi bir yapıdadır. Afete müdahale aşamasında yürütülen acil faaliyet ödeneği dâhil olmak üzere hemen her türlü ödenek merkezden istenmekte olup yerel mülki idarenin bu konuda bütçe imkânlarıyla donatılması, idarenin kriz/afet yönetme kapasitesinin güçlendirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Trabzon sel afetine yapılan müdahale ve sonrasında günlerce süren hayatı normalleştirmeye yönelik bakım-onarım çalışmaları, hasar/zarar tespitlerinin yapılması, etkilenen vatandaşlara acil yardımların ulaştırılması vb. tüm iyileştirme faaliyetleri, afet ve acil durumlarda “bütünleşik kamu

yönetimi” anlayışıyla tüm devlet imkânlarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gerektiği gerçeğini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu anlamda, Trabzon 2024 Sel Afeti’nde başta Valilik olmak üzere genel olarak mülki amirlikler, Türkiye’de devlet geleneği anlayışına uygun olarak, AFAD’ın tüm kurumları seferber eden planlama anlayışıyla uyumlu bir şekilde, afet/kriz yönetiminin en kritik unsurları olan liderlik, koordinasyon ve iş birliği mekanizması olma işlevini yerine getirmişlerdir.

Son olarak, bu çalışmada elde edilen bulguların ve ulaşılan sonuçların kısıtlılıklarına kısaca değinmek uygun olacaktır. Öncelikle incelenen sel afeti, ülkemizi etkileyen daha büyük afetlerle kıyaslandığında nispeten daha dar kapsamlı bir afet olup ilk etapta (akut safhada) yerel kurumların müdahale kapasitesini aşıya bile sonraki iyileştirme safhasında büyük oranda yerel kapasitenin üstesinden gelebileceği bir büyüklükte kalmıştır. Elbette afetin alanı ve kapsamı büyüdükçe müdahale ve yönetim süreçleri çok daha zorlaşıp karmaşıklaşacaktır. Ayrıca bu afette incelenen müdahale ve iyileştirme faaliyetleri büyük oranda resmî kurumların verileri çerçevesinde, onların bakış açısından ele alınmış olup özellikle afet yönetiminin performansını tam olarak ortaya koymak ya da vatandaş memnuniyetini tespit edebilmek, yürütülen tüm bu çalışmaların alanda afetten etkilenenler üzerindeki etkisini ölçmeyi de gerektirmektedir. Ancak bunun yapılması, anket, görüşme vb. araştırma tekniklerinin kullanılmasını gerektiren farklı bir araştırma konusu olduğundan, bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Elbette, taşrada idarenin çalışma düzeni ve kriz/afet yönetiminde mülki idarenin etkin işlevi konusunda bu çalışmada ulaşılan sonuçlar, bundan sonra yaşanabilecek benzeri karmaşık sorunlarla mücadele için pek çok tecrübeyle birlikte önemli bir öngörü sağlamaktadır. Ancak her afet/kriz yönetiminin kendi özgün koşulları çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, sistemin her zaman aynı şekilde işleyemeyeceğini, olağanüstü koşullarda hiç öngörülmemeyen sorunların da ortaya çıkabileceğini de unutmamak gerekir. Bu anlamda, burada ulaşılan bulguları tüm ülkeye ya da sisteme (afet yönetimi/mülki idare sistemi gibi) aynen teşmil etmek mümkün değildir. Daha kapsamlı genellemeler yapılabilmesi için bu çalışmada ele alındığı şekliyle mülki yönetimce yerine getirilen liderlik, koordinasyon, iş birliği gibi idarenin başarısını doğrudan etkileyen idari kapasite unsurlarının, özellikle daha büyük afetler konusunda yönetimin etkin bir şekilde yerine getiremediği konuları da ortaya çıkarabilecek alan araştırmalarıyla ayrıntılı irdelenmesi gerekir. Bu doğrultuda, çağdaş kriz/afet yönetimi anlayışı olarak “bütünleşik kamu yönetimi” yaklaşımı bakımından sistemin iyi işleyen ve aksayan yönlerinin, her afetin kendi bağlamı çerçevesinde ortaya konması gerekmektedir. Afet ve kriz yönetimi mevzuatı ya da sistemi güncel, gelişmiş ve oldukça sistematik olması idarenin uygulamada buna uygun olarak saat gibi işleyeceği anlamına gelmez. Hakikaten de karmaşık sorunlarla, özellikle afet ve kriz durumlarıyla yönetimin baş edebilmesi büyük oranda önceden yapılacak hazırlıklara, kamu yöneticileri dâhil olmak üzere ilgili tüm personelin olağan üstü durumlarda inisiyatif üstlenerek fedakârca çalışmalarına bağlıdır.

KAYNAKÇA

AFAD (2013). Türkiye Afet Müdahale Planı, 24.12.2024 tarihinde https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/2419/files/Afet_Mud_Pl_ResmiG_20122013.pdf adresinden alındı.

- AFAD (2022). *Türkiye Afet Müdahale Planı-TAMP*, 23.12.2024 tarihinde https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf adresinden alındı.
- AFAD (2024). *AFAD ve Tarihçesi*, 22.12.2024 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda> adresinden alındı.
- Avaner, T. ve Küçükyağcı, N. (2021). Cumhurbaşkanlığı ve Covid-19 ile Mücadele, Avaner, T., Barbak, A. ve Fedai, R. (Ed.) içinde *Covid-19 Pandemisi ve Türkiye*, Ankara: TİAV Yayınları, s. 31-95.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., v.d. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T. ve Lægreid, P. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy, *PAR*, 76(6), s. 887-897.
- Çapar, S. ve Koca, M. (2017). Güvenlik Ve Kriz Yönetimi, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 179, s. 32-37.
- Çapar, S. ve Koca, M. (2021). *İl ve İlçelerde Mülki İdarenin Koordinasyon Kapasitesi*, Ankara: TİAV Yayınları.
- Genç, F. N. (2021). *Kriz Yönetimi Covid-19 Pandemisi*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri, *Yasama Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2015 (29), s. 5-31.
- Hattke, F. ve Martin, H. (2020). Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany's fragmented authority, *Administrative Theory & Praxis (Published Online)*, 42(4), 614-632.
- Lodge, M. ve Wegrich, K. (Ed.) (2014b). *The Problem-Solving Capacity of Modern State. Governance Challenges and Administrative Capabilities*, Oxford.
- Head, B. ve Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society*, 47(6), s. 711-739.
- Peters, B. G. ve Tarpey, M. (2019). Wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems, *Policy and Society*, 38(2), s. 218-236.
- Powell, J. (2019). Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming, *Bulletin of Science, Technology & Society*, 37(4), s. 183-184.
- Trabzon Valiliği Afet ve Acil Durum Müdürlüğü. (2024), *TAMP-Trabzon Masabaşı Tatbikatı Brifing Raporu*.
- Uzun, A. (2020), Kötü huylu problem perspektifinden covid-19 pandemisi ile mücadele stratejileri: teorik ve pratik bir analiz, *Turkish Studies*, 15(4), s. 1193-1214.
- Ün, L. (2023). Afet Yöneticisi Olarak Mülki İdare Amirleri: 6 Şubat 2023 Depremleri Örneği, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 78, s. 371-384.
- Yılmaz, A. (2023). *Türkiye'de Mülki İdarenin Kriz Yönetme Kapasitesinin Değerlendirilmesi: Covid-19 Örneği*, Ankara: TİAV Yayınları.