

TÜRKİYE’NİN AFET YÖNETİM SİSTEMİNE İLİŞKİN ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME

Bülent ÖZMEN*
Ali Tolga ÖZDEN**

Özet

Çalışmanın hedefi Türkiye’deki mevcut afet yönetim sistemini uluslararası afetler politikasında özellikle 1990’lı yıllardan itibaren yaşanan dönüşüm çerçevesinde incelemek ve değerlendirmektir. Bu amaçla öncelikle uluslararası afetler politikasında geleneksel yaklaşımlardan afet risk yönetimine doğru yaşanan değişimin mihenk taşı olan gelişmeler özetlenecek, afetlerle mücadelede geleneksel yaklaşımların yetersizliği irdelenerek yeni mücadele yaklaşımı tanımlanacaktır. Türkiye’nin afet politikalarının gelişimi tarihsel bir perspektif içinde özetle aktarılarak mevcut durum analiz edilmeye çalışılacaktır. Sonuç olarak da bu analizler çerçevesinde yapılacak değerlendirme ile Türkiye’de ihtiyaç duyulan bütüncül ve riske dayalı afet yönetim modelinin oluşturulmasının önündeki temel sorunlar değerlendirilecektir.

Anahtar Sözcükler: Afet, Afet Yönetimi, Risk, Afet Yönetimi Mevzuatı, AFAD

A CRITICAL EVALUATION RELATED TO DISASTER MANAGEMENT SYSTEM OF TURKEY

Abstract

Aim of the study is to analyze and evaluate the ongoing disaster management system of Turkey within the framework of international disasters policy which particularly has been shifting by the 1990s. Firstly, the developments in the international disasters policy which indicates benchmarks of shift from traditional approaches to disaster risk management are summarized, nextly the insufficiency of the traditional approaches is addressed and the new coping approach is identified. The development of Turkey’s disaster policies is analyzed through a brief historical perspective in order to evaluate the current situation. Finally, the main barriers preventing the development of a comprehensive and risk-based disaster management model which is urgently needed in Turkey are evaluated.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Risk, Disaster Management Legislation, AFAD

* Dr., Gazi Üniversitesi Deprem Mühendisliği Uygulama ve Araştırma Merkezi,
bulentozmen@gazi.edu.tr

** Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, tolgaozden@sdu.edu.tr

1. GİRİŞ

Türkiye doğal yapısı, coğrafi konumu, fiziksel ve sosyo-ekonomik dirençsizlikleri nedeniyle başta depremler olmak üzere sel, heyelan, çığ, kuraklık, orman yangınları gibi afetlere çok sık olarak maruz kalmaktadır. Bilindiği üzere doğal tehlikeler genelde önlenemez olarak ifade edilirken, bu tehlikelerin afete dönüşmesi ancak ilgili toplulukların baş edebilme mekanizmaları aşıldığında ve bu toplulukların afetlerin etkilerini yönetmeleri mümkün olmadığında ortaya çıkmaktadır (World Disasters Report, 2009:7). Öte yandan, insan yapımı tehlikeler ve bu tehlikelerin oluşturduğu riskler ise eğer olay(lar)ın temelindeki nedenler bilinebilir ve uygun sakınım (*mitigation*) yaklaşımları uygulanabilirse önlenebilir. Bir çok uluslararası organizasyon hem doğal hem de insan yapımı afetlerin hızla artan etkileri ve bu afetlerin hem doğal hem de yapılı çevre üzerinde oluşturduğu ağır baskı konusunda insanları, yerel, ulusal ve uluslararası kurumları uyarmaktadırlar. Bu organizasyonlara örnek olarak Birleşmiş Milletler (UN), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), HABITAT (Birleşmiş Milletler'e Bağlı), Dünya Bankası – Afet Azaltımı ve İyileştirme için Küresel Hizmet Birimi (WB-GFDRR), Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Toplulukları Federasyonu (IFRCRCS) ve dünyanın önemli reasürans (re-insurance) kurumları olan SwissRe ve MunichRe sayılabilir.

Günümüzde afetlerin artan etkileri ile baş edebilmede ulusal ve uluslararası kurumların kapasiteleri geleneksel afet yönetim sistemi yaklaşımları çerçevesinde yeterli olamamaktadır. Afetlerle mücadelede geleneksel yaklaşımların ağırlıkla odaklandığı süreçler afet sonrası müdahale ve iyileştirme aşamalarını işaret etmektedir. Ancak afet sonrası çalışmaların afetlerin olumsuz etkilerini azaltmada etkili olamadığı görülmektedir. Bu gelişmeler üzerine özellikle 1990'lı yıllardan itibaren geleneksel afet yönetimi anlayışında köklü değişiklikler yaratacak dönüşümü gösteren uluslararası afetler politikası yaklaşımı ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu politika değişikliği ise “Geleneksel Afet Yönetim Sistemi”nden “Afet Risk Yönetimi Sistemi”ne dönüşümü öngörmektedir. Dönüşümün önemli ve somut göstergeleri aynı zamanda mihenk taşları birçok araştırmacı tarafından şu şekilde ifade edilmektedir (Şahin, 2009; OECD, 2010; Balamir, 2004a-b-c, 2007a-b, 2009, 2011; UN-ISDR, 2005; UN-CSD, 2012):

- 1- Birleşmiş Milletler'in 1990-2000 yıllarını “*Doğal Afet Etkilerini Azaltma Onyılı*” (the International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR) olarak ilan etmesi,
- 2- *Johannesburg Uygulama Planı* (The Johannesburg Plan of Implementation) olarak bilinen ve 1992 yılında Güney Afrika'da düzenlenen uluslararası organizasyonda (the World Summit on Sustainable Development - WSSD) kabul edilen planın yayımlanması. Kabul edilen dökümanda 21. Yüzyıl'da Dünyanın daha güvenli bir yer haline gelebilmesi için bütünleştirilmiş, çoklu tehlikeleri öngören ve kapsamlı bir afet yönetimi yaklaşımına ihtiyaç olduğunun belirtilmesi,
- 3- 1994 yılında düzenlenen *Uluslararası Yokohama Konferansı*'nda afetlerle mücadelede yeni strateji ve prensiplerin belirlenmesi ve yine aynı yıl düzenlenen *Doğal Afetler Üzerine Dünya Konferansı* (the World Conference on Natural Disasters)'nda belirlenen bu prensiplerin *Daha Güvenli Bir Dünya için Yokohama Stratejisi ve Uy-*

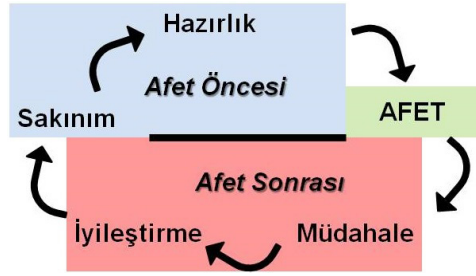
- gulama Planı* (the Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World) adı altında hayata geçirilmesi,
- 4- Yokohama Konferansı'nda alınan kararları uygulamak ve ülkelerce uygulanmasını teşvik ederek gözlemlemek amacıyla Birleşmiş Milletler bünyesinde *Afet Azaltımı için Uluslararası Strateji* (International Strategy for Disaster Reduction - ISDR) biriminin oluşturulması. Aynı zamanda Birleşmiş Milletler Genel Oturumu'nda bu birimin ve sekreteryasının da *UN-ISDR* adı altında oluşturulması için karar alınması (karar numarası: A/RES/54/219),
 - 5- 2000 yılında Birleşmiş Milletler'in Sekizinci Genel Kurul Toplantısı'nda *Binyıl Kalkınma Hedefleri* (Millennium Development Goals - MDGs)'nin ilan edilmesi. Bu hedefler içinde acil olarak doğal ve insan yapımı afetlerin artan sayısı ve etkilerinin azaltılması için uluslararası işbirliğinin katlanarak artırılması yönünde çağrı yapılması,
 - 6- 2004 yılında OECD'nin *Büyük Ölçekli Afetler, Öğrenilen Dersler* (Large-Scale Disasters, Lessons Learned) adlı raporunun yayınlanması,
 - 7- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Program-UNDP)'nin 2004 yılında *Afet Riskini Azaltma - Kalkınma için Bir Zorluk* (Reducing Disaster Risk – A Challenge for Development) isimli raporunu yayınlaması,
 - 8- 2003 ve 2004 yıllarında UN-ISDR Sekreteryası'nın Yokohama Strateji ve Uygulama Planı'nın gözden geçirme ve değerlendirmesini hazırlaması,
 - 9- Ocak 2005 tarihinde Japonya'nın Kobe kentinde *Uluslararası Kobe Konferansı* (World Conference on Disaster Reduction)'nda UN-ISDR Sekreteryası tarafından hazırlanan değerlendirme raporunun sunulması ve bu raporun *Hyogo Çerçeve Eylem Planı* (Hyogo Framework for Action – HFA) için önemli bir altlık oluşturması. Bu çerçevede 2005-2015 yıllarının yeni Doğal Afet Risk Azaltımı Onyılı olarak ilan edilmesi,
 - 10- 2005 yılında UN-ISDR tarafından *Risk ile Yaşamak – Afet Azaltımı Girişimlerinin Küresel bir Gözden Geçirmesi* (Living with Risk-A Global Review of Disaster Reduction Initiatives) raporunun yayınlanması,
 - 11- 2007 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda Hyogo Çerçeve Eylem Planı'nın uygulanmasının desteklenmesi için *Afet Risk Azaltımı Üzerine Küresel Platform Bi-enniali* (A biennial 'Global Platform' on disaster risk reduction) gerçekleştirilmesi,
 - 12- 2009 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Güney Kore'de *Afet Risk Azaltımı için Bir Yerel Yönetim Antlaşması İnşa Etmek* (Building a Local Government Alliance for Disaster Risk Reduction) temalı Incheon Konferansı'ı düzenlenmesi ve Deklarasyonu'nun (Incheon Conference and Declaration)¹ yayınlanması.
 - 13- 2010 yılında OECD tarafından *Doğal Tehlike Farkındalığı ve Afet Risk Azaltımı Eğitimi Üzerine Politika El Kitabı* (OECD Policy Handbook on Natural Hazard Awareness and Disaster Risk Reduction Education) hazırlanması,
 - 14- 27-28 Ekim 2011 tarihinde Çin'de *Shanghai Oturumu* (The Shanghai Forum on 'Disaster Prevention, Post-Disaster Reconstruction and International Cooperation: Learning from both Japanese and Chinese Experiences) düzenlenmesi.

¹ The Incheon Declaration: http://www.preventionweb.net/files/10962_IncheonDeclarationFinal28Aug09.pdf adresinden bildirgeye ulaşılabilir.

Türkiye’de yukarıda söz konusu olan uluslararası organizasyonlara yine bağlı olduğu uluslararası kurumlar (UN ve OECD gibi) dolayısıyla doğrudan katılmış ya da katkı koymaya çalışmıştır. Uluslararası afetler politikasında yaşanan dönüşüme paralel olarak ülkenin edindiği afet tecrübeleri de Türkiye’nin son yıllarda Afet Yönetim politika ve yaklaşımlarını gözden geçirmesine neden olmuştur. Özellikle 1999 yılında (17 Ağustos ve 12 Kasım) Doğu Marmara’da yaşanan yıkıcı depremlerin etkileri ile bu süreç daha da hızlanmış görünmektedir.

2. GELENEKSEL AFET YÖNETİMİ YAKLAŞIMINDAN AFET RİSK YÖNETİMİ YAKLAŞIMINA DÖNÜŞÜM

Geleneksel Afet Yönetim Modeli (GAYM) terminolojik olarak açıklandığında afet olaylarının can ve mal kaybına neden olmaması ya da bu kaybın azaltılması için afet öncesi ve sonrası alınacak önlemleri hem ayrı ayrı hem de bütünleştiren bir sistem olarak ifade edilmektedir (Disaster Terminology, 2005: 7). Bu anlamda genel olarak geleneksel yaklaşım afetle mücadele de dört safha belirlemektedir: *sakinim* (mitigation), *hazırlıklı olma* (preparedness), *müdahale* (response) ve *iyileştirme* (recovery) (Yan, 1999; Gülkan ve diğerleri, 2003; Balamir, 2004c; Stager, 2009; Yücel, 2009; Döyen, 2012) (Şekil 1).



Şekil 1. Geleneksel Afet Yönetim Modeli² (GAYM)'nin Afete Parçacıl Bakışı.

Kaynak: Özden, A. T. (2013: 13), **Architecture and Disaster: A Holistic and Risk-Based Building Inspection Professional Training Model for Practicing Architects in Turkey**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Buna göre sakınım ve hazırlık safhaları afet öncesi yapılacak çalışmaları ifade etmekte olup bu çalışmalara “pro-aktif” (proactive) yaklaşımlar adı da verilmektedir. Müdahale ve iyileştirme safhaları ise afet sonrası çalışmaları göstermekte olup bu çalışmalara “reaktif” (reactive) yaklaşımlar da denilmektedir.

² GAYM döngüsü için daha fazla bilgiye aşağıdaki web adreslerinden ulaşılabilir:

http://www.viha.ca/emergency_management/emerg_mgmt_cycle.htm (2011 yılında erişilmiştir)

<http://www.annapolis.gov/government/departments/emergencymanagement.aspx> (2011 yılında erişilmiştir)

<http://www.dallascounty.org/departments/osem/planning.php> (2011 yılında erişilmiştir)

<http://www.hampton.va.us/eoc/cycle.html> (2011 yılında erişilmiştir)

<http://www.blackemergmanagersassociation.org/2012/04/richard-c-hazel-making-mitigation.html> (2012 yılında erişilmiştir)

Mevcut geleneksel afet yönetim politika ve stratejilerinin yetersizliği ve etkisizliği bir çok nedenin yanında temel olarak bütüncül ve risk odaklı bir anlayışa dayanmamasına bağlanmaktadır. Afete bakışı parçacıl olarak değerlendiren geleneksel yaklaşım, afet yönetimini birbirinden bağımsız ve sürekliliği olmayan bir süreç içerisinde “afet öncesi” ve “afet sonrası” olarak ayrı ayrı ele almaktadır.

Afetlerle mücadele yaklaşımlarının evrimi doğal olarak afet deneyimleri ve geçmiş afetlerden edinilen bilgi ve alınan dersler ile gelişmektedir. Her afet etkilediği toplum üzerinde sancılı bir takım izler ile birlikte ders alınması gereken neticeler de bırakmaktadır. Ancak özellikle geniş bir alanı etkileyen ve ağır hasar veren kimi afetler diğerlerine göre etkiledikleri toplumlar üzerinde kapanması daha güç yaralar bırakmaktadır. Tierney (v.d. 2001: 2) afetler tarihçesi içerisinde mihenk taşı olan bu tip büyük ve yıkıcı afet olaylarını örneklemektedir. Tierney (v.d.)'ne göre 1979 Three Mile Island nükleer tesis kazası, 1980 St. Helens Volkanik Dağ patlaması, 1984 Bhopal (Hindistan)'da kimyasal malzeme üreten tesiste yaşanan patlama, 1985 Mexico City depremi, 1985 Çernobil Nükleer Reaktör patlaması, 1989 ve 1994'de sırasıyla meydana gelen Loma Prieta ve Northridge (Kaliforniya) depremleri, 1988 Ermenistan depremi, 1989 Hugo Kasırgası ve Exxon Petrol Sızıntısı faciası, 1992 Andrew Kasırgası, 1993 Orta-Batı (ABD) selleri ve 1995 Kobe (Japonya) depremi bu anlamda afetlerle mücadelede ve geleneksel afet yönetim yaklaşımlarının sorgulanmasında önemli köşe taşlarını oluşturmaktadır.

Tüm bu ve benzeri geniş ölçekli afet olayları daha önce de belirtildiği gibi sadece az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ekonomilerini değil gelişmiş ülke ekonomilerini de ciddi olarak sarsmaktadır.

Afetlerin artış eğilimi gösteren etkilerinin özellikle ülke ekonomileri üzerindeki ağır baskısı afet risklerinin azaltılması konusunun artık daha da karmaşık ve zor bir süreç ile karşı karşıya olunduğuna işaret etmektedir. *The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED, 2011: 16) istatistiklerine göre afetlerin ekonomik kalkınma planları üzerinde ciddi hasarlar yarattığı ortaya çıkmakta, sadece gelişmekte olan ülke ekonomilerinin değil gelişmiş ülke ekonomilerinin de afetlerden önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir. Tablo 1 bu anlamda 2011 yılında yaşanmış ve yüksek can kaybı ile ekonomik kayıplara yol açmış en önemli on (10) afeti listelemiştir. Bu tabloya göre her ne kadar bazı gelişmiş ülkelerin ekonomik kayıpları rakamsal olarak çok yukarıda görünmekle birlikte Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) değerleri açısından karşılaştırıldığında ise daha az gelişmiş ülkelerin kayıplarının üst basamaklara çıktığı görülmektedir.

Tablo 1. 2011 Yılında Meydana Gelen Afetlerden Ekonomik Olarak En Çok Etkilenen On Ülke Özet İstatistikleri.

Kayıp Miktarına Göre (milyar ABD Doları)		GSYH Yüzde (%) Değerine Göre	
Japonya	211.8	Tayland	12.7
Birleşik Devletler (ABD)	58.3	Yeni Zelanda	11.8
Tayland	40.3	El Salvador	4.7
Yeni Zelanda	20.0	Kamboçya	4.6
Çin	14.3	Japonya	3.9
Kolombiya	5.9	Kolombiya	2.0
Pakistan	2.5	Sri Lanka	1.9
Avustralya	2.0	Pakistan	1.4
Hindistan	1.7	Tonga	0.9
Brezilya	1.2	Porto Riko	0.5

Kaynak: CRED (2011: 16), Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends, Hazırlayanlar: Debby Guha-Sapir, Femke Vos, Regina Below ve Sylvain Ponsérre, The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels.

Tablo 1’de ortaya çıkan manzara orta ve üst-gelir grubunda endekslenmiş ülkelerin diğer ülkelere göre daha gelişmiş afet korunum kaynak ve yaklaşımları olmasına karşın 2011 yılında meydana gelen doğal afetlerden çok ciddi oranda etkilendiklerini göstermektedir (CRED, 2011: 14). Bununla birlikte GSYH oranlarına göre sıranlandıklarında ise halen daha az gelişmiş ülkelerin listenin başında olduğu görülmektedir.

Geçmiş deneyimler, afet sonrası çalışmalara ağırlık veren geleneksel afet yönetim yaklaşımının etkisizliğini ve yetersizliğini özellikle geniş ölçekli afetler sonrası uluslararası alanda daha iyi kavranabilmesini sağlamıştır. Uluslararası afet politikalarının da buna bağlı olarak yeniden şekil alması ve bir dönüşüm ihtiyacı bu sebeplere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Afet yönetiminde geleneksel yaklaşımın yürütülmesinde uzman organizasyonların oluşturulmasından önce genel olarak Sivil Savunma ve Korunma birimleri önemli roller üstlenmişlerdir. Bu birimlerin hem kuruluş felsefesi hem de görev tanımları gereği yoğunlukla bir afet olayından sonra görev almaları planlanmıştır. Sivil Savunma ve Sivil Korunma sistemlerinin aslında geleneksel afet yönetim sisteminin temelini de oluşturduğu söylenebilir. II. Dünya Savaşı’nın yıkıcı etkileri sonrası ve Soğuk Savaş döneminin getirdiği iki kutuplu dünyada artan ve her zaman da canlı olan savaş tehlikesi karşısında sivil halkın korunması ya da savunulması için oluşturulmuş olan bu sistemler soğuk savaş döneminin sona erdiği 1980’li yıllardan sonra da bir çok ülkede aktif olarak görev yapmaktadır. Alexander (2002: 209) sivil korunma anlayışının aslında savunma kavramından ortaya çıktığı ve hedefinin de ortaya çıkan bir tehdit karşısında sivil halkın bu tehdidin bertaraf edilmesi süresince düzenli olarak yönetilmesi olduğunu belirtir. Benzer şekilde, Dynes (1998: 12-13)’de sivil savunma yaklaşımının köklerinin soğuk savaş dönemine dayandığını ve bu modelin amacının da kaos ortamında kontrol ve yönetim sağlamak olduğunu belirtir.

Soğuk savaş sürecinde ve takip eden dönemde “savaş için sivil savunma” modelinin “afet için sivil savunma” modeline dönüşmesi de geleneksel afet yönetim yaklaşımının önemli bir aşamasını oluşturmuştur. UNISDR (2005) bu evrimi benzer şekilde tanımlamaktadır. Bu görüşler doğrultusunda, özellikle geçmiş 50 yıllık süreç içerisinde sivil savunma, acil durum yardımı, afete müdahale ve yardım, insani yardım, acil durum yönetimi, afet sakinim ve korunma gibi isimler altında bu gelişim Şekil 2’de sıralanmaktadır.

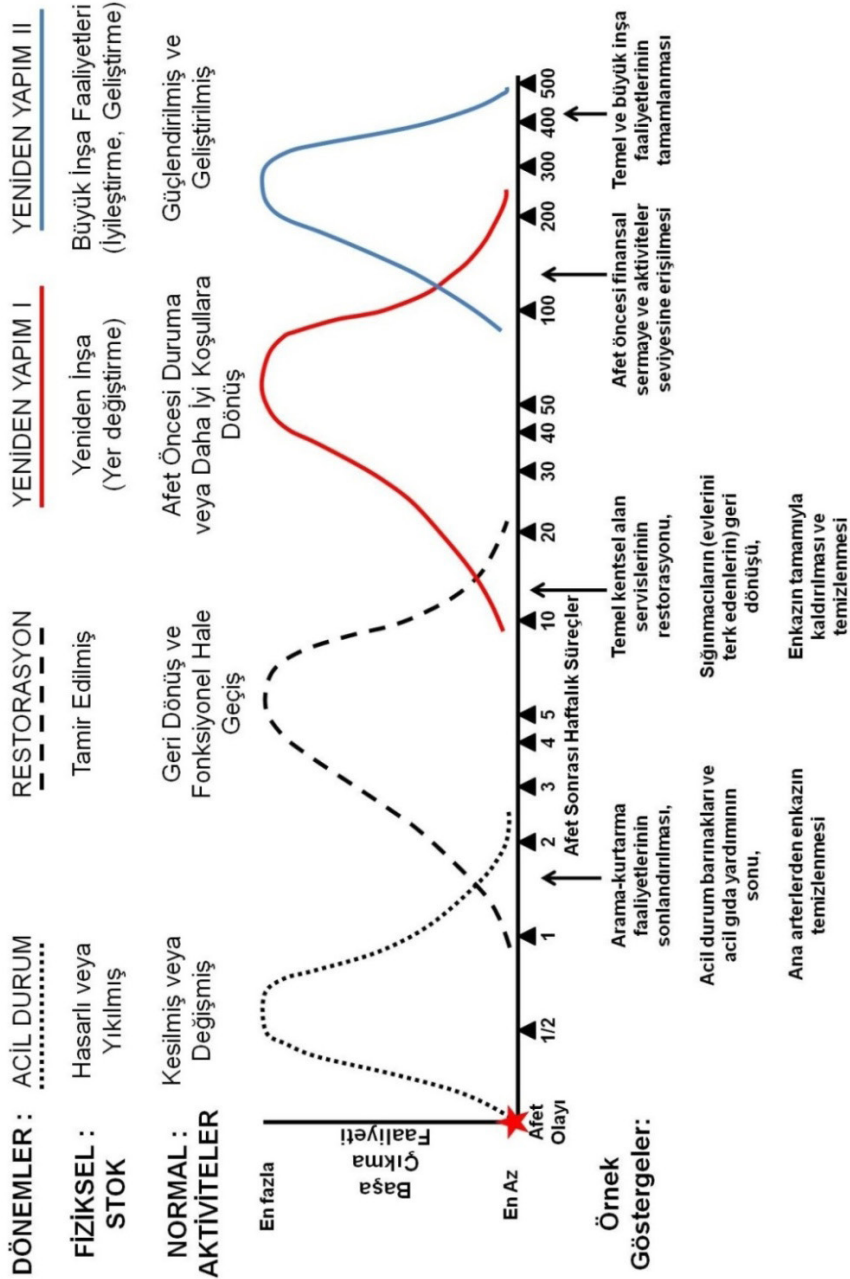


Şekil 2. Sivil Savunma Anlayışından Geleneksel Afet Yönetim Modeline Doğru Yaşanan Evrim (Şekil Yazarlar Tarafından Üretilmiştir).

Ancak afet yönetim yaklaşımındaki bu evrilmeye henüz daha geçmiş sivil savunma anlayışının güçlü ve baskın karakterini taşımakta ve afet yönetimini ağırlıklı olarak acil durum yönetimi ve afet sonrası çalışmalar üzerinden sürdürmektedir. Dolayısıyla, bu yaklaşımın öne çıkan bileşenleri müdahale (arama ve kurtarma faaliyetleri gibi) ve yardım (gıda-kıyafet yardımı, ilk yardım, acil ve geçici barınma faaliyetleri gibi) olarak gözlenmektedir. Bu aşamaların devamında ise yeniden yapım faaliyetleri önemli bir yer tutmaktadır. Ancak bu faaliyetlerin tekrar eden afet olayları ve potansiyel afet tehlike ve risklerini azaltmada çok geçerli ve kabul edilebilir çözümler sunamadıkları da bir gerçektir. Bu sebeple afet yönetim politika ve yaklaşımlarında daha önce de belirtildiği gibi özellikle 1990’lı yıllardan itibaren önemli değişimler yaşanmaya başlanmıştır.

Şekil 3 geleneksel afet yönetim yaklaşımının baskın karakteri olan afet sonrası çalışmaları ideal bir şekilde yansıtmaktadır.

McEntire (v.d. 2002: 267)’e göre modern afetler çok daha karmaşık ve farklı fenomenlerdir. Dolayısıyla bu fenomenleri anlamak, analiz etmek ve hazırlıklı olmak için çok daha gelişmiş ve güçlü afet yönetim politika ve stratejilerine ihtiyaç duyulmaktadır.

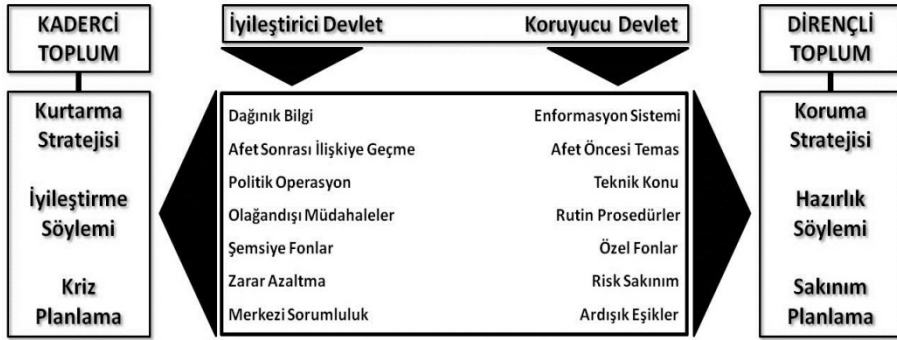


Şekil 3. Afet Sonrası Aşamaları Gösteren ve Aynı Zamanda Geleneksel Afet Yönetim Yaklaşımının da Baskın Karakterini Simgeleyen Süreç.

Kaynak: Haas, E.J., Kates, R.W., ve Bowden, M.J. (1977: 4) *Reconstruction Following Disasters*, The MIT Press, US.

Cardona (2003: 37) mevcut geleneksel yöntemin son derece teknokratik olduğunu, sadece tehlikenin kendisine odaklandığını ama bu tehlikeyi meydana getiren asıl sebeplere ve krizi yaratan temel nedenlere odaklanmadığını belirtmektedir. Bu sebeple daha bütünlük ve kapsamlı bir modelin gerektiği, sorunun ve çözümün sadece fiziksel kırılmalarda aranmaması gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla afet tehlikesinin ve bu tehlikenin ortaya çıkardığı risklerin algılanması, analiz edilmesi ve buna uygun sakınım yaklaşımlarının geliştirilmesi gerekliliği ortaya konulmaktadır.

Balamir (2005: 1) geleneksel yaklaşımların devleti iyileştirici konumda tutup afet yönetimini müdahale organizasyonları ile sınırladığını, dolayısıyla toplumun kadercilik anlayışını teşvik ettiğini belirtmektedir. Oysa yeni anlayışın toplumu afetlere karşı dirençli kılmak hedefi ile iyileştirici devlet anlayışından koruyucu devlet anlayışına dönüşümü amaçladığını belirtir (Balamir, 2002: 40) (Şekil 4).



Şekil 4. Geleneksel Afet Yönetiminin İyileştirici Devlet Anlayışından Afet Risk Yönetiminin Koruyucu Devlet Anlayışına Geçişte Ortaya Çıkan Farklılıklar.

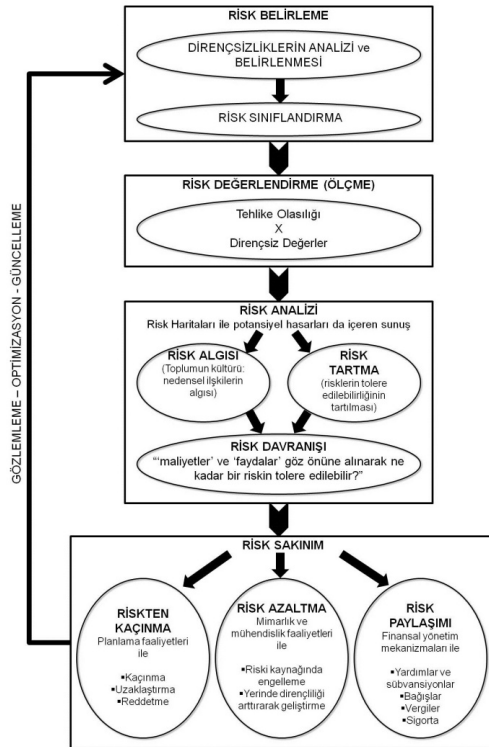
Kaynak: Balamir, M. (2002: 40), 'Painful Steps of Progress from Crisis Planning to Contingency Planning: Proposed and Realized Changes for Disaster Preparedness in Turkey', *The Journal of Contingencies and Crisis Management*, Leiden (Vol.10, No. 1).

Tüm bu deneyimler ve geçmiş afetlerden alınan dersler geleneksel afet yönetim yaklaşımından afet risk yönetimi yaklaşımına geçişi zorunlu kılmıştır. Bu sebeple de "risk" kavramı afet çalışmalarında öne çıkan ve tartışılan bir kavram haline gelmiştir. Afetlerin artan ve karmaşıklaşan etkileri karşısında afet yönetimini risk kavramı perspektifinden değerlendirmek gerekliliği uluslararası afetler politikasının da önemli bir unsuru haline almıştır.

Buna göre, bütüncül ve risk anlayışına dayalı bir afet yönetim yaklaşımı dayanağını, afetleri geleneksel afet yönetiminin tek perspektifli bakış açısından değerlendirmek, analiz etmek ve buna uygun sakınım çalışmaları geliştirmek imkanı olmadığı üzerinden kurgulamaktadır (Örneğin: Weichselgartner, 2002, 2005; Guzman, 2003; Leduc, 2006; Aguirre, 2009; Chen v.d. 2010). Tehlikelerin arka planında yatan temel nedenleri ve toplumların dirençsizliklerini anlamak için bütüncül, çok disiplinli ve riske dayalı bakış açıları ve kurumsal yapılar geliştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Afet yönetiminde yaşanan bu dönüşüm

Beck (1992: 3)'in de ifade ettiği gibi “modern toplum”dan “risk toplumu”na geçiş sürecini yaşayan günümüz toplumu için kaçınılmaz bir durum ortaya koymaktadır.

Beck (1992: 21-22)'in de belirttiği gibi günümüz riskleri iki temel kaynağa dayanmaktadır; dışsal riskler (deprem, tsunami, volkanik patlama gibi) ve üretilmiş riskler (insan kaynaklı ya da teknolojik tehlikeler gibi). Dolayısıyla günümüz risk toplumu her iki tür risk ile de mücadele etmek zorundadır. Bu risklerle ayrı ayrı yüzleşilebildiği gibi karma risklerle de karşılaşmak mümkün olabilmektedir. Doğal afet tehlikesinin ötesinde özellikle üretilmiş riskler ve belirsizlikler ile karşılaşan toplumun dirençsizlikleri siyasi sınırları aşmakta ve çok geniş alanlarda hissedilebilmektedir (Beck, 2003; Beck, 2010). Bu anlamda Beck (2006: 22) günümüz risklerinin toplumları karşı karşıya bıraktığı durumun ülke sınırları içerisinde kalmadığı ve tüm dünya üzerinde geniş alanlarda etkili olduğunu ifade etmekte, buna örnek olarak da küresel iklim değişimi, kirlilik ve ozon tabakasında yaşanan delinmeyi göstermektedir. Afet Risk Yönetimi önceliği afet öncesi çalışmalara verirken, geleneksel modelin aksine afet olmadan önce “pro-aktif” çalışmalar yürüterek afetin risklerini bertaraf etmeyi, azaltmayı ve paylaşmayı hedef almaktadır. Şekil 5’de Afet Risk Yönetiminin temel ve alt bileşenleri gösterilmektedir.



Şekil 5. Afet Risk Yönetiminin Bileşenleri.

Kaynak: Balaban, M.Ş. (2009: 43), **Risk Society and Planning: The Case of Flood Disaster Management in Turkish Cities**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

3. TÜRKİYE'DE AFET YÖNETİM YAKLAŞIMLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Uluslararası afetler politikasında yaşanan dönüşüm paralelinde ve özellikle 1999 Doğu Marmara Depremlerinin ağır faturasının tetiklemesiyle Türkiye'de de afet yönetiminde çağın değişen ihtiyaçları ve afetlerin artan etkileri çerçevesinde bir takım dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşümün mevcut afet yönetim yaklaşımına ne kadar yansıtıldığı ve afet tehlike ve risklerinin artan karmaşıklığı ve belirsizlikleri ile mücadelede ne kadar etkin olduğu tartışılacaktır. Ancak bu tartışmadan önce Türkiye'de afet yönetim anlayışı ve politikalarının tarihsel süreç içerisinde nasıl evrildiği, geliştiği ya da gelişmediğini anlamak gerekmektedir. Bu analiz aynı zamanda mevcut politika ve stratejileri de daha iyi analiz etmek açısından gereklidir. Bu sebeple kısaca tarihsel sürecin afet yönetimi bakışı açısından üzerinden değerlendirilmesi yapılacaktır.

Türkiye'de afetler tarihi ve afetlerle mücadele tarihi ile ilgili ilk yazılı dökümanlara 1509 depremi sonrası ulaşılabilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde yaşanan ve büyüklüğü 7.6 civarında tahmin edilen (Griffiths v.d., 2007: 63) deprem en çok bilgiye sahip olduğumuz ilk aftır. Bu deprem neticesinde 13 bine yakın insanın can verdiği ve 1047 binanın yıkıldığı düşünülmektedir (TBMM, 1999: 12). Dönemin padişahının fermanıyla birtakım yapı denetim kuralları ilk kez bu afet sonrası yürürlüğe konulmuştur. Bu kurallar resmi olarak kayıtlara geçen ilk afet öncesi riskleri azaltma çabaları olarak da değerlendirilebilir. Buna göre sahil kesimlerine, dolgu zeminlerin üzerine yapı yapılmaması ve ahşap kagir yapıların üretilmesi konusunda bir zorunluluk getirilmiştir (TBMM, 1999: 12). Depremde ağır taş yığma yapıların en fazla hasara uğraması ahşap kagir yapılarını teşvik etme ve hatta zorunlu tutma yaklaşımını getirmiştir. Ancak tek bir afet tipine göre alınan bu stratejik karar ileride başta İstanbul olmak üzere bir çok şehirde başka sorunların doğmasına neden olmuştur. Bu sorunların başında da yangın tehlikesi gelmektedir.

Özellikle 16. ve 17. yüzyıllar boyunca oldukça tahrip edici ve büyük yangınlar İstanbul'da sıkça karşılaşılan bir durum olmuş ancak bu afet olaylarına müdahale son derece yetersiz bir teşkilatlanma ile ve ancak mahalle örgütlenmeleri ile sürdürülmeye çalışılmıştır (Özgür ve Azaklı, 2001: 155-156). Bu gelişmeler ile birlikte 1720 yılında ilk itfaiye teşkilatı olan "Tulumbacılar Ocağı" kurulur (Özgür ve Azaklı, 2001: 156; Eğilmezer, 2010). Artan yangın tehlikesi karşısında ahşap yapı inşaatı kısıtlanmaya çalışılsada başarılı olunamaz.

Marmara Denizi'nde 1766 yılında meydana gelen 7.1 büyüklüğünde bir deprem ve sonrasında oluşan tsunami bir çok sahil yapısı ile birlikte gemileride hasara uğratmıştır (Herbert v.d., 2005: 23). Özgür ve Azaklı (2001: 167)'nin Ergin (1995)'den alıntılıdığına göre yangın afetleriyle de uğraşmaya devam eden Osmanlı Devleti 1817 yılında dönemin padişahı tarafından çıkartılan bir ferman ile zorunlu yangın duvarı inşaatı ile tanışır. Bu ferman ile bitişik nizam olan evlerin ara duvarlarının yangına dayanıklı malzeme ile inşaatı öngörülür. Bu teknik karar aynı zamanda afet öncesi çalışmalar için de dönemin ilk örneklerinden sayılabilecek bir uygulamaya işaret etmektedir.

Avrupa’da 18 ve 19. Yüzyıllarda hızlanan sanayi devrimi ve yeni kentsel alan yaklaşımları, sanayileşmenin ortaya çıkardığı ve kentleri tehdit eden sorunlar ile baş edebilmek için yeni strateji ve yaklaşımlar benimsenmesine neden olmuştur. Özellikle salgın hastalık ve hijyen sorunu, temiz su ihtiyacının karşılanması, açık alan ve rekreasyon alanı ihtiyaçları, yangın afeti gibi problem alanları karşısında Batıda kentleri sağlıklılaştırma, düzenleme ve güzelleştirme prensipleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu değişim ve dönüşümün Osmanlı’ya yansması da 19.Yüzyılın ikinci çeyreğinde daha fazla gözlemlenmiştir. Yıpranan ve yetersiz kalan hem üst hem de altyapı ve buna bağlı olarak artan afet tehdidi Batıda evrilen kentleşme pratiklerini başta İstanbul olmak üzere Osmanlı coğrafyasına da taşımıştır. Bu anlamda Alman asıllı asker ve stratejist olan Helmuth Von Moltke İstanbul’da Osmanlı devleti için (1836-1839 yıllarında) özellikle kentin (İstanbul’un) sokak ve caddeleri ile ana ulaşım akslarını hedefleyen bir takım plan önerilerinde bulunur (Çelik, 1998; Ayataç, 2007; NTVMSNBC, 2008; Atay, 2013). Bu planın içeriğine bakıldığında bir takım afet önleme yaklaşımları olduğu görülebilir. Buna göre, Von Moltke’nin planı ve önerileri arasında İstanbul’da sıklıkla karşılaşılan ve yangınlar sırasında büyük sorun doğuran çıkmaz sokakların yapımının terk edilmesi ve mevcutlarının da temizlenmesi, yangına dayanıksız olan ahşap bina yapımından vazgeçilmesi, yol ve sokakların genişletilmesi bulunmaktadır.

1839 Tanzimat Fermanı ve reformları Batıda uygulanan yeni şehircilik yaklaşımlarının Osmanlı’da ki yansmaları açısından önemli görülmektedir. Bunu takiben 1839 yılında “ilmühaber” (yapı ve yollar yönetmeliği) yayınlanır. Bu yönetmelik ile ilk kez geniş yolların yapılması ve bu yollar üzerinde yapılacak binaların yükseklikleri ve kat sayılarına sınırlama getirilmesi söz konusu olmuştur (Özgür ve Azaklı, 2001: 163-165). Bu yapı yönetmelikleri yangın ve deprem gibi en çok hasar veren afetler için bir takım yapısal önlemler de öngörmektedir. 1848 yılında uygulamaya konulan bina tüzüğü ile Batıdaki kentleşme çabaları takip edilmek istenmiştir (Tekeli, 1999: 19, 2006). Bu tüzüğün en önemli hedefi de yine yolların genişletilmesi ve yangın gibi afetlere karşı yapısal önlemler alınmasıdır. 1854 yılında Aksaray (İstanbul)’da çıkan bir yangın sonucu kentin bu bölgesinde ağır hasar oluşmuştur (Özgür ve Azaklı, 2001; Anonim, 2011). Bu yangını takip eden süreçte karşımıza bir yeniden yapım ve iyileştirme yaklaşımı çıkmaktadır. İtalyan mimar Luigi Storari İstanbul’a çağrılarak yanan bölgede 750 konut projesi hazırlaması istenmiştir (Tekeli, 2006). Böylelikle ilk kez mevzi imar planı yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın bundan sonra da bir çok örnekte tekrar ettiği görülmektedir. Dolayısıyla afetlerle mücadele de afet öncesi riskli bölgelerin temizlenmesi yerine afet olduktan sonra hasarlı bölgenin temizlenerek yeniden inşası yolu seçilmiş olmaktadır.

1864 yılında İstanbul-Hoca Paşa yangını sonucunda 3000’e yakın ev yanmıştır (Özgür ve Azaklı, 2001: 166). Yangının hemen sonrasında bir komisyon kurularak bölgenin haritası hazırlanmış ve bundan sonra bölgede yapılacak yapıların denetimiyle ilgili bir takım kararlar alınarak, yeni yapıların hazırlanması konusunda çalışmalar yapılmıştır. Aynı yıl (1864) yol ve yapı tüzüğü kanunu yürürlüğe konulmuştur (Özgür ve Azaklı, 2001: 165; Anonim, 2011). Bu tip yapısal ağırlıklı önlem ve kanunlarla bir yandan kentleşme pratikleri Batı ölçeğinde takip edilmeye çalışılırken öte yandan da afetlere karşı halkı ve yapıları koruyacak bir takım önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu tip kanunların

belki de en önemlilerinin başında 1882 tarihli Ebniye Nizamnamesi gelmektedir. Bu kanun daha önceki yönetmelik ve diğer yapısal kararları bünyesinde toplayan en kapsamlı yollar ve yapılar kanunudur. Bir anlamda günümüzde yürürlükte olan İmar Kanunu'nun atası da sayılabilir.

1894'te İstanbul büyük ve şiddetli bir deprem ile sarsılmıştır. Büyüklüğü 7.0 olarak tahmin edilen depremin yarattığı hasar ve can kaybı da aynı oranda büyük olmuştur (Ambroseys, 2001: 119; Barış v.d., 2005: 1020). Bu depremin bir kez daha ortaya çıkardığı gerçek ise afete hazırlık ve risk azaltma çalışmalarında tekil bir afet tipi için önlemler alınmaması gerektiği, kapsamlı ve çok yönlü tedbirlere ihtiyaç olduğudur. Daha önce yangın afetine karşı ahşap yapıların yasaklanması ve ağır taş yığma yapıların yapımının teşviki 1894 depreminde hasarın da büyük olmasında önemli bir neden olarak görülmüştür. Depremde ahşap yapılar çok iyi performans gösterirken hatalı yapılmış ağır taş yığma yapıların kötü performansı ortaya çıkmıştır.

1923 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun ortadan kalkması ile yerine yeni kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti'nde kuruluşundan kısa bir zaman sonra önemli bir doğal afet ile sarsılmıştır. 27 Aralık 1939 tarihinde meydana gelen ve çok geniş bir bölgeyi etkileyen, 33.000 kişinin yaşamını yitirmesine, 100.000 kişinin yaralanmasına ve 120.000 konutun yıkılması veya ağır hasar görmesine neden olan 8.0 büyüklüğündeki Erzincan depremi genç Cumhuriyet için oldukça ağır sonuçlar doğurmuştur (Pampal ve Özmen, 2007: 1). Aynı zamanda bu felaket Türkiye'de afetler konusunda yeni yasal düzenlemeler yapılması ihtiyacını da çok açık bir biçimde göstermiştir. 1940 yılında Erzincan ve çevresinde 1939 yılında yaşanan deprem hasarlarına yönelik (3773 sayılı "*Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun*") özel bir kanun çıkarılmıştır. Bununla birlikte 1939 Erzincan Depremi ile başlayan ve 1944 Bolu-Gerede depremi ile biten 5 yıllık ilginç bir sismik süreç yaşanır. Bu süreç içerisinde 5 tane deprem peşi sıra meydana gelmiştir. Bu depremler; 1942 Niksar-Erbaa, 1943 Adapazarı-Hendek, 1943 Tosya-Lâdik ve 1944 Bolu-Gerede depremleridir. Bu depremlerin yarattığı hasarlar ve ortaya çıkardığı ağır kayıp bilançosu (yaklaşık 45 bin can kaybı, 200 bin civarında hasarlı yapı, 75 bin yaralı) 1944'te 4623 sayılı "*Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun*"un çıkarılmasına sebep olur. Bu kanun Türkiye'de deprem tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ve deprem risklerinin azaltılması konusunda, merkezi ve yerel düzeylerde nasıl örgütlenileceğini, yerleşme ve yapılaşmaların nasıl denetleneceğini belirleyen ilk yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de afetlerle mücadelede yasal, yönetsel ve teknik bir alt yapının kurulması sürecinde bu kanun dönüm noktası olarak kabul edilebilir.

Böylelikle Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren afetlerin etkileri ile başedebilme anlamında ilk kez örgütsel ve kurumsal yaklaşımların ön plana çıkacağı bir dönem de başlamıştır. Afet Yönetim anlayışının kurumsal düzeyde organize edilebilmesi yönünde atılan bu ilk adım, öncesinde kurulan itfaiye teşkilatı (Osmanlı'da Tulumbacı Ocağı) ve Kızılay (Osmanlı'da Hilal-i Ahmer Cemiyeti) gibi örgütlerin afete müdahalede daha etkin hale getirilmesi gibi bir misyonu da yüklenme kapasitesine sahiptir değerlendirmesi yapılabilir.

Depremlerle sarsılmaya devam eden Türkiye Cumhuriyeti, Varto (1946) ve Bingöl (1949) depremlerini deneyimler. 1953'te ise Yapı ve İmar Reisiği bünyesinde Deprem Bürosu kurulur. Yine 1953 yılında Çanakkale (Yenice-Gönen) depremi yaşanmış ve takip eden süreçte 6188 sayılı Bina Yapımı ve İzinsiz Yapılar Hakkında Kanun çıkartılmıştır (1953). Daha sonra bu kanun tekrar değiştirilir (1966 yılında çıkarılan 775 Sayılı "Gecekondu kanunu" ile yürürlükten kaldırılmıştır). 1955 yılında DE-SE-YA (Deprem-Seylaç-Yangın Bürosu) oluşturulmuştur. 1956 yılında ise ilk kapsamlı İmar Kanunu (6785 sayılı) yürürlüğe girmiştir.

1958 yılında da 7116 sayılı kanun ile İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Ülkede meydana gelebilecek doğal afetlerden birinci derecede sorumlu kurum olarak Kabul edilen bu bakanlık bundan sonraki süreçte en aktif rolü üstlenen kurumsal yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonraki yıllarda meydana gelen deprem, sel ve heyelan gibi afetlerde 4623 sayılı kanunun yeterli olmadığına görülmesi üzerine 1959 yılında 7126 sayılı "Sivil Savunma Kanunu" ve yine 1959 yılında 7269 sayılı "Afet Kanunu" (*Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun*) çıkarılmıştır (Özmen ve Erkan, 2011: 3). Afet Kanunu 1968 yılında yeni ihtiyaçların ışığı altında önemli oranda değiştirilmiş ve halen geçerli olan bir kanundur. Ancak kanun hem geçmişte hem de günümüzde ağırlıklı olarak afet sonrası çalışmalara odaklanmakta ve daha çok "re-aktif" bir nitelik göstermektedir. 1959 yılında kurulan Sivil Savunma Teşkilatı ise çok uzun yıllar boyunca ülkemizde afet yönetim yaklaşımlarında başat rol oynamıştır. Geleneksel Afet Yönetimi anlayışı çerçevesinde afet sonrası müdahale ve iyileştirme süreçlerine ağırlık verilen bu uzun zaman dilimi içerisinde gerek teşkilat yapısı, gerek ilgili kanun ve yönetmelikler gerekse ülke politikaları anlamında Sivil Savunma Teşkilatı ülkenin afet yönetim modelinin bel kemiğini oluşturmuştur.

1966 Varto-Hınıs (Muş) ve 1970 Gediz depremleri önemli zararlara ve can kayıplarını yol açmıştır. 1970 yılında ise İmar ve İskân Bakanlığı içinde Afetler Araştırma Enstitüsü Genel Direktörlüğü kurulur. 1971, 1975, 1976 ve 1983 yıllarında Türkiye yine arka arkaya önemli ve yıkıcı depremler ile sarsılmıştır (sırasıyla Bingöl, Lice-Diyarbakır, Muradiye-Van ve Erzurum-Kars depremleri).

1992 yılında yaşanan Erzincan depremi ile birlikte 653 kişi hayatını kaybederken, 8.000'den fazla yapı hasar görmüştür. Depremin arkasından tekrar tek bir afete yönelik olan ve afet yönetimine bütüncül çözümler önermekten uzak, daha çok deprem sonrası çalışmaları yönlendirmek amaçlı 3838 sayılı "*Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun*" çıkartılmıştır. 1995 yılında ise Dinar depremi meydana gelmiştir.

Tüm bu süreçler içerisinde özellikle deprem odaklı olarak fiziksel yapının (binaların) afetler karşısındaki dirençliliğini arttırmaya yönelik bir takım önemli adımlar da atılmıştır. Bu anlamda deprem risklerine karşı yapıları güçlendirecek ve yapı kodlarını belirleyecek önemli yönetmelikler çıkartılmıştır. Bu yönetmelikleri sırasıyla belirtmek gerekirse: Zelzele Mıntıklarında Yapılacak İnşaata Ait İtalyan Yapı Talimatnamesi (1940), Zelzele

Mıntıkları Muvakkat Yapı Talimatnamesi (1944), Türkiye Yersarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği (1949), Yersarsıntısı Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik (1953), Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik (1962, 1968 ve 1975) olarak sıralanabilir.

1998 yılında ise onlarca can ve mal kayıplarına neden olan ve 30 binin üzerinde yapının hasar gördüğü Ceyhan – Adana depremi meydana gelmiştir. Aynı yıl (1998) “*Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik*” yürürlüğe girmiştir. “... afet bölgelerinde yeniden yapılacak, değiştirilecek, büyütülecek, onarılacak ya da güçlendirilecek resmi ve özel tüm binaların ve bina türü yapıların bağlı olacağı teknik koşullar, 7269 sayılı kanunun 1051 sayılı kanunla değiştirilen üçüncü maddesine göre bu Yönetmelikteki ilkelere uyularak yerine getirilir.” Maddesi ile başlayan yönetmelik afet kapsamına deprem, yangın ve su baskını (ya da sel) afetlerini alırken, diğer afet türlerini konu etmemektedir. Bununla birlikte yönetmelik ağırlıkla deprem üzerinde yoğunlaşmakta ve yangın ile sel konularına çok kısaca değinmektedir. Yapısal konular üzerinde yoğunlaşan kanun deprem özelinde ve afetler genelinde diğer önemli bileşenleri kapsamına almamaktadır.

Bir tarafta başta depremler olmak üzere çeşitli afetler karşısında oldukça kırılgan olan fiziksel çevrenin hem insanlar üzerinde hem de ekonomi üzerinde yarattığı baskı yapıların afetler karşısında dirençliliğini arttıracak yasa ve yönetmeliklerle giderilmeye çalışılırken öte tarafta fiziksel çevrenin güvenliğinde yeterince başarılı olunamadığı ve her yeni afetin beraberinde önkçikilerine benzer yıkımlar ve can kayıpları getirdiği de görülmektedir. Bu durumda da hem merkezi yönetimde hem de yerel ölçekte geçici (palyatif) tedbirler ön plana çıkmakta ve yoğunluk yine afet sonrası çalışmalara (müdahale ve iyileştirme) verilmektedir. Dolayısıyla afet yönetimi kavramının bütünselliği sağlanamamış olmakta ve bu kavram afet sonrası çalışmalar ile özdeşleşmiş olmaktadır. Oysa, özellikle 1990'lerden sonra dönüşüme uğrayan uluslararası afetler politikası hem fiziksel çevrenin güvenliğinin ve dirençliliğinin artırılması, hem toplumun afetlere hazırlanması hem de afet sonrası çalışmaların daha sağlıklı yürütülebilmesi için bütüncül ve risk odaklı çalışmalara çoktan yönlenmiştir.

1999 yılında yaşanan Doğu Marmara Depremlerinde karşılaşılan ağır bilanço ile baş etmede yaşanan sorunlar nedeniyle Türkiye Afet Yönetimi Sisteminin yeniden sorgulanmaya başlanmasını ve yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bir milat olarak kabul edilen 1999 Depremleri sonrasında çok sayıda Kanun, Yönetmelik, Kanun Hükmünde Kararname, tebliğler ve genelgeler çıkartılmıştır. Bu anlamda 38 adet Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname, 28 tane Kararname, 6 Yönetmelik, 17 tebliğ ve 9 genelge çıkartılmıştır. Ancak bu hukuksal ve yönetsel dökümanların büyük çoğunluğu afet sonrası iyileştirme ve yeniden yapım aşamalarını ilgilendiren konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Önemli bir ihtiyaç olan bütüncül ve riske dayalı bir afet yönetim anlayışını destekleyecek hukuksal ve yönetsel değişiklikler yapılamamıştır. Bu süreç içerisinde uluslararası afetler politikasında yaşanan dönüşümün etkileri Türkiye'ye çok yoğun olarak yansımamıştır.

Bu bölümde Türkiye’de afet yönetim yaklaşımlarının gelişimi ve geleneksel afet yönetim modelinin oluşumuna kronolojik bir perspektiften bakılmaya çalışılmıştır. Daha önce de bir çok araştırmacının belirttiği üzere (TBMM, 1999; Ergünay, 2002; Akdağ, 2002; Koçak, 2004; Uzunbıçak, 2005; Şengün, 2007; Akyel, 2007; Şahin, 2009) bu kronolojik süreci dört temel safhada incelemek ve özetlemek de mümkün olabilecektir:

- 1944 Öncesi Dönem,
- 1944 – 1958 Dönemi,
- 1958 – 1999 Dönemi ve,
- 1999 – 2012 Dönemi.

Tablo 2 tarihsel süreç içerisinde evrilen ve değişen afet yönetimi yaklaşım ve politikalarını kısaca özetlemeye çalışmaktadır.

Tablo 2. Türkiye’de Afet Yönetimi ve Afetlerle Mücadele Yaklaşım ve Politikalarının Gelişimi (1509 – 2011 Dönemi).

Dönem	Afet Politikası
1944 Öncesi (1509 İstanbul Depremi ile başlayan süreç)	<u>Ağırlıklı afete müdahale faaliyetleri + yeniden yapımı da içeren çok sınırlı iyileştirme politika ve stratejileri:</u> İyileştirici Devlet anlayışının baskın rolü, Afetleri İlahi güce ve kadere bağlama eğilimi, parçaçıl planlama ve afet sonrası yaklaşımları ...
1944 – 1958 (Yer Sarsıntularından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesi ile başlayan süreç)	<u>Ağırlıklı afet sonrası politikaları (müdahale ve iyileştirme odaklı yaklaşımlar) + çok sınırlı ve başlangıç seviyesinde afet öncesi çalışmalar:</u> Geleneksel afet yönetim modelinin kurgulanması ve yerleşmesi, Afetleri İlahi güce ve kadere bağlama eğilimi, İyileştirici Devlet anlayışının baskın rolü...
1958 – 1999 (İmar ve İskan Bakanlığı’nın kuruluşu ile başlayan süreç)	<u>Ağırlıklı afet sonrası politikaları (müdahale ve iyileştirme odaklı yaklaşımlar) + Gelişmekte olan ancak yetersiz ve bütünlendirilememiş afet öncesi çalışmaları:</u> geleneksel afet yönetim modeli uygulaması, Afetleri doğal olaylara bağlama anlayışına doğru evrilme, İyileştirici Devlet anlayışının baskın rolünün devam etmesi ve Koruyucu Devlet anlayışının başlaması...
1999 – 2012 (Yıkıcı 1999 Doğu Marmara Depremleri ile başlayan süreç)	<u>Afet sonrası politikalarında dönüşüm (daha etkin ve sürdürülebilir müdahale, iyileştirme ve yeniden yapım yaklaşımları) + Afet öncesi politikalarında dönüşüm (sakinim ve hazırlıklı olma yaklaşımlarının önem kazanması) + Afet öncesi ve sonrası strateji ve politikalarının birleştirilmesi çabaları:</u> Afet risk yönetimi anlayışına doğru bir dönüşümün başlangıcı, Afetlerin hem doğal hem de insan kaynaklı olduğu anlayışının gelişmesi, İyileştirici devlet anlayışından koruyucu devlet anlayışına evrilme (ancak geleneksel afet yönetim modelinin baskın karakteri bu değişim önünde güçlü bir engel oluşturmaya devam etmekte)...

Kaynak: Özden, A. T. (2013: 33), **Architecture and Disaster: A Holistic and Risk-Based Building Inspection Professional Training Model for Practicing Architects in Turkey**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Geçmiş afet deneyimleri ışığında ve 1999 depremlerinin ağır bilançosu karşısında Türkiye'nin etkin bir afet yönetim modeli olmadığı, daha çok afet sonrası müdahale ve iyileştirme aşamalarına hazırlandığı, afet öncesi çalışmaların özellikle risk azaltımı yaklaşımını çerçevesinde gerçekleştirilemediği görülmektedir. Afet risklerinin azaltılmasında ve etkin bir afet risk yönetimi modelinin oluşturulamamasında diğer nedenler yanında afetlerle ilgili bir çok kurumun bulunması ve bunlar arasında iyi bir işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanamaması, yetki karmaşalarının yaşanması faktörleri ön planda gelmektedir.

4. TÜRKİYE'DE MEVCUT AFET YÖNETİM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Afet yönetimindeki karmaşayı ve çok başlılığı ortadan kaldırmak amacıyla 29.05.2009 tarihinde 5902 sayılı “*Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun*” TBMM’de kabul edilmiş ve 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” (AFAD) kurulmuştur. Kanun; 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 zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsar. Türkiye’de afet yönetiminin bütün aşamalarından sorumlu olacak “Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” 5902 sayılı kanunun mecliste kabulünden sonra hazırlık çalışmalarını tamamlamış ve 17 Aralık 2009 tarihinde Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kararıyla aktif hale getirilmiştir. Bu kanun ve yeni kurumsal yapılanmanın önemli bir etkisi de daha önce kurulmuş olan ve geleneksel afet yönetiminde etkin rol oynayan üç önemli kuruluşun (Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü) kapatılmış olmasıdır.

Başkanlık; kısa vadeli hedefini kanunla kapatılmış olan 3 genel müdürlüğün tüm fonksiyonlarını aksatmaksızın yerine getirebilecek bir yapıyı sağlamak, orta vadeli hedefini 5902 sayılı kanunda yer alan tüm görevleri eksiksiz yerine getirebilecek, dinamik kurumsal yapıyı sağlamak ve uzun vadeli hedefini de bölgesel ve küresel anlamda, uluslararası arenada örnek gösterilen bir kurumsal yapıya kavuşmak olarak belirlemiştir (Özmen ve Erkan, 2011: 4). Daha sonra bu hedefler; a) Öncelikli politikaları belirlemek amacıyla “Ulusal Afet Yönetimi Strateji Planı”nın oluşturulmasını ve geliştirilmesini sağlamak, b) Çok paydaşlı faaliyetlerde görev alacak tarafları belirlemek ve bu plan doğrultusunda ülke genelinde yapılması gereken çalışmaları koordine etmek, c) Türkiye afet tehlike haritalarının hazırlanması, afet tehlikesi ve riskinin makro ve mikro ölçekte belirlenmesi ve geliştirilmesi için esasları belirlemek ve yerel yönetimleri teşvik etmek, d) Kentsel risk analizleri ve sakınım planları’nın tamamlanmasını sağlayan bir yapı meydana getirmek, e) Doğal afetlerle ilgili her tür verinin toplanıp, değerlendirilmesini sağlayacak “veri tabanı” oluşturmak ve f) Eğitim, bilgilendirme ve bilinçlendirme programları ile “zarar azaltma kültürü”nü yaygınlaştırmak şeklinde revize edilmiştir (AFAD, 2010).

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) aşağıdaki hizmet birimlerinden oluşur:

- a) Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı,
- b) Müdahale Dairesi Başkanlığı,
- c) İyileştirme Dairesi Başkanlığı,
- ç) Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı,
- d) Deprem Dairesi Başkanlığı,
- e) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.

02.11.2011 tarih ve 661 sayılı kanun hükmünde kararname ile bu kanunda değişiklik yapılarak aşağıdaki birimler de kurulmuştur.

- f) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- g) Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı,
- h) Hukuk Müşavirliği,

Ayrıca başkana yardımcı olmak üzere en fazla iki başkan yardımcısı atanabilecektir.

Mevcut afet yönetim sistemi hukuksal açıdan dayanağını 1959 tarihli Afet Kanunu'ndan almaktadır. Ancak bu kanun henüz daha değişen ve dönüşen uluslararası afetler politikası kapsamında risk odaklı bir niteliğe kavuşmamıştır. Dolayısıyla, AFAD'ın kuruluşunu destekleyecek bir bütüncül afet kanunu bulunmamaktadır. AFAD'ın afet yönetim anlayışını irdelemek için hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarına bakıldığında daha çok afet sonrası düzenlemelerin hakim olduğu görülecektir. Hizmet birimlerinin de genel olarak afet sonrası çalışmalar için yapılandırıldığı ve geleneksel afet yönetim yaklaşımından miras kalan baskın karakteri taşıdığı görülecektir. Şekil 6 hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarını bu çerçevede özetlemektedir.



Şekil 6. AFAD Birimlerinin Yetki ve Görevleri.

Kaynak: AFAD Kurumsal Web sayfasından üretilmiştir (<https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay.aspx?ID=6>).

Şekil 6'da da görüleceği üzere henüz daha AFAD birimleri geleneksel afet yönetim yaklaşımının afet sonrası anlayışını ağırlıklı olarak taşıdığı görülmektedir. Bu karakteristikte olan AFAD yapısının geçmişten miras kalan afet olduktan sonra müdahale politika ve stratejisini yoğunlukla benimsiyor oluşu sorunlu bir duruma işaret etmektedir.

1999 Depremleri sonrası belki de en önemli gelişme sivil savunma teşkilatı temelinde örgütlenen arama-kurtarma birliklerinin sayısında, örgütlenmesinde ve teçhizat yapısında gözlemlenen gelişmelerdir. Bu anlamda 1999 felaketleri sonrası ülkenin geçen sürede karşılaştığı yeni afetlerde bu gelişmeyi gözlemlemek mümkün olabilmektedir. Buna örnek olarak bu çalışmanın hazırlandığı süreçte en son olarak kayda geçen deprem afetinde, 23 Ekim Tabanlı ve 9 Kasım Edremit (2011 Van) Depremlerinde, afete müdahale ve acil yardımda hızlı ve etkili sonuçlar elde edilebilmiştir. Bu konuda kişisel deneyimler ışığında afet sonrası çalışmalarda önemli ilerlemeler sağlanabildiği konusunda tespitte bulunmak doğru olacaktır (bknz. Van Depremleri İnceleme Raporu, 2011 ve Erkan v.d., 2014). Van

Depremleri sonrası alanda yürütülen çalışmalarda elde edilen bilgi ve yapılan gözlemler neticesinde AFAD'ın afete müdahale anlamında 1999 sonrası süreçte önemli ilerlemeler kaydettiği görülmekle birlikte gönüllü kurum ve kuruluşlar ile, STK'lar ve afet sonrası süreçlerde rol alan diğer kamu kurumları arasında halen daha önemli koordinasyon ve işbirliği problemleri olduğu gözlenmiştir. Henüz daha Afet Yönetim anlayışının afete müdahale ve acil yardım (AFAD) ile iyileştirme ve yeniden yapım (TOKİ) üzerinden yürütüldüğü gözlenmekte, ilgili kurum ve kişiler ile yapılan görüşmelerde de bu yönde aktarımlar olduğu anlaşılabilmektedir. Aynı şekilde yazarların kişisel deneyimleri çerçevesinde AFAD personelinin eğitimine yönelik katılmış olan eğitim programında da benzer problemlerin olduğu gözlenmiştir (Bursa İl AFAD Personel Eğitimi, 5-9 Mart 2012, Bursa: <http://www.bursaafetacil.gov.tr/BannerDetail.aspx?NewsId=83> adresinden ulaşılabilir).

AFAD'ın geleneksel afet yönetimi ve risk odaklı dönüşen uluslararası afetler politikası çerçevesinde durduğu yeri anlamak için söz konusu edilebilecek bir başka kaynak ise yine AFAD tarafından yayınlanmış olan "Teoride ve Pratikte Afet Sonrası İyileştirme Çalışmaları" başlıklı dökümandır. Gökçe ve Tetik (2012) tarafından hazırlanan kaynak kitap içerisinde afet yönetim yaklaşımı hem ulusal ölçekte hem de uluslararası ölçekte ele alınmış ve bu sürecin bütünselliği ile risk odaklı olması gerektiği genel anlamda öne sürülmüştür. Ancak tüm iyi niyetine rağmen yayın incelendiğinde AFAD'ın bakış açısının henüz daha geleneksel afet yönetim anlayışını bütünüyle terk edemediği ve gerek teşkilat yapılanması gerekse uygulamalarda afet sonrasına yönelik çalışmalar odağında bir afet yönetim anlayışının hakim olduğu değerlendirilmiştir. Ancak hem bu kaynak belge hem de yaşanan son gelişmeler ve deneyimler çerçevesinde mevcut anlayışın kırılması yönünde önemli adımlar atılmaya çalışıldığı da gözden kaçırılmaması gereken bir gerçektir.

AFAD'ın yapısı ve faaliyetleri konusunda ortaya çıkan aksaklıklar ile ilgili şu tespitlerde bulunmak mümkündür:

- 2004 yılında toplanan geniş katılımlı ve çok disiplinli Deprem Şûrası sonucunda elde edilen rapor ve görüşler ile çelişen bir şekilde AFAD'ın kurulması ile üç önemli ve farklı görevleri olan kurumlar kapatılmıştır. Bu kurumların doğrudan kapatılması afet yönetim sisteminde beklenen etkililiği ve çözümleri yaratmaktan uzak bir durum oluşturmuştur.
- AFAD üstlendiği görev ve yetkiler çerçevesinde politika ve stratejiler üretmemektedir.
- Kurumun kendisinden beklenen dinamik, risk anlayışı çerçevesinde uluslararası politika ve değişimleri takip edebilecek, koordinasyon kuracak yeterli teknik, hukuksal, yönetsel ve finansal kapasiteye ulaşamadığı değerlendirilmektedir.
- İl Özel İdareleri bünyesinde doğrudan Valiye bağlı olarak çalışan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri'de merkez teşkilata benzer biçimde teknik, hukuksal, yönetsel ve finansal problemler yaşamakta, bu yönde iyileştirme ve geliştirme hedefli atılması gereken adımlar yeterince atılmamaktadır. Bu konunun çözümü

ile ilgili 27 Şubat 2014 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile İl Özel İdareleri bünyesinde valiye bağlı olarak kurulan İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri AFAD’ın taşra teşkilatına dönüştürülerek bu sorun çözülmeye çalışılmıştır.

- Hem teknik anlamda hem de yönetsel ve hukuksal anlamda ilgili kurum ve kuruluşlar ile yeterli koordinasyon sağlanamamakta, kurumların sahip olduğu kaynak ve kapasitelerin aynı hedef doğrultusunda dengeli ve sürdürülebilir şekilde kullanılması sağlanamamaktadır.
- AFAD’ın daha etkin olması için ve özellikle afet öncesi çalışmalara ağırlık verilebilmesi için gerekli olan hukuksal düzenlemeler yapılamamıştır. Onlarca yıl önce hazırlanan ve halen yürürlükte olan Afet Kanunu (Kanun No: 7269) bu anlamda AFAD’ın kuruluş amacı ile de çelişmektedir. Dolayısıyla etkin bir afet risk yönetimi sağlanabilmesi için hem kurumsal yapılanmanın hem de yönetsel ve hukuksal yapılanmanın (kanun ve yönetmelikler) eşgüdüm içerisinde yürütülmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı halen daha sürmektedir.
- Özellikle yapı üretim sürecini yönlendiren ve düzenleyen, planlama ve yer seçimi kararları alınmasında başat rol oynayan kanun ve yönetmelikler ile afet risk yönetimi anlayışının bütünleştirilmesi gerekmektedir. Bu sürecin içerisinde önemli bir rolü olan AFAD henüz böyle bir düzenleme yaklaşımı veya çabası içerisinde bulunmamaktadır.
- Afet risk yönetiminin önemli bir alt bileşeni olan bilgilendirme, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları konusunda AFAD’dan beklenen çalışmalar yeterince gerçekleştirilememiştir. Bu anlamda ilgili kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum arasında koordinasyon kurması beklenen AFAD’ın bu rolü afet öncesi çalışmalar için son derece önemli görünmektedir. Bu sürecin henüz daha başlayamamış olması önemli bir eksikliği işaret etmektedir. Bu konuda 2013 yılında başlatılan “Afete Hazır Türkiye” kapsamında yürütülen çalışmalarla bu sorun çözülmeye çalışılmaktadır.
- 5902 sayılı yasaya göre; Afet ve Acil Durumlarla ilgili hazırlanan plan, program ve raporları onaylamakla görevli “Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu” nun yılda en az iki kez, afet ve acil durum hallerinde bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevli “Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu” nun yılda en az dört kez toplanması gerekirken bu toplantıların yapılmaması alınacak önlemlerin belirlenmesi ve uygulanmalarının sağlanmasını engellemektedir.
- 5902 sayılı yasanın en önemli çıkış gerekçesi olan çok başlılığı ortadan kaldırma gerekçesinin tamamen aksine 2011 yılında 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre

ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması ve bakanlığa afet yönetiminin bütün aşamalarını kapsayacak şekilde çok önemli görev ve yetkilerin verilmiş olması yeni bir karmaşaya yol açabilecektir.

- Toplumun afetlere duyarlılığını artırmak ve risk azaltma çalışmalarında sürekliliği sağlamak, risk azaltmanın her düzeyde plan, politika ve programlara uyumunu sağlamak amacıyla ihtiyaçları belirlemek, uygulamaları izlemek ve değerlendirilmesine katkıda bulunmak amacıyla 2011 yılında kurulmuş olan ve yılda en az bir defa toplanması gereken “Afet Risklerinin Azaltılması Platformu” nun henüz bir kez bile toplanmamış olması önemli bir eksikliğe işaret etmektedir.
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), 2009-2011, 2010-2012, 2011-2013 DPT Orta Vadeli programları, Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES 2010-2023) ve Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planında (UDSEP-2023) yer almış olmasına rağmen “Ulusal Afet Yönetimi Stratejisi ve Eylem Planının” henüz hazırlanmamış olması düşündürücüdür.

5. SONUÇ

Afetlerin insan yerleşimleri ve doğal kaynaklar üzerinde yarattığı baskı ile birlikte yaşanan afet deneyimlerinden elde edilen dersler uluslararası afetler politikasında afet risk yönetimi yaklaşımına doğru bir evrilmeyi işaret etmektedir. Küreselleşen dünya üzerinde belki henüz siyasi sınırlar kalkmamışken afet tehlike ve riskleri için bu sınırların çoktan kalktığı söylenebilir. Günümüz toplumunun risk toplumu olarak nitelendiği gerçeği göz önüne alındığında, özellikle kentsel alanlarda hızla artan risklerin ve belirsizliklerin algılanması, analiz edilmesi ve sakınılması yönünde alınacak stratejik ve politik kararlar hem toplumların geleceğini doğrudan etkileyecek hem de dünyanın daha güvenli bir yer olması çabalarını destekleyecektir.

Bu çerçevede afet risk yönetimi yaklaşımının sadece ulusal bir anlayış olamayacağı, aksine uluslararası bir anlayış içerisinde değerlendirilmesi gerektiği çok açıktır. Bu nedenle “küresel düşünüp yerel hareket etme” yaklaşımı ile afet risk azaltımı yaklaşımları örtüşmektedir. Her afetin yerel bir takım etkileri olduğu gibi küresel ölçekte de önemli etkileri olabilmektedir. Konvansiyonel ya da geleneksel yöntemler ile afetlerin artan etkileri karşısında baş edebilme kapasitesi oluşturmak artık mümkün görünmemektedir. İnsan yerleşimlerinde ve özellikle kentsel alanlarda bir çok sistem sıkı sıkıya birbirine bağlı olduğu için tüm sistemler bir zincirin halkası gibi hareket etmektedir. Bu halkaların kimisinin zayıf olması tüm sistemin başarısız olması ile sonuçlanabilmektedir.

Sonuç olarak, AFAD her ne kadar ulusal bir kurumsal yapılanma olmakla birlikte, taşıdığı sorumluluk ile ve karşılaştığı zorluklar ile uluslararası alanda değerlendirilmesi ve benzer kurumsal yapılanmalar ile karşılaştırılması gerekmektedir. AFAD'ın standartlarının yükseltilmesi ve etkinliğinin artırılması ancak hem hukuksal, hem teknik, hem de finan-

sal kapasitelerinin artırılması ile mümkün olabilecektir. Türkiye'nin geçmiş deneyimleri gerek Osmanlı döneminde gerekse Cumhuriyet döneminde genelde afet olduktan sonra bölge de yer değiştirme ve yeniden inşa faaliyetleri üzerine odaklanmaktadır. Bu sebeple de alınan politik kararlar ve çıkartılan yasal dökümanlar (kanunlar, yönetmelikler vb.) meydana gelen afete özel olmaktadır. Dolayısıyla tek bir afet olayına özgü alınan politik karar ve uygulamalar gelecekte benzer veya farklı afetler ile karşılaşacak başka yerler için kalıcı ve önleyici çözümler üretememektedir. 1999 Depremleri sonrası afet yönetim modelini geliştirme ve dönüştürme çabasında olan ülkenin yeni oluşturulan kurumsal yapısını diğer bir çok bileşen ile (hukuksal-kanunsal bileşenler, teknik altyapı, yetişmiş personel ihtiyacının karşılanması, STK'ların da dahil olduğu diğer kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyon) destekleyememesi veya birleştirememesi, çabaları etkisiz bırakma tehdidi ile karşı karşıya bulunulduğu görüşünü destekler niteliktedir.

Tüm bu faktörler hem kurumsal anlamda hem de toplumsal anlamda afet risk kültürü inşaasında önemli engeller oluşturmaktadır. Toplumun kaderci yapısı kırılmamakta ve devletin koruyucu rolü olduğu anlaşılammakta aksine devlet her zaman iyileştirici rolü ile kabul edilmektedir. Böylelikle afet öncesine yönelme politika ve stratejileri de başarısızlığa uğramaktadır. Bu çalışmanın nihayetlenilmeye çalışıldığı süreçte AFAD ile ilgili özellikle taşra teşkilatlanmasında yeni düzenlemeler yapılması yönünde kanun değişikliği gündeme alınmıştır. Son söz olarak, yeni çıkartılan her bir kanun daha önce kurulmuş olan kurum ve kuruluşları bütünüyle ortadan kaldırmaya yönelik olarak düzenlendikçe afet yönetim anlayışı sürekli "sil baştan" yaklaşımlar ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa tercih edilmesi gereken yaklaşım mevcut yapılanmalar içerisinde tespit edilen aksaklıkları giderecek ve sistemi iyileştirecek adımların atılması, afet yönetimini ilgilendiren konuların hem mevzuat hem de teşkilatlanma ölçüğünde bütüncül bir yapıya kavuşturulmasıdır.

KAYNAKLAR

- AFAD. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 48 sayfa, 2010.
- Aguirre, B.E. **Cuba's Emergency Management and The Need for a Holistic Understanding of Risk**, The Nineteenth Annual meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), Washington, DC, syf. 442-447, 2009.
- Akdağ, S. E. **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Araştırma, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Mart, Ankara, 2002.
- Akyel, R. **Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi, 2007.
- Alexander, D. **From Civil Defence to Civil Protection – and Back Again**, Disaster Prevention and Management, Vol. 11, Iss: 3, syf. 209 – 213, 2002.

- Ambraseys, N.N. **The Earthquake of 10 July 1894 in the Gulf of Izmit (Turkey) and Its Relation to the Earthquake of 17 August 1999**, Journal of Seismology, cilt 5, sayı 1, syf. 117-128, 2001.
- Anonim. **İstanbul Yangınlarının Tarihi**, Sosyoloji ve Sosyal Bilimler Kaynak Sitesi, 2011. <http://www.sosyoloji.com.tr/istanbul-yanginlarinin-tarihi-4845> adresinden 2011 yılında ulaşılmıştır.
- Atay, O. **İnşa Politikalarının En Tutarsız**, Radikal, 2013. http://www.radikal.com.tr/radikal2/insa_politikalarinin_en_tutarsizi-1148496 adresinden ulaşılabilir (Erişim: 2013).
- Balaban, M.Ş. **Risk Society and Planning: The Case of Flood Disaster Management in Turkish Cities**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2009.
- Balamir, M. **Painful Steps of Progress from Crisis Planning to Contingency Planning: Proposed and Realized Changes for Disaster Preparedness in Turkey**, The Journal of Contingencies and Crisis Management, Leiden (10: 1, March) 39-49, 2002.
- Balamir, M. **Urban Seismic Risk Management: The Earthquake Master Plan of İstanbul (EMPI)**, 13th World Conference on Earthquake Engineering, Vancouver, B.C., Canada, August 1-6, 2004(a).
- Balamir, M. **Deprem Konusunda Güncel Gelişmeler ve Beklentiler**, Planlama Dergisi, syf. 15-28, No. 1, 2004(b).
- Balamir, M. **Local Administration and Risk Management in Turkey**, “Local Administration and Risk Management” içerisinde, syf.13-35, 2004(c).
- Balamir, M. **Challenges and Methodology for Preventing Major Urban Risks: Designing a Prevention Policy**, Europe-Mena Urban Network – The Cities Meetings, Preventing Major Urban Risks, 2-4 Temmuz, Amman, 2005.
- Balamir, M. **Afetler Politikası ve Sakınım Planlaması**, Bülten, No: 3, Jeoloji Mühendisleri Odası, Ankara, syf. 87-92, 2007(a).
- Balamir, M. **Afet Politikası, Risk ve Planlama**, TMMOB Afet Sempozyumu, Aralık 5-7, Ankara, 2007(b).
- Balamir, M. **Safety in Cities: The Need for Urban Mitigation Planning**, “Perspectives in Disaster Management” içerisinde, Editörler: P. Gülkan ve B. B. Başbuğ Erkan, Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, METU Press, Ankara, syf. 67-120, 2009.
- Balamir, M. **Uluslararası Afetler Politikasının Ana Eksenini: Sakınım**, 1. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 11-14 Ekim, ODTÜ, Ankara, 2011.
- Barış, Ş., Junichi, N., Akira, H., Yoshimori, H., Akihiko, I., ve Balamir, U.S. **Three-dimensional structure of Vp, Vs and Vp/Vs in the upper crust of the Marmara region, NW Turkey**, Earth Planets Space, cilt 57, syf. 1019–1038, 2005.

- Beck, U. **Risk Society: Towards a New Modernity**, Çeviri: Mark Ritter, Sage Publications, London, 1992.
- Beck, U. **Rooted Cosmopolitanism: Emerging From a Rivalry of Distinctions**, “Global America? The Cultural Consequences of Globalization” içerisinde, Editörler: U. Beck, N. Sznajder, R. Winter, Liverpool University Press, 2003.
- Beck, U. **Global Sense, Sense of Boundarylessness: The Distinction Between Philosophical and Social Scientific Cosmopolitanism**, The Cosmopolitan Vision, Polity Press, 2006.
- Beck, U. **World Risk Society As Cosmopolitan Society: Ecological Questions in a Framework of Manufactured Uncertainties**, Human Footprints on the Global Environment: Threats to Sustainability, Editörler: E.A. Rosa, A. Diekmann, T. Dietz, and C.C. Jaeger, The MIT Press, 2010.
- Cardona, O. D. **The Need for Rethinking The Concepts of Vulnerability and Risk From a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management**, Bölüm 3, “Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People” içerisinde, Editörler: G. Bankoff, G. Frerks, D. Hilhorst, Earthscan Publishers, London, syf. 37-52, 2003.
- Chen, H.C., Sung, Y.T., Lin, T.W., ve Chou, H.T. **Climate Change and Environmental Education: The Application of Concept Map for Representing The Knowledge Complexity of Climate Change**, World Academy of Science, Engineering and Technology, No. 44, syf. 1421-1423, 2010.
- CRED. **Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends**, Hazırlayanlar: Debby Guha-Sapir, Femke Vos, Regina Below ve Sylvain Ponsérre, The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Brussels, 2011. <http://www.cred.be/> adresinden 2012 yılında ulaşılmıştır.
- Çelik, Z. **19. Yüzyılda Osmanlı Başkenti: Değişen İstanbul**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998.
- **Disaster Terminology**. Prehospital and Disaster Medicine, Wisconsin Üniversitesi, ABD, 2005.
 - http://www.preventionweb.net/files/3913_VL206323.pdf adresinden 2013 yılında ulaşılmıştır.
- Döyen, A. **Disaster Mitigation and Humanitarian Relief Logistics**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, 2012.
- Dynes, R.R. **What Is a Disaster?** Editör: E. L. Quarantelli, Routledge, London, 1998.
- Eğilmez, S.M. **İstanbul’un Yangını, Anadolu’nun Salgını**, Avemeli e-dergi, sayı 20, s. 14-18, Haziran, 2010.

- Ergin, O.N. **Mecelle-i Umur-i Belediye, Cilt 3**, Yayın Yönetmeni: Cengiz Özdemir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul.
- Ergünay, O., 2002, **Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi**, Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi (AFOM), Ankara.
- Erkan, B.B., Karancı, A.N., Kalaycıoğlu, S., Özden, A.T., Çalışkan, İ. and Özakşehir, G. **From Emergency Response to Recovery: Multiple Impacts and Lessons Learned from 2011 Van Earthquakes**, Earthquake Spectra, doi:10.1193/060312EQS205M, 2014.
- Griffiths, J.H.P., İrfanoğlu, A., ve Pujol, S. **Istanbul at the Threshold: An Evaluation of the Seismic Risk in Istanbul**, Earthquake Spectra, cilt 23, sayı 1, syf. 63-75, 2007.
- Gökçe, O. ve Tetik, Ç. **Teoride ve Pratikte Afet Sonrası İyileştirme Çalışmaları**, Ankara, 2012.
- Guzman, E.M. **Towards Total Disaster Risk Management Approach**, “Asian Conference on Disaster Reduction 2003”ün özet raporu, Living with Risk: Towards Disaster Resilient Societies, 15-17 Ocak, Kobe, Japonya, 2003.
- Gülkan, P., Balamir, M. ve Yakut, A. **Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Eylül, Ankara, 2003.
- Haas, E.J., Kates, R.W., ve Bowden, M.J. **Reconstruction Following Disasters**, The MIT Press, US, 1977.
- Hebert, H., Schindele, F., Altınok, Y., Alpar, B. ve Gazioğlu, C. **Tsunami Hazard in The Marmara Sea (Turkey): A Numerical Approach to Discuss Active Faulting and Impact on The İstanbul Coastal Areas**, Marine Geology, sayı 215, syf. 23-43, 2005.
- Koçak, H. **Bir Doğal Afet Olarak Depreme Hazırlıklı Olma Bilinci ve Katılım: ABD, Japonya ve Türkiye (Afyon İli Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2004.
- Leduc, A. **Establishing Mitigation as The Cornerstone for Community Resilience**, The 2006 Risk Management Yearbook, Public Entity Risk Institute, 2006.
- McEntire, D.A., Fuller, C., Johnston, C.W., ve Weber, R. **A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide**, Public Administrative Review, Vol. 62, No. 3, syf.267-281, 2002.
- NTVMSNBC, **Tozlu Sayfalarda Kalan İstanbul Projeleri**, 2008. <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/451656.asp> (Adresinden ulaşılabilir, erişim: 2013).
- OECD. **Policy Handbook on Natural Hazard Awareness and Disaster Risk Reduction Education**, International Network on the Financial Management of Large-Scale Catastrophes, 2010.

- Özden, A. T. **Architecture and Disaster: A Holistic and Risk-Based Building Inspection Professional Training Model for Practicing Architects in Turkey**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2013.
- Özgür, H. ve Azaklı, S. **Osmanlı'da Yangınlar ve İtfaiye Hizmetleri**, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, sayı 1, 2001.
- Özmen, B. ve Erkan, B.B.B. **Türkiye'nin Yeni Afet Yönetimi Sistemi ve Düşündürdükleri**, Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, 30 Mayıs – 3 Haziran, İstanbul, 2011.
- Pampal, S. ve Özmen, B. **Türkiye'nin Deprem Gerçeği: Deprem Bölgeleri Haritaları ve Yönetmeliklerinin Tarihsel Gelişimi**, 1028 sayfa, Ankara, 2007.
- Şahin, G.A. **Kentsel Afet Risklerine Yönelik Zarar Azaltma Stratejilerinin Geliştirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2009.
- Şengün, H. **Afet Yönetimi Sistemi ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2007.
- Stager, H. **Post-disaster Opportunities: An Assessment of Reconstruction Activities Following The 1999 Debris Flows in Vargas State, Venezuela**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Waterloo Üniversitesi, Ontario, Kanada, 2009.
- TBMM. (10/66, 67, 68, 69, 70) **Esas Numaralı, 23.12.1999 tarihli, Meclis Araştırması Komisyonu Raporu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1999.
- Tekeli, İ. **19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü**, "Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri" içerisinde, editörler: Paul Dumont ve Francois Georgeon, s. 19-30, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2. Basım, 1999.
- Tekeli, İ. **Türkiye'de Kent Planlaması Düşüncesinin Gelişimi**, Yapı Dergisi, sayı 291, 2006. http://www.yapi.com.tr/haberler/turkiyede-kent-planlamasi-dusuncesinin-gelisimi_61110.html adresinden 2011 yılında ulaşılmıştır.
- Tierney, K.J., Lindell, M.K., ve Perry, R.W. **Facing The Unexpected: Disaster Preparedness and Response in The United States**, Joseph Henry Press, Washington, D.C., ABD, 2001.
- UN-CSD. **Report of the United Nations Conference on Sustainable Development**, Report no. A/CONF.216/16, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June, 2012.
- UN-ISDR. **Living With Risk - Focus on Disaster Risk Reduction**, Living With Risk – A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, Chapter 1, 2005.
- Uzunbıçak, L. **Yerleşim Yerlerinde Afet ve Risk Yönetimi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2005
- **Van Depremleri İnceleme Raporu**, ODTÜ, Ankara, Aralık, 2011. www.dmc.metu.edu.tr adresinden ulaşılabilir.

- Weichselgartner, J. **About The Capacity to be Wounded: The Need to Link Disaster Mitigation and Sustainable Development**, “Extreme Naturereignisse - Folgen, Vorsorge, Werkzeuge” içerisinde, Editörler: G. Tetzlaff, T. Trautmann, K.S. Radtke, DKKV, Bonn, Almanya, syf. 150-158, 2002.
- Weichselgartner, J. **From The Field: Flood Disaster Mitigation in The Mekong Delta**, The 7th European Sociological Association Conference, ‘Rethinking Inequalities’, Torun, Polonya, 9-12 Eylül, 2005.
- World Disasters Report. **Focus on Early Warning, Early Action**, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Editör: Lindsay Knight, Geneva, Switzerland, 2009.
- Yan, Y.O. **A Geography of Post-Disaster Recovery: A Case Study of The Japanese Experience Following The 1995 Great Hanshin Earthquake**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hong Kong Üniversitesi, Hong Kong, 1999.
- Yücel, G. **Depremden Fiziksel ve Sosyal Etkilenebilirlik Değerlendirme Modeli: Avcılar Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, 2009.