

# AFET YÖNETİMİNDE KURUMSAL YAPILANMA VE MEVZUAT NEDİR ? NASIL OLMALIDIR ?

**Oktay ERGÜNAY**  
**Jeofizik Mühendisi**  
**Emekli Afet İşleri Genel Müdürü**

## GİRİŞ

Bir çok ülkede olduğu gibi Ülkemizde de afetlere ilişkin yasal düzenleme ve kurumsal yapılanma tartışmaları ve ihtiyaçları büyük afetler sonrasında gündeme gelmiş ve ortaya çıkan acil sorunlara afet sonrasında sıcak ve tartışmalı ortamında ivedi çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle de yapılan tüm düzenleme ve kurumsal yapılanmalar bir sistem yaklaşımı ile, ortaya çıkan sorunların altında yatan ana nedenleri ortadan kaldıracak akılcı ve kalıcı çözümler üretme yerine, o anda güncel olan sorunlara yüzeysel çözümler üretme şeklinde gelişmiştir. Böyle bir yaklaşımın doğal sonucu olarak ta her yeni afet, yeni yasal düzenlemeler yapma ihtiyacını doğurmuş ve yeni kurumsal yapılanma tartışmalarını gündeme getirmiştir.

Son 30-35 yıl içerisinde meydana gelen büyük depremler ve diğer doğal afetler sonrasında yaşadığımız gelişmeler incelendiğinde bu durum açıklıkla görülmektedir.

Afet yönetim sistemimizin kurumsal yapılanma ve mevzuat açısından mevcut durumu, aksayan yönleri ve alınması gereken önlemler konularına girmeden önce, ortak bir dil ve anlayış birliği sağlayabilmek için afetin ve afet yönetim sisteminin evrensel tanımlarının yapılmasında yarar görülmüştür.

## Afet Nedir?

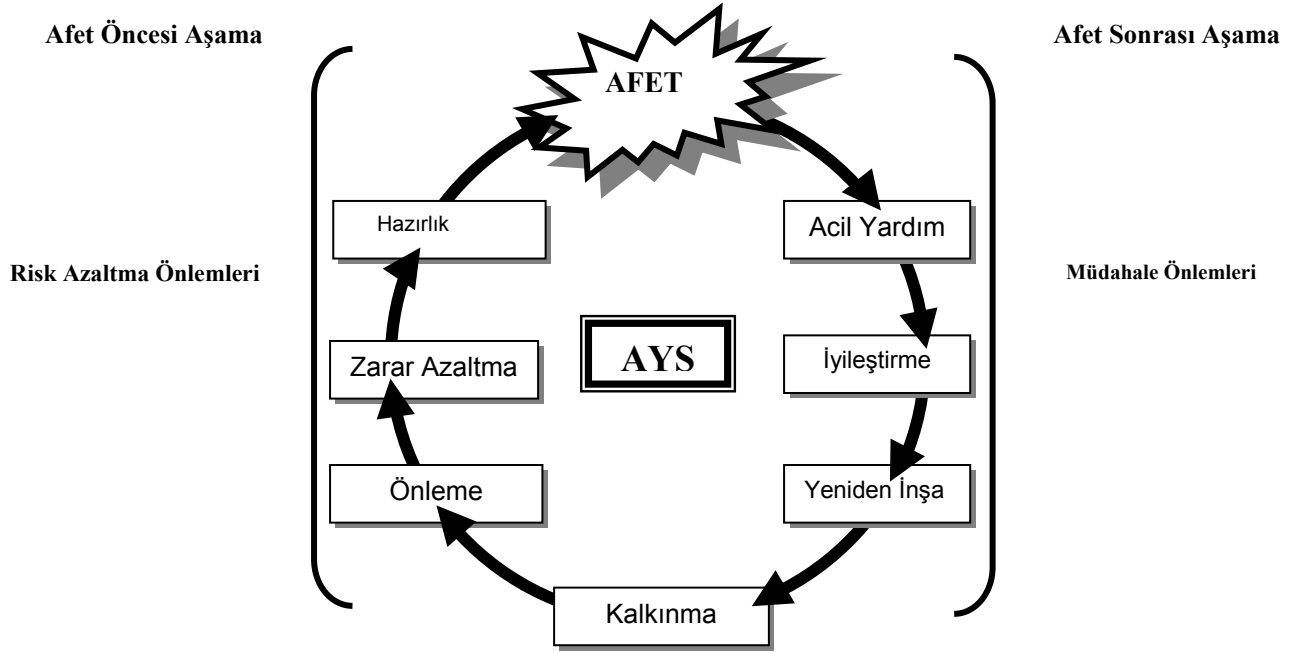
İnsanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen ve etkilenen topluluğun kendi imkân ve kaynaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olayların sonuçlarına afet denilmektedir.

Afetin büyüklüğü genel olarak, olayın neden olduğu can kayıpları, yaralanmalar, yapısal hasarlar, sosyal , ekonomik ve çevresel kayıpların büyüklükleri ile değerlendirilmektedir.

Kökenleri ve gelişim hızları ne olursa olsun, tüm afet olayları ile ilgili faaliyetler, aşağıdaki dört ana aşamaya (safhaya) ayrılmaktadır.

- Zarar azaltma
- Hazırlık
- Olaya müdahale
- İyileştirme

Bu aşamalardan ilk ikisi afetler olmadan önce, diğer ikisi ise afet anı ve sonrasında yapılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu aşamalardan ilk ikisi içerisinde yapılan faaliyetlere “risk yönetimi” diğer ikisi içerisindeki faaliyetlere ise “acil durum yönetimi” adı verilmektedir. Aşağıda da açıklandığı üzere, bu aşamalarda yapılması gereken faaliyetler, birbirlerinden bağımsız olmayıp, iç içe girmiş, birbirlerini takip etme zorunluluğu olan ve bir önceki aşamada yapılan çalışmaların etkinliği, bir sonraki aşamadaki çalışmaların başarı ve verimliliğini büyük ölçüde etkileyen ve süreklilik göstermesi gereken faaliyetlerdir. Konu aşağıdaki şekilde şematik olarak gösterilmiştir.



### Zarar Azaltma Aşaması

Afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi, mümkünse önlenmesi veya büyük kayıplar doğurmayacak şekilde alınması gereken önlemlerin alınması, toplumun afet tehlikesi ve riski konusunda bilgilendirilmesi, bilinçlendirilmesi ve baş edebilme kapasitesinin geliştirilmesi, afet öncesi ve sonrasında uygulanan mevzuat ve kurumsal yapılanmanın geliştirilmesi, araştırma-geliştirme politika ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması gibi faaliyetler, bu aşamada yapılması gereken çalışmaların başında gelmektedir.

Birçok kurum ve kuruluşla çok çeşitli meslek gruplarının belirli bir hedef doğrultusunda, etkin bir işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışmasını gerektiren bu faaliyetler, uzun vadeli ve sürekli çalışmalardır. Bu nedenle de toplumun her kesimini ilgilendirmekte ve bu kesimlerin katkı ve gayretlerini gerektirmektedir.

### Hazırlık Aşaması

Zarar azaltma aşamasında yapılan çalışmalar ve alınan önlemlere rağmen afet sonucu doğurabilecek tehlike ve risklerin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmayacağı için, acil durum planlarının hazırlanması ve geliştirilmesi, bu planlarda görev ve sorumluluk verilen personelin, eğitim ve tatbikatlarla, bilgi düzeyinin geliştirilmesi, arama-kurtarma faaliyetlerinin örgütlenmesi, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi,

gerektiğinde bölgesel ve yerel ölçekte acil yardım malzemelerinin stoklanması gibi faaliyetler bu aşamada yapılmaktadır.

Bu faaliyetlerin, yalnızca afetin alarm süresi içerisinde yapılan kısa süreli faaliyetler olarak görülmemesi gerekmektedir. Bu aşamada, tehlikenin olası yıkıcı etkilerini azaltacak ve insan canı, malı ve milli servetleri koruyacak uzun veya kısa süreli birçok faaliyet gerçekleştirilebilir. Bu yönüyle de zarar azaltma aşamasında belirtilenlerle iç içe girmiş olan faaliyetler yürütülebilir. Örneğin, kentsel dönüşüm projeleri, bazı kritik yapı ve tesislerin güçlendirilmesi, halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi bunlar arasında sayılabilir.

### **Olaya Müdahale Aşaması**

Bir afetin oluşumundan hemen sonra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak 1-2 aylık süre içerisinde gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Bu faaliyetlerin ana hedefi, mümkün olan en kısa süre içerisinde çok sayıda insan hayatını kurtarmak, yaralıların tedavisini sağlamak, açıkta kalanların barınma, beslenme, tahliye, korunma, ısınma, güvenlik, psikolojik destek gibi hayati gereksinimlerini en kısa süre içerisinde ve en uygun yöntemlerle karşılamaktır.

### **İyileştirme Aşaması**

Bir afetin oluşumundan hemen sonra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak birkaç yıl sürebilen tüm faaliyetlerdir. Bu safhada yapılacak faaliyetlerin ana hedefi, afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, sosyal aktiviteler, geçici ve daimi iskan, çalışma ve ekonomik alanlardaki hayati aktivitelerinin zaman içerisinde geliştirilerek devamını sağlamak ve sonuçta etkilenen insanlar için afet öncesinden daha güvenli ve gelişmiş bir yaşam çevresi oluşturmaktır.

### **Afet Yönetimi Nedir?**

Afet yönetimi, afet sonucu doğurabilecek olayların önlenmesi veya olası zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayının yukarıda açıklanan dört ana aşamasında yapılması gereken çalışmaların, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, gerekli mevzuat ve kurumsal yapılanmaların oluşturulması veya yeniden düzenlenmesi ve etkin ve verimli bir uygulamanın sağlanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynaklarının bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavramdır.

Başka bir deyişle, “Çağdaş Afet Yönetimi” afetlerin önlenmesi ve olası zararlarının azaltılabilmesi için, afete yol açabilecek tehlike ve risklerin iyi bilinmesini ve bu tehlike ve riskleri, olaylar olmadan önce önleyecek veya zararlarını en düşük düzeyde tutacak önlemlerin, en akılcı yol ve yöntemlerle alınmasını gerektiren top yekûn bir mücadeledir. Bu mücadele içerisinde, en sade vatandaştan en yetkili makamlara kadar herkese görev ve sorumluluk düşmektedir. Bu yönüyle de doğa, insan ve insan eliyle oluşturulmuş yaşam çevreleri var oldukça ve geliştikçe geliştirilmesi gereken, sürekli bir kavramdır. Zaman içerisinde afet sonucunu doğurabilecek tehlike ve riskler değişse bile, afet yönetimi ile ilgili faaliyetler devam edecek ve yeni tehlike ve risklere göre yeni önlemler geliştirilmesi ihtiyacı, sürekli var olacaktır.

## AFET YÖNETİM SİSTEMİNDE KURUMSAL YAPILANMA VE YASAL DÜZENLEMELER AÇISINDAN SORUNLAR

Bu konularda Ülkemizde 1999 yılı öncesi ve sonrasında düzenlenmiş birçok rapor ve araştırma bulunmaktadır. Bunların önemli bir kısmı Yararlanılan Kaynaklar bölümünde verilmiştir. Bu konuda en kapsamlı kaynaklardan birisi olan Kaynak: 18'de sistemin zayıf yönleri aşağıdaki gibi özetlenmiştir.

### Zayıf Yönler

- **Hiyerarşik ve merkeziyetçi yapı:** Karar alma ve uygulama mekanizmalarının yukarıdan aşağıya doğru gelişen hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısı, afet yönetim sistemine yerel yönetimlerin ve halkın etkin olarak katılımını engellemekte ve yerel yönetimlere, özellikle zarar azaltma ve müdahale aşamalarında yeterince rol, görev ve sorumluluk tanımamaktadır.
- **Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bağlantı:** Yaşanan deneyimler, merkezi yönetimlerle, yerel yönetimler arasında afet yönetim sisteminin her aşamasında ve özellikle de müdahale ve iyileştirme aşamalarında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanamadığını göstermektedir.
- **Yerel kamu görevlileri:** Türkiye'de afet yönetim sistemi içerisinde görev almış olan yerel kamu görevlileri, çok sık yer değiştirmekte ve bu nedenle de, görev aldıkları illerin, afet tehlikesi ve riski, afet müdahale planları hakkında yeterince bilgi sahibi olamamaktadırlar. Bu hızlı görev değişimi, afete müdahale planlarının hazırlanması ve etkili olarak uygulanması imkanını ortadan kaldırmaktadır. Aynı zamanda yoğun bir günlük iş yükü altında görev yapan bu kişiler, planları güncelleştirmek ve geliştirmek imkanını da bulamamaktadırlar.
- **Zarar azaltmada parasal kısıtlamalar:** Yasa ve yönetmelikler çıkarmak, yeni kurumsal yapılanmalar oluşturmak, afet zararlarının azaltılabilmesi için, tek başlarına yeterli olmamaktadır. Bu kurum ve kuruluşların, kendilerine yasalarla verilmiş olan görevleri yapabilmeleri için gereken parasal kaynaklarla da desteklemesi gerekmektedir. Uygulanmakta olan ekonomik istikrar programları, özellikle zarar azaltma ve hazırlıklı olma konularında yapılması gereken çalışmalara yeterli kaynaklar ayrılmasına imkan vermemektedir.
- **Arazi kullanımı esasları:** İmar mevzuatı ile getirilmiş olan fiziksel planlama esasları içerisinde, yerel ölçekte tüm doğal afet tehlikesi ve risklerinin belirlenmesini sağlayan mikro bölgeleme haritalarının hazırlanması ve bu tehlike ve riskleri en düşük düzeyde tutacak, arazi kullanım kararlarının alınması esasları yer almamıştır. Bu nedenle imar planları, belediyelerin kendi anlayış ve deneyimlerine göre ve genellikle de doğal afet tehlike ve riskleri hiç dikkate alınmadan yapılmaktadır.
- **Yapı inşası ve denetimi:** Türkiye'de bina türü yapı inşaatları büyük bir oranda, özel sektörde kendilerine müteahhit adı verilen ve genellikle hiçbir eğitimi, deneyimi ve kaydı aranmayan kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler tarafından yapılan toplu konut inşaatları ise son derece sınırlı sayıdadır. İnşaatları fiilen yapan usta ve işçilerin ise, eğitimi ve belgelendirilmesi ile ilgili kurullar da bulunmamaktadır. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde, imar mevzuatı gereğince, belediye teknik elemanları ve serbest çalışan, mühendis ve mimar

olan teknik uygulama sorumluları (TUS) tarafından denetlenmesi öngörülen, bu sistem içerisinde yapıların, çeşitli yönetmelik, tüzük ve standartlara uygun olarak hemen hiç denetlenmediği yıllardır bilinmekte ve meydana gelen depremler sonrasındaki can ve mal kayıplarının acı sonuçları ile karşılaşmaktadır. 4708 sayılı Yapı Denetimi Kanunu ile getirilmiş olan, yapı denetimi sistemi ise henüz 19 ilde, pilot olarak uygulanmakta ve bu çalışmanın bir çok yerinde belirtildiği üzere, geliştirilmeye muhtaç bir çok yönü bulunmaktadır.

- **Baba devlet anlayışı:** 7269 sayılı yasa, ve özellikle de 1999 depremleri sonrasında çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle, doğal afetlerden etkilenmiş olan insanların tüm ihtiyaçlarının kamu kaynakları ile karşılanması ve yaraların bir an önce sarılması yaklaşımı afet yönetim sisteminin esasını teşkil etmektedir. Etkilenen insanlar, her ihtiyaçlarının, devlet baba olarak gördükleri, merkezi hükümet tarafından karşılanmasını beklemektedir. Sistemin belki de düzeltilmesi en zor olan yönü de bu beklenti ve devlet baba anlayışıdır. Bu anlayış, sisteme yerel yönetimlerin ve halkın etkin katılımını büyük ölçüde sınırlamaktadır. Afet yönetim sisteminin tüm aşamalarında halkın ve gönüllü kuruluşların, etkin katılımı, merkezi ve yerel yönetimlerce yeterince teşvik edilmemektedir. Halka, zarar azaltmanın bireyden ve aileden başladığı anlatılamamış ve bir zarar azaltma kültürü oluşturulamamıştır. Bu devlet baba anlayışı, halkta, nasıl olsa afetlerle karşılaştıklarında, her tür zarar ve kayıplarının, devlet baba tarafından karşılanacağı gibi bir hatalı anlayışın, yerleşmesine yol açmakta ve bireysel zarar azaltma önlemleri dikkate alınmamaktadır.
- **Ekonomik faaliyetler ve nüfusun tehlikeli bölgelerde toplanmış olması:** Bu çalışmanın uygulanan strateji ve politikalar bölümünde detaylı olarak vurgulandığı üzere, Türkiye’de doğal afet zararlarının azaltılmasında en akılcı yol olan, her ölçekteki planlama çalışmaları sırasında, afet zararlarının azaltılmasına yönelik, planlama önlemleri ihmal edilmiş, hızlı nüfus artışları ve göçler, hızlı ve denetimsiz kentleşme ve sanayileşmeler, yoğun kaçak yapılaşmalara yol açmış ve zaman içerisinde İstanbul, İzmir, Bursa, Adana gibi büyük yerleşim yerleri doğal afetler açısından daha da riskli hale gelmiştir.
- **Medya ve halkla ilişkilerin etkin kullanılmaması:** Doğal afetler öncesinde, zarar azaltma ve hazırlık aşamalarında etkin bir yöntem olan halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi faaliyetlerinde, son derece önemli bir araç olan medya, afet yönetim sistemi içersine dahil edilememiştir. Olaya müdahale ve iyileştirme aşamalarında ise medya adeta dışlanmış, yönlendirilememiş ve halkın bu dönemlerde aşırı yoğunlaşmış olan bilgi edinme talebi medya kanalıyla karşılanamadığı için büyük afetler sonrasında büyük problemler yaşanmıştır.

Yine aynı Kaynak’ta (Kaynak 18) sistemin geliştirilmesi gereken alanları aşağıdaki şekilde özetlenmiştir.

- **Ulusal Afet Yönetimi Stratejik Planı:** 7269 sayılı yasa ve ilgili yönetmelikleri, merkezi ve yerel düzeylerde, yapılması gereken zarar azaltma çalışmaları ve müdahale planlarının genel esaslarını belirlemiş olmasına rağmen, yasa da politika ve stratejilerin geliştirilmesi, her ölçekteki zarar azaltma stratejik planlarının hazırlanması, faaliyetlerin bütünleştirilmesi ve koordinasyonu konularında, düzenlemeler bulunmamaktadır. Etkin bir afet yönetim sisteminin geliştirilebilmesi için öncelikle bir “Ulusal Afet Yönetimi Stratejik Planının” hazırlanmasına ihtiyaç vardır.

- **Ulusal Kalkınma ve Afetler:** Türkiye, bir doğal afetler ülkesi olmasına rağmen, kalkınma planlarında, doğal afetlerle sürdürülebilir kalkınma arasında ilişki ve akılcı dengeler kurulamamıştır. Bu konu ancak, 2001-2005 yıllarını kapsayan, sekizinci beş yıllık kalkınma planı içersine dahil edilmiş olmasına rağmen, geçen üç yıl içersinde, öngörülen politikalar ve önlemlerin gerçekleştirilmesi sağlanamamıştır.
- **Zorunlu Deprem Sigortası:** 1999 yılı depremlerinden sonra, 587 sayılı KHK ile yürürlüğe konulan zorunlu deprem sigortası, sisteminin kanunu çıkarılamamış, belediye ve mücavir alan sınırları içersindeki, konut tipi yapıları kapsayan sistem yaygınlaştırılamamış, sigorta poliçesi alma teşviklerle desteklenememiş, son yıllarda ise yasanın açık hükümlerine rağmen, depremden etkilenen bölgelerde, toplu konut kredileri kullanılarak, poliçe sahibi olmayan afetzedelere, konut veya onarım yardımları yapılması yönünde eğilimler belirmiştir. Bu sistemin, taşkın olaylarını da kapsam içine alınması, denetlenmiş yapılara daha düşük sigorta primlerinin uygulanması, poliçe satın alanlara daha düşük oranda emlak vergisi uygulanması, sigorta primlerinden banka ve sigorta muameleleri vergisi alınmaması gibi, özendirici politikalarla geliştirilmesi gerekmektedir.
- **Katılımcı Afet Yönetimi:** Ne yazık ki Türkiye’de bugüne kadar, afet yönetim sisteminin her aşamasına toplumsal katılım sağlanamamıştır. Toplumun desteği ve aktif katılımı sağlanmadan afet zararlarının azaltılması ve afetlere karşı hazırlıklı olunması mümkün olamayacağı gibi, afete müdahale ve iyileştirme faaliyetleri sırasında da hız ve etkinlik sağlamak mümkün değildir. Toplum afet gönüllüleri (TAG), mahalle afet gönüllüleri (MAG) vb. sistemlerin geliştirilip, yaygınlaştırılması gereklidir.
- **Eğitim ve Uygulamalar:** Afet zararlarının azaltılması ve afetlere karşı hazırlıklı olunması konularında iyi planlanmış, sürekli ve sistematik halk eğitimi programları bulunmamaktadır. Her ne kadar 17 Ağustos 1999 depremi sonrasında bazı üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, Kızılay, sivil toplum kuruluşları tarafından, iyi niyetle halka yönelik çok sayıda eğitim faaliyeti başlatmışsa da ,bu konuda, bir standart, dil birliği ve koordinasyon bulunmamaktadır ve faaliyetlerin sürdürülebilirliği yoktur. Toplumda bir zarar azaltma kültürü oluşturulabilmesi için, bu konu mutlaka geliştirilmelidir.
- **Arazi Kullanımı:** Sistemin en önemli eksikliklerinin başında, her ölçekteki imar planlarının hazırlanması öncesinde, yerel ölçekteki doğal afet tehlikesi ve risklerini belirleyen mikro bölgeleme haritalarının hazırlanmaması gelmektedir. Bu tür, tüm doğal tehlike ve risklerini gösteren haritalar olmadan, uygun arazi kullanımı kararlarının verilmesi olanaksızdır. Uygulamada yerel yönetimler, doğal afet zararlarının azaltılmasında en etkin araçlardan birisi olan, alan kullanım kararlarını, ancak mikro bölgeleme haritalarından elde edilen risklere göre verebilirler. Ayrıca bu tür haritalar, yerel ölçekte zarar azaltma stratejik planların hazırlanması ve uygulama önceliklerinin belirlenmesi açısından da gereklidir. Plancılar ve mühendisler, yerel yönetimler tarafından bu tür çalışmaların yapılmaması nedeniyle, oluşabilecek kentsel zarar görülebilirlikler ve çevresel sorunlar konusunda uyarılar yapmaktadır.
- **Yapı Denetimi:** Bir diğer önemli eksiklik de yapıların hem proje ve hem de yapım aşamalarında, gerektiği şekilde denetlenmeden inşa edilmesi ve kural dışı düşük

standartta ki uygulamalara, yerel yönetimlerce göz yumulmasıdır. Bunun yanı sıra, belediye hudutları ve mücavir alanlar dışındaki kırsal alanlarla, köy yerleşik yerlerinde deprem yönetmelikleri hiç uygulanmamaktadır. Deprem yönetmeliklerine, zorunlu yapı malzemesi standartlarına, belediye hudutları içersinde dahi, hangi oranda uyulduğu tartışma konusudur. Uzun yıllardır belediyeler ve yerel yönetimler, yasa ve yönetmeliklerle kendilerine görev olarak verilen yapı denetimi faaliyetlerini etkin olarak yürütebilecek sayıda deneyimli teknik personel kadrolarına sahip olamamışlardır. İmar mevzuatı gereğince, yıllardır uygulanmakta olan, teknik uygulama sorumluluğu (TUS) sistemi ise, ücreti denetlenen kişi tarafından ödenen, hatalı bir politika getirmiştir. Bu hatalı politikayı ortadan kaldırmak amacıyla, 17 Ağustos 1999 depremi sonrasında, getirilen ve halen de 19 pilot ilde uygulanmakta olan yapı denetim sistemi ise, uygulama alanının darlığı, sistemin etkin olarak uygulanmasında yaşanan sorunlar, yeni yasal düzenlemelerle iki katlı ve 200 m<sup>2</sup> inşaat alanının altında ki yapıların denetim dışı bırakılması gibi nedenlerle, ülke genelinde sınırlı bir denetim sağlayabilmektedir. 4708 sayılı yasa ile getirilmiş olan bu sistemin mutlaka ülke genelinde uygulanması, sistem dışına çıkma eğilimlerine izin verilmemesi, 595 sayılı KHK ile getirilmiş bulunan çağdaş denetim araçlarıyla yeniden donatılması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

- **Kültürel Mirasın Korunması:** Tarihi binaların, yerleşim yerlerinin, arkeolojik alanların ve müzelerin doğal afet zararlarından korunması konusu özellikle Türkiye gibi pek çok bina, arkeolojik alan ve kültür varlıklarına sahip bir ülke için büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle İstanbul, UNESCO tarafından dünya kültür mirasına sahip şehirler arasına dahil edilmiş ve bu değerlerin korunması ve kollanması için diğer ülkelerin desteği sağlanmıştır. Bu tür kültürel mirasın doğal afet zararlarına karşı korunması, restorasyonu, tamiri ve güçlendirilmesi çok yüksek maliyetler nedeniyle ihmal edilmektedir. Bu konuda sürdürülebilir ve etkili bir stratejik planlamaya ihtiyaç bulunmaktadır.

## ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER

Sorunların giderilmesi ve aksaklıkların düzeltilebilmesi için Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca düzenlenen ve 29 Eylül- 1 Ekim 2004 tarihleri arasında İstanbul'da yapılan "Deprem Şurası Sonuç Bildirgesinde" kurumsal yapılanma ve mevzuat açılarından aşağıdaki önlemlerin ivedilikle alınması kararlaştırılmıştır.

- Afet yönetim sistemi yeniden düzenlenmeli ve ülke için olası zarar (risk) azaltma ve afete müdahale stratejik planları hazırlanmalıdır.
- Özellikle afete hazırlık ve zarar azaltma aşamalarında gerek merkezi ve gerekse yerel düzeyde yaşanan kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon eksikliklerinin ortadan kaldırılabilmesi için, "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" doğrudan Başbakan'a veya görevlendireceği bir Başbakan Yardımcısına bağlı, ayrı bütçesi ve fonu olan, idari ve mali özerkliğe sahip, uzman kişilerden oluşan " Afet Yönetimi Üst Kurumu veya Genel Sekreterliği" olarak yeniden yapılandırılmalıdır.
- Yerel düzeyde il, ilçe, ve beldelerde afet yönetimi birimleri etkinliklerinin artırılabilmesi için yeniden organize edilmelidir.
- Mevcut mevzuat depreme hazırlanmayı ve riskleri azaltmayı öngören tehlike ve risk kavramlarını da içeren bir anlayışla yeniden düzenlenmelidir.
- İmar kanununda, mikro bölgeleme, kentsel risk sektörleri, sakinim planı ve yeni imar araçlarının yer alması sağlanmalıdır.

- İmar kanununun şehircilik konularını kapsar şekilde yeniden düzenlenmesi ile yapılaşma konusunda ayrı bir yapı kanunu hazırlanması hususu tartışmaya açılarak, oluşturulacak yeni bir yapı kanununda: yapının teknik konuları, yapı malzemeleri, yapı denetimi, şartnameler, mesleki konular ve yapıyı ilgilendiren diğer hususlar bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır.
- Afet kanunu , afet bilgi sistemi, tehlike haritaları, kentsel riskler ve deprem sigortası gibi hususlar da göz önünde tutularak yeniden hazırlanmalıdır.
- İmar sistemine katkı sağlayan diğer mevzuat içinde yer alan; kat mülkiyeti kanunu, sigorta, vergi ve finansman konularıyla ilgili kanunlarda gerekli değişiklik ve ilaveler yapılmalıdır.
- Mesleki denetimi esas alan yapı denetimi kanunu desteklenmeli ve sigorta unsurunu da kapsayacak şekilde yurt genelinde yaygınlaştırılmalıdır.
- Mahalli idarelerle ilgili kanunlarda “risk yönetimi” kavramının yer alması sağlanmalıdır.
- Mikrobölgelemenin yerel yönetim mevzuatında yer alması, standartları belirledikten sonra, sağlanmalıdır.

## CHP’de YAPILAN ÇALIŞMALAR

Bilindiği üzere 17 Ağustos 1999 Depremi sonrasında Cumhuriyet Halk Partisi deprem konusunu partiler arası bir siyaset konusu yapmaktan titizlikle kaçınmış ve ilk günden itibaren deprem bölgelerinde yaşanan sorunları ve çözüm yollarını başta Cumhurbaşkanı olmak üzere Hükümete raporlar halinde bildirme yolunu benimsemiştir. Bu amaç için birikimli ve deneyimli kişilerden oluşan bir “Deprem Masası” oluşturulmuş ve bu uzman kişilerin hazırladığı raporlara Parti Meclisinde son şekli verilmiştir. Bu raporlarda acilen, kısa, orta ve uzun vadede yapılması gereken çalışmalar ve alınması gereken önlemler belirtilmiştir. İlki Ağustos 1999, ikincisi Eylül 1999 ve üçüncüsü ise Aralık 1999 tarihinde yayımlanan bu raporlar yeniden yapılanmaktan depremin insani, sosyal ve çevresel boyutuna kadar hemen her konu işlenmiştir. Bu raporların yeniden okunması ve hatırlanmasını öneririm. Ayrıca 2000 yılı içerisinde bu masa genişletilerek bir atölye çalışmasına döndürülmüş ve bu atölye çalışması sırasında Türkiye’nin afetlerle ilgili tüm sorunları geniş bir şekilde tartışılarak afetler karşısında sosyal demokrat bir partinin ilkeleri belirlenmiştir. “ Depremler Karşısında Kamu Faaliyetlerinin İrdelenmesi” adını taşıyan bu raporda aşağıdaki konular işlenmiştir.

### Özet

#### 1- Giriş

#### 2- Yürürlükteki Afet Yönetim Sistemi

#### 3- Yönetimlerin Olaya Müdahalesi

( 4 Günlük Değerlendirme )

#### 4- Neler Yapıldı

#### 5- Deprem ve Diğer Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Konusuna Genel Bakış

##### 5.1- Sorunlar



## 5.2- Neler Yapılmalıydı?

### 6- Deprem ve Diğer Doğal Afet Zararlarının Azaltılmasında Sosyal Demokrat Yaklaşım

#### 6.1- Genel Esaslar

Bu çalışmanın deprem ve diğer doğal afet zararlarının azaltılmasında sosyal demokrat yaklaşımın genel esasları kısmı aşağıda özetlenmiştir.

1- Afetlerden sonra uygulanan “**Yara Sarma**” politikaları yerine, afetler olmadan önce yapılması gereken “**Zarar Azaltma**” politikalarına öncelik vermek

2- Her büyük afet olayı sonrasında karşılaşılan sorunları ve yapılan çalışmaları analiz ve sentez edebilen, eksikliklerini görebilen, her olaydan elde ettiği derslerin ışığı altında kendisini yenileyebilen, özetle “**Ders alabilen ve öğrenebilen**” bir afet yönetim sistemi kurmak.

3- Afet öncesi, sırası ve sonrasında populist politikalar yerine, toplumun her kesimini işbirliği yapmaya ve sorunları birlikte çözmeye yönlendirmek ve eğitmek. “**halka birlikte çözümler üretmek**”

4-Yerel yönetimler, meslek örgütleri ve gönüllü kuruluşları da kapsayan bir bütünlük içerisinde afet öncesi planlama ve hazırlık çalışmalarını yapmak “ **halka birlikte planlama anlayışını yerleştirmek**”.

5- Afetlerin sonuçlarını yalnızca fiziksel kayıp olarak görmek yerine, **insan unsurunu öne çıkaran**, sosyal, psikolojik , ekonomik ve çevresel boyutları ile birlikte çözmeye çalışmak.

6- Genellikle, yanlış bir anlayış sonucunda afet sonrası yapılan çalışmalar olarak algılanan “**Afet Yönetimi**” kavramı yerine “**Risk Yönetimi**” kavramını yerleştirerek gerek merkezi ve gerekse yerel düzeylerde olay öncesi, sırası ve sonrasında yapılması gereken çalışmaları bir bütün olarak ele almak ve planlamak,

Bu tür bir yaklaşımın örnekleri 1992 Erzincan depremi, 1995 İzmir su baskını, Senirkent heyelanı ve Dinar depremi sırası ve sonrasında yapılan uygulamalarda görülecektir.

**Akıl ve bilimin öncülüğünde, kamu yararını öne çıkaran ve gelecek nesiller için daha güvenli ve gelişmiş bir yaşam çevresi oluşturmayı amaçlayan bu tür politikalar uygulanmadan maalesef ülkemizde deprem ve diğer doğal afetlerin zararlarının azaltılması olanaklı görülmemektedir.**

## SONUÇ

Deprem Şurasından bu yana geçen dört yıl içerisinde; kat mülkiyeti kanununda yapılan değişiklik ile büyük şehir belediyesi , belediyeler ve il özel idareleri kanunlarında yapılan değişikliklerle bu kuruluşlara risk yönetimi planlarının hazırlanması görevini de veren yasal düzenlemeler dışında herhangi bir gelişme olmamıştır. Ancak bu kuruluşlar kendilerine verilen bu yeni görev ve sorumluluğun farkında dahi olmadıkları gibi, bu görevleri yapabilecek idari, mali ve teknik kapasiteye de sahip değillerdir.

Merkezi hükümetin kurumsal yapılanma açısından tek faaliyeti ise, 2008 yılı başında TBMM ye sunulan “ **Türkiye Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**” kurulmasına ilişkin yasa tasarısının hazırlanması olmuştur. Tasarı ana hatlarıyla; Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğünü

Başbakanlık bünyesinde “**Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**” adı altında birleştirmekte, illerde ise il özel idareleri bünyesinde, ancak doğrudan valilere bağlı olarak “**il afet ve acil durum müdürlükleri**” kurulmasını öngörmekte, il ve ilçelerdeki sivil savunma müdürlüklerini kaldırmaktadır.(19). Anlaşıldığı kadarı ile bu yasa tasarısını hazırlayanlar yeterli, etkin ve bütüncül bir afet yönetim sisteminin üç kurumun bir araya getirilmesi ve bazı kurumların kapatılması ile sağlanabileceği gibi basit bir yaklaşımla hareket etmiş ve gerek ülkemizde ve gerekse diğer ülkelerde bu tarzda birleştirme, ekleme ve sistemin aksayan yönlerinin ana nedenlerini araştırmadan yapılan yeni kurumlar kurma yaklaşımlarının yol açtığı sorunları dikkate almamışlardır. Bu konudaki en yakın örnek, ABD Federal Acil Durum Yönetimi Ajansı (FEMA) gibi yılların imkan, kaynak ve birikimli personeline sahip etkin bir kuruluşun Ülke Güvenliği Bakanlığı adı altında yeni bir yapıya bağlanması ve konunun uzmanı olmayan yeni üst düzey yöneticilerin atanması sonrasında 2005 yılında yaşanan Katrina tayfununda düştüğü aciz durumdur.

Yasa tasarısı, tanımlarda kullanılan terminoloji, Başkanlığın teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ve özellikle de kuruma atanacak üst düzey personelde aranan vasıflar açısından mutlaka yeniden gözden geçirilmelidir. Dünyanın hemen her ülkesinde afet yönetiminde görev alacak üst düzey yönetici personelin afet yönetiminde bilgi ve deneyim sahibi, uzman personel arasından seçilmesi esastır. Tasarıda ise kurum başkanı, daire başkanı ve il müdürü gibi kilit kadrolara atanacak personelde aranan vasıflar “yalnızca dört yıllık herhangi bir yüksek öğretim kurumundan mezun olmak ve kamu veya özel sektörde kendi görev alanı ile ilgili olarak beş yıllık iş deneyimine sahip olmak” koşulu getirilmiştir. İl müdürleri için ise bu süre üç yıldır. Burada Katrina tayfunu sırasında FEMA’nın başına getirilmiş olan arap atı uzmanı avukatın ve dolayısıyla Amerikan devletinin düştüğü acıklı durumu yeniden hatırlamakta yarar vardır.

İşin daha da enteresanı yönetici kilit personelden hiçbir özel eğitim ve deneyim istemeyen tasarı, kuruma yeni girecek personel den Türkiye’de eğitimi dahi çok sınırlı olan afet yönetimi uzmanlığı veya uzman yardımcılığı gibi unvanlar istemekte ve sınav şartı getirmektedir.

Türkiye’nin nasıl bir kurumsal yapılanma ve mevzuata ihtiyacı olduğu **Deprem Şurası Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Komisyonlarının** raporlarında detaylı olarak açıklanmıştır. Bu raporlara Gazi Üniversitesi Deprem Araştırma ve Uygulama Merkezi’nin [www.deprem.gazi.edu.tr](http://www.deprem.gazi.edu.tr) adresinden ulaşılmaktadır. Etkin ve yeterli bir afet yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için gereken bazı temel özellikler ise aşağıda özetlenmiştir.

- Hantal ve bürokratik karar mekanizmalarına bağlı olmadan karar alabilen, meydana gelen olayların ortaya çıkardığı ihtiyaçlara göre hareket edebilen esnek bir yapıya sahip olmalıdır.
- Özellikle bir afet sonrasında üst düzey yetkililerden talimat beklemeden hareket edebilecek yetki ve sorumluluklara sahip olmalıdır.
- Ekonomik olarak güçlü kaynaklara ( fonlara) sahip olmalı ve harcamalarında esnek davranabilmelidir.
- Halka karşı her düzeyde sorumlu, şeffaf ve hesap verebilir olmalıdır.
- Özellikle yerel koşul, anlayış ve geleneklere uyum yeteneği gelişmiş olmalı ve katılımcı anlayışı esas alarak yerel kararlar alabilmelidir.
- Adaletli ve eşitlikçi olmalı ve her ölçekte siyasi etki ve baskılardan etkilenmemelidir.

- Her düzeyde tüm ilgililerin kullanımına açık bir afet bilgi sistemine sahip olmalı, afet öncesi ve sonrasında halka ihtiyacı olan bilgileri zamanında ve doğru olarak aktarabilmelidir.
- Etkin bir basın ve halkla ilişkiler sistemi geliştirmiş olmalıdır.
- Her düzeyde iyi eğitilmiş, bilgili ve deneyimli personele sahip olmalıdır.
- Her düzeyde araştırma, planlama, yönlendirme, destekleme ve denetleme yapabilecek, işbirliği ve koordinasyon yeteneği güçlü, katılımcılık ve oйдаlaşma ile karar alabilme yeteneğine sahip olmalıdır.
- Etkin ve yeterli olmalıdır. Yukarıda sayılan özelliklere sahip bir kurum etkin ve yeterli olacaktır.

## SON SÖZ

- 1- Afet yönetim sistemi bir bütündür ve sistemin zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme olarak özetlenen tüm safhaları (aşamaları) hem merkezi ve hem de yerel düzeylerde yeniden yapılandırılmalıdır.
- 2- Afet yönetiminde merkezi yönetim, yerel yönetim, meslek odaları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halkın yönetim sisteminin her aşamasındaki faaliyetlere ve karar alma mekanizmalarına katılması temel esastır. Her düzeydeki kurumsal yapılanmalar bu esası sağlayacak yönde olmalıdır.
- 3- Afet yönetiminde kurumsal yapılanma yalnızca örgütlenme yapısını düzenleyen bir yaklaşım olarak ele alınmamalı, karar mekanizmaları ve mali yapıda özerklik, personel rejiminde yetkinlik, bağımsızlık ve tarafsızlık, açıklık, saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirlik boyutları da dikkatle düzenlenmelidir.
- 4- Afet yönetiminde kurumsal yapılanma, yasalarla kurumları bir araya getirme veya ayırma veya yetkileri dağıtma veya merkezde toplama hiç değildir. Gerçekçi ve kalıcı bir kurumsal yapılanma; merkezi ve yerel yönetimlerde bir farkındalık, bir değişim, bir risk azaltma kültürü oluşturma sürecidir ve bu nedenle de uzun erimli, sürekli ve sürdürülebilir olmalıdır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1- O. Ergünay . Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Konusunda Yapılan ve Yapılması Gereken Çalışmalar, Cumhurbaşkanlığına sunulan rapor, Ağustos 1996, Ankara.
- 2- O.Ergünay . Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır? Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorununa Çözüm Arasışıları Sempozyumu. Tübitak, Şubat 1996, Ankara.
- 3- Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Konferansı, HABİTAT 2, Türkiye Ulusal Raporu, 1996, İstanbul.
- 4- Doğal Afetler Genel Raporu, Başbakanlık Doğal Afetler Genel Koordinasyon Baş Müşavirliği, Mayıs 1997, Ankara.
- 5- Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. Haziran, 1997, Ankara.
- 6- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Raporu. Eylül 1999, Ankara.
- 7- DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Üst ve Alt Komisyon Raporları, Ocak 2000, Ankara.

- 8- Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Konulu Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. Şubat, 2000, Ankara.
- 9- İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor? Sayıştay Başkanlığı Raporu. Ağustos 2001, Ankara.
10. Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Sayıştay Başkanlığı Raporu, Mart 2002, Ankara.
11. Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi. Ulusal Deprem Konseyi Raporu, Nisan 2002, Ankara.
12. Acil Durum Yönetimi Uluslar arası Sempozyumu. Nihai Rapor, Kasım 2002, Ankara.
13. İstanbul Deprem Mastır Planı. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2003, İstanbul.
14. Ulusal Acil Durum Modeli Araştırması Raporu. İTÜ, Afet Yönetim Merkezi. Ocak 2003, İstanbul.
15. Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etmenler. 4. İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Gurubu Raporu. 2004, Ankara.
16. Deprem Şurası-2004. Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Komisyonları Raporları. Temmuz 2004, Ankara.
17. Deprem ve Kurumsal Yapılanma, Türkiye Müteahitler Birliği, Yayın No.13, 2004, Ankara.
18. Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, Japon Uluslar arası İşbirliği Ajansı (JICA), Temmuz, 2004, Ankara.
19. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi. Başbakanlık, 18.3.2008 gün ve 1181 sayılı yazı ve eki.