

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ:
BOLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Barış ÇAKIR

Temmuz - 2007

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ:
BOLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Barış ÇAKIR

Danışman
Yrd.Doç.Dr. Arif ERENÇİN

Bolu-2007

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE,

Barış ÇAKIR'a ait AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ: BOLU
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim
Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir. 19/07/2007

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr. Arif ERENÇİN

Üye : Yrd.Doç.Dr. Saadet AYDIN

Üye : Yrd.Doç.Dr. Derya EREL

Prof.Dr. Uğur ESER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖZET**AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ: BOLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ****Barış ÇAKIR****Yüksek Lisans Tezi****Kamu Yönetimi Anabilim Dalı****Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. Arif ERENÇİN****Temmuz 2007, 208 Sayfa**

Afetler zamanı önceden tespit edilemeyen, canlıların yaralanmalarına, kaybına ve ölümlerine; taşınır ve taşınmaz her türlü mal ve ürünün zarar görmesine veya yok olmasına neden olan olaylardır. Afetler doğal ya da insan kaynaklı olaylar olarak karşımıza çıkabilir. Türkiye, jeolojik ve topoğrafik yapısı nedeniyle afetlerle çok sık olarak karşı karşıya kalan ülkelerin başında gelmektedir.

Afet yönetiminde birinci hedef insan hayatının kurtarılmasıdır. Doğal afetlerin ne zaman olacağı belli olmadığı ve Türkiye topraklarının % 92'sinin deprem bölgesi olarak değerlendirildiği dikkate alındığında, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının önceden hazırlıklı bulunması gerekir. Ancak, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen depremler, Türkiye'nin ne kadar doğal afetlere gerçek anlamda hazırlıklı bulunmadığını göstermiştir. 1999 depremleri Türkiye'de, yıllar süren bir savaşın dahi yol açamayacağı can ve mal kaybını sadece 45 saniyelik bir zaman diliminde meydana getirmiştir. Kayıpların artmasında plansız kentleşme, uygun olmayan arazi yüzeyi kullanımı ve imar uygulamalarındaki yanlışlıklar önemli rol oynamıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu bu gerçeklerden hareketle, belediye yetkililerine afetlere yönelik olarak kendi hareket tarzlarını belirlemelerini sağlamak için bir “Afet ve Acil Durum Planı” hazırlama görevi getirmektedir.

Türkiye'de doğal afetlere karşı mücadelede esas sorumluluk, mahalli makamlardadır. Hukuki mevzuat vali ve kaymakamlara doğal afetlere karşı hazırlık ve müdahale açısından geniş yetki ve sorumluluklar vermektedir. Bu yapılanma içerisinde belediyeler, il afet yönetimine bağlı olarak destek hizmetlerini yerine getirmektedirler.

Türkiye ve Türk Milletine büyük ekonomik, sosyal ve fiziksel yıkımlar meydana getiren doğal afetlere karşı halkın bilinçlenmesini desteklemek, olası can ve mal kayıplarını mümkün olan en az seviyeye indirmek için ilgili bütün kurum ve kuruluşlarca eşgüdümlü olarak gerekli tedbirlerin alınması kutsal kabul edilmesi gerekecek kadar önemli bir kamu görevidir.

Gerçek şudur ki insan kaynaklı afetlerin önüne geçmek mümkün olsa da doğal afetlerden kaçmak mümkün değildir. Üzerinde bulunduğumuz dünyada, doğal afetlerle yaşamaya alışmak bizim için bir zorunluluktur. Bu gerçek, afetler öncesinde alınacak önlemleri almamızı, afet esnası ve sonrasında yapılması gereken faaliyetleri öğrenmemizi ve zaman kaybetmeden uygulamaya geçirmemizi gerektirmektedir. Afetlerin önünde gitmemiz ve etkisini en aza indirgememiz yaşamsal bir zorunluluktur.

Anahtar kelimeler: Afetler, acil durum yönetimi, doğal afet, afet yönetimi, acil durumlar.

ABSTRACT**DISASTER AND EMERGENCY STATE MANAGEMENT:
THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF BOLU****Barış ÇAKIR****Master of Arts Thesis****The Department of Public Administration****Supervisor: Assistant Professor Arif ERENÇİN****July 2007, 208 Pages**

Disasters are unpredictable events that cause being wounded, loss or death of living beings and damage or annihilation of any personal or real property, or product. Disasters can appear as natural events or events stemming from human. Turkey, because of its geological and topographical structure, is one of the countries that frequently face disasters.

The foremost objective in disaster management is to save human life. Taking into consideration that natural disasters are unpredictable and 92% of the Turkish territory is considered to be earthquake zone, it is required that all public institutions should be well prepared beforehand. However, the earthquakes happened in 17 August 1999 and 12 November 1999 demonstrated how Turkey was actually not prepared for natural disasters. The earthquakes of 1999 in Turkey resulted with life and property losses, which even a years-long war can not cause, within a time slice of only 45 seconds. Unplanned urbanization, usage of improper land surface and poor public work applications played a great role in huge number of losses. As a result of this reality, the Municipality Law numbered 5393 tasks municipal authorities to redact a “Disaster and Emergency State Plan” in order to let them determine their own courses of action for disasters.

In Turkey, it is the local authorities who are basically responsible for struggle against natural disasters. The body of current law gives large competences and duties to governors and prefects in terms of readiness and reaction for natural disasters. The municipalities, in this structure, fulfill the supportive tasks under provincial disaster management.

It is a public duty, too imminent to be considered as sacred, to help people become conscious against natural disasters, causing enormous economic, social and physical crashes to Turkey and to the Turkish people, and to take necessary precautions in coordination with every related institutions in order to reduce the level of probable life and property losses as much as possible.

The fact is that it is not possible to evade from natural disasters, albeit it is, to prevent disasters stemming from human. On earth where we live, it is a must to get accustomed to survive with natural disasters. This reality makes us obliged to take precautions before disasters, learn necessary actions during and after disasters and put in execution these actions without losing time. It is a vital obligation for us to be proactive for disasters and reduce their effects to a minimum.

Key words: disasters, emergency management, natural disaster, disaster management, emergencies.

TEŞEKKÜR

Çalışma süreci boyunca desteğini hiçbir konuda esirgemediği ve gösterdiği sabrı için Danışman Hocam Yrd. Doç.Dr. Arif ERENÇİN'e, katkılarından dolayı Yrd. Doç. Dr. Saadet AYDIN'a, Yrd. Doç. Dr. Derya EREL'e ve Abant İzzet Baysal Üniversitesinin diğer Öğretim Üyelerine teşekkürlerimi sunarım.

KISALTMALAR

a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.k	: Adı geçen kaynak
a.g.m.	: Adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADOM	: Acil Durum Operasyon Merkezi
BCBS	: Bolu Coğrafi Bilgi Sistemi
BKYM	: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi
BM	: Birleşmiş Milletler
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemi
DASK	: Doğal Afet Sigortaları Kurumu
DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
FEMA	: Federal Acil Durum Yönetim İdaresi
INSARAG	: Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu
İSDEBİS	: İstanbul Deprem Bilgi Sistemi
JICA	: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
LDKM	: Lojistik Destek Koordinasyon Merkezi
MEER	: Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi
OCHA	: İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi
OSOCC	: Yerde Operasyonlar Koordinasyon Merkezi
RADIUS	: Deprem Felaketinin Kentsel Alanlara Karşı Risk Tespiti
s.	: Sayfa
TAY	: Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü
TEFER	: Türkiye Acil Sel ve Deprem Yeniden Yapılanma Projesi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNDAC	: Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
WFP	: Dünya Gıda Programı
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vii
KISALTMALAR.....	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
TABLOLAR.....	xiii
ŞEKİLLER.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM I

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ

1. Kapsam ve Tanımlar.....	7
1.1. Afet.....	7
1.2. Acil Durum.....	8
1.3. Beklenmedik Olay.....	9
1.4. Tehlike.....	9
1.5. Kriz.....	9
2. Türleri.....	10
2.1. Yangın.....	11
2.2. Sanayi Kazaları.....	12
2.3. Deprem.....	12
2.4. Diğer Doğal Afetler.....	14
2.4.1. Su Baskını.....	16
2.4.2. Çığ.....	17
2.4.3. Toprak Kayması.....	17
3. Afetlerin Etkileri.....	18
4. Afet Yönetimi	20

5. Afet ve Acil Durum Yönetiminin Evreleri	22
5.1. Zarar Azaltma	23
5.2. Önceden Hazırlık	25
5.3. Kurtarma ve İlk Yardım	26
5.4. İyileştirme	27
5.5. Yeniden İnşa	27
6. Afet ve Acil Durum Planlaması	28

BÖLÜM II

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ

1. Uluslararası Çalışmalar	33
1.1. Birleşmiş Milletler Bünyesinde Gerçekleştirilen Çalışmalar	33
1.1.1. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.....	33
1.1.2. İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi.....	34
1.1.3. Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme Ve Koordinasyon Sistemi..	35
1.1.4. Uluslararası Arama Ve Kurtarma Danışma Grubu.....	35
1.1.5. Yerinde Operasyonlar Koordinasyon Merkezi.....	35
1.1.6. BM Doğal Afet Zararlarının Azaltılması İçin Uluslararası On Yılı Çalışmaları (1990–2000)	36
1.2. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Hareketi	38
2. Dünyadan Örnekler	39
2.1. Japonya	39
2.2. ABD	43
2.3. Rusya	46
2.4. Kanada	46
2.5. Avrupa Birliği Ülkelerinde Afet ve Acil Durum Yönetimi	49
2.5.1. Fransa	49
2.5.2. İngiltere	52
2.5.3. Almanya	54
2.5.4. İtalya	56
2.5.5. Danimarka	56

3. Türkiye’de Afet ve Acil Durum Yönetimi	57
3.1. 1944 Yılı Öncesi	58
3.2. 1944- 1958 Yılları Arası	59
3.3. 1959- 1999 Yılları Arası	61
3.4. 1999 Yılı Sonrası	62
3.5. Kalkınma Planlarında Afet ve Acil Durum Yönetimi.....	65
3.6. Türkiye’de Mevcut İdari Yapı	69
3.6.1. İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi	71
3.6.2. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu	72
3.6.3. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi	73
3.6.4. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu	74
3.6.5. Başbakanlık ve Bölge Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu	74
3.6.6. Ulusal Deprem Konseyi	75
3.6.7. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü	75
3.6.8. Afet İşleri Genel Müdürlüğü	76
3.6.9. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü	76
3.6.10. Genelkurmay Başkanlığı	77
3.6.11. Türkiye Kızılay Derneği	78
3.7. Türkiye’de Afet Mevzuatı	79
4. Türkiye’de Afet ve Acil Durum Yönetiminde Karşılaşılan Sorunlar	80
4.1. Mevzuat	81
4.2. Uygulama	81
4.3. Çok Başlı Yapılanma	82
4.4. Acil Durum Yönetimi İle İlgili Yaşanan Sorunlar	82

BÖLÜM III

BELEDİYELERDE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ VE BOLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

1. Türkiye’de Yerel Ölçekte Afet Yönetimi Örgütlenmesi	86
2. Yerel Yönetimler ve Afet Yönetimi	90
3. Belediyelerin İl Afet Yönetimindeki Rolü	93

4. Türkiye’de Yerel Nitelikli Afet Yönetimi Projeleri	94
4.1. MEER Projesi	94
4.2. RADIUS Projesi ve İzmir Deprem Master Planı	96
4.3. İstanbul Deprem Master Planı	97
5. Afet Ve Acil Durum Yönetiminin Yerelleşmesi	99
5.1. İmar Planı ve Yapı Denetimi	100
5.2. Katılım	102
5.3. İletişim	105
5.4. Coğrafi Bilgi Sistemi	107
5.5. Ulaşım	110
5.6. Eğitim	111
5.7. İtfaiye	114
5.8. Yerel Yönetimler İçin Afet ve Acil Durum Planı	117
5.8.1. Giriş	120
5.8.2. Amaç	121
5.8.3. Mevcut Durum ve Varsayımlar	121
5.8.4. Tehlike Analizi	121
5.8.5. Operasyonun Kapsamı	122
5.8.6. Sorumlulukların Organizasyonu	123
5.8.7. Yönetim ve Lojistik	123
5.8.8. Planın Geliştirilmesi ve Revizyonu	124
5.8.9. Mevzuat ve Başvuru Kaynakları	124
6. Olay Komuta Sistemi	125
7. Bolu İli Afet Yönetimi Yapılanması	127
8. Bolu İli Coğrafi Bilgi Sistemi	130
9. Bolu Belediyesi İle İlgili Genel Bilgiler Ve Teşkilat Yapısı	131
10. Bolu Belediyesi Afet Yapılanması	136
11. Bolu Belediyesi İçin Önerilen Afet Yapılanması	137
12. Belediye İçin Afet Eğitimi.....	141
13. Planlamaya Hazırlık Evresi	144
SONUÇ	149
EK: BOLU BELEDİYESİ AFET VE ACİL DURUM PLANI	155
KAYNAKÇA	200
ÖZGEÇMİŞ	208

TABLÖLER DİZİNİ

Tablo 1: Akdeniz Ülkelerinde Görülen Doğal Afetlerin Önem Sırası.....	15
Tablo 2: Afet Olaylarının Genel Zararları İçindeki Yeri.....	15

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Afet Evreleri.....	23
Şekil 2: Japonya’da Acil Haller ve Afet Yönetimi.....	42
Şekil 3: ABD’de Afetler Müdahale Sistemi.....	45
Şekil 4: Kanada’da Acil Haller ve Afet Yönetimi.....	48
Şekil 5: Fransa’da Acil Haller ve Afet Yönetimi.....	51
Şekil 6: İngiltere’de Acil Haller ve Afet Yönetimi.....	53
Şekil 7: Almanya’da Acil Haller ve Afet Yönetimi.....	55
Şekil 8: İl Kurtarma Ve Yardım Komitesi.....	89
Şekil 9: Bolu Belediyesi Kuruluş Şeması.....	131
Şekil 10: Acil Durum Operasyon Merkezi.....	139
Şekil 11: Afet Eğitim Piramidi.....	142

GİRİŞ

İnsanoğlunun doğanın ezici kuvvetleri karşısındaki çaresizliği tüm teknolojik ilerlemelere rağmen devam etmektedir. Bazı teknolojik ilerlemeler doğal afetlere karşı korunmaya imkan sağlamış olsa bile doğal afetlerin önüne geçmek mümkün olamamaktadır. Dünyada her yıl depremden, sel baskınlarına kadar birçok doğal afet meydana gelmekte ve yüzbinlere varan insan kayıpları yaşanmaktadır.

Yazılı tarihin başlangıcından günümüze, sürekli büyük afetlere mekan olan Anadolu’da, güçlü krallıklar kuran medeniyetlerin birçoğu afetler sonucu yok olmuştur. Kimi medeniyetler de afetlerden etkilenmemek için yerleşim yerlerini değiştirmiştir. Türkiye coğrafyası sunduğu güzelliklerin yanında, doğal afet tehlikesini de beraberinde getirmektedir.

Türkiye topraklarının büyük bir bölümü doğal afetlerin yıkıcı etkileri ile karşı karşıyadır. Depremler, su baskınları, yangınlar, çığlar, toprak kaymaları ve diğer doğal olaylar kısa zaman dilimleri içerisinde sık sık meydana gelmekte ve büyük can ve mal kayıplarına neden olmaktadır.

Doğal afetlerin zararlarını en aza indirmek için Türkiye’de belirgin bir afet yönetim sistemi mevcut olmasına rağmen, sistemi oluşturan kurum ve kuruluşların etkin şekilde organize olamamaları ve üst düzeyde eşgüdüm sağlayamamaları nedeni ile afet zararlarını süratle gidermeleri ve halkın beklentilerine cevap vermelerinin pek mümkün olamaması bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Dünya’da 1960’lı yıllardan sonra afetlerle mücadelede ana strateji olarak “zarar azaltma stratejisi” kabul edilmiştir. Türkiye’de ise afetler olduktan sonraki döneme ağırlık veren “yara sarma anlayışı” hakimdir. Afet öncesi hazırlık etkinliklerine öncelik vermek yerine, afetten sonra karar alma ve uygulamaya yönelik bir yapılanma oluşmuştur.

Türkiye’de afet yönetimi ile ilgili hizmetler; 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, 7126 sayılı “Sivil Savunma Kanunu” ve diğer ilgili mevzuata göre yürütülmektedir.

Ancak ağırlıklı olarak yönetmelikler ile yapılan düzenlemeler afet yönetim yapısını şekillendirmektedir. Bunun yanında afetler ile ilgili mevzuatta tam bir birlik olduğunu söylemek zordur.

Mevzuat ile belirlenen faaliyetler halen İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü başta olmak üzere bir çok kamu kurum ve kuruluşu tarafından yürütülmektedir. Afet yönetim sisteminin çok başlı yönetimi ve karmaşık hukuki yapısı yüzünden, bir afet meydana geldiğinde, afetin büyüklüğüne göre değişik devlet kademelerinin katkısına dayalı hiyerarşik bir afet yönetim sistemi oluşmaktadır. Türkiye'deki kurumsal yapılanma büyük ölçüde deprem sonrasındaki işleri kapsamakta ve bu alanda çoklu yetki örtüşmeleri bulunmaktadır.

Türkiye'de il ve ilçeler, doğal afetlere ilk olarak müdahale eden organlardır. Ayrıca bu organların afet yönetim sisteminin diğer aşamalarında da doğrudan görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. İl düzeyinde, afet yönetim sisteminin planlanması ve geliştirilmesi ve afetler sonrasında uygulanması valilerin sorumluluğu altında yürütülmektedir. Yerel yönetimler ise afet yönetimi sürecine daha çok destek birimi olarak katılmaktadır.

Aslında yerel yönetimlerin afetlerden önce hazırlık döneminde çok büyük sorumlulukları bulunmaktadır. İmar düzeni ve yapı denetimi konusunda tüm sorumluluklar yerel yönetimlerin üzerindedir. Yerel yönetimlerin hazırlık döneminde yerine getirmesi gereken sorumluluklar, afetlerin sonucunda meydana gelebilecek kayıpların oranını doğrudan belirleyen niteliktedir. Fakat yerel yönetimler daha başlangıçtan itibaren, imar planlarının uygulanmasında çeşitli baskılar altında kalmışlar ve çoğu zaman planın tam olarak uygulanmasında başarılı olamamışlardır.

1999 yılında yaşanan iki büyük deprem, Türkiye'de afet yönetimi yapısında kırılma noktası olarak değerlendirilebilecek bir dönüm noktasıdır. Arka arkaya meydana gelen bu iki deprem planlı çalışmanın insan hayatı için ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur. Deprem sonrası; durum tespiti, iletişim, ulaşım, arama ve kurtarma, ilk yardım ve tedavi, güvenlik, teşkilat, yardım malzemeleri ile ilgili işlemler, barınma, basın, halkla ilişkiler, eğitim ve yetki karmaşası gibi konularda büyük sorunlar yaşanmıştır.

Bu sorunların çözülmesi ve afet zararlarının azaltılması amacıyla, afet olaylarının öncesi, afetler sırasında ve sonrasında yapılması gereken çalışmaları içeren etkin bir planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Hazırlanacak planlar farklı risk türlerini tanımlayan, risklerin yönetim biçimi ve uygulama araç ve yöntemlerini belirleyen bir anlayış ile ortaya konulmalıdır.

Planlama faaliyeti birçok kurum ve kuruluşla, çok çeşitli disiplinlerin belirli bir hedef doğrultusunda çalışmasını gerektiren uzun vadeli çalışmalardır. Bu nedenle de, toplumun her kesimini ilgilendirmekte ve bu kesimlerin katkı ve gayretlerini gerektirmektedir. Ayrıca bu gayretler afet yöneticilerinden başlayarak her kesimi kapsayan geniş kapsamlı eğitim faaliyetleri ile desteklenmelidir.

Türkiye ve benzeri doğal afet riski taşıyan ülkelerde doğal afetlerle mücadele ve afet yönetimi hayati önem taşımaktadır. Doğal afetler konusu, çeşitli şekillerde ele alınarak ilginin sürekli canlı tutulması gerekmektedir.

Çalışma, afet ve acil durum planı hazırlama görevi almış olan belediye yöneticilerine yardımcı olmak maksadıyla hazırlanmıştır.

Çalışmada öncelikli olarak afet yönetim süreci içerisinde yer alan kavramlar ele alınmıştır. Uluslararası alanda afet yönetimi üzerine yapılan çalışmalar ve çeşitli ülkelerin afet yönetimi yapıları örnek olarak incelendikten sonra, Türkiye’de afet yönetiminin mevcut durumu tarihsel bir bakış açısıyla ortaya koyulmuştur.

Yerel yönetimler ile afet yönetimi ilişkisi izleyen bölümde ele alınarak afet yönetiminin yerelleşmesi için dikkat edilmesi gereken hususlar ifade edilmiştir.

Bolu İli ve Bolu Belediyesi afet yönetim yapısı son bölümde incelenerek, Bolu Belediyesi için yeni bir afet yönetim yapısı önerilmiştir. Bolu Belediyesi için örnek olması amacıyla, şekil bakımından tam bir “Afet ve Acil Durum Planı” Ekler Bölümünde sunulmuştur.

ARAŞTIRMANIN AMACI

5393 sayılı Belediye Kanunun 53. maddesi belediyelere, beldenin özelliklerini dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarının hazırlanması yükümlülüğünü, yeni bir görev olarak vermektedir. Çalışma bu noktadan hareketle, düzenleme çerçevesinde belediyelerde afet ve acil durum yönetimi ve planlaması ile ilgili olarak sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde konu üzerine eğitilmiş personel ve ilgi yetersizliği dikkate alındığında, belediye yöneticileri için böyle bir planı hazırlamak oldukça zor ve uzun uğraşı gerektiren bir görev olacaktır.

Büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelere yönelik olarak hazırlanan çalışma ile afet yöneticilerinin, kavramlardan başlayarak, Dünya ve Türkiye’de konu üzerine yapılan çalışmalar, afet mevzuatı, afet ve acil durum yönetiminde karşılaşılan sorunlar, yerel ölçekte afet yönetimi örgütlenmesi, belediyelerin il afet yönetimindeki rolü, afet ve acil durum yönetiminin yerelleşmesi için dikkat edilmesi gereken hususlar konularında bilgi sahibi olmaları ve sonucunda bir afet ve acil durum planı hazırlayacak bilgi düzeyine ulaşmaları hedeflenmektedir.

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Türkiye, tektonik oluşumu, jeolojik yapısı, topografyası ve meteorolojik özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle her zaman doğal afet tehlikesi ve riskine sahip olan bir ülkedir. Afetlere karşı kentsel riskler, 1950 sonrasında yaşanmaya başlanan hızlı kentleşme süreci ile giderek artmaktadır. 1999 yılında yaşanan depremler bunun acı sonuçlarını bizlere göstermiştir.

Doğal afetlere müdahale, ilk olarak yerel ölçekte gerçekleşmektedir. Türkiye’ye özgü kentleşme, kentlerin sağlıksız gelişmesi, planlamanın yetersiz olması dikkate alındığında ilk müdahalenin önemi belirginleşecektir. Etkin bir müdahale de ancak süreci tümüyle ele alan iyi bir planlama ile gerçekleşebilir. Bu nedenle çalışmamız, belediyelerin afetlere karşı korunmasızlığını azaltılacağı ve etkin

bir afet yönetim yapısı ortaya koyarak, insan hayatının korunmasına sağlayacağı katkı nedeniyle önemlidir.

SINIRLILIKLAR

Afet yönetimi, oldukça geniş ve disiplinler arası yapısı ile kapsamlı şekilde ele alınması gereken bir konudur. Türkiye’de afet yönetimini düzenleyen mevzuat ve idari yapının geniş ve karmaşık yapısı da buna eklenince, kılavuz olmayı amaçlayan çalışmamızın sınırlandırılması bir zorluk durumuna gelmiştir. Bu nedenle çalışmada Dünyadan bazı örnekler verilerek Türkiye’de afet yönetiminin tüzel ve kurumsal yapısı genel hatları ile ortaya konulduktan sonra, Bolu Belediyesi’nin afet yönetim çalışmaları ile sınırlandırılmıştır.

BÖLÜM I

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ

Tarih boyunca yaşanan felaketler, büyük can ve mal kayıplarına neden olmuştur. Çoğunluğu doğa olayları neticesinde meydana gelen bu felaketlerin önceden tahmini ve önlenmesi oldukça güç ve çoğu zaman mümkün değildir. Ancak afete neden olan bu doğal olayların iyi tanınması, yeterli çalışmaların yapılması ve olası bir afetin zararlarının azaltılabilmesi için gerekli önlemlerin alınması idarenin başta gelen görevleri olmalıdır.

Türkiye'nin yakın geçmişte üst üste yaşadığı deprem felaketleri, idarenin böyle bir felaket anında ne derece etkin bir rol üstlenmesi gerektiğini göstermektedir. Bu tecrübelerle birlikte kamuoyu ve medyanın artan ilgisi, merkezi ve yerel yönetimlerin konu üzerinde göstermesi gereken hassasiyeti oldukça arttırmıştır. Bu beklentiye cevap vermek için, konu ile ilgili mevzuat yeniden değerlendirilerek, idarenin sorumlulukları belirlenmeye çalışılmaktadır.

İşte bu süreç, kamu yönetiminin önemli bir parçası ve vatandaşlara en yakın birimi olan belediyelere de yeni görevler getirmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunun 53.maddesi; “Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar” diyerek bu yeni görevi belirlemektedir. Ayrıntılı çalışma, etkin fakat sade bir planlama ile yerine getirilebilecek bu görev, belediyelerimize yeni bir çalışma alanı açmaktadır.

Hali hazırda il çapında planlama görevi, valilikler tarafından yerine getirilmektedir. Belediyelerimizin bu yeni görevi yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi birikimi, teçhizat ve uzman personele ne derece sahip oldukları zamanla hazırlanacak ve uygulanmaya başlanacak Acil Durum ve Afet Planları ile ortaya çıkacaktır.

Belediyelerde afet ve acil durum yönetimi ve planlaması konusunun ele alındığı çalışmanın bu bölümünde, afet ve acil durum olgularının kavramsal açıdan incelenmesi, afet yönetimi, dünya ve Türkiye’de konunun ele alınış şekilleri incelenmektedir.

1. KAPSAM ve TANIMLAR

1.1. Afet

Çeşitli doğa olaylarının sebep olduğu yıkım veya kıran şeklinde ifade edilebilecek olan afet kavramı, canlı ve cansız çevreye büyük zarar veren önemli ölçüde can ve mal kaybına neden olan olağan dışı, doğal ve beşeri olaylar olarak da tanımlanabilir.¹

Diğer yandan Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Örgütüncü yapılmış olan afet tanımı hemen tüm ülkelerce kabul edilmiş ve yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu tanıma göre; insanlar 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 veya insan kökenli olayların doğurduğu sonuçlara afet adı verilmektedir.²

Afetler, yerel imkanlarla çözülebilecek kapasitenin çok üstünde dışarıdan yardım gerektirecek şekilde bir yıkıma yol açan olaylardır. Meydana gelmiş bir afet, kısa bir süre içerisinde gerekli müdahalelerin yapılamaması ya da yapılsa dahi elde olmayan sebeplerle başka bir afetin başlamasına sebep olabilir. 1999 yılında yaşadığımız iki deprem tecrübesi, depremin ardından bir salgın hastalığın baş gösterebileceğini de bize çarpıcı bir örnek olarak göstermiştir.

¹ Cemalettin Şahin-Şengün Sipahioğlu, *Doğal Afetler ve Türkiye*, Ankara: Gündüz Yayıncılık, 2002, s. 1.

² Oktay Ergünay, “Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 10.

1.2. Acil Durum

Önceden öngörülemeyen, ani olarak gelişen ve süratli bir şekilde müdahaleyi gerektiren olaylar bütünü olarak ifade edilebilecek olan acil durum yönetim literatüründe “beklenmeyen ve öngörülmeleyen olaylar”³ şeklinde tanımlanmaktadır. Acil durum diye adlandırılan olaylar, genellikle yerel nitelikte olaylardır ve afetlerden daha az önemli durumlardır.

Acil durum terimi yıllardır tıp alanında kullanılmasına rağmen, yönetim literatürüne 17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi Depreminden sonra, Dünya Bankası'nın önerisi üzerine girmiştir.⁴

Başka bir kaynakta da acil durum; kriz hali olarak tanımlanmakta ve can ve mal korumak, halkın sağlığını ve emniyetini güven altına almak veya herhangi bir bölgedeki herhangi bir faciayı önlemek üzere devletin söz konusu bölgedeki yerel çabalara destek vermesini gerektiren durumdur şeklinde açıklanmaktadır.⁵

Acil durum kavramını daha da somutlaştırılabilmek için dört başlık altında örnekler verilebilir:

- a) Tıbbi Acil Durumlar: Büyük salgınlar, kitlesel yemek zehirlenmeleri, acil kan ihtiyacı gibi;
- b) Çabuk Kontrol Altına Alınabilir Yangınlar: Münferit yangınlar, kamu binalarında meydana gelen, binaya zarar veren fakat hizmetlerin sunumunu engellemeyen yangınlar, depolarda meydana gelen yangınlar bu gruba girmektedir.
- c) Bomba İhbarları
- d) Kazalar: Endüstriyel kazalar, büyük zincirleme trafik kazaları ve kimyasal kazalar bu grupta yer almaktadır.⁶

Acil durumlar afetten ve beklenmedik olaydan daha az önemli durumları ifade etmektedir.

³ **Abdullah Yılmaz**, *Türk Kamu Yönetimin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*, Ankara: Pegem Yayıncılık, 2003 s. 5.

⁴ **Ergünay**, a.g.m., 2005, s. 10.

⁵ **Azime Tezer**, *Acil Durum Yönetimi İlkeleri*, İstanbul: ITU Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:1, 2005, s. 1-10.

⁶ **YILMAZ**, a.g.e., s. 5.

1.3. Beklenmedik Olay

İhtimal, muhtemel bir olay ya da durum olarak ifade edilebilecek olan beklenmedik olay literatürde meydana gelebileceği herkesçe bilinen fakat beklenmeyen olaylar şeklinde tanımlanmaktadır.⁷

Beklenmedik olay, acil durumdan daha önemli durumları anlatır. Beklenmedik olay örnekleri ise; kış fırtınaları; geniş kentsel alanları etkileyen uzun süreli, genellikle gün ışığında 90 dakikayı, gece vakti 3 saati aşan enerji kesintileri, küçük kontrol altına alınamayan yangınlar, büyük ticari veya kamu binaları, bitişik müstakil evler veya çok sayıda ailenin barındığı binalar ile özel işletmelere ait bina bloklarında meydana gelen yangınlar, orman yangınları ile genellikle sınırlı bir alanda yapılan ve sakin geçen, fakat her an toplumsal bir karmaşaya dönüşme potansiyeli taşıyan grevler olarak sıralanabilir.⁸

1.4. Tehlike

Tehlike kavramı, insan hayatına, sosyal hayatın esenliğine, sahip olunan mal varlıklarına ve çevreye zarar veren doğal veya teknolojik olağandışlıklar olarak tanımlanabilir. Tehlike için bir diğer tanım da şöyle yapılabilir: Doğal veya insan eliyle oluşturulmuş çevrede, insanların hayatlarını, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini, mal ve hizmetlerini önemli ölçüde etkileyebilecek en olumsuz ve nadir olaylardır.⁹

1.5. Kriz

Acil durum ile yakından ilgili olan kriz kavramı bir toplumun, bir kuruluşun veya bir kimsenin yaşamında görülen güç dönem, bunalım şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu yönetimi sözlüğünde örgütsel anlamda krizin tanımı, örgütün amaçlarını ve varlığını tehdit eden, örgütün risk önleyici önlemlerini yetersiz kılacak nitelikte, örgütün ani tepkisini gerektiren beklenmedik ve hızlı değişikliklerin söz konusu olduğu,

⁷ YILMAZ, a.g.e., s. 6.

⁸ YILMAZ, a.g.e., s. 5.

⁹ Oktay Ergünay, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu*, Ankara: TÜBİTAK, 1996, s.5.

planlama ve karar mekanizmalarını olumsuz biçimde etkileyen, gerilimli bir durum olarak yapılmaktadır.¹⁰

Pek çok kriz örneği bulunmakla beraber konumuz açısından başlıca kriz örneklerini şöyle sıralayabiliriz: Büyük, çabuk kontrol altına alınabilen yangınlar; bombalamalar ve patlamalar; sabotaj olayları; fidye için kaçırma eylemleri; terör eylemleri; finansal krizler; büyük çaptaki yolsuzluklar; doğal veya insan kaynaklı afetler.¹¹

Kamu yönetimi mevzuatında ise kriz; devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabi afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu haller olarak tanımlanmaktadır.¹²

Bu tanım çalışmada incelenen kriz hallerini de içermektedir.

2. TÜRLERİ

Afetler ve acil durumlar kavram olarak birbirlerinden farklı olsalar dahi, sonuç itibari ile beklenmeyen, ani olarak gelişen ve yardım gerektiren durumları içermektedir. Bir genelleme yapılacak olursa afetler, acil durumlardan daha önemli durumlardır diyebiliriz.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu yaklaşıma benzer bir biçimde, kavramsal bir ayırım yapılmayarak afet ve acil durumları bir bütün olarak değerlendirmiştir. Afet yönetimi ve acil durumlar üzerine yapılmış bilimsel araştırmalarda ise; kavramlar ayrı ayrı tanımlanarak, kendi sınırları içerisinde incelenmektedir. Ancak bu çalışmada temel hareket noktası, 5393 sayılı Belediye Kanunu olduğu için afet ve acil durumlar olarak Kanunun 53.maddesinde sıralanan türler incelenecektir.

¹⁰ **Ömer Bozkurt-Turgay Ergun, Seriya Sezen, Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayın No:283, 1998, s. 5.

¹¹ **YILMAZ**, a.g.e., s. 6.

¹² **Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği**, 1996, md. 4.b.

Kanunun 53. maddesinde açıkça belirtilen afet ve acil durum türleri şu şekildedir.

- Yangın
- Sanayi kazaları
- Deprem
- Diğer doğal afetler

Diğer doğal afetler için ayrıca bir açıklama bulunmamaktadır. Literatürde diğer doğal afetler olarak; su baskını, çığ, toprak kayması ifade edilmektedir.

2.1. Yangın

Yangın, maddenin ısı ve oksijenle birleşmesi sonucu oluşan kimyasal bir olaydır. Yangınlar dört sınıfa ayrılır.¹³

- a) A Sınıfı Yangınlar: Katı madde yangınlarıdır.
- b) B Sınıfı Yangınlar: Yanabilen sıvılar bu sınıfa girer.
- c) C Sınıfı Yangınlar: Likit petrol gazı, hava gazı, hidrojen gibi yanabilen çeşitli gazların yanması ile oluşan yangınlardır ve elektrikli makine ve hassas cihazların yangınları da bu sınıfa girer.
- d) D Sınıfı Yangınlar: Yanabilen metallerin ve alaşımların yanmasıyla meydana gelen yangınlardır.

Yangınlar, en çok insan etkisi ile meydana gelen afetler olarak ifade edilebilir. Yangınlar, afet ya da acil durum olarak değerlendirilebileceği gibi acil durum çerçevesinde başlayan bir yangının devamında afet hali alması da söz konusudur. Özellikle ormanlık alanlarda meydana gelen yangınların kısa süre içerisinde afete dönüştükleri bilinmektedir.

Meydana geliş sıklığı açısından afetler arasında ilk sırayı yangınlar almaktadır. Örneğin, Türkiye'de yılda ortalama 20.000 – 25.000 yangın meydana gelmektedir. Genellikle sınırlı bir alanda meydana geldikleri için tek tek ele alındıklarında yol

¹³ **Osman Özcan, v.d.**, *İşyerleri İçin Yangın Güvenlik Eğitimi*, İstanbul: İtfaiye Eğitim Merkezi Yayınları No:2, 2000, s.15,16.

açtıkları zararlar diğer afet türlerine kıyasla az olan yangınların yıllık toplam zararları dikkate alındığında ne derece etkili oldukları anlaşılır.¹⁴

2.2. Sanayi Kazaları

Sanayi devrimi ile oluşan sanayi sektörü, gerek insan hayatını kolaylaştıran ürünleri, gerek yarattığı istihdam ile ülkeler için vazgeçilmez hale gelmiştir. Ancak, gelişmiş ülkelerde endüstriyel karmaşıklık, gelişmiş teknoloji ve kent merkezlerindeki yoğun nüfus endüstriyel afet riskini ve söz konusu afetlerin tahrip gücünü arttırmıştır.¹⁵

Endüstriyel kazaların etkileri, kazadaki tehlikeli maddenin yoğunluğuna ve dayanıklılığına bağlı olarak büyük değişiklik gösterebilir. Yalnızca yangın ve patlamaların bulunduğu kazaların coğrafi ve iklimsel etkileri sınırlı olabilir, ancak zehirli maddelerin yayılmasına neden olan kazalarda havaya, suya ya da toprağa yayılmasıyla oluşan domino etkisi sonucunda, bu etkiler çok büyük boyutlara ulaşabilir.¹⁶

Sanayi kazaları içerisinde değerlendirilebilecek diğer bir tür, nükleer kazalardır. Günümüzde artan enerji ihtiyacını karşılama zorunluluğunun bir sonucu olarak nükleer santraller insan yaşamının bir parçası olmaya başlamışlardır.¹⁷ Ancak yeterli düzeyde önleyici ve koruyucu tedbirler alınmadığında, nükleer enerji santralleri patlamaya hazır bir bomba gibidir. Bu konuda bilinen örnek Ukrayna’da bulunan Çernobil nükleer santralidir. Burada yeterli düzeyde tedbir alınmaması bir nükleer afete yol açmış, Türkiye ve Dünya gündemini yıllarca meşgul etmiştir. Türkiye’de hala bu afetin etkileri tartışılmakta ve toplumsal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3. Deprem

Diğer doğal afetler, meydana gelmeden önce bazı belirtiler gösterirken deprem için bunu söylemek oldukça zordur. Bu özelliği nedeniyle depremler, su baskını, heyelan, yangın gibi doğal afetlerden ayrılır. Belediye Kanunu da bu nedenle depremi diğer doğal afetlerden ayrı değerlendirmiştir.

¹⁴ **Rıdvan Ege**, *Health Aspects Of Disaster and Accident*, Ankara: Emel Matbaacılık, 1996, s.5.

¹⁵ **YILMAZ**, a.g.e., s. 30.

¹⁶ Avrupa’da Yakın Tarihlerde Yaşanan Doğal Felaketlerin ve Teknolojik Kazaların Etkilerinin İncelenmesi, ed.Adriana Gheorghe - Chris Steenmans, çev. Ove Caspersen, Copenhagen: Avrupa Çevre Ajansı Rapor No:35, 2003, s. 39.

¹⁷ **Rıdvan Alevcan**, “Radyasyonlu Ortamlarda Yaşam ve Korunma Yöntemleri”, *Sivil Savunma Dergisi*, yıl 37 /sayı 140, (1995), s. 12.

Deprem: Doğal etkenlere bağlı olarak yer kabuğunda görülen ve çoğunlukla yeryüzünde önemli değişikliklere neden olabilen, kısa süreli salınım ve titreşim hareketlerine denir.¹⁸ Magma üzerinde yüzen ve yer kabuğunu oluşturan levhalar, kendilerini sınırlayan fay denilen sınır çizgileri boyunca ani olarak kayar ve depremleri oluştururlar.

Başka bir kaynakta ise, deprem yerkürenin milyarlarca yıl içinde soğuyarak bugünkü şeklini alma süreci içinde oluşan tabakalar arasındaki sıkışmış enerjinin açığa çıkması biçiminde tanımlanmaktadır.¹⁹

Ani olarak gelişen, henüz tespiti ve önlenmesi mümkün olmayan bu afet türü, büyük can ve mal kayıplarına neden olduğu gibi, birey üzerinde ve toplumda sosyal ve psikolojik yönden büyük olumsuzluklar da yaratmaktadır. Deprem, gündelik yaşamda çok fazla fark edilmeyen önemli köklü sorunları bulunan toplumlarda bunların açığa çıkmasına yol açan özel bir bunalım halini yansıtmaktadır.²⁰ Yakın tarihimizde gerçekleşen, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremleri de bunun somut bir kanıtı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Deprem Türk halkı tarafından yakın zamanda yaşadığı tecrübe nedeniyle; en çok bilinen ve korkulan doğal afet türüdür. Kentlerin ve sanayi alanlarının neredeyse tamamına yakını deprem riski altında bulunan yerlerde kurulu Türkiye’de, depremlerin etkilerini arttıran önemli etken yanlış kentleşmedir.²¹

Deprem riskini sayısal olarak ifade etmek konuyu daha somutlaştıracaktır. Türkiye’nin topraklarının % 92’si ve nüfusumuzun % 95’i deprem bölgeleri içerisinde. Ülke topraklarının % 44’ü çok tehlikeli deprem bölgeleri olarak sınıflandırılmakta ve tehlikeli alanda nüfusumuzun % 60’ı yaşamaktadır. Aynı konuya ülke ekonomisi yönünden bakıldığında; kurulmuş bulunan büyük sanayi merkezlerinin % 99’unun deprem bölgeleri içinde yer aldığı ve bunların % 74’ünün çok tehlikeli

¹⁸ Şahin, Sipahioğlu, a.g.e., s. 23.

¹⁹ Erhan Karaesmen, *Öncesiyle Sonrasıyla Deprem*, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları Yayın No:10, 2002, s. 6.

²⁰ gös.yer.

²¹ Anadolu'daki depremler doğal afet değil yapay afettir. Yıkımın %99,9'u ovalarda olmaktadır. Ovaları yapılaşmaya açmak anayasal suçtur. (Anayasa: Madde 43-45). Ovaların ülke yüzölçümüne oranı %5'tir. Japonya ve diğer Pasifik ülkelerindeki depremler okyanusun altında olurken, Türkiye'deki depremler kırığını yüzeyde yaparak, ulusal servet ovaları oluşturur. Şu bakış açısı da depremleri afet olmaktan çıkarır: Deprem değil bina öldürür, depremler mukadderattır, yapını sağlam yap da nereye yaparsan yap... Bkz. İlyas Yılmaz, *Deprem Sorununa Kalıcı Çözüm*, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2002, s. 7.

bölgelerde toplandığı, planlanan barajların % 92'sinin deprem bölgelerinde ve yine bunların % 32'sinin çok tehlikeli yerlerde olduğu bilinmektedir.²²

Doğal afetler içerisinde Türkiye’de en etkili olanı ve en çok can ve mal kaybına neden olanı depremlerdir. Geçmişte olduğu gibi gelecekte de Türkiye’nin deprem tehlikesi ile yüz yüze olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

2.4. Diğer Doğal Afetler

Doğal afetler toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel etkinliklerini olumsuz yönde etkileyen, önemli ölçüde mal ve can kaybına neden olan, ağırlıklı olarak ya da tamamen, doğal etkenlerin neden olduğu, doğal tehlikelerle ortaya çıkan olaylar şeklinde tanımlanmaktadır.²³

Doğal afetlerin oluşumları esas olarak doğaya ve tehlikeli doğa olaylarına dayanır. Ancak bu tür afetlerin birçoğunun oluşmasında çeşitli derecelerde insanların da etkisi vardır. Modernize olamama, ekonomik eksiklik, nüfus artışı ve kurumsal yapı doğal afetin büyüklüğünü etkileyebilmektedir.²⁴ İnsanoğlu sanayi devrimiyle birlikte artan hammadde ihtiyacının büyük çoğunluğunu doğadan temin ederek, doğal dengenin bozulmasına neden olmuş ve doğal afet riskini arttırmıştır.

Genel olarak doğal afetler; afete neden olan doğal tehlikenin adı ile anılmaktadır. Afetler ile ilgili olarak çeşitli sınıflandırmalar yapılabilir fakat içice girmiş olmaları ve aralarındaki sebep-sonuç ilişkileri dikkate alındığında, doğal afetleri gruplar halinde değil de tek tek ele almak daha uygun bir yoldur.²⁵

Örneğin; Türkiye’nin de içinde yer aldığı Güney Avrupa ve Akdeniz ülkelerinde meydana gelen doğal afetler ele alındığında, önem sırası şu şekildedir:

²² Selahattin Babüroğlu, *Deprem ve Devlet*, Ankara: TBMM Ofset Baskı Tesisi, 1998, s. 18.

²³ Şahin, Sipahioğlu, a.g.e., s. 4.

²⁴ Ben Wisner - Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis, *At Risk Natural Hazards, People's Vulnerability And Disasters Second Edition*, London:Typeset in Times by Taylor & Francis Books Ltd , 2004, s. 10.

²⁵ Şahin, Sipahioğlu, a.g.e., s. 4.

Tablo1: Akdeniz Ülkelerinde Görülen Doğal Afetlerin Önem Sırası

Hızlı Gelişen	Yavaş Gelişen
Deprem	Ormansızlaşma
Sel ve Taşkın	Kuraklık
Orman Yangını	Heyelan
Dolu Fırtınası	
Çığ	
Don	

Kaynak: Cemalettin Şahin ve Şengün Sipahioğlu, *Doğal Afetler ve Türkiye*, Ankara: Gündüz Yayıncılık, 2002, s.4

Türkiye’deki afet olaylarının zararlar içindeki payı incelenecek olursa, yukarıda yapılan sıralamanın yerindeliği daha iyi anlaşılacaktır. Konuyla ilgili olarak yapılan araştırmalarda elde edilen ortalama oranlar şu şekildedir:

Tablo 2: Afet Olaylarının Genel Zararlar İçindeki Yeri

Doğal Afetler	Yüzde Pay
Deprem	61
Heyelan	16
Su Baskını	15
Kaya Düşmesi	4
Yangın	3
Çığ, Fırtına v.b.	1
Toplam	100

Kaynak: TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası, “Afetler Ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Genel Değerlendirme”, <http://www.jmo.org.tr/rapor.html>, 18.12.2006

Belediye kanununda diğer doğal afetler olarak bir açıklama yapılmamıştır ancak yukarıda sıralanan doğal afet türlerinden ülkemizde en çok yaşananlar su baskını, çığ, toprak kaymaları olarak ifade edilebilir.

2.4.1 Su Baskını

Doğal afetler içinde en sık tekrarlanan su baskını ya da sellerdir. Bir akarsuyun doğal yatak kapasitesi üstündeki debiyi geçmesi nedeniyle suların yatağından çıkarak çevresindeki arazilere, yerleşim yerlerine ve canlılara zarar vermesi veya verecek şekilde tehdit etmesine su baskını denir.²⁶

Düzensiz yağışlar, sel baskınlarını önleyen ormanların yok edilmesi ve akarsuların akış düzeninin kontrolü için gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle suların yükselip ekili alanları kaplaması; çıplak tepelere düşen yağışların emilip tutulması sonucunda taş ve mil yüklü sel sularının yamaçlardan inmesi; yeraltı sularının aşırı yağışlar sonucu yükselerek yer yüzeyini basması gibi etkiler sonucu oluşan seller, insan yaşamını, bitki ve hayvan varlıkları ile yerleşim yerlerini tehdit eden afetler olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁷

Türkiye’de su baskını ve seller, orman örtüsünün yetersizliği ve kentlerdeki alt yapı yetersizliği nedeniyle büyük mal ve can kayıplarına neden olmaktadır. Zaten yetersiz olan orman alanlarının tarım arazisi ya da yerleşim maksatlı olarak bilinçsizce kullanılması su baskınlarına davetiye çıkarmaktadır. Bununla birlikte diğer önemli bir kayıp da toprak gibi bir daha yerine konulması mümkün olmayan kaynağın yok olmasıdır.

Bölgeler açısından su taşkını ve seller incelendiğinde, İç Anadolu Bölgesi’nde kısa süreli, ani seviye yükselmeleri sonucunda meydana gelen seller görülmektedir. Akdeniz ve Batı Anadolu Bölgeleri’ndeki seller genellikle kısa süreli fakat şiddetli yağmurlardan oluşur. Doğu Anadolu Bölgesi’ndeki seller ise havzadaki mevcut kar örtüsünün hava sıcaklığının artması veya yağmur nedeniyle hızla erimesi sonucu meydana gelmektedir. Karadeniz Bölgesi, özellikle Doğu Karadeniz Bölümü, coğrafi konumundan dolayı sellerin sıkça meydana geldiği bir bölgedir. Bölgede meydana gelen seller, heyelanlara da yol açtığından, çok boyutlu bir afete dönüşebilmektedir.²⁸

²⁶ **Cevat Erkek**, “Bölgesel Taşkın Zararları ve Taşkın Kontrolü”, *TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni*, (1995), s. 42.

²⁷ **Cevat Geray**, “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler” *Amme İdaresi Dergisi*, c.10/sayı 3, (1977), s. 94.

²⁸ **Sadun Emrealp**, *Belediyelerde Kriz Yönetimi: Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi No:5*, İstanbul: Kent Basımevi, 1993, s. 7.

2.4.2. Çığ

Çığ tehlikesi, çok soğuk ve karasal iklim koşullarının hakim olduğu bölgelerde, dağlık ve engebeli arazi kesimlerinde bulunan yerleşim alanlarını kış aylarında tehdit altına alan bir doğal afet türüdür.

Yüksekliği 1500 metreyi aşan, ıssız, varılması güç, yollardan uzak, uzun kış aylarında 1 metre ve daha çok kalınlıkta karla kaplı bulunan yerleşim yerleri çığ sorunuyla karşı karşıyadır. Ulaşım güçlükleri nedeniyle çığ düşmesi olayından ve sonuçlarından idare de geç bilgi edinebilmektedir.²⁹

Çığ bitki örtüsü olmayan engebeli, dağlık ve eğimli arazilerde, vadi yamaçlarında tabakalar halinde birikmiş olan kar kütlelerinin iç ve dış kuvvetler etkisiyle vadi tabanına doğru hızla kaymasıdır.³⁰

Türkiye'nin coğrafi konumundan dolayı özellikle kuzey, kuzeydoğu ve doğu bölgelerinde, çığ olaylarının meydana gelmesine uygun meteorolojik ve coğrafi yapıya sahip alanlar bulunmaktadır. Bu alanların söz konusu bölgelerin toplam yüzölçümü içinde çok büyük bir yüzdeye sahip olması ve dağlık alanların Türkiye yüzölçümünün yaklaşık %10 unu oluşturması nedeniyle; çığ olaylarının meydana geldiği alanların yayılımı çok geniştir.³¹

Çığ felaketi Türkiye'de zaman zaman can ve mal kaybına sebep olmasının yanında; felaketten etkilenen vatandaşlarımızın yerleşim alanlarını terk ederek göç etmelerine de sebep olmaktadır.

2.4.3. Toprak Kayması

Toprak kaymaları ya da diğer adıyla heyelan, özellikle yağış oranın çok olduğu bölgelerde rastlanan bir afet türüdür. Diğer doğal afet türleri afetin gelişimi öncesinde çok fazla bir ikaz olmadan meydana gelirken, toprak kaymalarında tehlike kendisini daha belirgin bir şekilde göstermektedir. Toprak kayması doğal kaya, zemin, yapay dolgu

²⁹ Geray, 1977, a.g.m., s. 96.

³⁰ İbrahim Güner - Ömer Murat Yavaş, "Anadolu'da Çığ Sorunu", *Sivil Savunma Dergisi*, yıl36/sayı 138, (1994), s. 5.

³¹ İbrahim Güner, "Güney Doğu Anadolu Bölgesi 1992 Kış Mevsimi", *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Dergisi*, yıl 6, (1992), s. 24.

ve bunların karışımından oluşan malzemelerin, aşağı ve dışa doğru hareket etmesi olarak tanımlanabilir.³²

Türkiye’de toprak kaymaları çoğunlukla Karadeniz Bölgesi’nin doğusunda ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da gerçekleşmektedir. Karadeniz Bölgesi’nde sık yağışlar, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da ise bitki örtüsünün cılız oluşu heyelan riskini arttıran sebeplerdir.

Türkiye’de toprak kayması olan bölgelerin çoğunda ormanların tahrip edilmesi ile başlayan doğal dengenin bozulması süreci, gelişigüzel ve denetimsiz yapılaşma ile başlamıştır. Önce altyapı, sonra yerleşim olgusu tersine dönmüş, yol, su ve kanalizasyon hatları varolan yapılaşmaya uyarlanmaya başlanmıştır. Düzensiz ve çarpık kentleşmenin getirdiği yoğun yapılaşma, kanalizasyon, su gibi sebeplerle zorunlu olarak yapılan kazılar ve kontrol edilemeyen su ve kanalizasyon sızıntıları ile yer kaymaları hız kazanmıştır.³³ Toprak kayması, doğal afetlerin sınıflandırılmasında yavaş gelişenler arasında yer almaktadır. Bu nedenle önceden alınacak önlemlerle ortadan kaldırılabilir.

3. AFETLERİN ETKİLERİ

Başlangıçtan itibaren tanımladığımız afet ve acil durumların etkileri çok çeşitli olabilmekte ve adeta domino etkisiyle tahmin edilemeyen başka olumsuzlukları da tetikleyebilmektedir.

Afetlerin insan toplulukları ve ekonomi üzerindeki etkilerini aşağıdaki gibi gruplamak mümkündür.³⁴

A. Doğrudan Etkiler

- Can kayıpları,
- Yaralanmalar,
- Alt yapı hasarları,
- Eşya ve malzeme kayıpları,

³² **Rüştü Güner**, “Heyelanların Önlenmesi ve Düzeltilmesi”, *TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni*, 1995, s. 59.

³³ *TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni*, Haziran 1990, s. 12.

³⁴ **Oktay Ergünay**, *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayını, 2002, s. 4.

- Hayvan ve tarım ürünleri kayıpları,
- Kültür mirası ve müzelerdeki kayıplar,
- Kurtarma, ilk yardım ve geçici barınma çalışmaları giderleri,
- Tedavi, beslenme ve giydirme giderleri,
- Alt yapı, haberleşme ve ulaştırma tesislerindeki hasarların onarım giderleri,
- Yapılardaki çeşitli hasarların onarım giderleri,

B. Dolaylı Etkiler

- İşyeri ve üretim tesislerinin geçici veya sürekli kapanması nedeniyle uğranılan üretim kayıpları,
- Sağlık, eğitim ve diğer kamu hizmetlerinin kesilmesi veya aksaması nedeniyle uğranılan hizmet kayıpları,
- Üretim, turizm, ticaret ve hizmet sektörlerindeki kısa veya uzun süreli işletme kayıpları nedeniyle uğranılan gelir kayıpları,
- Üretim veya hizmet yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışları,
- Tüm kaynakların kurtarma, ilk yardım ve geçici barındırma çalışmalarına yoğunlaştırılması nedeniyle diğer alanlarda görülen yatırım ve hizmet azalması ve bunların alternatif maliyetleri,
- Eğitimin ve genel kalkınma programlarının aksamasının doğuracağı ilave maliyetler,
- Göç, yaralı insanlar ve kimsesiz kalanların yol açtığı diğer sosyal maliyetler,

C. İkincil Etkiler

- Üretim veya arz kayıpları ile oluşan pazar kayıpları,
- Tüm kaynakların depremde etkilenen bölgelere yoğunlaştırılmasının neden olabileceği aşırı talep ve fiyat artışları,
- Yıllık bütçe giderlerinin aşırı artması, parasal kaynakların azalması ve ödemeler dengesinin bozulması

Ancak Yirmibirinci Yüzyıl'da afetlerin yukarıda belirtilen klasik etkilerden çok teknolojiye aşırı bağımlılık, hızlı şehirleşme ve sosyal karmaşa gibi nedenlerle çok daha karmaşık sorunlara yol açacağı da öngörülebilir.

4. AFET YÖNETİMİ

Doğal afetler insanlığın karşısında önemli bir tehlike olarak hep var olmuştur. Ancak birçok doğal afetin meydana gelme sebebi de doğrudan ya da dolaylı olarak yine insanoğludur. Doğa, insanlar tarafından bozulan düzenini belki de afetler aracılığı ile korumaya çalışmaktadır. Bu da koşullar değiştirilmezse afetlerin sürekli var olacağını göstermektedir. Afetleri tamamen ortadan kaldırmak mümkün olmadığına göre etkilerini azaltıcı tedbirler alınabilir. Ancak bu mücadeleye başlamadan önce insanoğlunun doğa ile yeniden barış içerisinde yaşamaya karar vermesi gerekmektedir. Bunun yanında günümüzde doğal afetler ve acil durumlara yönelik olarak yapılan harcamalarla ifade edilemeyen manevi kayıplar, her toplumun olası afetler için bir eylem planına sahip olması ve bu afetler karşısında zarar azaltma çalışmalarına önem vermesini gerektirmektedir.³⁵

Afet yönetimini, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için, afet öncesi ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, idari ve yasal çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen derslerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim biçimi veya uzmanlık alanı olarak tanımlayabiliriz.³⁶

Başka bir tanımlamayla da afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, afet olaylarının öncesi, sırası ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, eşgüdüm sağlanması ve uygulanabilmesi için toplumun

³⁵ Tezer, 2005, a.g.e., s. 9-1.

³⁶ *Kastamonu İlinin Afet Tehlikesi ve Riskinin Saptanması*, Kastamonu: Afet Bilgi Toplama ve Değerlendirme Grubu, 2001, s. 9-1.

tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren çok geniş bir kavramdır.³⁷

Günümüzde insanoğlunun birçoğu afetlere yol açan doğa olaylarının oluşumunu durdurmak gibi bir yetisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, izlenecek en akılcı yol, doğal afet riski gerçeğini kabul ederek onunla birlikte yaşamayı öğrenmek ve erken önlemler alarak her türlü gelişmeye karşı olabildiğince hazırlıklı olmayı sağlayacak bir afet yönetim sistemi oluşturup, işlerliğini gerçekleştirmektir. Bu bağlamda, doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalarda istenen ölçüde bir başarının sağlanması; gelişme ile doğal afetler arasındaki ilişkinin iyi kavranmasını, doğadaki mevcut tehlikelerin iyi bilinmesini ve bu tehlikelerin doğurabileceği riskleri azaltabilmek için doğanın en akılcı yol ve yöntemlerle kullanılmasını öngören çok bileşenli bir mücadeleyi gerektirmektedir.³⁸

Bir afet olayının tüm safhalarında yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, eşgüdüm sağlanması, desteklenmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynaklarının bu ortak hedefler doğrultusunda yönetilmesini gerektiren afet yönetimi, çok geniş bir kavramdır. Bu nedenle de literatürde kapsamlı afet yönetimi kavramı daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Kapsamlı afet yönetiminin amacını şöyle özetlemek mümkündür.³⁹

Afetle mücadele tüm kaynakların tek yumruk olması demektir. Afet yönetimi, afet öncesi mümkün olduğunca zarar ve riskleri azaltmak, ortadan kaldırılamayan riskler için hazırlanmak demektir; afet sırasında, kendinden emin ve ayakları yere basan, karmaşadan uzak bir müdahale demektir. Afet sonrası etkin ve adaletli bir şekilde yaraların sarılması demektir. Yani afeti bütünsel olarak düşünen, resmin tamamını görmeyi hedefleyen bir bakış açısıdır.⁴⁰

Afet yönetimi bazı kaynaklarda, zaman boyutu sınırlı olan yani bir zaman diliminde başlayıp gelişen ve sona eren kriz, acil durum ve olağanüstü durum

³⁷ *Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000, s.18.

³⁸ *Meteorolojik Kaynaklı Doğal Afetler Altı Komisyon Raporu*, yay. Ümran Kılıçer - Nusret Değirmencioglu, Mehmet Yayvan, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000, s. 1.

³⁹ **Ergünay**, 2002, a.g.e., s. 31.

⁴⁰ **Ergüder Can**, “Entegre Afet Yönetimi Sistemi ve İlkeleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s.1.

yönetimlerinden farklı olarak değerlendirilmektedir.⁴¹ Ancak birçok kaynakta, safhaları, planlaması ve ilkeleri açısından acil durum yönetimi, afet yönetimi ile birlikte anılmaktadır. Bu nedenle çalışmada afet ve acil durum yönetimi için afet yönetimi kavramı esas alınmıştır.

5. AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİNİN EVRELERİ

Afet ve acil durum yönetiminin evrelerini genel bir bakış açısı ile afet öncesi, afet esnası ve afet sonrası olarak üçe ayırabiliriz. Bu bakış açısı; afet ve acil durum yönetiminin sadece afet ve acil durumun gerçekleştiği anda bir müdahale işi olmadığı, öncesinde hazırlıklı olma, sonrasında da yaraların sarılması ve yeniden yapılanmayı gerektirdiğini ortaya koymaktadır.

Afet ve acil durum yönetimi evreleri için literatürde farklı ayrımlar bulunmaktadır. Bunlardan en kabul göreni, afet ve acil durum olaylarının kökenleri ve gelişim hızları ne olursa olsun, beş ana safhaya ayrılarak incelenebileceği yönündedir. Bunlar:⁴²

- a. Zarar azaltma,
- b. Önceden hazırlık,
- c. Kurtarma ve ilk yardım,
- d. İyileştirme,
- e. Yeniden inşa evreleridir.

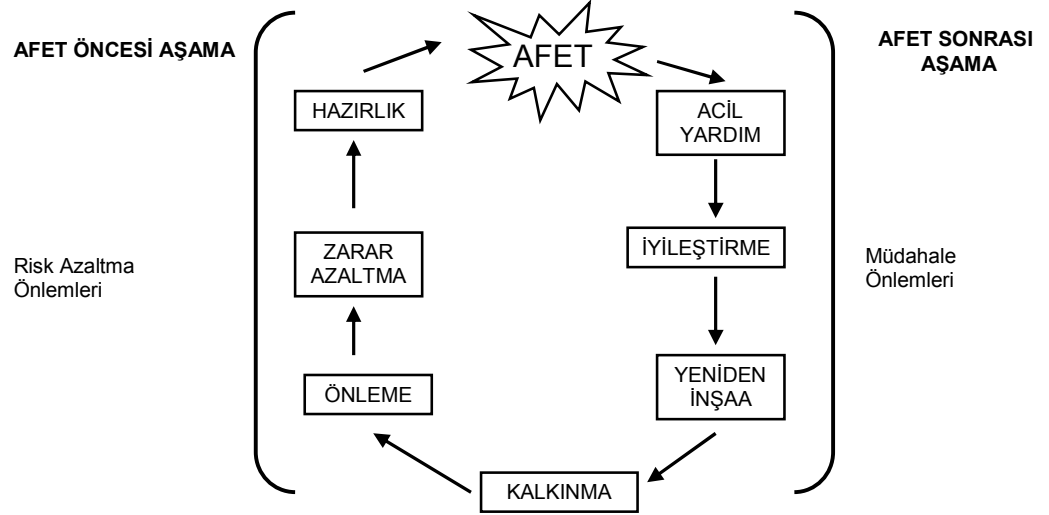
Bu ayırım, afet öncesi, afet sırası ve sonrası şeklinde yapılan ayırım ile de paralellik göstererek, bu şekilde yapılmış genel bir ayırımı daha ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır.

Yapılan faaliyetlerin birbirleriyle iç içe girmiş, birbirlerini takip etmek zorunluluğu olan ve bir önceki evrede yapılan çalışmaların büyük ölçüde bir sonraki evrede yapılacak olan çalışmaları etkilediği ve bu nedenle de süreklilik göstermesi

⁴¹ Kastamonu Afet Bilgi Toplama ve Değerlendirme Grubu, a.g.k., s.9-1.

⁴² Ergünay, 2002, a.g.e., s.5.

gereken bu faaliyetler afetler halkası veya zinciri denilen aşağıdaki şekilde daha kolay incelenebilir.⁴³



Şekil 1: Afet Evreleri

Kaynak: Oktay Ergünay, *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Ankara: Türkiye Kızıllar Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayını, 2002, s.5

5.1. Zarar Azaltma

Afet riskinin önlenmesi ya da zararlarının en az seviyeye indirilmesi için gerekli çalışmaların yapıldığı evredir. Afet ve acil durumların önlenmesi veya büyük kayıplar doğurmaması için alınması gereken tüm önlemler ve faaliyetler zarar azaltma safhasında yapılmalıdır.

Zarar azaltma evresi, çeşitli tehlikeler ve onların etkileri sonucu oluşacak can ve mal kaybından kaynaklanacak zararları uzun dönemde azaltmak veya ortadan kaldırmak için yapılan ve sürekliliği olan çalışmaları kapsar.⁴⁴

Zarar azaltma safhası pratikte iyileştirme veya yeniden inşa safhasındaki faaliyetlerle birlikte başlar ve yeni bir afet olana kadar devam eder. Bu safhada yapılacak çalışmalar:⁴⁵

⁴³ Ergünay, 1996, a.g.m., s.5.

⁴⁴ Tezer, 2005, a.g.e., s. 1-13.

- Afet anında uygulanacak yasal mevzuatın gözden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde yeniden düzenlenmesi,
- Yapı ve deprem yönetmelikleri, alan kullanım yönetmeliklerinin gözden geçirilmesi ve gerekiyorsa yeniden düzenlenmesi,
- Afet tehlikesi ve riskinin makro ve mikro ölçekte yeniden belirlenmesi, geliştirilmesi ve tehlike haritalarının hazırlanması,
- İhtiyaç duyulan bilimsel ve teknik araştırma-geliştirme faaliyetlerinin planlanması ve uygulanması,
- Ülke için deprem kayıt şebekeleri ve afet erken uyarı ve kontrol sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi,
- Afet zararlarının azaltılması konusunda ilgili her kesimi kapsayan geniş kapsamlı eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,
- Afet zararlarının azaltılması kavramının kalkınmanın her aşamasında dahil edilmesi ve uygulamasının sağlanması,
- Afetlere karşı önleyici ve zarar azaltıcı mühendislik tedbirlerinin geliştirilmesi ve uygulanması gibi pek çok faaliyet, zarar azaltma safhasında yapılması gereken ana faaliyetler arasında sayılabilir.

Bu faaliyetler birçok kurum ve kuruluşla, çok çeşitli disiplinlerin belirli bir hedef doğrultusunda çalışmasını gerektiren uzun vadeli çalışmalardır. Bu nedenle de, toplumun her kesimini ilgilendirmekte ve bu kesimlerin katkı ve gayretlerini gerektirmektedir.

Uygulamada kamu ve özel sektör örgütlerinin zarar azaltma çalışmalarında etkin bir eşgüdüm içinde olmadıkları görülmektedir. Bu durum üç ana nedene dayanmaktadır:⁴⁶

- Özel sektör örgütlerinin bu çalışmalarda birden çok kamu kuruluşu ile muhatap olma durumunda kalması ve bunun sonucunda çalışmaların bürokratik işlemlere boğulması

⁴⁵ Ergünay, 2002, a.g.e., s.6.

⁴⁶ Yılmaz, a.g.e., s. 48.

- Özel sektör örgütlerinin kısa vadeli kara yoğunlaşması ve afetlerin uzun vadeli maliyetlerini görmezlikten gelmesi sonucu bu çalışmalara gereken önemi vermemesi,
- Afetlerin meydana gelmesinde ve zararlarının boyutlarında insan faktörünün rolünün bilinmemesi veya önemsenmemesi.

5.2. Önceden Hazırlık

Bu evre gerçekleşme ihtimali olan bir tehlikenin, yaratabileceği olumsuz sonuçları önlemek için tedbirler almayı içermektedir.

Önceden hazırlık evresinde, idareyi afet ve acil durumlara duyarlı hale getirebilmek için, müdahale planları yapılmalı ve tehlikenin meydana gelmesini engelleyici tedbirler alınmalıdır.

Bu evrede insan canı ve malı ile milli servetleri, afetlerin yıkıcı etkilerinden koruyacak bazı faaliyetlerin yürütülmesi zorunlu olmaktadır. Bu faaliyetler arasında;⁴⁷

- Merkezi düzeyde afet yönetimi ile ilgili planların hazırlanması ve geliştirilmesi,
- İl düzeyinde “ Kurtarma ve Acil Yardım Planlarının” hazırlanması ve geliştirilmesi,
- Bu planlarda görev ve sorumluluk verilen personelin eğitim ve tatbikatlarla bilgi düzeylerinin geliştirilmesi,
- Gerekğinde bölge teçhizat merkezleri kurulması ve kritik malzemelerin stoklanması,
- Arama-Kurtarma faaliyetlerinin örgütlenmesi, geliştirilmesi, eğitimi ve yaygınlaştırılması
- Alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması, işletilmesi ve geliştirilmesi gibi ana faaliyetler sayılabilir.

Bu evrede yapılacak faaliyetler, koruyucu, uzun ve kısa süreli birçok faaliyeti de içerdiği için, zarar azaltma evresinde belirtilen faaliyetlerle iç içe girmiştir.

⁴⁷ Ergünay, 2002, a.g.e., s. 6,7.

5.3. Kurtarma ve İlk Yardım

Bir afet veya acil durumun meydana gelişinden hemen sonra afetin büyüklüğüne bağlı olarak, 15 gün ya da daha fazla bir süre içerisinde yapılan faaliyetlerdir. Kurtarma ve ilk yardımın amacı, afetzedeleri kurtarma, yaralılara ilk yardım, aç ve açıkta kalan ailelerin barındırılması ve bunların yiyecek, giyecek, ısıtma, aydınlatma ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması ve salgınları önlemek için yapılacaklar ve alınacak önlemleri içermektedir. (Afete İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına İlişkin Yönetmelik, Md.5).

Bu safhada yapılan faaliyetler arasında;⁴⁸

- Haber alma ve ulaşım,
- İhtiyaçların belirlenmesi,
- Arama ve kurtarma,
- İlk yardım,
- Tedavi,
- Tahliye,
- Geçici iskan,
- Yiyecek, içecek, giyecek, yakacak temini,
- Güvenlik,
- Çevre sağlığı ve koruyucu hekimlik,
- Hasar tespiti,
- Tehlikeli yıkıntıların kaldırılması,
- Yangınlar, patlamalar, bulaşıcı hastalıklar gibi ikincil afetlerin önlenmesi

gibi birçok faaliyet bulunmaktadır.

Kurtarma ve acil yardım evresinde ilk saatler çok önemlidir.

1999 depremleri sonrasında kurtarma ve ilk yardım konusunda yetersiz olduğumuz ortaya çıkmıştır. Afet veya acil durumlar sonrası yapılacak kurtarma ve ilk yardım faaliyetleri kamunun tüm güç ve kaynaklarının en hızlı şekilde ve etkili yöntemlerle afet bölgesinde kullanılmasını sağlamalıdır. Bunun için olağanüstü yetki ve sorumluluklara ihtiyaç duyulmaktadır.

⁴⁸ Ergünay, 2002, a.g.e., s.7.

5.4. İyileştirme

Afet veya acil durumlar sonrasında yaşanacak olan normal hayata dönüş sürecini kapsayan bu evrede yürütülen faaliyetlerin hedefi, afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, uzun süreli geçici iskan, ekonomik ve sosyal faaliyetler gibi hayati aktivitelerinin minimum düzeyde karşılanabilmesi için gereken tüm çalışmaları yapmaktır.⁴⁹

Bu evrenin en önemli sorunu, afetzedelerin uzun süreli geçici iskan sorunudur. Afetzedelerin barınma sorunları genelde üç şekilde çözümlenmektedir:⁵⁰

- Başka bölgelerde geçici iskan,
- Afet bölgesi içinde toplu barınma,
- Geçici barınaklar.

Sağlıklı bir barınma ve aile hayatına en uygun olan iskan geçici barınaklar ile sağlanabilmektedir. Bu sayede toplu yaşama ile ortaya çıkabilecek sağlık sorunlarının da önüne geçilmiş olur.

İyileştirme evresinde idarenin normal yaşama dönüş için gerekli tedbirleri mümkün olduğunca hızlı alması gerekir. Çünkü afetlerin üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra medya ve kamuoyunun azalan ilgisi ile afetzedelerin sorunları çözümsüz kalabilmektedir.

5.5. Yeniden İnşa

Yeniden inşa evresi, afet sonrasını afet öncesi ile ilişkilendiren evredir. Çünkü ileride gerçekleşebilecek olan afet ve acil durumlara uygun bir yeniden inşa, hazırlık ve zarar azaltma evrelerini kolaylaştıracaktır. Asıl amaç afet veya acil durum ile meydana gelen olumsuzluklarla tekrar karşılaşmamaktır.

Bu evre, toplumun afet nedeniyle bozulan sosyo-ekonomik yapısının ve afetzedelerin psiko-sosyal yaşantısının en azından afet öncesindeki düzeye yükseltilmesi, yıkılan veya hasar gören tüm yapıların yeniden inşası gibi çok geniş

⁴⁹ gös.yer.

⁵⁰ **Mustafa Kemal Ervan.**, “Deprem Sonrası Acil Barınma Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu*, Ankara: TÜBİTAK, 1996, s. 305.

alanlara yayılan faaliyetleri kapsamaktadır.⁵¹ Kamu hizmetlerin eskisinden daha etkin ve verimli olarak sağlanması, zarar gören yapıların ve kent altyapı tesislerinin onarımı ya da yeniden inşası, ekonominin yeniden canlandırılması gibi çalışmalar yeniden inşa evresinde yapılır. Bu faaliyetler uzun dönemli bir planlama ile yapılmalı, kalkınma planlarına uygun olmalı ve afet veya acil durum tehdidi göz ardı edilmemelidir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, sınırlı olan kaynakların etkin kullanımı için yeniden inşa evresinin çok iyi planlanması ve plana uygun hareket edilmesi bir zorunluluktur.

6. AFET VE ACİL DURUM PLANLAMASI

Olası bir afete hazırlıklı olmanın önkoşulu, afet anında yönetimin izleyeceği yollar ve alacağı önlemler ile görevleri ve sorumlulukları belirleyen bir kriz yönetim planı oluşturmaktır.⁵²

Planlama en genel tanımıyla belirlenen hedeflere erişmek üzere gereken uygulama yöntemini ortaya koymaktır. Afet ve acil durumlar için yapılacak bir plan aslında bir kriz planıdır. Bu planın farkı, krizin tanımının yapılmış olması ve kriz olarak afet ve acil durumları ele almasıdır. Planın amacı da tanımlanmış tehlikelere karşı muhtemel hareket tarzlarının ortaya konulmasıdır.

Afet ve acil durumları yönetmek için yapılacak planlama, yerleşim alanlarında ya da belirli bir bölgede doğal veya teknolojik tehlikeler nedeniyle beliren farklı risk türlerini tanımlayan, risklerin yönetim biçimi ve uygulama araç ve yöntemlerini belirleyen faaliyetlerdir şeklinde ifade edilebilir.⁵³

Afet ve acil durum planları olası tehlikeleri sebeplerine göre ele alarak farklı sektörlerde kurum ve kuruluşlarda ele alınıp bunlara yönelik olarak oluşturulabilir. Örneğin; tüm ülkeyi kapsayacak bir afet ve acil durum planı yapılabileceği gibi il, belediye, kamu veya özel bir kuruluş temelinde de planlama yapılabilir. Önemli olan, bu planların geliştirilmeye açık ve birbiri ile bütünleştirilebilecek yapıda oluşturulmasıdır.

⁵¹ Yılmaz, a.g.e., s. 66.

⁵² Emrealp, a.g.e., s.3

⁵³ TÜBİTAK, “Deprem Sözlüğü”,s.4

http://www.tubitak.gov.tr/udk/genel_bilgi/deprem_sozlugu.html, 12.02.2007

Bu tür bir plan çerçevesinde hazırlıklı bulunmak, merkezi ve yerel yönetimler için olağan yönetim anlayışının vazgeçilmez bir parçası durumuna gelmelidir.

Afet ve acil durum planları, varolan kaynakların belirlenmesi, gereksinimlerin hesaplanması, tahmin edilmesi ve bu kaynaklarla gereksinimleri karşı karşıya getiren iş planlarının yapılması işlemlerinden oluşur. Bunu oluşturmak ya da etkili bir afet planı yapmak için gerekli işlemler şöyle sıralanabilir.⁵⁴

- Durum, kaynaklar ve olanakların saptanması
- Hizmet konusunun ve iş tanımlarının çıkarılması
- Gereksinim miktarının belirlenmesi
- İkmal planları
- Uygulama ve eylem planı

Durumun, kaynaklar ve olanakların saptanmasında herhangi bir afet durumunda hizmet üretecek ülkenin, ilin, belediyenin, kurum veya kuruluşun varolan kaynaklarının iyi bilinmesi gerekir. Bu amaçla planın kapsadığı alan içerisindeki tüm kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar hakkındaki ayrıntılı bilgiler planı hazırlayacak birimde toplanır. Bu bilgiler arasında, insan gücü, araç-gereç, makine, yatak kapasitesi, depolama kapasitesi gibi bilgiler sayılabilir.

Hizmet konusunun ve iş tanımlarının çıkarılması işleminde, afet ve acil durum planı hazırlayacak her birimin, bir afet durumunda, konu ve amaçlarına göre, yapılması gereken görev ve işleri ayrıntılı bir biçimde tanımlaması gerekir. Afet türüne göre, her konu ve amaç başlığının altında yapılması gerekli iş ve eylemlerin bir listesi oluşturulur. Listelenen her bir iş ve eylem tek tek tanımlanır ve akış şemaları çıkarılır. Daha sonra bu iş ve eylemlerin hangi tür personel ile hangi araç gereç kullanılarak, nerede ve nasıl yapılacağı sorularının yanıtları verilir. Bunların her biri için, gerekli olan insan gücü, araç-gereç ve para gibi gereksinimler tek tek listelenir.

Gereksinimlerin miktarlarının belirlenmesinde afet durumunda, yukarıda tanımlanan hizmet konu ve işlerinin yapılabilmesi için neye ne kadar gereksinim olacağının tahmin edilmesi iş ve işlemleri bu başlık altında toplanır. Bir afet sırasında gereksinimlerin miktarlarının saptanması ve hesaplanması iki ana veri üzerine oturtulur.

⁵⁴ *Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi Kurs Notları*, yay. Serdar Esin v.d, Ankara: Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001, s. 26.

Bunlardan birincisi, yukarıda nasıl çıkarılacağı özetlenen iş ve eylemler ile bunlar için gerekli olan araç-gereç ve insangücü listesidir. İkincisi ise afet varsayım ve senaryolarıdır.

Senaryoların esası, belli bir olay türünün (deprem, sel, yangın) ve farklı şiddetlerinin olması halinde sonuçlarının (kırım ve yıkımlarının) öngörülmesine ve hesaplanmasına dayanır.

İkmal planlarında; afet planları, insangücü araç gereç ve para gibi gereksinimleri belirlenen kaynak ve olanaklarla karşılaştırılır. Yerel kaynakların, tahmin edilen bu gereksinimleri karşılayıp karşılamayacağı değerlendirilir. Eğer kaynaklar gereksinimleri karşılamıyor ise komşu birimden, merkezi yönetimden ya da uluslararası kaynaklardan bunların nasıl karşılanacağı hesaplanır. Bunların hangi yollarla ve nasıl afet yerine ulaştırılacağı planlanır. Olası aksaklıklara karşı seçenek kaynak ve ulaştırma yolları planlanır.

Uygulama ve eylem planı, tasarlanan iş ve eylemlerin kişilere dağıtımı ve zamanlaması esasına dayanır. Afetin meydana gelmesi durumunda, kurumsal ve bireysel düzeyde görevlendirmeleri kapsar. Plan, kimin, hangi işi, nerede, ne zaman, ne ile ve nasıl yapacağı, olay yerine kişi ve malzemelerin nasıl intikal edeceği gibi soruların ayrıntılı yanıtlarından oluşur. Bunlar ilgili kişi ve kuruluşlara bildirilir ve böylece plan tamamlanmış olur.

Afet ve acil durum planları hazırlanırken, her afete göre ayrı planlar hazırlamak yerine, tüm afetleri içeren planların hazırlanması daha yerinde olacaktır. Çünkü hazırlık, tepki, toparlanma ve azaltım süreçlerinin ya da genel olarak afet planlamasının insan, grup, örgüt, topluluk yönleri bir bütün olarak ele alınmalıdır.⁵⁵

Afet planları, küçük ya da büyük afet niteliğindeki her türlü acil durumu içerecek nitelikte olmalıdır. Ayrıca acil durum yaratan afetin büyüklüğüne bakmadan ülke çapındaki bütün birimlerin hareketlerini içermeli ve bunlar arasındaki eşgüdümü de sağlamalıdır. Bu çerçevede afet planları:⁵⁶

⁵⁵ E.L. Quarantelli, “Technological And Natural Disasters And Ecological Problems: Similarities And Differences in Planning For And Managing Them”, <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/192.pdf>, 08.03.2007

⁵⁶ *The State Of Florida Comprehensive Emergency Management Plan*, Florida, 2002, s.14.

- Kapsamlı afet yönetim planlaması için ülke çapında temel politikalar ve program stratejileri oluşturur,
- Acil durumu daha başlangıcından itibaren gözlemlemeyi ve sonrasında oluşacak zararları gidermeyi ve bunları önlemeyi öngörür,
- Devlet kurumları arasında eşgüdüm temelinde ani müdahale ile ilgili mekanizmaları tanımlar,
- Aynı zamanda, uygun devlet kurumlarının, özel sektör kurumlarının ve gönüllü kurumların afetlerle ilgili fonksiyonlarını ortaya koyar.

Afet ve acil durum planları, meydana gelebilecek bir tehlikenin mümkünse önlenmesi, mümkün olmadığı takdirde de bunların etkilerinin giderilmesi ya da azaltılması için temel hareket noktalarını ortaya koymalıdır. Bu planlar, ayrıca sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarının yetki ve görevlerinin sınırlarını belirlemeli ve afet sonrası ile ilgili tedbirleri içermelidir. Afet ve acil durum planlarının uyması gereken temel ölçütler şunlardır:⁵⁷

- Plan dokümanından çok planlama süreci üzerinde odaklanılmalıdır.
- Eşgüdümü vurgulamalıdır.
- Bütün toplumu kapsamalıdır.
- Belirli ayrıntılar yerine, genel prensipler üzerinde odaklanılmalıdır. Karmaşık ve ayrıntılı hazırlık planları yerine genel ve basit ilkelere dayanan bir hazırlık planı geliştirilmelidir.
- Geçmişten çok geleceğe yönelik olmalıdır.
- Afete göre ayrı olmaktan çok genel olmalıdır.

Afetler ve acil durumlar ile ilgili iyi bir planlama, kamusal ve özel kesimlerin çabalarının bütünleştirilmesi ve eylemlerinin birbirine bağlanması ile mümkün olabilir. İyi bir afet planlamasının ilkeleri şunlardır:⁵⁸

- Bilgi paylaşımını sağlamak için toplantılar düzenlemek,
- Afet provaları ve simülasyonları yapmak,
- Eğitim, bilgi transferi ve değerlendirmeleri için teknikler geliştirmek,

⁵⁷ E.L. Quarantelli, “Disaster Related Social Behavior: Summary of 50 Years of Research Findings”, <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp280.pdf>, 08.03.2007

⁵⁸ Wynona K. Burling - Adrienne E. Hyle, “Disaster Preparedness Planning: Policy and Leadership Issues”, *Disaster Prevention and Management*, c. 6/sayı 4, (1997), s. 234,244.

- Karşılıklı yardım anlaşmaları sağlamak,
- Planlama sürecine giren bireyleri ve halkı eğitmek,
- Gereken maddi kaynakları toplamak ve kullanıma hazır hale getirmek,
- Katılımcı gruplar arasında şekli olmayan bağlar kurmak,
- Olası tehlikeler ve zararlar için bilgi iletişimini sağlamak,
- Örgütsel acil durum planları oluşturarak bunları tüm toplumu öngören kapsamlı acil durum planlarıyla birleştirmek,
- Somut materyalleri ve stratejileri devamlı olarak güncelleştirmek.

Afetler ve acil durumlarda merkezi ve yerel yönetimler kaynaklarını etkin olarak kullanmakta zorlanmaktadır. Ayrıca sadece kamu otoritesi gücünün böyle olağanüstü zamanlarda yeterli olamaması nedeniyle özel sektörün, ulusal ve uluslararası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin de sürece katılması gerekli görülmektedir. Etkin bir afet ve acil durum planı bu sorunların çözümünde iyi bir yol gösterici olacaktır.

BÖLÜM II

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ

Afetler önemli sayıda ölüm ve sakatlanmalara neden olan, ülkelerin ve toplumların gelişimini engelleyecek kadar ekonomik kayıplar doğuran, tüm dünyada yaygın bir sorundur.¹ Yakın zamanda, dünyanın birçok yerinde yaşanan doğal afetler ve acil durumlar, yarattıkları olumsuz fiziksel koşulların ve kayıpların yanında, meydana geldikleri yerlerde toplum yapısında ve değerlerinde çözümlere sebep olabilmektedir. Deprem sonrasında Türkiye’de de yaşanan hırsızlık olayları ya da Ağustos 2003’te ABD’de yaşanan elektrik kesintileri sonunda yaşanan yağmalama olayları bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Afet ve acil durumların yarattığı kötü koşullara böyle olumsuzluklar da eklenince, afetler meydana geldikleri ülkenin tek başına karşılayabileceği boyutun üstüne çıkabilmekte ve özellikle gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde uluslararası yardımlara ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle, boyutları ve karşılaşılabilecek sorunları önceden kestirilemeyen afet ve acil durumlar ile mücadelede görev alacak olanların uluslararası kuruluşları ve diğer ülkelerde konu üzerine yapılan çalışmaları bilmeleri gerekmektedir.

1. ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR

1.1. Birleşmiş Milletlerin Gerçekleştirdiği Çalışmalar

1.1.1. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu, afetlerin azaltılması, önlenmesi ve afetlere hazırlık ile ilgili ulusal kapasitelerin güçlendirilmesine yönelik olarak BM Kalkınma Programını (UNDP) BM merkez noktası olarak görevlendirmiştir. Birleşmiş

¹ **Recep Akdur**, *Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi*, Ankara: TAKAV Yayıncılık, 2001, s. 250.

Milletler Kalkınma Programı, bu görevin zorlu hedeflerine ulaşmak amacıyla, İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA), Dünya Sağlık Örgütü (WHO/PAHO), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) veya Dünya Gıda Programı (WFP) gibi diğer anahtar BM birimleriyle yakın işbirliği içerisinde çalışmaktadır.²

Türkiye’deki BM kuruluşları daimi koordinatör sisteminin şemsiyesi altında faaliyet göstermektedirler. Dünyanın her yanında BM ülke toplulukları Daimi Koordinatörler tarafından yönetilmektedirler. Mali ve idari olarak UNDP’ye bağlı olan Daimi Koordinatör aynı zamanda Genel Sekreter’in kalkınma faaliyetleri temsilcisidir. Ev sahibi ülkenin hükümeti ile yakın işbirliği içinde olan Daimi Koordinatör ve BM ülke topluluğu BM’in çıkarları ve belirlediği görevler doğrultusunda çalışırken tüm BM sisteminin destek ve birikiminden yararlanırlar.³

UNDP, BM Acil Durum Koordinatörü’nün faaliyetleri için ve BM Afet Yönetim Ekipleri’ne lojistik, iletişim ve diğer destekleri sağlar. UNDP’nin yıllık bütçesinin yüzde beşi afetlere hazırlık için ayrılmıştır. UNDP Ülke Daimi Koordinatörü’nün bir afet durumunda herhangi bir ülkeye belirli bir miktar yardım tahsis etme hakkı vardır.⁴

1.1.2. İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi

İnsani Yardım Koordinasyon Ofisinin (OCHA) görevi, uluslararası topluluğun, özellikle de BM bünyesindeki çabalarını seferber ederek ve eşgüdüm sağlayarak, afetlerde ve acil durumlarda insanların acılarını dindirmek ve maddi kayıplarını gidermektir. Ani gelişen bir afete müteakip afetten etkilenen ülkenin talebi üzerine ülke Daimi Koordinatörüyle bağlantıya geçer. Daimi Koordinatör afetten etkilenen ülkenin hükümeti ile yakın işbirliği içerisinde çalışır. OCHA eşgüdümü etkin bir şekilde yapabilmek için bir takım araçlar geliştirmiştir:⁵

- Hazırlılığı sağlamak için 24 saat görev sistemi,

² **Polat Gülkan - Murat Balamir, Ahmet Yakut, Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, Ankara: ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 2003, s. 28.

³ <http://www.un.org.tr>, 23.04.2007

⁴ *Koordinasyonun Geliştirilmesi: Afetlere Hazırlık ve Müdahale Eğitim Programı*, çev. Renk Özdemir, Ankara: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Yayını, 2001, s. 28.

⁵ **Polat Gülkan - Murat Balamir, Ahmet Yakut** “Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış” *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 39.

- Uluslararası tarafları bilgilendirmek için Durum Raporları,
- Belirlenen ihtiyaç ve önceliklere dikkati çekmek için bağış toplamaları,
- Acil ihtiyaçları karşılamak için acil nakit hibesi,
- Afet yönetim kapasitesi ve askeri imkanların veri tabanı,
- Alandaki değerlendirme ve eşgüdüm kapasitesinin acilen sağlanması için UNDAC ekibi,
- Alanda yardım ve müdahale birimlerinin eşgüdümünü kolaylaştırmak için gerekli altyapı ve uzmanlığı sağlamak üzere OSOCC,
- Afetin yol açtığı çevresel tehditlerin olması halinde gerekli karşı tedbirleri başlatmak üzere çevre uzmanları,

1.1.3. Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi

Afetten etkilenen ülkenin talebi üzerine harekete geçen Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi (UNDAC) Ekibi, bilgi yönetimi ve değerlendirmesinde ve uluslararası yardım ve müdahale ekiplerinin yerinde eşgüdümü konusunda ulusal yetkililere destek verir. UNDAC sistemine üye ülkeler ve örgütler, kalifiye personeli belirlemek, hazır etmek ve bu personelin eğitimi ve harekete geçirilmesi ile ilgili tüm maliyetleri karşılamak ile yükümlüdür.⁶

1.1.4. Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu

BM şemsiyesi altında yer alan küresel bir ağıdır. Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubunun (INSARAG) amacı, uluslararası yardım gerektirecek depreme müdahale ve yardımlardaki eşgüdüm, yöntem arayışı ve standartlarını geliştirmek amacıyla ülkelere ve örgütlere platform sağlamaktır.⁷

1.1.5. Yerinde Operasyonlar Koordinasyon Merkezi

UNDAC Ekibi, afet bölgesinde bir alanda Operasyonlar Koordinasyon Merkezi (OSOCC) kurmaya hazır durumdadır. OSOCC'un amacı, uluslararası yardım ve

⁶ <http://ochaonline.un.org>, 25.04.2007

⁷ <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=549>, 25.04.2007

müdahale sağlayanların eşgüdümünde yerel yetkililere yardımcı olmak ve bilgi yönetim ve değerlendirmesini kolaylaştırmaktır.⁸

1.1.6. BM Doğal Afet Zararlarının Azaltılması İçin Uluslararası On Yılı Çalışmaları (1990–2000)

Sekizinci Dünya Deprem Mühendisliği Konferansı (1984) sırasında Amerikan Bilimler Akademisi (National Academy of Sciences) başkanı, depremler ve diğer doğal afetlerin artan zararlarını önlemek maksadıyla 1990 yılından başlayarak 2000 yılına kadar devam edecek olan zaman diliminin “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı” olarak ilan edilmesini ve bu 10 yıl içerisinde doğal afet zararlarının azaltılması için uluslararası boyutta etkin çalışmalar yapılmasını önerdi. Bu öneri, 1987 yılında BM Genel Kurulu’na sunuldu ve oy birliği ile kabul edilerek, genel sekretere bu faaliyetleri organize etme görevi verildi.

Bu 10 yılın ana hedefi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, iyi yönlendirilmiş uluslararası faaliyetlerle doğal afetler nedeniyle uğranılan can kayıpları, yaralanmalar, sosyal ve ekonomik kayıpların azaltılmasıdır.

BM’nin bu çağrısı üzerine Türkiye’de de,⁹ Bayındırlık ve İskan Bakanlığının koordinatörlüğünde, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Kızılay, Deprem Mühendisliği Türk Milli Komitesi ve Mühendislik Jeolojisi Türk Milli Komitesi yetkili temsilcilerinden oluşan Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı Türk Milli Komitesi oluşturulmuştur.

Bu komitenin sekretarya hizmetlerini yürütme görevi, Afet İşleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. BM’nin bu kararı: Türkiye için afet yönetim sistemini, yeniden gözden geçirmek, aksayan yönleri, güçlü ve zayıf noktaları belirlemek ve ortadan kaldırmak amacıyla, bir ulusal plan hazırlamak imkanı yaratmıştır.¹⁰

⁸ <http://ochaonline.un.org>, 25.04.2007

⁹ Yalçın Durmuş, “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı ve Ülkemizde Yapılan Çalışmalar” *Sivil Savunma Dergisi*, yıl 31/sayı 116, (1989), s. 5.

¹⁰ *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, Ankara: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Yayını, 2004, s. 52.

Bu Ulusal Komite, Türkiye'de doğal afet zararlarının azaltılabilmesi için, 1990-2000 yılları arasındaki on yıl boyunca yapılması gereken çalışmalarla ilgili olarak kapsamlı bir ‘‘Ulusal Plan’’ hazırlamıştır.

Ulusal Komite ilk toplantısında Türkiye’de etkin olan doğal afetlerle ilgili olarak;

- Depremler
- Heyelan ve Kaya düşmeleri
- Su baskınları
- Yangınlar
- Diğer Doğal Afetler (Çığ gibi)

konularını belirlemiştir. Bu afetler için ayrı çalışma grupları oluşturmuştur. Ulusal Komite içerisinde üniversiteler, kamu kuruluşları, meslek odaları, Kızılay gibi sivil toplum kuruluşları ve profesyonel gruplardan 65 bilim adamı ve araştırmacı görev almıştır.

Her çalışma gurubu, faaliyetlerini:

- Tehlike ve riskin belirlenmesi,
- İzleme, tahmin ve erken uyarı sistemleri kurulması,
- Hazırlıklı olma ve kısa süreli koruyucu önlemler,
- Uzun süreli, zarar azaltıcı önlemler,
- Halkın bilgilendirilmesi ve eğitimi, olmak üzere beş ana başlık halinde

belirlemiştir.

Bu on yıllık ulusal zarar azaltma planı içerisinde Türkiye'nin afet yönetim sisteminin gelişmesine yönelik birçok strateji, politika ve faaliyet belirlenmiştir. Ne yazık ki, bu ulusal planın gerçekleştirilebilmesi için yeterli parasal kaynak ve politik destek sağlanamadığı için planlanmış faaliyetlerin az bir kısmı gerçekleştirilebilmiştir. Gerçekleştirilen faaliyetler şunlardır:¹¹

- 1996 yılında Türkiye için olasılık yöntemleri kullanılarak yeni bir deprem tehlike haritası hazırlanması,
- 1998 yılında gelişmiş ve çağdaş bir depreme dayanıklı yapı yönetmeliği hazırlanması,

¹¹ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, s. 53,54.

- Pilot alanlarda depremlerin önceden tahmini ile ilgili araştırma çalışmalarının uygulanması,
- JICA'nın desteği ile Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve İstanbul Teknik Üniversitesi bünyesinde Deprem Zararlarını Araştırma Merkezi kurulması,
- Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce Sivil Savunma Kolejinde itfaiye ve sivil savunma görevlilerine yönelik eğitim programlarının uygulanması ve geliştirilmesi,
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Avrupa Afet Eğitim Merkezi tarafından mühendis ve mimarlar, yerel usta ve kalfalar, afet yöneticileri ve okul öğrencilerine yönelik özel ve yoğun eğitim programlarının uygulanması,
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) bünyesi içerisindeki hidrolojik gözlem istasyonlarının geliştirilmesi ve hidro-meteorolojik veri bankası oluşturulması,
- Seyhan nehri havzası içerisinde DSİ tarafından pilot ölçekte taşkın kontrol ve erken uyarı isteminin kurulması,
- Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce işletilmekte olan zayıf ve kuvvetli yer hareketi kayıt istemlerinin, sayısal hale dönüştürülmesi ve on-line olarak merkeze bağlanması,
- İller için deprem senaryoları hazırlanabilmesi amacıyla Türkiye'de farklı yapı türleri için zarar ve hasar görülebilirlik analizlerinin yapılması,
- Orta Doğu Teknik Üniversitesi içerisinde Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezinin kurulması sayılabilir.

1.2. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Hareketi

Kuruluş tüzüğünde belirtildiği gibi, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Hareketinin amacı, nerede olursa olsun, insanların acı çekmelerini önlemek ve bu acılarını dindirmek, insanların hayatlarını ve sağlıklarını korumak ve insana saygıyı güvence altına almaktır.¹²

Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri hareketin temelini oluşturmaktadır. Bu dernekler, uluslararası ve ulusal seviyede silahlı çatışmaların ve doğal afetlerin kurbanlarına acil iyileştirme sağlamak ve toplum gelişimi, sosyal refah ve kamu sağlığı alanlarında çalışmaktadır. Federasyon tüm dünyada uluslararası afet yardımlarının sağlanması ve eşgüdümünde aktif olarak yer almaktadır. Federasyon aynı

¹² *Afetlere Hazırlılık Konusuna Giriş: Afetlere Hazırlık ve Müdahale Eğitim Programı*, çev. Renk Özdemir, Ankara: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Yayını, 2001, s. 9.

zamanda afet sonuçlarının değerlendirilmesinde ve iyileştirme operasyonlarının yönetiminde afetten etkilenen ulusal derneklere destek vermektedir. Potansiyel afetlerdeki zararı ve can kaybını en aza indirmek amacıyla Federasyon afete hazır bulunma planlarının geliştirilmesinde ulusal derneklere destek vermektedir.¹³

2. DÜNYADAN ÖRNEKLER

2.1. Japonya

Japonya afetlerde her yıl verdiği kayıplar bakımından dünyanın önde gelen ülkeleri arasındadır. Afetlerde verdiği kayıplar bakımından birinci sırada doğal afetler yer almaktadır. Japonya özel konumu nedeniyle dünyanın en etkin afet yönetimi yapısına sahip olmak için bu alana sürekli yatırım yapmak zorunda bulunan bir ülkedir.

Japonya’da afet ve acil durumlarla ilgili yapılanma, Afetlere Karşı Önlemler Temel Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun uyarınca Japonya’da biri daimi, diğeri ise afet durumlarında olmak üzere iki ayrı örgütlenmeye gidilmiştir. Kanunun ana başlıkları ise şöyledir:¹⁴

- Afet yönetiminin yetki alanları ve sorumluluklarının tanımı,
- Afet yönetim sistemi,
- Afet yönetim planı,
- Afete hazırlık,
- Afete acil müdahale,
- İyileştirme,
- Mali önlemler,
- Olağanüstü Hal,

¹³ **Gülkan, Balamir, Yakut**, 2005, a.g.m., s. 41-42.

¹⁴ **Nur Yörükoğlu**, “Japonya’da Afet Yönetimi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 215.

Ulusal acil durum yönetimi modelinin biçimlenişi için temel dört sorumluluk düzeyi saptanmıştır. Bunlar;¹⁵

(1) Ulusal Hükümet Düzeyi: Başbakanın başkanlığında toplanan Merkezi Afet Önleme Konseyi, afet önlem planlarının yapılması ve hazırlıklara ilişkin genel planlamayı yapmakla yükümlüdür. Afete ilişkin olarak operasyonel planlamadan çok, eşgüdüm ve kurumsal atama, görevlendirmeler ve plan kararlarının alınması konusunda faaliyet gösterir.

(2) Eyalet Hükümeti Düzeyi: Eyalet Valisi operasyonların eşgüdümünden, uygulanmasından ve gereğinde genişletilmesinden sorumludur. Afet Önleme Konseyine başkanlık eder. Afet Önleme Konseyi planlama faaliyetini ulusal düzeydeki genel kararlar ve çerçevesine uygun olarak yürütür.

(3) Belediyeler Düzeyi: Afet olması ihtimaline karşı her türlü hazırlığı yapmak, operasyonlara hazırlanmak ve yürütmekten sorumludur. Belediye örgütsel yapısı olan her birim için geçerlidir. Belediye Afet Önleme Konseyi, belediye başkanının başkanlığında belediye sınırları içindeki afet hazırlıkları ve önlemlerinin alınmasından sorumludur.

(4) Halk -Bireysel Düzey: Bireysel düzeyde toplumun afetlere dirençli ve hazırlıklı hale getirilmesi, mahalle örgütleri ve diğer gönüllü örgütlerle eşgüdümlü olabilmesini hedefler.

Japonya'da afetlere yönelik örgütlenmede kabine içerisinde Afetlerden Sorumlu Devlet Bakanı bulunmaktadır. Afetlerden Sorumlu Devlet Bakanına bağlı bir Afet Yönetimi Genel Müdürü mevcuttur. 2001 yılında merkezi hükümetin yeniden teşkilatlanması esnasında Afet Yönetimi Genel Müdürüne temel politikalar yapma ve planlama, bütün bakanlıklar ve kurumlar arasında faaliyet eşgüdümünü sağlama ve büyük ölçekli afetlere müdahale etme görevi verilmiştir.¹⁶

Ulusal hükümette Başbakanın başkanlık ettiği bir Merkezi Afet Yönetimi Konseyi bulunmaktadır. Konsey hükümetin afet yönetimi ile ilgili ana planını hazırlar ve bu alandaki önemli hususları inceler.¹⁷

¹⁵ Mert Şener, Azime Tezer, Mikdat Kadioğlu, İsmail Helvacıoğlu, Levent Trabzon, *Ulusal Acil Durum Yönetimi Modeli Geliştirilmesi Projesi*, İstanbul: İTÜ Pres, 2002, s. 76.

¹⁶ Yörkoğlu, a.g.m., s. 216.

¹⁷ Gülkan, Balamir, Yakut, 2005, a.g.m., s. 44.

Afet yönetimi planlaması ise üç başlık altında incelenebilir. Bunlar Temel Afet Yönetim Planı, Afet Yönetimi Operasyon Planı ve Yerel Afet Yönetim Planıdır.¹⁸

Temel Afet Yönetim Planı, ulusun afet yönetim önlemlerinin temeli olan her bir afet yönetim planı için temel faaliyetleri ortaya koymaktadır. Bu plan afet yönetiminin disiplini içerisinde Afete Karşı Önlemler Temel Kanununa uygun olarak Merkezi Afet Yönetim Konseyinin hazırladığı plandır. Afet Yönetimi Operasyon Planı ise Temel Afet Yönetim Planı uyarınca ilgili görevlendirilmiş idari kurumlar ve görevlendirilmiş kamu kuruluşları tarafından yapılan bir plandır. Yerel Afet Yönetim Planı da ilgili il ve belediye afet yönetim konseylerinin yerel şartlara ve Temel Afet Yönetim Planına göre yaptıkları plandır.

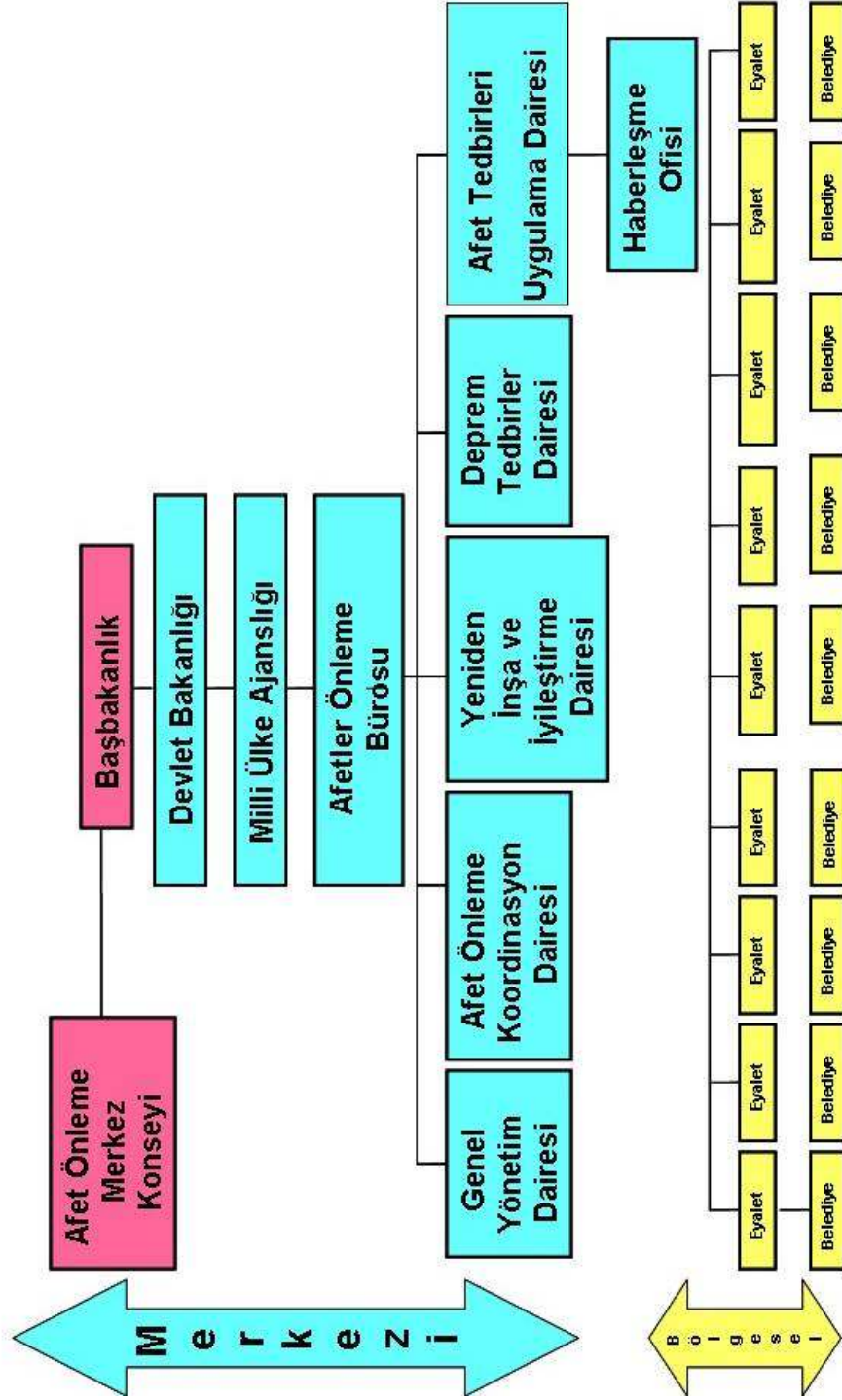
Herhangi bir afetin meydana gelmesi durumunda “Büyük Afetlerde Denetim ve Acil Haller Afet Denetimi” (Headquarter for Major Disaster Control and Emergency Disaster Control) adını taşıyan bir acil durum merkezi teşkil edilmiştir. Böyle bir durumda ilgili tüm kurumlar Temel Plan ve Uygulama Planı’nın öngördüğü şekilde bilgi toplayıp, anında söz konusu merkeze bildirmek zorundadır. Tüm bilgilerin toplandığı Merkez, ilgili kuruluşların hazırlanmış olduğu uygulama planları çerçevesinde çalışmalarına nezaret etmekte ve eşgüdüm sağlamaktadır. Merkezin ayrıca, afetin vuku bulduğu yerde derhal bir bürosu oluşturulmaktadır. Japonya’da halkın doğal afetler konusunda eğitim işi belediyelere verilmiş bulunmaktadır. Her bir belediye o şehrin uğraması olasılığı bulunan doğal afeti dikkate alarak halka eğitici broşürler hazırlayarak dağıtmakta, ilkyardım kursları düzenlenmekte ve her semt için gönüllülerden müteşekkil yardım ekipleri oluşturmaktadır.¹⁹

Japonya afet zararlarının azaltılması için uluslararası işbirliğine çok önem vermektedir. 2000 yılında başlayan BM Uluslararası Afet Azaltma Stratejisi’ne sürekli destek sağlamaktadır.²⁰ Ülkemizde de Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) İçişleri Bakanlığı’yla ortak olarak eğitim çalışmaları yürütmektedir. Japonya’da mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 2’de gösterilmiştir.

¹⁸ **Yörkoğlu**, a.g.m., s. 219.

¹⁹ *Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu*, ed. Ali Akdemir, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000, s. 10.

²⁰ **Gülkan, Balamir, Yakut**, 2005, a.g.m., s. 46.



Şekil 2: Japonya'da Acil Haller Ve Afet Yönetimi

2.2. ABD

Acil hallerin yönetimi için ABD’de doğrudan doğruya Başkana bağlı merkezi bir teşkilat olan Federal Acil Durum Yönetim İdaresi (Federal Emergency Management Administration-FEMA) teşkil edilmiştir.²¹ On bölge oluşturulmuş olup yönetsel hiyerarşiye göre yürütme erkine bağlı FEMA, bölge teşkilatı, federe devletler ve yerel yönetimler ile ayrıca gönüllü kuruluşlar, uluslararası ve mahalli teşkilat birimleri konuya müdahil olmaktadır. FEMA, ABD Federal Hükümetinden bağımsız, doğrudan Devlet Başkanına bağlı 2.600 personele sahip etkin bir kuruluştur. FEMA Başkanı ABD Başkanı tarafından atanmakta ve bu atama ABD senatosu tarafından onaylanmaktadır.²²

ABD’de afet müdahaleleri mülki idare taksimatına uygun olarak mahalden başlamakta ve FEMA’ya kadar uzanmaktadır. FEMA afetlere müdahaleyi planlama, afetlerden kurtulma ve zararlarını azaltmakla görevli bağımsız bir kuruluştur. Herhangi bir felaketten önce yardım sağlamak için teşkilatlar kurarak programlar hazırlar. FEMA, tüm yerel yönetimlerle işbirliği içinde çalışır ve her belediyede hazırladıkları olası afet durumuna göre ekipler oluşturur.²³ Merkezlere bağlı acil müdahale timleri, acil müdahale büroları, koordinasyon büroları oluşturulmuştur. Bir afet anında en alt birimden başlayarak mülki idare taksimatındaki sıralı makamlara göre gerektiğinde acil hal ABD Başkanına kadar iletilmektedir.

FEMA’nın doğrudan rapor vermekle yükümlü olduğu ABD Başkanına kadar uzanan ayrıntılı bir iş bölümü mevcuttur. Bakanlıklardan Genel Kurmaya, özel sektörden Kızıllaç’a, profesyonel yardım görevlilerinden mahallelerdeki gönüllü birimlere kadar herkesin afet halinde nerede, nasıl ve hangi işlevi yerine getireceği belirlenmiştir.

FEMA savaşta ve barışta olağanüstü halin her türünde başvurulacak bir Federal Hükümet kuruluşudur. FEMA doğal afetlerden nükleer savaşımlara kadar uzanan tüm acil haller yelpazesi içinde yönetimin her kademesine ve özel sektöre etkin bir hizmet vermeyi amaçlamaktadır.

²¹ <http://www.fema.gov>, 27.04.2007

²² *Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu*, a.g.k., s. 17.

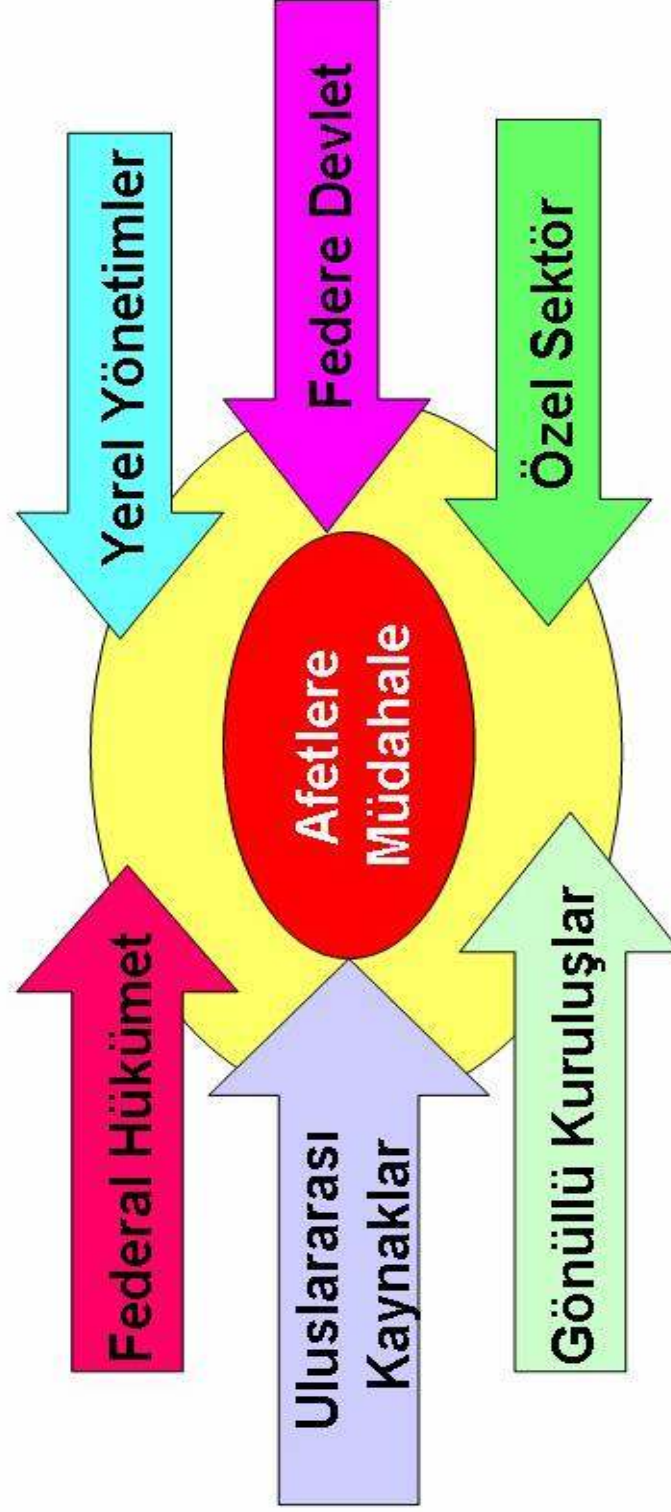
²³ **Derya Kubalı**, “Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri”, *İç Denetim Enstitüsü Konferans Notları*, İstanbul, 2006, s.10.

FEMA'nın önceden tespit edilmiş 10 bölge seviyesinde birer eğitim bürosu bulunmaktadır. Bu birimler aracılığı ile tv ve radyo yayını gibi çeşitli imkanları kullanarak eğitim programları düzenlemektedir. Bölge seviyesinde operasyonlar, planlama, lojistik, idari bölüm olmak üzere teşkilatlanmaktadır.

ABD'de federe devletler küçük ve orta ölçekli afetlere müdahale etmek üzere kendi teşkilatlarını oluşturmuştur. Federal hükümet ile federe devlet arasında irtibat sağlanması hususu ayrıntılı acil durum planlarında yer almaktadır. Federe devletlerin acil müdahale planları ile Federal Acil Müdahale Planı arasında irtibatı Bölgesel Müdahale Planları sağlamaktadır. Federe devletlerin acil müdahale planları federal plana göre daha ayrıntılı ve görevleri daha çok olacak şekilde hazırlanmıştır. Bu planlar federe devletin ve diğer görevleri yanında federal hükümet tarafından verilen görevleri de içermektedir.

Bir afet anında halkın bilgilendirilmesi için üç yöntem uygulanmaktadır. İlk sırada yerel ve ulusal seviyede Acil Durum Alarm Sistemi kullanılır. İkinci olarak talimatlar yer almaktadır. Talimatlar tehlikeyle ilgili olarak halkın ne yapacağını söylemektedir. Üçüncü olarak ise kamunun bilgilendirilmesi gelmektedir. Kendi çevrelerindeki tehlikelere nasıl müdahale edecekleri ile ilgili bilinçli bir seçim yapabilmeleri açısından halkın bu bilgiyi elde etme hakkı bulunmaktadır.²⁴ ABD'de mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 3'de gösterilmiştir.

²⁴ Gülkan, Balamir, Yakut, 2003, a.g.e., s. 41.



Şekil 3: ABD’de Afetlere Müdahale Sistemi

2.3. Rusya

Rusya Federasyonunda 1994 tarihinde Sivil Savunma, Acil Haller ve Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Bakanlığı (EMERCOM) teşkil edilmiştir. Bakanlık kısaca Olağanüstü Haller Bakanlığı olarak bilinmektedir. Bakanlık görev alanına giren konularda politikalar oluşturur. Sivil savunma, arama ve kurtarma görevlerini yönetir. Afet yönetim sistemini oluşturmak, büyük ölçekli afetlerde ve diğer acil hallere ilişkin faaliyetleri yönetmekten sorumludur. Bunun yanında afet yönetimi ve müdahalelere tahsis edilen mali kaynakları denetleyip kurum ve kuruluşlar ile halkın eğitilmesi ve uluslararası işbirliğinin sağlanması görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır.

Olağanüstü Haller Bakanlığı çeşitli yönetsel birimlere ayrılarak teşkilatlanmıştır. Teşkilat içinde; Halkın ve Ülkenin Korunması Dairesi, Afet Önleme Dairesi, Kuvvetler Dairesi, Uluslar arası İşbirliği Dairesi, Radyolojik ve Diğer Afetlerin Zararlarının Azaltılmasına İlişkin Daire, Bilim ve teknoloji Dairesi ve Yönetim Dairesi bulunmaktadır.

Olağanüstü Haller Bakanlığının ayrıca ülke içinde dokuz Bölgesel Merkezi yanında ayrıca, Sivil Savunma ve Acil Haller Karargahları, Eğitim ve Öğretim Komuta ve Kontrol Merkezi, Merkezi Hava Mobil Kurtarma Timleri, Sivil Savunma Birlikleri, Arama ve Kurtarma Servisi bulunmaktadır.

2.4. Kanada

Kanada’da acil durumlar 1988 yılında yürürlüğe giren “Acil Haller Yasasında” yer alan usul ve esaslara göre yönetilmektedir. Bu yasada federal hükümet doğal afetler, olağanüstü hal, ulusal ve uluslararası kriz ve savaş hallerinde Kanada’nın güvenlik ve refahını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Yasa ile Kanada’da meydana gelebilecek tüm doğal afetlere karşı hazırlıklı olunabilmesi için federal hükümet içinde yer alan Milli Savunma Bakanlığına bağlı “Kanada Acil Haller Hazırlıkları Teşkilatı” (Emergency Preparedness Canada) adlı bir federal hükümet kuruluşu teşkil edilmiştir. Bu kuruluş Milli Savunma Bakanı

sorumluluğunda görev yapmakta olup bakanlıklar, federal hükümet ve eyaletler arasında genel eşgüdümü sağlamakla sorumlu kılınmıştır.²⁵

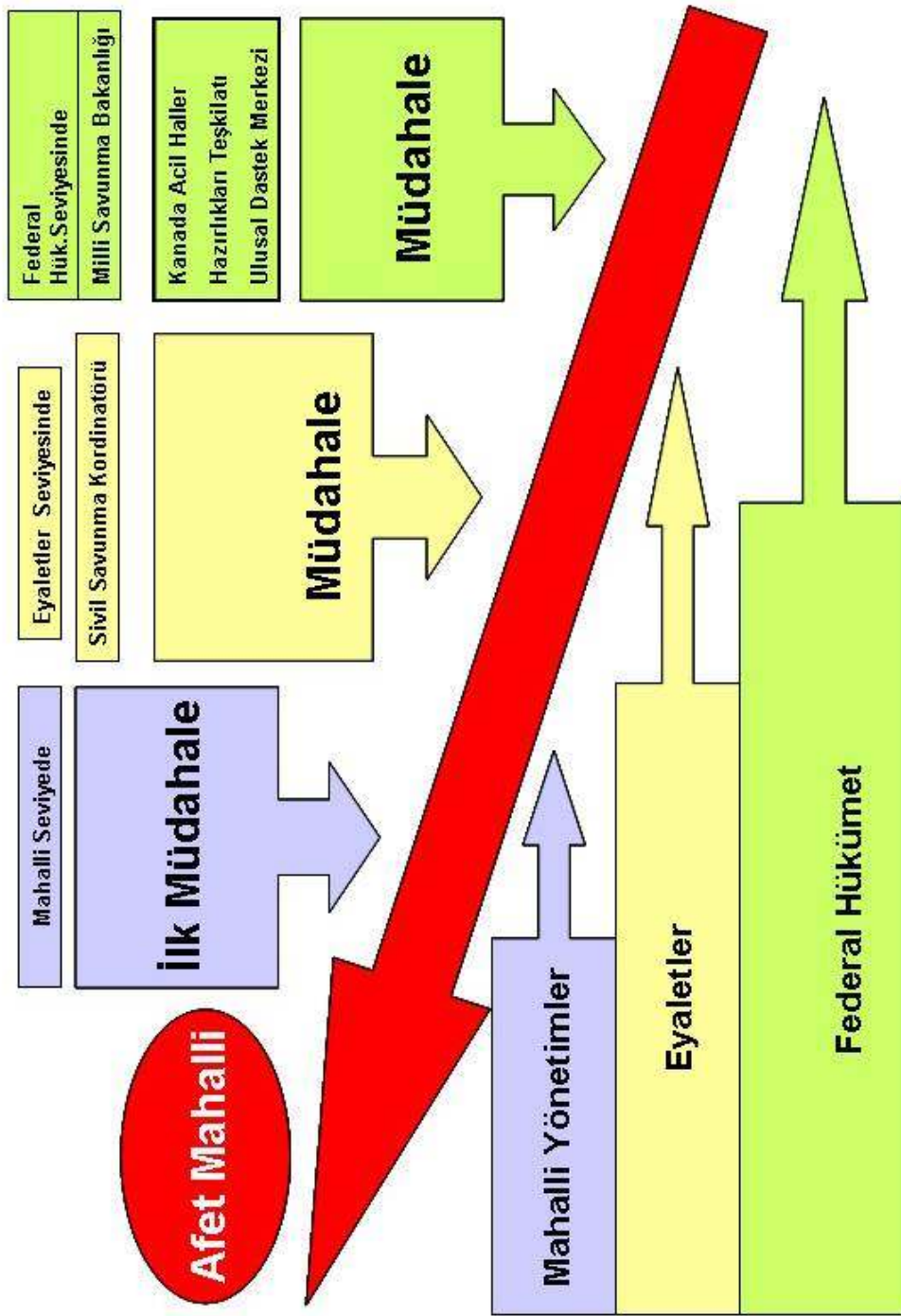
Acil Haller Hazırlıkları Teşkilatının görevleri kısaca, federal sivil savunma planlaması, federal-eyalet işbirliği, uluslararası işbirliğin sağlanması, eğitim-yetiştirme, araştırma ve halkın bilgilendirilmesi olarak ifade edilebilir.

Kanada’da her birey acil durumda ne yapılacağını bilmekten sorumludur. Durumun bireylerin yeteneğini aşması halinde hükümetin çeşitli düzeyleri aşamalı olarak devreye girer ve sorumluluk üstlenir.²⁶ Kanada’da acil durumların çoğunda belediyeler müdahale yapmaktadır. Ancak afet-acil durum büyüklüğüne bağlı olarak eyalet yardımı alabilmekte ayrıca eyaletin sivil savunma koordinatörü aracılığı ile federal hükümetten yardım isteyebilmektedirler.²⁷ Kanada’da mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 4’te gösterilmiştir.

²⁵ *Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu*, a.g.b., s. 12.

²⁶ *Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu*, a.g.b., s. 16 .

²⁷ **Şener, Tezer, Kadioğlu, Helvacıoğlu, Trabzon**, 2002, a.g.e., s. 71.



Şekil 4: Kanada'da Acil Haller Ve Afet Yönetimi

2.5. Avrupa Birliği Ülkelerinde Afet ve Acil Durum Yönetimi

Avrupa Birliği'nde (AB) afet ve acil durumlar yönetimi yönetim yapısının bir parçası olup ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Farklılıklar gösteren yapı afet yönetiminin ilk kuralı olarak kabul edilmekte ve ülkelerin kendilerini tehdit eden risklere karşı kendilerine özgü korunma yöntemleri geliştirmeleri olağan karşılanmaktadır.²⁸

Üye ülkelerde afet ve acil durum yönetimi genellikle merkezi otorite tarafından organize edilen ve yerel yönetimler tarafından icra edilen bir yapıdadır.

2.5.1. Fransa

Fransa'da acil hallere müdahale ve afet yönetimi, doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı olan Sivil Savunma Müdürlüğünün sorumluluğundadır. Sivil Savunma Müdürlüğü barış, savaş ve kriz dönemlerinde halkın korunmasından birinci derecede sorumlu olup, afet öncesi, afet esnası ve afet sonrası faaliyetlerini yürütecek şekilde teşkilatlanmıştır.

Ayrıca afet ve afette zarar riskini en aza indirme çalışmalarında ilgili bütün bakanlıklar doğrudan sorumludur. Sivil Savunma Müdürlüğünün 3 ana görevi vardır. Bu görevler: her tür doğal riskin önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak çalışmayı sağlamak ve onları harekete geçirmek, can ve mal güvenliği için gerekli olan arama ve kurtarma çalışmalarını başlatmak ve eşgüdüm sağlamak, itfaiye hizmetleriyle ilgili olan mevzuatın gözden geçirilmesi, yenilenmesi ve düzeltilmesini sağlamaktır.

Fransız sivil savunma sisteminde planlama; genel yardım ve acil yardım planları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel yardım planında yer, zaman ve mekan olmayıp, genel esasları kapsayan bir plandır. Her il bir yardım planı hazırlar ve bu planlar valinin emri ile yürürlüğe girer.

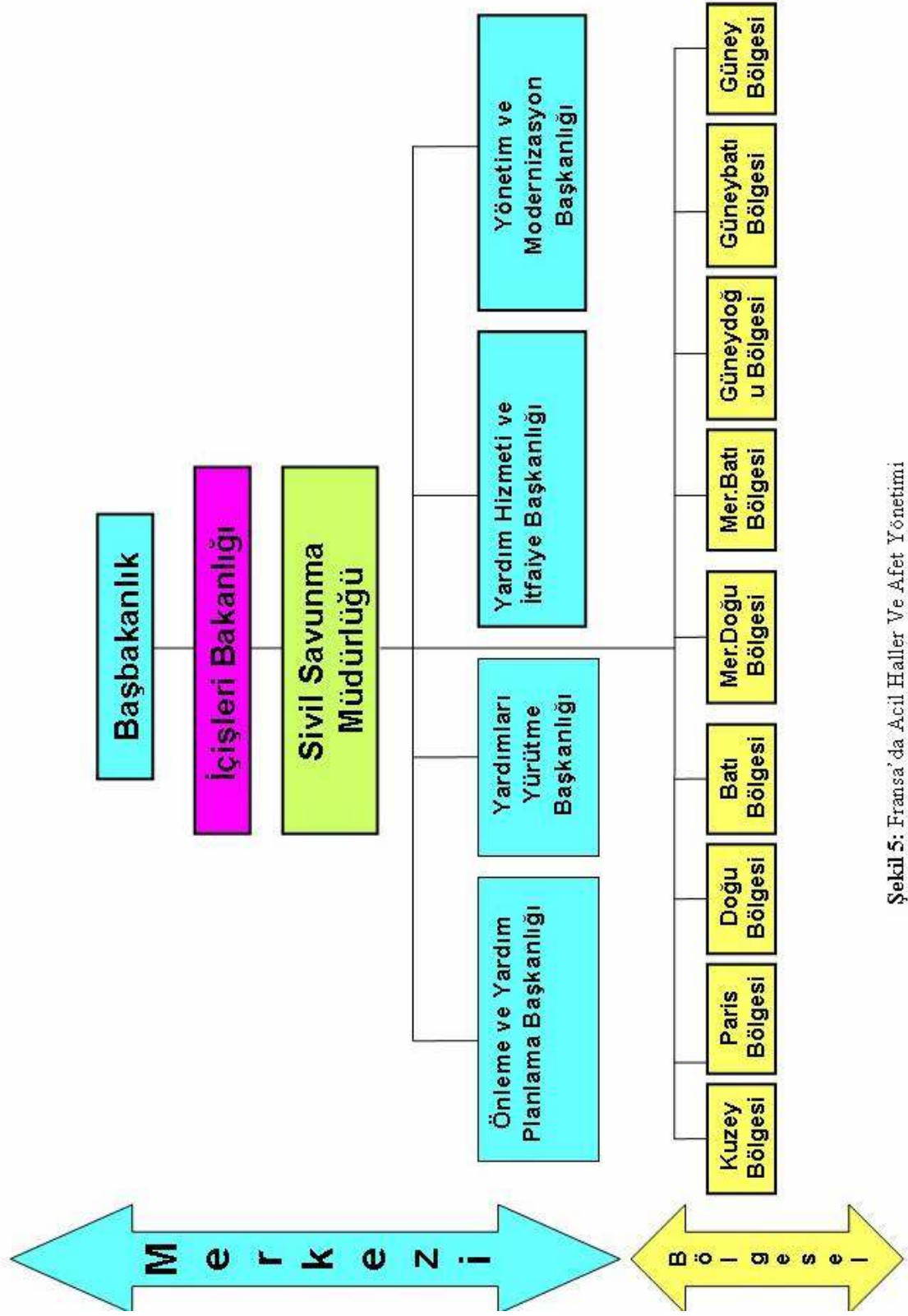
Acil yardım planları, daha acil durumlar ve bölgesel krizler için hazırlanır. Üç çeşit plan hazırlanır. Bunlar liman ve nükleer tesis gibi büyük tesislerin hazırladığı Özel Müdahale Planı, çok yaralı veya ölümlü olan olaylar için hazırlanan Kırmızı Plan, tehlikeli maddelerin nakli, deniz kirliliği gibi bölgesel olmayan riskler için hazırlanan Özel Yardım Planıdır.

²⁸ Şener, Tezer, Kadioğlu, Helvacıoğlu, Trabzon, 2002, a.g.e., s. 83 .

Fransa’da itfaiye teşkilatları, yardım ve müdahale konusundaki esas görevli sivil savunma kuruluşu olarak kabul edilmektedir. İtfaiye teşkilatlarının yapısı Türkiye’den bir hayli değişiktir. Bu kurumların sadece idari ve eğitmen kadroları daimi kadrolu devlet memuru olarak çalışırken geri kalanları gönüllülük esasına dayanan personelden oluşmaktadır. Normal zamanda ücret almayan bu gönüllüler aktif olarak kullanıldıklarında ve eğitim dönemlerinde tazminat alırlar. Aktif hizmet esnasında sosyal güvenlikleri yasalarla güvence altına alınmıştır.

Fransa’nın sivil savunma sistemiyle birlikte özel teşkil edilmiş askeri itfaiye birlikleri de bulunmaktadır. Bu askeri birlikler bünyesinde 24 saat göreve hazır halde bulunan ve havadan taşınabilir Afet Müdahale Müfrezeleri konuşlandırılmıştır.

Fransa’da afet ve acil durumlar üzerine yöneticilere eğitim veren Ulusal Sivil Güvenlik Okulu ve halka eğitim veren Sivil Savunma Kolejleri ile afet yönetim merkezleri de bulunmaktadır. Fransa’da mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 5’te gösterilmiştir.



Şekil 5: Fransa'da Acil Haller Ve Afet Yönetimi

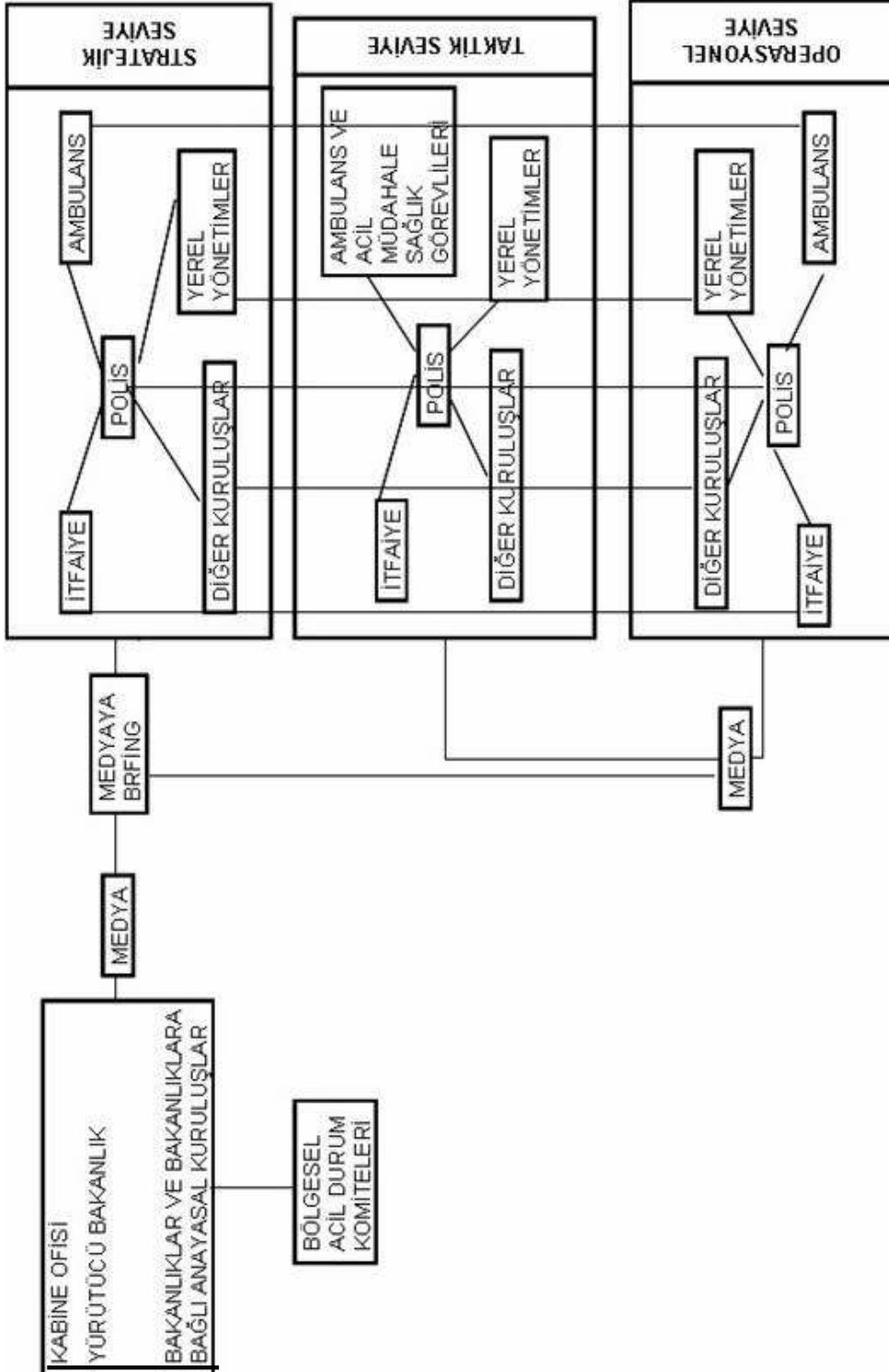
2.5.2. İngiltere

Ülke çapında etkin ve uygulanabilir bir hazırlık ve müdahale sistemi kurulmuştur. Acil durumlar ve doğal afetlere müdahale ile ilgili olarak görev ve sorumlulukları belirleyen bir Ulusal Acil Durum Planı bulunmaktadır. İngiltere’de afet ve acil durumların yönetimi ile görevlendirilmiş tek bir kurum bulunmamaktadır. Doğal afetlerle mücadelede genel olarak sorumlu ve koordinatör makam İçişleri Bakanlığıdır. Ancak esas sorumluluk yerel yönetimlerdeki. İçişleri bakanlığı, doğal afetlere karşı planlama ve uygulama esaslarını belirleyen “Afetlerde Çalışma” isimli bir temel doküman yayınlamıştır.

Bu temel doküman çerçevesinde her yerel yönetim kendi sorumluluk bölgesi içerisinde karşılaşılabileceği doğal afet türlerinin risk analizini yapmakta ve bu analiz sonuçlarına göre her muhtemel doğal afet için planlar hazırlamaktadır. Planlar çerçevesinde doğal afetlere yönelik eğitimin yaptırılmasından yerel yönetimler sorumludur. Yerel yönetimlerin afet ve acil durumlar ile ilgili görevlerini yerine getirmesi İçişleri Bakanlığı tarafında çok sıkı bir şekilde denetlenmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından doğal afet ve acil durum planlarının yapılması ve bu planların değerlendirilmesi ile ilgili esasları içeren yönetmelikler yayınlanmaktadır.

Her yerel yönetim, sorumluluk bölgesindeki özel sektör kuruluşlarıyla yazılı protokoller yapmakta ve bu hususları planlarına yansıtmaktadır. Bu protokollere göre özel sektörün imkanları doğal afetlerde kullanılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kendi aralarında da protokolleri bulunmaktadır. Böylece geniş bir alanda meydana gelecek afetlerde birbirlerine yardım edebilmektedir.

Olası bir afet durumunda kullanılmak üzere normal telefon sisteminden farklı olarak kullanılan, “Hükümet Acil Durum Telefon Sistemi” kritik personelin herhangi bir kriz durumunda cep telefonlarını kesintisiz kullanabilmeleri için tesis edilmiş ayrı bir simkart yazılım sistemi ve “Acil Durum Telsiz Sistemi” mevcuttur. Polis ve itfaiye teşkilatı da doğal afetlerde etkili olabilmek için iyi bir şekilde organize edilmiştir. İngiltere’de tüm bu hazırlıklara ilave olarak, bütün kriz durumlarına yönelik bir şekilde eğitim vermek için kurulmuş olan “İngiltere Acil Durumlar Okulu” bulunmaktadır. İngiltere’de mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 6’da gösterilmiştir.



Şekil 6: İngiltere’de Acil Haller ve Afet Yönetimi

2.5.3. Almanya

Eyaletler arasındaki yapı farklılıkları sebebiyle tek tip bir sistem kurulamamıştır. Afetlerden korunma, kurtarma ve itfaiye hizmetleri için bazı eyaletlerde tek komuta merkezi kurularak bütün acil durumlar bir merkezden yönetilmektedir. Bazı eyaletlerde her ilde bir komuta merkezi, bazılarında iki-üç ilde bir komuta merkezi bulunmaktadır.²⁹

Afet durumunda hangi ilin kime yardım edeceği önceden yasalar ile tespit edilmiş durumdadır. Her ilin bağlı olduğu komuta merkezi belirlenmiş durumdadır. Komuta merkezini hangi birimin (polis, itfaiye, sağlık) yöneteceğine il karar verir. Eyalet yönetimi gerekli eğitimi sağlamak zorundadır.³⁰

Almanya’da sivil savunma ile afetlerden korunma hizmetleri birbirinden ayrılmıştır. Savaş hallerindeki sivil savunmadan merkezi hükümet sorumludur. Afetlerde ortaya çıkan sorunlarda kurtarma ve korunma hizmetleri ise eyaletlerin sorumluluğundadır.³¹

Almanya’da afet hallerinde birlikte çalışan kuruluşlar:

- İtfaiye: 30 bin profesyonel ile yaklaşık 1,1 milyon gönüllü çalışanı bulunmaktadır.

- THW: Kurtarma hizmetlerinde teknik yardım sağlayan bu örgütün 40 bin hazır 10 bin yedek kuvveti var.

Özel Yardım Kuruluşları:

- ASB: 1888’de Berlin’de kurulmuş olan “İşçi Dayanışma/Yardımlaşma Birliği” sendikadan farklı bir kuruluştur.

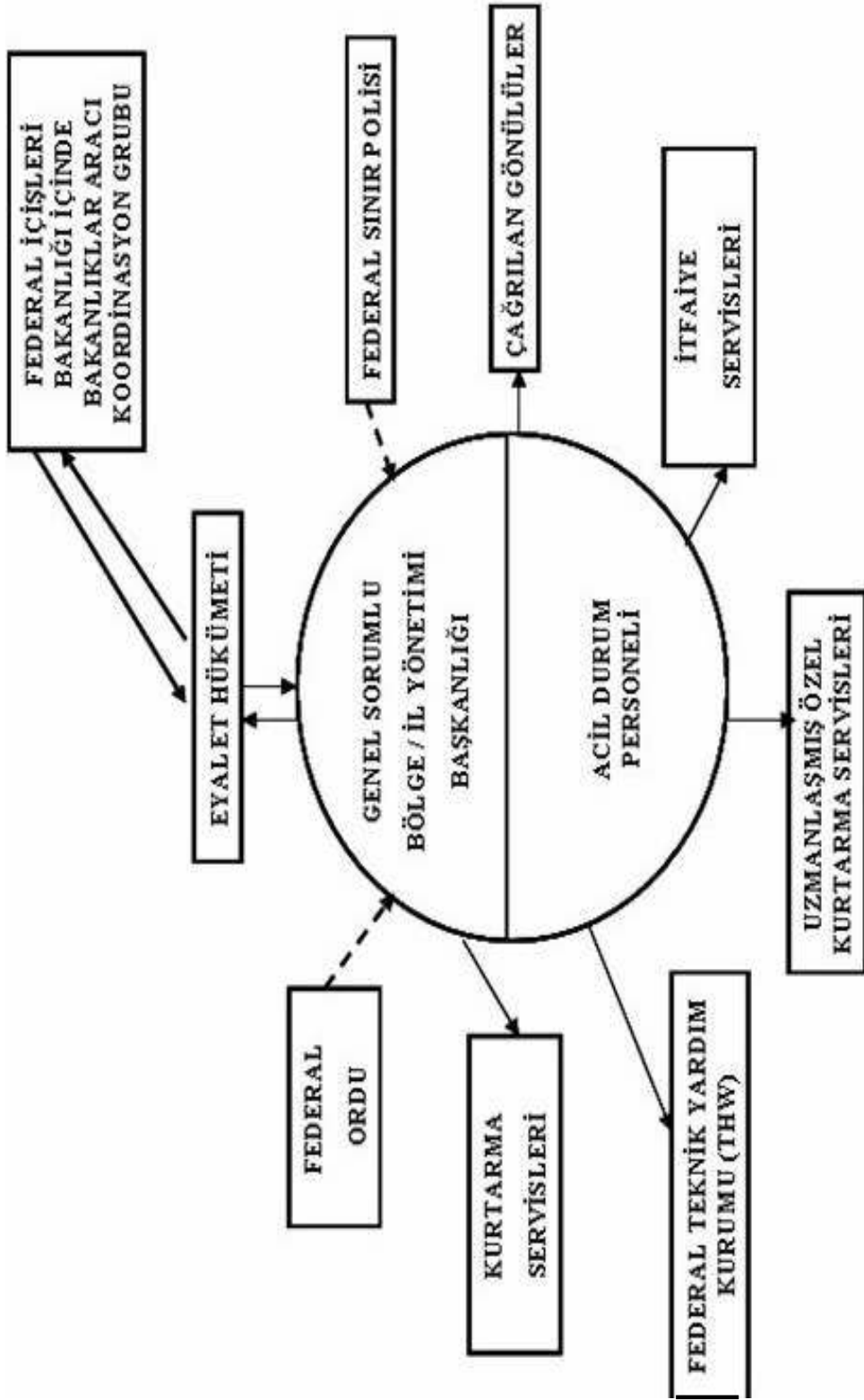
- Alman Kızılhaçı: 1863’te asker yaralı askerlere yardım için kurulmuş. 600 şubesi, 300 bin gönüllüsü vardır.

- Johanitter Kaza Yardımı: Protestan kilisesinin yardım kuruluşudur. 1952’de kurulmuştur. Almanya’da mevcut acil haller ve afet yönetim sistemi Şekil 7’de gösterilmiştir.

²⁹ Süleyman Can Numanoğlu, “Acil Durumlar ve Afetlerde Yönetim: Almanya Örneği” *Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi Kurs Notları*, der. Serdar Esin v.d., Ankara: Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001, s. 71.

³⁰ Akdur, 2001, a.g.e., s. 113.

³¹ Numanoğlu, 2001, a.g.m., s. 72.



Şekil 7: Almanya'da Acil Haller ve Afet Yönetimi

2.5.4. İtalya

İtalya’da afet ve acil durumlar için “Ulusal Sivil Koruma Birimi” kurulmuştur. Bu kuruluş ülkede yürütülen tüm sivil koruma faaliyetleri için kurumsal bir çerçeve oluşturmak amacıyla 1992 yılında kanunla kurulmuştur. Ulusal Sivil Koruma Servisinin genel amacı hayatı, mülkiyeti ve çevreyi doğal veya teknolojik afetlerin veya diğer zararlı olayların yol açtığı hasarlardan korumaktır.³²

İtalyan Ulusal Sivil Korunma Birimi, konuyla ilgili tüm yönetim birimleri ile birlikte araştırma enstitüleri ve sivil toplum kuruluşlarını bir çatı altında toplamaktadır. Başbakan veya İçişleri Bakanı sivil koruma politikaları oluşturulmasından ve Ulusal Sivil Koruma Biriminin faaliyetlerini düzenlemekten sorumludur. Acil durum yönetimi ve kurtarma faaliyetlerinin eşgüdümünü belediye, eyalet, bölge ve ulusal olmak üzere dört kontrol seviyesindeki Operasyon Merkezlerinin işlemleri ile yürütülür.³³

Belediye başkanı ilk seviye acil durum ve koruma otoritesidir. Belediyenin yetki sınırları içerisinde bir acil durum meydana geldiğinde, belediye başkanı kurtarma faaliyetlerinin yönetimi ve eşgüdümünden sorumlu olup durumdan etkilenen nüfusa yardım etmekle yükümlüdür. Bir olayın yerel seviyede ele alınamaması halinde, belediye başkanı eyalet ve bölge seviyesindeki yetkililerden yardım isteyebilir. Afet veya acil durumun büyüklüğüne göre Başbakan acil durumdan etkilenen bölgenin sınırlarını ve önlemlerin süresini belirtmek suretiyle acil durum ilan eder.

2.5.5. Danimarka

Danimarka’da afet ve acil durumlar 1993 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 1995 tarihinde güncellenmiş Afete Hazırlık Yasası çerçevesinde yönetilmektedir. Yasada merkezi yönetimin, bölgesel yönetimlerin, yerel yönetimlerin ve vatandaşların görev ve sorumlulukları tespit edilmiş, kurtarma hazırlık çalışmalarının ve sivil planlama faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin temel prensipler ana hatlarıyla açıklanmıştır. Faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin genel eşgüdüm görevi İçişleri Bakanlığına verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı ve Acil Durum Yönetimi Kurumu ulusal kurtarma hazırlıklarını yönlendirir ve belediye seviyesinde yapılan hazırlıkları denetler. Bölgesel

³² **Gülkan, Balamir, Yakut**, 2003, a.g.e., s. 46.

³³ gös.yer.

afete hazırlık sistemi Ulusal Kurtarma Birlikleri için tespit edilen 6 bölge merkezinden oluşur. Belediyelerde yerel meclisler tarafından kurtarma hazırlıklarını düzenlemekle görevlendirilen hazırlık komisyonları bulunmaktadır. Belediyeler kurtarma görevlerinin bir kısmını özel şirketlere devredebilir. Ancak bu anlaşmalar Acil Durum Yönetimi Kurumu tarafından onaylanmalıdır.³⁴

Afetlerin meydana gelmesi durumunda ilk müdahale belediyeler tarafından oluşturulan hazırlık merkezleri tarafından yapılmaktadır. Büyük boyutlu afetlerde Ulusal Kurtarma Birlikleri göreve çağrılır.

Danimarka’da askerliğini yapan gençler Ulusal Kurtarma Birlikleri’nin verdiği 3 ila 6 aylık eğitime katılırlar. Ayrıca Acil Durum Yönetimi Kurumu her yıl eğitim programları ve kursları düzenler. Bu kurslara profesyonel personel ve gönüllüler katılır.

3.TÜRKİYE’DE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Yerküre üzerinde Türkiye'nin bulunduğu alan bütün jeolojik devirler içinde en hareketli olan sahadır. Bu nedenle Türkiye coğrafyası tarih boyunca, başta depremler olmak üzere birçok doğal afete maruz kalmıştır. Anadolu topraklarında doğal afetler medeniyetlerin yok olmasına dahi sebep olmuşlardır. Bu çerçevede Türkiye’de afet ve acil durum yönetimi tarihsel bir bakış açısı ile ele alınmalıdır.

Dünya’da 1960’lı yıllardan sonra afetlerle mücadelede ana strateji olarak “Zarar Azaltma” stratejisi kabul edilmiştir. Türkiye’de ise afetler olduktan sonra, arama-kurtarma ve acil yardım, iyileştirme ve yeniden inşa faaliyetlerine ağırlık veren “Yara Sarma” stratejisinin uygulanmasına devam edilmektedir. Ayrıca, zarar azaltma amacıyla yapılması gereken çalışmaların gerek merkezi gerek yerel düzeyde sürekli ihmal edilmiş olduğu da görülmektedir.³⁵

Türkiye’de afet ve acil durumlar ile ilgili çalışmaları önemli politika ve anlayış değişiklikleri göstermesi açısından aşağıdaki dört dönemde incelemek mümkündür.

1) 1944 yılı öncesi,

³⁴ **Gülkan, Balamir, Yakut**, 2003, a.g.e., s. 89.

³⁵ *Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 6.

- 2) 1944–1958 yılları arası,
- 3) 1959–1999 yılları arası,
- 4) 1999 yılı sonrası.

3.1. 1944 Yılı Öncesi

Doğal afetler ve özellikle depremlerden etkilenen insanlara yardım etmek geleneği çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Bu konudaki ilk yazılı örnek, 14 Eylül 1509 yılında meydana gelen İstanbul depreminde görülmektedir. Padişahın çıkardığı bir fermanla harap olan kentin yeniden imarı için 50 bin usta görevlendirilmiş ve 14-60 yaşları arasındaki erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları emredilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğal afetler sonucunda halka padişah fermanı ile yardımlar yapıldığı görülmektedir. Ancak yapılan bu yardımlar doğal afet zararlarının afetler olmadan önce azaltılması çalışmaları ile ilgili olmayıp, afetler olduktan sonra yapılan yardımlar olarak kendini göstermektedir.³⁶

Ancak 19. yüzyılda şehirleşmenin bazı kurallara bağlanması gereği duyulmuş ve 1848’de “Ebniye Nizamnamesi” yayınlanmıştır. 1882 yılında çıkarılan bir nizamname ile de uygulama Osmanlı Devleti sınırları içerisindeki tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır.³⁷ Ebniye Nizamnamesi doğrudan afet olayının kendisine yönelik bir düzenleme değildir. Dolaylı olarak şehirleşmeye ve yerleşmeye bir düzen getirdiği için afet zararlarının azaltılması ile ilişkilendirilebilir.³⁸

Birinci Dünya Savaşı sonrasında, 1923 yılından Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından 1940’lı yıllara kadar doğal afetlere müdahale ve iyileştirme çalışmaları Kızılay Derneği aracılığı ile yürütülmüştür.

Anadolu’da 1944’e kadar olan süreç içerisinde afetlere müdahale ile ilgili olarak yapılan çalışmaları şu şekilde sıralamak mümkündür:³⁹

- 1509 yılı, İstanbul Depremi (20’şer altın Yardım ve Ev Yapma Usulleri)
- 1848 yılı, Ebniye Nizamnamesi (Yerleşim Kuralları - İstanbul İçin)

³⁶ *Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can Ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*, Ankara: TBMM Başkanlığı, 1997, s. 6.

³⁷ *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s. 42.

³⁸ **Cevat Geray - Haluk Sucuoğlu, Oktay Ergünay**, “Deprem”, *Mülkiye Dergisi*, c.XXIII, (1999), s. 166.

³⁹ *Doğal Afetler Genel Raporu*, Ankara: Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği, 1997, s. 21.

- 1858 yılı, Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Kızılay Derneği)
- 1877 yılı, Yerleşim Kuralları (Bütün Belediyeler İçin)
- 1882 yılı, Ebniye Kanunu (Altyapı Standardı)
- 1930 yılı, 1580 sayılı Belediye Kanunu (Yapılaşmaya Denetim Görevi)
- 1939 yılı, Yapı ve İmar İşleri Reisliği'nin Kuruluşu
- 1939 yılı, Erzincan Depremi Dolayısıyla Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun (Depremde Zarar Görenlere Karşılıksız Yardım)
- 1943 yılı, 4373 Sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu

Türkiye’de 1941, 1942 ve 1943 yıllarında su baskınlarının meydana gelmesi üzerine 14 Ocak 1943 tarihinde Cumhuriyet döneminde ilk kez su baskınlarına karşı olay olmadan önce alınacak tedbirler ve afet sırasında yapılacak çalışmalara esaslar getiren 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun cumhuriyet döneminde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik bir çalışma olarak afet yönetimine bakış açısının değişmeye başladığını gösteren ilk örnektir.

3.2. 1944- 1958 Yılları Arası

1939-1944 yılları arasında 26 Aralık 1939 Erzincan Depremi ile başlayıp 7 ay gibi kısa aralıklarla Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik, Bolu-Gerede depremleri ile toplam 43,139 kişi hayatını kaybetmiş, 100,000 kişi yaralanmış ve yaklaşık 200,000 civarında yapı yıkılmış veya ağır hasar görmüştür.⁴⁰

Bu depremlerin çok büyük can kayıplarına yol açması üzerine, sorunun sadece yapı standartlarının iyileştirilmesi ile aşılamayacağı deprem zararlarının azaltılması konusunda yeni düzenlemelerin gerektiği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine 22 Temmuz 1944 tarihinde “4623 Sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. 1943 yılında çıkarılan 4373 sayılı kanundan sonra bu kanun ile artık afet meydana gelmeden önce çalışma yapılması gerektiği kabul edilmiş oluyordu. Bu kanun ana hatlarıyla; ülkede deprem bölgelerin belirlenerek yayınlanması, buralara yapılacak yapılar için özel kuralların deprem yönetmelikleri olarak

⁴⁰ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 44.

yayınlanması ve uygulanması zorunluluğu, her il ve ilçe için acil yardım ve kurtarma programlarının önceden hazırlanması, belediyelerin yeni gelişme alanlarında jeolojik etütler yapılmasının zorunlu hale getirilmesi gibi zarar azaltıcı önlemleri depremler olmadan önce almayı zorunlu kılmaktadır. Kanun aynı zamanda, depremler sırasında yapılacak işleri, yönetici ve halkın görev ve sorumluluklarını esasa bağlamıştır.⁴¹

4373 sayılı yasanın çıkarılmasından sonra, 1945 yılında Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritası çıkarılmıştır. 1949 ve 1953 yıllarında bu harita iki kez güncellenmiştir. 1953 yılı değişikliğinde deprem bölge katsayısı 0,10 dan 0,08'e indirilerek güvenlikten taviz verilmiştir.⁴²

1950'li yılların ortalarından itibaren sanayileşme, tarımda makineleşme, büyük şehirlere göç ve hızlı kentleşme nedeniyle, 4623 sayılı yasa ile getirilen önceliklerin önemi azalmış ve yerleşme ve yapılaşmaların denetimi göz ardı edilmiştir.

4623 sayılı yasa ayrıca belediyelere imar kanununun yanı sıra deprem yönetmeliklerinin de uygulanması ve yapıların hem projelendirme hem de uygulama aşamalarında etkin bir şekilde denetlenmesi görevini vermiştir. Buna rağmen, hızlı nüfus artışı, plansız sanayileşme, belediyelerin iyi eğitilmiş teknik personele sahip olmamaları, politik baskılar, kaynak yetersizliği gibi nedenlerle belediyeler yerleşme ve yapı denetimi konularındaki görev ve sorumluluklarını bütünüyle göz ardı etmişlerdir.⁴³

1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği'nde bir "Deprem Bürosu" kurulmuş daha sonra 1955'de bu büro deprem, sel ve yangınla ilgili bir şube haline dönüştürülmüştür. Ayrıca 1953 yılında bakanlığa bağlı "Su İşleri Reisliği" yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yöntemlerle yararlanmak amacıyla "Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü" haline getirilmiştir.

Şehirlerde hızlı göç ve kaçak yapılaşma nedeniyle yürürlükte olan 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ihtiyaca cevap veremez duruma gelmiştir. Bu nedenle 1956'da 6785 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır. 1958 yılında da 7116 sayılı yasa ile görevleri arasında afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak olan "İmar ve İskan Bakanlığı" kurulmuştur. Afetler ile ilgili olarak bu dönem içerisindeki önemli bir

⁴¹ *Doğal Afetler Genel Raporu*, a.g.e., s. 23.

⁴² *Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s. 45.

⁴³ gös.yer.

gelişme de 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu’nun çıkarılması olmuştur. Bu yasa ile İçişleri Bakanlığı’na bağlı “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü” kurularak, müdürlüğe savaş ve seferberlik hallerindeki görev ve sorumluluklarının yanı sıra doğal afetlerde de arama-kurtarma ve acil yardım gibi görevler verilmiştir.

3.3. 1959- 1999 Yılları Arası

1959 yılı sonrası, Türkiye’de doğal afet zararlarının azaltılması için önemli politika değişikliklerinin yaşandığı ve uluslararası alandaki gelişmelere paralel ilerlemelerin sağlandığı yıllar olmuştur.

Doğal Afetler konusundaki en önemli yasal gelişme 15.5.1959 tarihinde, bugün de çeşitli değişiklikler yapılarak halen yürürlükte olan, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”un çıkartılması olmuştur. Kısaca “Afetler Kanunu” olarak bilinen bu yasayla afetlere karşı çıkarılmış bulunan birçok yardım yasası bir araya toplanmıştır. Ayrıca yasa deprem ve sel dışında diğer doğal afetleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Afet zararlarının azaltılması için afet öncesi, esnası ve sonrasında yapılması gereken işleri açıklayan bu kanun, daha önce yapıldığı gibi her afet olayında yeni bir yardım kanununun çıkarılmasını önlemek amacıyla Bütçe dışında bir “Afet Fonu” oluşturulmasını öngörmüştür. Bu fonun ana gelir kaynakları aşağıdaki gibidir:⁴⁴

- Genel bütçeden her yıl aktarılan ödenekler,
- KİT bilanço karlarının % 3’ü,
- Bağışlar,
- Borçlandırılan vatandaşların geri ödemeleri,

1972 yılı içerisinde afetler fonuna ilave olarak, 1571 sayılı yasayla, gelirleri sigara, içki, çay gibi tek el ürünlerinden alınan ek bir vergi ile bir “Deprem Fonu” da oluşturulmuştur.

Doğal afetlerle ilgili görevlerin daha etkin yürütülmesi için, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı olarak, 1965 yılında “Afet İşleri Genel Müdürlüğü”, 1971

⁴⁴ *Doğal Afetler Genel Raporu* , a.g.e., s. 26.

yılında ise doğrudan Bakanlığa bağlı olacak “Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı” kurulmuştur.

Daha sonra bu Enstitü, Daire Başkanlığı halinde örgütlenerek Afet İşleri Genel Müdürlüğü’ne bağlanmıştır. Bu kuruluş, Türkiye’de deprem zararlarının azaltılması konusundaki araştırma-geliştirme faaliyetlerini, üniversiteler ve diğer ilgili araştırma kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği halinde yürütmekten sorumludur.⁴⁵

Deprem Araştırma Enstitüsü’nün kuruluşundan sonra, 1972 yılında, ülke için yeni bir deprem tehlike haritası hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Bu harita Türkiye’yi, bir risksiz ve altıdan-dokuz şiddetine kadar dört riskli bölge olmak üzere, toplam beş bölgeye ayırmaktadır. Deprem riski haritası, 1996 yılında Deprem Araştırma Dairesi ve Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nin ortaklaşa yaptıkları bir çalışma ile yenilenmiştir.

Bu dönem içerisinde gelişmelere paralel olarak, 1965 yılında İstanbul Teknik Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi ve Boğaziçi Üniversitesi’ne mensup bilim adamı ve araştırmacıların girişimi ve Bakanlığın desteği ile depremlere yönelik araştırma faaliyetlerinde Bakanlığa bilimsel danışmanlık yapmak üzere “Deprem Mühendisliği Türk Milli Komitesi” kurulmuştur. 1974 yılında da Bakanlık ile Orta Doğu Teknik Üniversitesi arasında imzalanan bir protokol ile bu üniversitede “Deprem Mühendisliği Araştırma Merkezi” oluşturulmuştur. Bu dönem içerisinde, 7269 sayılı Afetler Kanuna göre yedi adet yönetmelik hazırlanarak afet öncesi ve sonrasında afet yönetiminin etkinliği sağlanmaya çalışılmıştır.

3.4. 1999 Yılı Sonrası

17 Ağustos 1999 tarihinde saat 03:02’de Kocaeli il merkezinin 12 km. güneydoğusunda Kuzey Anadolu Fayı üzerinde meydana gelen ve bunu 12 Kasım 1999 tarihinde Bolu-Düzce’de izleyen depremler, Türkiye’nin tarihi boyunca yaşadığı en büyük felaketlerdendir. BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA) depremi son 60 yılın en büyük felaketi olarak nitelendirmiştir.⁴⁶

Marmara Depremi olarak da bilinen bu deprem İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Bursa, Zonguldak, Eskişehir ve Yalova şehirlerinde etkili olmuştur. Türkiye

⁴⁵ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 46.

⁴⁶ “On Milyar Dolarlık Sarsıntı”, *Finans Dünyası Dergisi*, sayı Eylül, (1999), s. 27.

sanayileşmesinin lokomotif olan bölgede nüfus yoğunluğunun fazla olması büyük can ve mal kaybına neden olmuştur. 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremlerinde 18.243 kişi yaşamını yitirmiş, 48.901 kişi de yaralanmıştır. 329.216'sı konut, 48.663'ü işyeri olmak üzere toplam 377.879 birim çeşitli derecelerde hasar görmüştür.⁴⁷ Her 100 yapıdan 42'si depremde etkilenmiş, 33'ü yıkılmıştır. Deprem bölgesinde yaşayan insanların % 80'i şehir merkezlerinde, % 20'si köylerde yaşamaktadır. Türkiye nüfusunun yaklaşık dörtte biri, çeşitli oranlarda bu depremlerden etkilenmiştir. En fazla can kaybı Kocaeli ve Sakarya illerinde olmuştur.⁴⁸ Depremi ilk verilere göre ülke büyümesine etkisi 1999 yılı için % 1'lik gerilemedir. Kamu finansmanı üzerindeki yükü ise 6,2 milyar dolar olarak hesaplanmıştır.⁴⁹

1999 Depremleri sonrası Türkiye'de afet yönetimi ve afet risklerinin azaltılması konularına ilgi artmıştır. Afetler sonrasında yeni düzenlemelere başvurma alışkanlığı 1999 depremlerinde güçlü bir biçimde tekrarlanmıştır.

Depremi yol açtığı büyük can ve mal kayıpları, deprem bölgesinin genişliği ve nüfus yoğunluğu, ortaya çıkan ihtiyaçların hızla karşılanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Hükümet bunun için TBMM'den Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarılması yetkisini 4452 sayılı yetki yasası ile almıştır. Hükümete başlangıçta, üç ay süre için verilen KHK çıkarma yetkisi daha sonra dört ay daha uzatılmıştır. Bu süreçte Hükümet tarafından birçok kanun, KHK, tüzük ve yönetmelik çıkarılmıştır.⁵⁰ Burada sadece önemli olarak değerlendirilenlere yer verilecektir.

Zorunlu Deprem Sigortası (27 Aralık 1999, KHK no: 587): Bu KHK ile Türkiye'de ilk kez deprem zararlarının ekonomik maliyetlerinin karşılanmasında yalnızca kamu kaynaklarının kullanılması politikasından vazgeçilmiş ve belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisindeki konut sahiplerinin deprem hasarlarına karşı evlerini sigorta ettirmeleri zorunluluğu getirilmiştir. KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten sonra evlerini zorunlu deprem sigortası yaptırmayan mülk sahipleri, evleri depremde zarara uğradığı takdirde, devletten yeni konut yapımı veya hasar gören konutların

⁴⁷ *Depremler 1999: 17 Ağustos Ve 12 Kasım Depremlerinden Sonra Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarının Yapılan Çalışmalar*, Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, 2000, s. V.

⁴⁸ *Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler*, Ankara: DPT IV. İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, 2004, s. 6.

⁴⁹ "Depremi Kamu Finansmanı Yüklü 6,2 Milyar Dolar", *Finans Dünyası Dergisi*, sayı Ekim (1999), s.43.

⁵⁰ *Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s.54.

onarımı için yardım alamayacaklardır. Bu KHK ile bir zorunlu deprem sigortası havuzu oluşturulmuş ve bu havuzun yönetimi için de “Doğal Afet Sigortaları Kurumu” (DASK) kurulmuştur.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (10 Nisan 2000, KHK no:595): 1999 depreminden sonra Türkiye’de doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik en etkili ve düzenleme yapı denetimi hakkındaki bu yeni düzenlemedir.⁵¹ Amacı Türkiye’de depreme dayanıklı, kaliteli ve güvenli yapı elde etmek, denetimsiz ve kaçak yapı yapılmasını önlemek, tüketici konumunda olan bina sahiplerinin kusurlu yapımlar nedeniyle uğrayacakları kayıpları sigorta sistemi aracılığıyla karşılamak, mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin kalitesini artırmaktır.

Bu KHK, Anayasa Mahkemesi’nin 24.5.2001 gün ve E. 2000/35, K. 2001/90 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Ancak kısa bir süre sonra Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nca, 2001 yılında 4708 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.

Afet Yönetimi ile İlgili Olarak Yeni Bir Merkezi Kurum Kurulması (14.06.2000KHK No: 583 ve 600): 583 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı adı altında kurulan bu kurum, daha sonra 600 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü (TAY) adını almıştır.

İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün Mevcut Arama-Kurtarma Kapasitesinin Geliştirilmesi (27.12.1999, 586 sayılı KHK ve Nisan 10.04.2000, 596 Sayılı KHK): Her iki KHK amacı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün arama-kurtarma kapasitesini, ülke ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde geliştirmektir. Bu kararnamelerden sonra Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nce Adana, Afyon, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van illeri olmak üzere 11 ilde, iyi eğitilmiş ve donatılmış 100-120 personelden oluşan, bölgesel arama-kurtarma birlikleri kurulmuştur. Bu KHK’ler, her ildeki Sivil Savunma Müdürlüklerinin emrinde 10-20 personelden oluşan yerel arama-kurtarma timlerinin kurulmasına imkan sağlamıştır.⁵²

⁵¹ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s.55.

⁵² Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s.57.

Ulusal Deprem Konseyi (UDK) Kurulması: Başbakanlık tarafından 21 Mart 2000 tarih ve 2000/9 sayılı genelge ile ilgili üniversiteler, kamu araştırma kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek odalarının belirleyeceği kişiler arasından seçilecek 20 kişiden oluşan bağımsız bir Ulusal Deprem Konseyi kurulması kararı verilmiştir. Ana amacı, depremlerle ilgili güncel konularda bilim adamları arasında süregelen tartışmalar ve deprem tahminlerinin bilimsel açıdan değerlendirilmesi, sonuçlarının yetkililere ve kamuoyuna bilimsel etik ve sağduyu çerçevesi içerisinde açıklamasıdır. Konseyin 8'i yerbilimci 8'i inşaat mühendisi 4'ü de (mimar, sosyal bilimler, tıp gibi) diğer alanlardan olmak üzere 20 uzmandan oluşturulması esası belirlenmiştir. Ulusal Deprem Konseyi'nin oluşturulması ve sekretarya hizmetlerinin yürütülmesi görevi ise TÜBİTAK'a verilmiştir.

Türkiye, BM İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) Deklarasyonuna attığı imza ile afetler karşısında giderek artan korumasızlığa karşı insan yerleşmelerini daha güvenli, daha sağlıklı ve yaşanabilir kılmayı hedeflediğini ifade etmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için, gerekli planlama mekanizmaları ve kaynakları sağlayarak doğal afetlerin ve diğer acil durumların insan yerleşimleri üzerindeki etkilerini hafifletmeyi, afetten etkilenen yerleşimleri gelecekteki afetlerle ilgili riskleri azaltmayı taahhüt eden siyasi iktidarlar, bu konuda kendilerinden beklenen çabayı gösterememişlerdir.

3.5. Kalkınma Planlarında Afet ve Acil Durum Yönetimi

Ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı, sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını amaçlayan bu planlar, kalkınmayı yakından ilgilendiren yerleşme, kentleşme ve fiziki çevrenin sağlıklı yapıya kavuşturulması konularında öneriler getirmekte ve bu konuların gelişme stratejileri ile bütünleşmesi için çerçeve sunmaktadırlar.⁵³ Ülkelerin afet politikaları ve planlarının nasıl geliştirileceği kalkınma planları ile belirlenmektedir.

⁵³ İ. Bakır Kanlı - Yücel Ünal, “Üst Düzey Planlama Sistemi ve Afet Yönetimi İlişkileri”, *İTÜ Dergisi*, c.3/sayı 1, (2004), s. 107.

Kalkınma planlarının çoğunda, doğal afetler ile ilgili sorunlar ve çözümleri için uygulanacak politikalar ayrı birer başlık halinde yer almamaktadır. Bu sorunlar daha çok, şehirleşme, çevre ve konut politikalarıyla ilgili bölümlerde ele alınmaktadır. Kalkınma planlarında konu ile ilgili genel yaklaşım da devletin bir sigorta kurumu gibi daha çok zararların tazmin edilmesi ile görevli olması gerektiği yönünde olmuştur.

1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan, 1977 yılına kadar olan ilk üç dönemde afet yönetimi konusu üzerinde hiç durulmamıştır. Hatta kalkınma planları içerisinde en kapsamlısı olarak da kabul edilebilecek olan ve Türkiye'nin hemen her sorununa değinilen Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) dahi konu üzerinde durulmaması dikkat çekicidir.⁵⁴

Oysa ki afet etkilerinin azaltılmasında temel ilkeler, yatırım ve yerleşmelerin yer seçim kararlarının afete duyarlı bir planlama anlayışı ile verilmesi, nüfusun dengeli dağıtılması, ekonomik eylemlerin ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasının önlenmesi, sağlıklı ve yaşanabilir çevrelerin oluşturulmasıdır. Bunun koşulu, sağlıklı kentleşmenin önüne geçmektir. Tüm bu sorunların çözüm kaynağı ise, ulusal boyuttaki kararlardır.⁵⁵

Afet zararlarının ancak afetler olmadan önce alınacak koruyucu ve önleyici önlemlerle azaltılabileceği, bunun için de mutlaka yerleşme ve yapılaşmaların denetlenmesi gerektiği gerçeği ilk kez Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla (1979-1983) kavranmıştır. Planda, konut standartlarında doğal afetlere ve özellikle depremlere duyarlı yörelerde, yeni yapılacak konutlarda özel standart ve yönetmeliklerin uygulanması ve mevcut yapılarda dayanıklılığı arttıracak onarım ve güçlendirme çalışmalarının yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu konulardaki çalışmalara yıllık programlarda yeterli kaynak ayrılmadığı için, bu dönem içerisinde etkili hiçbir çalışma yapılmamıştır.⁵⁶ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulandığı dönem içerisinde, Erzurum ve Kars illerinde 30 Ekim 1983'de deprem meydana gelmiştir. 3241 yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi sonucu 1155 vatandaşımız hayatını kaybetmiş ve 1142 kişi de yaralanmıştır. Ayrıca, Türkiye'nin çeşitli yörelerinde inşa edilmiş 16 adet betonarme yapının kendiliğinden çökmesi ve özellikle de 3 Ocak 1983 günü

⁵⁴ *Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s.59

⁵⁵ **Kanlı - Yücel**, a.g.m., s. 107.

⁵⁶ *Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, a.g.e., s. 9.

Diyarbakır’da kendiliğinden çöken 7 katlı bir yapıda 89 kişinin hayatını kaybetmesi, kaçak, düzensiz yerleşme ve yapılaşma sorununu yeniden gündeme getirmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ile sorunun yalnızca konut sektöründe ve de yalnızca köy konutlarında mevcut olduğu mantığı ile hareket edilmiştir. Birinci derece afete maruz bölgelerde yer alan köylere öncelik verilerek, köy konutu tiplerinin geliştirileceği hükümleri planda yer almıştır.

Ancak, yıllık programlarda bu konuda hiçbir çaba gösterilmediği gibi, 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu çıkarılmış ve bu kanunla yerleşme ve yapılaşmalar üzerindeki denetim tamamen ortadan kaldırılarak, tüm yetkiler “*bırakınız yapsınlar*” anlayışı içerisinde yerel yönetimlere devredilmiştir. Ayrıca, yine bu dönemde çıkarılan çok geniş kapsamlı bir imar affı ile tüm kaçak yapılar yasal hale getirilmiş ve kaçak yapı yapmak adeta teşvik edilmiştir.⁵⁷

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) döneminde ise, afet zararlarının azaltılmasına ilişkin ilke ve politikalara önem verildiği görülmektedir. Yapı denetimindeki mevcut aksaklıkların giderilebilmesi için yeni bir yapı denetim sisteminin geliştirileceği, inşaatlarda standart dışı malzeme kullanılmasının kesinlikle önleneyeceği, ülke şartlarına uygun prefabrike yapıların teşvik edileceği gibi hususlar öngörülmüştür.

Ancak dönem içerisinde yeni bir yapı denetimi sistemi geliştirilememiş ve çeşitli çabalara rağmen inşaat sektöründe standart dışı malzeme kullanımı önlenememiştir. Bu dönemde, prefabrike veya tünel kalıp yapı sistemleri teşvik edilmiş, yapılarda hazır beton kullanımı yaygınlaşmış, deprem ve diğer afet zararlarının azaltılabilmesi için 1990 yılında bir “Milli Plan” hazırlanmıştır.

1992 yılında ilk kez profesyonel sivil savunma birlikleri geliştirilip, donatılmaya başlanmıştır. Ancak 1992 yılında afetler, deprem ve sivil savunma fonları genel bütçe içerisine alınarak, doğal afet zararlarının azaltılması çalışmalarındaki ana mali kaynağı oluşturan bu fonlar kullanılamaz hale getirilmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) bu döneme kadar hazırlanan kalkınma planları içerisinde deprem ve diğer afet zararlarının azaltılması çalışmalarına en kapsamlı olarak değinen, afet sorunları ve uygulanması gereken politikalara gerçekçi yaklaşımlar getiren plandır.

⁵⁷ Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 10.

Daha etkin ve günün ihtiyaçlarına cevap verebilen bir afet yönetim sistemi kurulması için, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Nedeniyle Alınacak Tedbirler ile Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un yeniden düzenlenmesi esasları belirlenmiş ve bu konuda ilgili kurumlara görev verilmiştir. 1995 yılında Senirkent çamur akması, Dinar depremi, İstanbul ve İzmir'de yaşanan su baskınları, 1996 yılında Amasya-Çorum depremi üzerine, 1997 yılında bir meclis araştırması açılmıştır. Bu araştırma sonunda Türkiye'de afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirleri tüm yönleriyle ortaya koyan bir rapor hazırlanmıştır. Rapor bir nevi stratejik belge mahiyetinde olmasına rağmen, Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar gerekçesiyle yıllık programlarda iyileştirici herhangi bir çalışma yapılmamıştır.⁵⁸

Bu dönemde plan içinde yer alan hususlarda yeterli iyileşmeler yapılamadığından, Marmara ve Düzce Depremleri'nin bilançosu çok ağır olmuştur.

Yaşanan son afetler ışığında ve özel ihtisas komisyonlarının hazırladığı raporlar ile ayrıntılı olarak ele alınarak hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2006) konu “Doğal Afetler” başlığı altında ele alınmıştır. Planda afet yönetimi ile ilgili olarak amaç, ilke ve politikalar şu şekilde belirlenmiştir:

Afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik sosyal, hukuki, kurumsal ve teknik yapının oluşturulması için etkili önlemler alınması ve eşgüdümün tek elden sağlanması temel ilkedir.

Sürekli ve sistemli eğitim çabaları ile afetlere karşı halk eğitimi toplumsal etik kurallarını da kapsayacak şekilde sürdürülecektir.

Kaynakları afet öncesinde bilinçli ve planlı bir biçimde kullanılarak, afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Afetlere dayanıklı yapı tasarımı konularına daha fazla ağırlık verilmesi sağlanacaktır. Meslek etiği kavramlarını yerleştiren programlara yer verilecektir.

Yapı stokunun büyük bir bölümü yeterli deprem güvenliği taşımadığından, yapıların depreme dayanıklılığı sistematik bir biçimde güçlendirilecektir.

Afet sırasında afet zararlarının azaltılması amacıyla hızlı, etkili ve planlı bir kurtarma ve ilk yardım çalışmasını kapsayan, afet sonrasında afetin neden olduğu ekonomik, toplumsal ve psikolojik hasarların giderilmesine yönelik çalışmaların yer

⁵⁸ Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 62.

aldığı, mevcut hukuki ve kurumsal yapı ile uyumlu, Ulusal Olağanüstü Hal Planı çalışmalarını da içeren bir afet yönetim sistemi oluşturulacaktır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile hedeflenen hukuki ve kurumsal düzenlemeler ise şu şekildedir:

Mühendislerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen Mühendislik ve Mimarlık Yasası ile meslek odalarının görev ve yetkilerini belirleyen Türk Mühendis ve Mimarlar Odası Birliği Yasası yeniden düzenlenerek “Yetkin Mühendislik” kavramı getirilecektir.

İmar Yasası, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve kurallara aykırı uygulama yapanların sorumluluklarını ve bunlara uygulanacak yaptırımları da içerecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

Belediyeler Kanunu ile Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek biçimde yeniden ele alınacaktır.

Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanununda ilgili maddeler yapıda denetim, sorumluluk ve sigorta konuları bakımından gözden geçirilerek gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Konutu hasar gören herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta durumuna getiren 7269 sayılı Kanun’un ilgili bölümü değiştirilerek kamunun sorumluluk alanı daraltılacaktır.

Diğer ülkelerdeki kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yapabilecek bir ulusal afet bilgi sistemi ve ulusal afet haberleşme sistemi oluşturulacaktır.

3.6. Türkiye’de Mevcut İdari Yapı

Afet yönetimini içeren bütün unsurların sorumluluğu, esas olarak, afetin meydana geldiği ülkenin hükümetine aittir.⁵⁹ Türkiye’de afetin büyüklüğüne göre

⁵⁹ Nilgün Sarp, *Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi*, Ankara, 1999, s.15.

değişik devlet kademelerinin katkısına dayalı hiyerarşik bir afet yönetim sistemi kurulmuştur.⁶⁰

Olaylara müdahale ve sorumluluklar, meydana gelen afetlerin neden olduğu zararın büyüklüğüne bağlı olarak aşağıdan yukarı doğru yayılmaktadır. Sınırlı zararlara neden olan küçük afetler sonrasında ilk müdahale kaymakamların başkanlığındaki ilçe kurtarma ve yardım komiteleri tarafından yapılmaktadır. İlçenin müdahale kapasitesini aşan olaylarda ise valilerin yönetiminde olan il kurtarma ve yardım komiteleri devreye girmekte ve ilin imkanları afet bölgesine yönlendirilmektedir. İlin de kapasitesini aşan büyük olaylarda ise Başkent'te Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu toplanmakta ve karşılanamayan ihtiyaçlar merkezden verilen talimatlarla civar iller veya doğrudan merkezdeki kurum ve kuruluşlar tarafından karşılanmaktadır. Bu kurumsal çerçeve 1959 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 7269 sayılı yasa ve 1988 tarihli yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Türkiye'de afet yönetiminin gelişme biçimi iki temel özellik göstermektedir. Birincisi, bu önlemlerin hemen hepsi acil durum ve sonrasına odaklanmıştır. İkincisi, getirilen önlem ve kurumlaşma zaman içinde kısmi düzeltmeler biçiminde olduğu için sistemli bir bütünlük oluşturulamamış; çalışmalar yer yer örtüşen, hatta çok başlılıklara yol açan bir yapılanma kapsamında yürütülmüştür.⁶¹

Türkiye'de doğal afetler ve depremle ilgili kurumların gerek kendi içlerindeki etkinlikleri, gerekse aralarındaki işbirliği ve tamamlayıcı dayanışma açılarından yetersizlikler taşıdığı, ayrıca bu kurumsal yapılanmanın büyük ölçüde deprem sonrasındaki işleri kapsamakta olduğu ve bu alanda çoklu yetki örtüşmeleri bulunduğu bilinmektedir. Buna karşın, 1999 depremlerinden sonra gerçekleştirilen düzenlemelerle sakıncalar giderilememiş, durum daha da karmaşıklaşmıştır.

Örneğin, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'ne göre kurulan Kriz Koordinasyon Kurulu ile 7269 sayılı yasaya göre kurulan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu tamamen aynı bakanlardan oluşan ve afetlerde aynı görevleri yürütmesi beklenen kurullardır. Birinin başkanı Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, diğerinin başkanı Devlet Bakanıdır.

⁶⁰ *Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s.66

⁶¹ *Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler*, a.g.e., s. 9.

Türkiye afet yönetimi yapılanmasındaki karmaşık görüntü; Marmara Depremi'nin üzerinden sekiz yıl geçmesin rağmen devam etmektedir. Türkiye'de afet yönetiminde aşırı derecede yetki ve sorumluluk karmaşası bulunmaktadır. Sorumlu 20'ye yakın kamu kurum ve kuruluşunun bulunduğu bir afet durumunda, bu kadar çok sayıda kurumun birlikte nasıl hareket edebileceğinin⁶² sorgulandığı görülmektedir.

Özetle Türkiye'de afetlerle ilgili mevcut yapılanmanın daha çok acil durum yönetimi ağırlıklı olduğunu ifade edebiliriz.⁶³ 1988 yılında 7269 Sayılı Afetler Kanununa göre hazırlanan 88/12777 Sayılı Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik esaslarına göre Türkiye'deki afet ve acil durum yapılanması il/ilçe düzeyinden başlayarak merkeze doğru şu şekildedir.

3.6.1. İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi

Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'in 14. ve 46. Maddesine göre, İl Kurtarma ve Yardım Komitesi valinin veya görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında,

- Belediye Başkanı,
- İl Jandarma Alay Komutanı,
- Emniyet Müdürü,
- Sivil Savunma Müdürü,
- Milli Eğitim Müdürü,
- Bayındırlık ve İskan Müdürü,
- Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü,
- Tarım ve Köy işleri Müdürü,
- Kızılay temsilcisi,
- Garnizon Komutanı veya mahallin en büyük askeri birlik temsilcisinden oluşmaktadır.

Komitenin sekretaryasını il afet bürosu yürütmektedir. Komite, acil yardım hizmetlerini hizmet gurupları ile yürütür. Bunlar: haberleşme, ulaşım, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma, ilk yardım ve sağlık, ön hasar tespit ve geçici iskan, güvenlik, satın

⁶² **Ercüment Alhan**, “Konuşma”, CNN Türk Televizyonu 18 Haziran 2004

⁶³ *Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler*, a.g.e., s. 9.

alma, kiralama, el koyma ve dağıtım, tarım, elektrik, su ve kanalizasyon hizmetleri gruplarıdır.

Komite ve hizmet grupları başkanın çağrısı üzerine büyük afetlerde ise çağrısız olarak toplanır ve afetin büyüklüğüne göre 24 saat çalışma esasına göre görev yapar.

3.6.2. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'in 51. maddesine göre; genel hayatı büyük ölçüde etkileyen afetlerin hemen ardından, Ankara'da Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu toplanmakta ve afet bölgesinden alınan ilk haberlere göre kısa ve uzun vadeli alınması gereken tedbirleri belirlemektedir. Kurul:

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında;
- Milli Savunma Bakanlığı,
- Dış İşleri Bakanlığı,
- İçişleri Bakanlığı,
- Maliye Bakanlığı,
- Milli Eğitim Bakanlığı,
- Sağlık Bakanlığı,
- Ulaştırma Bakanlığı,
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı müsteşarları ile,
- Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdüründen oluşmaktadır

Kurulun görevleri Yönetmeliğin 51 (b) maddesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamak,
- Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunlarının çözülmesi için kararlar almak, bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet

bölgeleri arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamak, çözümlenemeyen sorunlar varsa Başbakanlığa sunmak,

- Dış ve iç yardımlarla ilgili eşgüdümü sağlamak,
- Alınan bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi vermek,
- Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işlemlerini her safhada izlemek, aksamalar varsa tedbirler almak, aldırtmak,

Kurul kararları oy çokluğu ile almaktadır. Kurulun toplanma yeri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca önceden tespit edilerek üyelere duyurulan yerdir. Kurulun sekretarya görevini Afet işleri Genel Müdürlüğü 24 saat çalışma esasına göre yürütmekle görevlidir.

Doğal afet nedeniyle Başbakan tarafından Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (BKYM) faaliyete geçirildiğinde, afetle ilgili eşgüdüm BKYM, hükümet tarafından olağanüstü hal ilan edildiğinde, afetle ilgili eşgüdüm, Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu'nca yürütülmektedir.

Aşağıda görevleri ele alınan çalışılacak kurumlar afet yönetim sistemimizde etkin olan ve görev alanları birbirine yakın olması nedeniyle karmaşa yaratan kurul ve kurumlardır.

3.6.3. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi 30.9.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Yönetmeliğe göre krizle ilgili hususları çözümlmek ve krizi sona erdirmek üzere Başbakanlık sorumluluğunda Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulmaktadır.

Merkez, bir kriz durumunda hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlayarak krizin en az zararla ve milli menfaatler doğrultusunda sona erdirilmesinden sorumludur.

3.6.4. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu

1978 Yılında 7/15091 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Başbakanlık bünyesine doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların önceden planlanması, kurtarma ve yardım çalışmalarındaki kopuklukların, yetersizliklerin ve gecikmelerin giderilmesi amacıyla bir devlet bakanının başkanlığında Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurul;

- Devlet Bakanı Başkanlığında,
- Bayındırlık ve İskan Bakanı,
- İçişleri Bakanı,
- Maliye Bakanı ve
- Sağlık Bakanı'ndan oluşmaktadır.

Kurulun sekretarya görevini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yapmaktadır. Kurul gerek mevzuat, gerek mevcut işleyişin iyileştirilmesi ve planlanması konularında kararlar almaktadır. Alınan bu kararlar afet yönetiminin siyasi yönünü tamamlamakta, Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu gibi teknik kararlar alan bir kuruluş üzerinde afet stratejisini belirleyip, yönlendirme görevi yapmaktadır.

3.6.5. Başbakanlık ve Bölge Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 1. maddesine göre doğal afet sebebiyle de olağanüstü hal ilan edilmesi mümkündür. Doğal afet nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda, afete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar ve zararın telafisi için ihtiyaç duyulan ve hemen sağlanamayan para ve her türlü taşınır ve taşınmaz mallar ve yapılması gereken işler ve para, mal ve çalışma yükümlülüğü bu Kanun ile düzenlenmiştir.

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu ile aynı üyelerden ve sekretarya hizmetlerini yürütmekle görevli validen oluşmaktadır.

7269 Sayılı Kanun ve 88/12777 Sayılı Yönetmelik mülki amirlere afet için gerekebilecek her türlü yetkiyi verdiği için doğal afet nedeniyle olağanüstü hal uygulamasına bugüne kadar hiç ihtiyaç olmamıştır.

3.6.6. Ulusal Deprem Konseyi

Başbakanlığın 21.03.2000 tarih 2000/9 Sayılı Genelgesi ile 20 uzmandan oluşan Ulusal Deprem Konseyi kurulmuştur. Konseyin görevleri:

- Deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek güvenilir açıklamalar yapmak,
- Deprem zararlarını en aza indirilmesine yönelik araştırmalar için öncelikli alanları belirlemek,
- Deprem sorunlarına ilişkin olarak kamu yetkililerine danışmanlık yapmak,
- Deprem tahminleriyle ilgili etik problemler için başvuruları değerlendirmektir.

3.6.7. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü

17 Ağustos 1999 depremi sonrasında işbirliği ve eşgüdüm en büyük sorun olarak ortaya çıkmıştır. Her ne kadar 7269 sayılı Kanun merkezi ve yerel düzeydeki işbirliği ve eşgüdümü sağlama görevini Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na vermişse de, uygulamada eşit düzeydeki kuruluşlar arasında etkili bir eşgüdümü sağlamak çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiş ve bu konuda yapılan yasal düzenlemeler beklenen yararı sağlayamamıştır.⁶⁴

Koordinasyon ve işbirliği sorununa çözüm getirmek maksadı ile 1999 yılı sonunda 583 sayılı KHK ile Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş ve bu kuruluş 600 sayılı KHK ile Genel Müdürlük haline getirilmiştir.

Genel müdürlüğün görevi, ulusal güvenliği tehdit eden büyüklükte deprem, sel, toprak kayması, erozyon, yangın, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal maddelerin yol açtığı kazalar ile nüfus hareketlerinin meydana gelmesi durumunda, ulusal çapta etkin bir acil durum yönetimini ve kurumlar arasında gerekli eşgüdümü sağlamaktır.⁶⁵

⁶⁴ Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 66.

⁶⁵ Nurettin Öztürk, "Türkiye'de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.12/sayı 4, (2003), s. 54.

3.6.8. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

1965 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak münhasıran afet yönetim sisteminin geliştirilmesiyle görevli Afet İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur Genel müdürlüğün kuruluş amacı 1983 tarih ve 180 sayılı KHK gereğince, merkezi düzeyde afet yönetim sisteminin diğer aşamalarında faaliyet gösteren güçlü bir kurum ihtiyacını karşılamaktır.

Genel müdürlük, afet durumunda acil durum uygulamalarının gerçekleşmesi ve eşgüdümüne destek vermek, afet bölgelerinde afet sonrasında ihtiyaç duyulan uygun tedbirleri almak, ilgili diğer hükümet kuruluşları ve teşkilatları ile işbirliği içinde olmak, afete eğilimli bölgeleri belirlemek ve gerekli azaltma çalışmaları yapmak görev ve sorumluluklarına sahiptir.

3.6.9. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü doğal afet olaylarında en büyük sorumluluğu alan kuruluşların başında yer almaktadır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün afet hizmetleri konusundaki görevleri 7126, 7269 sayılı kanunlar ve 88/12777 Sayılı Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu ile Genel Müdürlük, doğal afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, hayati öneme sahip her türlü resmi ve özel tesis ve kurumların korunması ve faaliyetlerinin devamı için acil tamir ve iyileştirme amacıyla alınacak her türlü koruyucu ve kurtarıcı tedbiri almakla görevlendirilmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün 1988 tarih ve 88/12777 sayılı Yönetmelik gereğince kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetinde görev alacak personelin eğitimini yaptırmak, gerektiğinde il/ilçe afet bürosunu araç ve gereç yönünden takviye etmek, afetler acil yardım planlarını sivil savunma planları ile eşgüdümlü hale getirmek görevleri de bulunmaktadır.

3.6.10. Genelkurmay Başkanlığı

Türk Silahlı Kuvvetleri geçmişten bu yana hem merkezi ve hem yerel ölçekteki afet yönetim sisteminin önemli bir parçasıdır. Merkezi ve yerel düzeylerdeki komiteler ve kurullarda Türk Silahlı Kuvvetleri de temsil edilmektedir. Özellikle afetlere müdahale ve iyileştirme faaliyetleri sırasında Türk Silahlı Kuvvetleri Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana iyi eğitilmiş ve disiplinli birlikleriyle gerek arama-kurtarma gerek acil yardım faaliyetleri sırasında kendi imkan ve kaynaklarıyla afetlerden etkilenmiş topluluklara gereken her türlü desteği vermektedir.

1999 yılı depremleri sonrasında Türk Silahlı Kuvvetlerince büyük afetlerde ihtiyaç duyulan özel arama kurtarma birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi kararı alınarak tabur seviyesinde bir arama-kurtarma birliği kurulmuştur. Genelkurmay Başkanlığı Özel Kuvvetler Komutanlığına bağlı olarak görev yapan bu birlik depremler, su baskınları, yangınlar, çığ ve kaya düşmeleri, nükleer, biyolojik ve kimyasal kökenli afetler sonrasında etkin bir arama kurtarma faaliyeti yürütebilecek kapasitede iyi eğitilmiş ve donatılmıştır.

Diğer taraftan, Türk Silahlı Kuvvetleri'nce doğal, teknolojik ve insan kökenli afet ve krizlerde sivil-asker işbirliği faaliyetlerini desteklemek ve gerekli eşgüdümü sağlamak üzere bir İnsani Yardım Tugayı kurulmuştur. Özellikle büyük afetler sonrasında iyi işletilemeyen lojistik destek faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde, sivil makamlara yardımcı ve destek olmak amacıyla oluşturulan bu birlik, gelecekte yaşanabilecek büyük afetlerde önemli rol ve görevler üstlenebilecektir.

7269 Sayılı Kanunla afet bölgesinde veya civarında bulunan ordu, kıta, birlik ve müesseseler vali veya kaymakam tarafından istenecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmakla, askeri hastaneler ise gerek afetzedelerin gerek her türlü kurtarma, barındırma, yardım, söndürme, ulaştırma ve dağıtım işlerinde çalışanlardan yaralanan, sakatlanan veya hastalananları ücretsiz kabul ve tedavi etmekle görevlendirilmiştir.

Genelkurmay Başkanlığı, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'in 51. maddesine göre kurulan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu içerisinde yer almaktadır. Yönetmelik uyarınca görevleri ise;

- Afetlerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerde Türk Silahlı Kuvvetlerince yapılacağı belirtilen görevlerin yapılmasını sağlamak,
- Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılacak acil yardımlara ilişkin esasları belirlemek,
- Afetle ilgili askeri acil yardım planlarının mülki amirlikler ile eşgüdümlü olarak hazırlanmasını sağlamaktır.

Söz konusu Yönetmeliğe göre bir afet anında afet bölgelerinde veya civarında bulunan Türk Silahlı Kuvvetleri komutan ve amirleri vali ve kaymakamlar tarafından kendilerinden istenecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmakla ve afetin ortaya çıkması durumunda ellerinde bulunan iletişim araçları ile mahallin en büyük mülki amirine haber vermekle görevlidirler.

Afetin ihbarı veya yardım talepleri için yapılacak iletişimi, askeri birlikler diğer işlerden öncelikli olarak yapmakla, afet bölgesindeki askeri hastaneler ise yaralanan ve sakatlananları hemen kabul ve tedavi etmekle, garnizon komutanları da askerin yapacağı vazifeler ile düzenin ve hükümet mallarının korunması için ne tedbirler alınacağını, en büyük mülki amirle görüşerek, talimatla tespit etmekle görevlidirler.

Genelkurmay Başkanlığı ilgili birimleri ayrıca;

- Afetzedelere yardım için içeriden ve dış ülkelere gelen yardım malzemelerinin askeri havaalanı ve ulaştırma hareket kontrol sisteminde ücretsiz olarak sevk edilmesini sağlamakla,
- Toplanan yardımların emniyetli bir şekilde depolanması ve muhafazasına yardımcı olmakla,
- Afet bölgesinde emniyet, yıkıcı faaliyetler ve sabotajlara karşı koyma önlemleri almakla,
- İaşe ve sağlık hizmetleri yönünden yardımcı olmakla görevlendirilmişlerdir.

3.6.11. Türkiye Kızılay Derneği

Türkiye Kızılay Derneği, Türkiye'nin afet yönetim sistemi içerisinde önemli görev ve sorumluluklar üstlenmiş bir kamu tüzel kişisidir. Kurulduğu günden bu yana Kızılay afet yönetiminin hem merkezi hem yerel ölçekteki kurul ve komiteleri içerisinde aktif olarak yer almaktadır.

Derneğin afet öncesi, afet esnasında ve sonrasında olmak üzere önemli görevleri vardır. Bu görevleri özetle:

- Hemşireler, gönüllü hemşireler ve hasta bakıcılar yetiştirmek,
- Dispanserler, sağlık merkezleri, hastaneler, amaçlarına uygun öğretici merkezler ve rehabilitasyon merkezleri açmak,
- Kan yardımı ile kan türevleri sağlayacak teşkilatı kurmak ve işletmek,
- Kurtarıcı ve ilk yardımcılar yetiştirmek,
- Uluslararası Kızılhaç Komitesi, Kızılay-Kızılhaç Dernekleri Federasyonu ve bu Federasyona dahil ulusal kuruluşların afet ve acil yardım çalışmalarına katılmak,
- Onların temsilcilerini kabul etmek, yabancı heyetlerin sivil ve askeri makamlarla olan ilişkilerini kolaylaştırmak,
- Tabii afet nedeniyle özel ve kamu kuruluşları ile kişiler tarafından toplanan bağış ve aynı yardımları derhal tabii afet bölgelerine intikal ettirmek.

3.4. Türkiye’de Afet Mevzuatı

Mevzuat, etkin bir afet ve acil durum yönetimi sistemi kurulması için gerekli önceliklerden biridir. Türkiye’de afet ve acil durumlara yönelik mevzuat tarihsel gelişimin incelendiği bölümde belirtildiği gibi, önceleri sadece afet meydana geldikten sonra yapılacak yardım ve sorumlulukları düzenleyen bir yapıya sahipti.

1943 yılında yaşanan su baskınlarına yönelik çıkarılan 4373 sayılı Kanun, afetlere yönelik bakış açısında değişimin başlangıcıdır. 1944 yılında depremlere yönelik çıkarılan 4623 sayılı Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun ile afet meydana gelmeden önce önlemler alınmasının gerekliliği kabul edilmiştir.

1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile görevleri arasında afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak olan İmar ve İskan Bakanlığı’nın kurulması ve aynı yıl 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu’nun çıkarılması da bu anlayışın yerleşmeye başladığının somut örnekleridir.

Bu çalışmaların sonucunda 1959 yılında 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun çıkarılmıştır.

1999 yılında yaşanan iki büyük deprem Türk afet yönetimi yapısında bir kırılma noktası olarak değerlendirilebilecek dönüm noktasıdır. İhtiyaçlar, toplumun ve medyanın ilgisi, siyasi iktidarı hızlı bir yeniden yapılanma arayışı içine sokmuş ve KHK ile afet yönetim yapısı iyileştirilmeye çalışılmıştır. 1999 Depremlerinden sonra sonuçları itibariyle afet hizmetlerini önemli ölçüde etkileyecek Ulusal Deprem Konseyi kurulması, Yapı Denetim Kanunun çıkartılması ve Zorunlu Deprem Sigortası gibi gelişmeler yaşanmıştır.⁶⁶ Şüphesiz bu gelişmeler olumlu sonuçların yanında karmaşayı da beraberinde getirmiştir.

Afet mevzuatı, başta Anayasa'nın "Doğal Afetler Dolayısıyla Olağanüstü Hal İlanı"nı düzenleyen 119. maddesinden başlamak üzere birçok Kanun, KHK, Bakanlar Kurulu Kararı, Yönetmelik, Genelge ve Tebliğler ile oldukça çok sayıda düzenlemeden meydana gelmektedir. Örneğin, 1999 ve 2000 yılları arasında 7 adet kanun, 32 adet KHK, 28 adet yönetmelik, 3 adet genelge ve 15 adet tebliğ yayınlanmıştır. Bu nedenle, afet mevzuatının incelenmesi görev ve sorumlulukların belirlenmesi zordur. Kavram ve yetki karışıklığı yaşanmaması neredeyse imkansızdır.

4. TÜRKİYE'DE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Türkiye'nin afetlere ilişkin uzun zamana dayanan tecrübesi olmasına rağmen idare, afet yönetiminin çeşitli yönleriyle etkin bir şekilde baş edebilmek için hazır görünmemektedir.⁶⁷ Türkiye'de afet öncesi hazırlık etkinliklerine öncelik vermek yerine, afetten sonra karar alma ve uygulamaya yönelik bir anlayış hakimdir.

Türkiye'de özellikle 1999 yılı içinde meydana gelen iki büyük depremde ilgili kurum ve kuruluşlar görevlerini yerine getirmeye çalışmışlardır. Ancak afetlerle ilgili sistemin tek merkezli olmayışından ve ilgili kurum sayısının gereğinden fazla

⁶⁶ Tmmob-Jeoloji Mühendisleri Odası, "Afetler Ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Genel Değerlendirme", <http://www.jmo.org.tr/rapor.html>, 06.04.2007

⁶⁷ Ruşen KELEŞ, *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi, 7.Baskı, 2002, s. 638.

olmasından dolayı, görev, yetki ve sorumluluklarda bir kargaşanın ve belirsizliğin olduğu, afetlerden sonra müdahalenin zamanında gerçekleşmediği, yetersiz ve başarısız kaldığı şeklinde görüşler ortaya çıkmıştır.⁶⁸ Bu bölümde daha çok 1999 depremlerinde ve sonrasında meydana gelen sorunlar afet yönetimi açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

4.1. Mevzuat

Türkiye’de afet yönetimi yapısı ağırlıklı olarak yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Ancak yönetmelikler her ne kadar yenilikler getirmiş olsa da mevcut yönetim yapısının ihtiyaca cevap veremediği bir gerçektir. Türkiye’de afetler ile ilgili mevzuatta birlik olduğu söylenemez. Mevcut kanun ve yönetmeliklerin çoğu afetler ile ilgili önlemleri, örgütlenmeleri ve yapılacak yardımları ayrı ayrı düzenlemektedir.⁶⁹

Türkiye’de 1948’ten bu yana 15 imar affi yasası çıkarılmıştır. Bu imar aflarıyla mevzuata aykırı yapılar meşrulaştırılırken plansız ve kaçak yapılaşmanın daha da yaygınlaşması özendirilmiştir. Kaçak yapılaşmayı önleyecek ekonomik ve toplumsal önlemler almak yerine, yapımına göz yumulması kaçak yapılaşmayı özendirmekten başka bir işe yaramamıştır.⁷⁰ Yerleşme ve yapılaşmaları etkili biçimde denetleyecek imar mevzuatı ve yapı denetimi sistemi kurulamamış, meslek sigortası, uzman (yetkin) mühendislik gibi çağdaş uygulamalara geçilememiştir.⁷¹

4.2. Uygulama

Afetlere hazırlanma ve müdahalede temel yaklaşım, bu görevin il ve ilçelerin asli vazifesi olduğu yönündedir. Oysa olası bir afet durumunda il ve ilçenin afetle ilgili kuruluşları ve afet yöneticileri de afetzede olacağı için acil yardım her yöreye makul uzaklıktaki bir yöreden yapılacak şekilde planlanmalı, afetin olduğu yöredeki ekipleri sadece destek ile görevlendirilmelidir.⁷² Merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve

⁶⁸ Ahmet Şahin Özcan, “Afetlerle İlgili Yönetim Sistemi”, *Sivil Savunma Dergisi*, Yıl:42, sayı 61, (2000), s. 7.

⁶⁹ Yılmaz, a.g.e., s. 113.

⁷⁰ Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler, a.g.e., s. 14.

⁷¹ gös.yer.

⁷² Hasan Canpolat, “Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.57 /sayı 2, (1996), s. 64.

vatandaşların görev, yetki ve sorumlulukları arasında rasyonel dengeler oluşturulması ve her olayın ekonomik maliyetinin karşılanacağı kaynaklar yaratılmalıdır.⁷³

Afet yönetiminin genel çerçevesi, kamu kurum ve kuruluşlarını öncelikli olarak değerlendirmektedir. Kızılay hariç, sivil toplum kuruluşları planlama süreci içerisine dahil edilmemektedir.

4.3. Çok Başlı Yapılanma

Afet yönetim sisteminin çok başlı ve karmaşık hukuki ve kurumsal yapısı yüzünden, bir afet meydana geldiğinde afetin büyüklüğüne göre değişik idari kademelerin katkısına dayalı hiyerarşik bir afet yönetim sistemi oluşmakta, yetki karmaşasından kaynaklanan sorunlar ortaya çıkmaktadır.⁷⁴ Örneğin; Başbakanlık bünyesinde kurulan Türkiye Afet Yönetim Genel Müdürlüğü diğer bakanlıklar bünyesinde görev yapan ve eşgüdüm görevi olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlara görev verme yetkisine sahip değildir.

Afetlerin yol açtığı olumsuzlukları gidermek için teknik alt yapıya yatırımlar yapılmıştır. Ancak, örgütsel anlamda yönetimin temel aktörleri arasındaki eşgüdüm yetersizliği, Marmara Depremi sonrasında enformatik alanda yapılan yatırımların yetersiz, birbirinden bağımsız olması dolayısıyla giderilememiştir.⁷⁵

4.4. Acil Durum Yönetimi İle İlgili Yaşanan Sorunlar

Aşırı merkezi acil durum yönetimi, halkın pasifleşmesine, her hizmetin merkezi yönetimin yetkisinde olduğu inancına yol açmaktadır.⁷⁶ Bununla birlikte, yerel düzeyde acil durum yönetiminde görevli birimler, uzmanlaşmış nitelikli elemana ihtiyaç duymaktadır. Yetişmiş personel eksikliği, acil durum planlarının uygulanmasında sorunlar yaşanmasına sebep olmaktadır.

Planlar çerçevesinde yapılan tatbikatlar kısmi ve kurumlar düzeyinde yürütülmekte, ortak ve eşgüdümlü toplu tatbikat yapılmamaktadır. Kurumlar arası iletişimde sorunlar bulunmaktadır.

⁷³ Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, a.g.e., s. 14.

⁷⁴ Öztürk, a.g.m., s. 48.

⁷⁵ Sıtkı Çorbacıoğlu, “ Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler ve Afet Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.14/sayı 2, (2005), s. 9.

⁷⁶ Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, a.g.e., s. 15.

Yukarıda sıralanan birçok sorunun somut örnekleri 1999 yılında yaşadığımız iki büyük depremde karşımıza çıkmıştır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:⁷⁷

- Kriz yönetim kurulu üyeleri depreme maruz kaldığından ilk günlerde kargaşa yaşanmıştır.
- Bakanlıklar il kuruluşlarını tekrar hizmet görmeleri için merkezden destek yerine yöreyi emir yağmuru ile bombardıman etmişlerdir.
- Kriz yönetiminde bilgi işlem ortamı hazır değildi. İstatistikleri üst makamlara fakslamak, yörenin işlerini arttırmıştır.
- Coğrafi bilgi ve kent bilgi sistemleri oluşturulmadığından özellikle yurtdışından talep edilen bilgiler sistemli olarak verilememiştir.
- Kriz yönetimleri il merkezinden yönlendirildiğinden, gönderilen yardımlar kırsal kesime ulaşmamış ve sonuçta devlet organlarına güvensizlik artmıştır.
- Büyük yangın ve kimyasal sızıntılara karşı hazırlıksızlık belirgin hale gelmiştir.
- Depremzedeleri geçici ağırlamak isteyenlerin müracaatlarının il kriz merkezlerine yapmaları yönetimin iş yükünü arttırmıştır.
- Bölge dışından afetzede kimliğine bürünerek yardımlardan istifade etmeye çalışanlara karşı tedbir alınamamıştır.
- Afet planlarındaki Enkaz Kaldırma Yönetimi çalışma imkanı bulamamıştır.
- Afet kanundaki sürelerin yeterli olmadığı görülmüştür.
- Yerel kurtarma ekiplerinin personel, teçhizat, araç ve gereçleri afet nedeniyle kullanılmaz hale gelmiştir.
- Bölgeye gelen gönüllü yardım ekipleri ve medya kuruluşları iyi yönlendirilemediğinden düzensizlik oluşmuştur.
- Yağmacılık ve hırsızlık olayları yaşanmış, gelen yardım malzemeleri fırsatçıların eline geçmiştir.

Afet yönetim yapısına yönelik yukarıda sıralanan sorunlar dışında elbette pek çok sorunla daha karşılaşılmaktadır. Yaşanan sorunların çözülmesi temel aktör konumundaki kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin birbirine uyum sağlayabildiği, değişim ve öğrenmeye açık, çerçevesindeki değişime uyum sağlayabilen,

⁷⁷ **Kasım Esen**, “17 Ağustos 1999 Marmara, 12 Kasım 1999 Düzce Depremleri Işığında Olası Benzeri Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler”, *Türk İdare Dergisi*, yıl 72 /sayı 428, (2000), s. 31-49.

gelecekte olması beklenen afetlerle ilgili gerekli tedbirlerin ÷lke çapında ve zamanında alındığı, bütöncöl bakış açısına sahip bir afet ve acil durum yönetimi ve planlamasıyla gerçekleşebilir.⁷⁸

⁷⁸ orbacioğlu, a.g.m., s. 9.

BÖLÜM III

BELEDİYELERDE AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ VE BOLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Türkiye’de doğal afetlerin kentler üzerinde yarattığı olumsuz etkiler sık sık gündeme gelmektedir. Başta depremler olmak üzere sel, toprak kayması, çığ ve kaya düşmesi bunlar içinde en çok karşılaşılanlardır. Türkiye tektonik oluşumu, jeolojik yapısı, topografyası ve meteorolojik özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle her zaman doğal afet tehlikesi ve riskine sahip olan bir ülkedir. Türkiye’nin fiziksel ve sosyal zarar görebilirliğinin de yüksek olduğu dikkate alındığında, meydana gelen doğal olaylar büyük ölçüde can ve mal kayıplarına yol açmakta ve afet sonucunu doğurmaktadır.¹

1996 yılında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanan Türkiye Deprem Bölgeleri Haritasına göre ülke topraklarının % 66’sı birinci derece ve ikinci derece deprem bölgeleri içerisinde kalmaktadır. Nüfusun % 71’de bu bölge içerisinde yaşamaktadır. Türkiye’nin doğal afetlerle ilgili istatistiki verilerine bakıldığında depremlerin en tahripkar afet sonucu doğurduğu görülmektedir.² Son 70 yılda Türkiye’de 100.000 kişi doğal afetler nedeniyle hayatını kaybetmiş, 600.000 bina yıkılmış, 500.000’i de çeşitli derecelerde hasar görmüştür. Meydana gelen bu hasarın % 66’sı depremler, % 15’i seller, % 10’u toprak kayması, % 7’si ise kaya düşmesi sonucunda meydana gelmiştir. Başka bir ifadeyle ortalama olarak her yıl 1000 kişi depremler nedeniyle hayatını kaybetmiş, 2100 kişi yaralanmış, 7000 yapı da hasar görmüştür.³

¹ F.Neal Genç, “ Doğal Afetler ve Yerel Yönetimlerde Acil Durum Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, *Yerel Yönetimler Kongresi*, Çanakkale, 2004, s. 718.

² *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s. 30,31.

³ Keleş, a.g.e, s. 639.

Kentlerin deprem karşısındaki risk düzeylerine bakıldığında ise 35 ilin birinci derece, 22 ilin ikinci derece, 13 ilin üçüncü derece, 9 ilin dördüncü derece ve 2 ilin de beşinci derece deprem bölgesinde yerleşmiş olduğu görülmektedir.⁴

1955- 2002 yılları arasındaki dönem içerisinde ülkede su baskınları nedeniyle 1235 kişi hayatını kaybetmiş ve 61.000 konut yıkılmış ve kullanılamaz hale gelmiştir.⁵ Özellikle kentsel alanlarda kent planları hazırlanırken yörenin meteorolojik ve hidrojeolojik yapısının dikkate alınmaması bu olumsuz sonuçları doğurmuştur.

1958- 2000 yılları arasındaki dönemde toprak kayması nedeniyle, Türkiye’de 4250 yerleşme birimi etkilenmiş ve 197 kişi hayatını kaybetmiştir. Yine aynı yıllar arasında kaya düşmesi sonucu 34 kişi hayatını kaybetmiş ve 26.500 konut etkilenmiştir. 1950- 2004 yılları arasında 389 çığ olayı yaşanmış ve bu olaylar neticesinde 5164 konut yıkılmıştır.⁶

Nüfusunun % 35’i kırsal alanlarda, % 65’i de belediye teşkilatı olan kentsel alanlarda yaşayan Türkiye’de kentler, nüfusun kalabalık olması, ekonomik ve sosyal faaliyetlerin yoğun olması gibi nedenlerle afetler karşısında riskli durumdadırlar. Kentleşmeye dair sorunlarla da birleşince bu riskler daha da artmaktadır.⁷ Türkiye için düşünüldüğünde kentsel riskler, 1950 sonrasında yaşanmaya başlanan hızlı kentleşme süreci ile yakından ilişkilidir. Türkiye’ye özgü kentleşme nedenleri içinde başlıca kentsel riskler; nüfusun ve ekonomik etkinliklerin birkaç büyük kente toplanması, kentlerin sağlıksız gelişmesi, yapı teknolojilerindeki eksiklikler, kentsel ekonomiden kaynaklanan olumsuzluklar, fiziksel planlamanın yetersiz olması, yetersiz altyapı olanakları ve çevresel bozulmalar olmak üzere sıralanabilir.⁸

1. TÜRKİYE’DE YEREL ÖLÇEKTE AFET YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye’de afet ve acil durum yönetimi açısından yerel örgütlenme olağan ve olağanüstü dönemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olağanüstü dönemlerde afetler ile

⁴ Genç, a.g.m., s. 719.

⁵ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 33.

⁶ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 35.

⁷ Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, a.g.e., s. 32.

⁸ Murat Balamir, “ Kentsel Risk Yönetimi: Depremlere Karşı Güvenli Kent Tasarımı İçin Yöntem ve Araçlar”, *Doğal Afetler: Güvenlik İçin Tasarlama*, Ankara: Armoni Matbaası, 2002, s. 80.

ilgili yerel örgütlenme Bölge Olağanüstü Hal Kurulları ve İl/İlçe Olağanüstü Hal Bürolarından oluşur. Olağan durumlarda İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komitelerinden oluşur.⁹

Türkiye’de il ve ilçeler doğal afetlere ilk olarak müdahale eden birimlerdir. Ayrıca bu birimlerin afet yönetim sisteminin diğer aşamalarında da doğrudan görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. İl düzeyinde afet yönetim sisteminin planlanması ve geliştirilmesi ve afetler sonrasında uygulanması valilerin sorumluluğu altında yürütülmektedir. Yerel yönetimler ise afet yönetimi sürecine daha çok destek birimi olarak katılmaktadır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü 7269 sayılı Kanun gereği olarak çıkarılan 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ile afet yönetimi ve afete müdahale için merkezde Afet Merkezi Koordinasyon Kurulu, il ve ilçelerde Acil Yardım Taşra Teşkilatına bağlı Afet Acil Yardım Hizmet Gruplarını kurmuştur.

Yönetmeliğin 14. ve 46. maddesine göre her il, İl Kurtarma ve Yardım Komitelerini oluşturmak zorundadır. Yönetmelik afetler sonrasında zamanında hızlı ve etkili bir müdahale ve iyileştirme faaliyetleri yürütebilmek için illerde en az dokuz hizmet grubu kurulmasını öngörmektedir. İlçelerde, kaymakamların başkanlığında aynı yapıda İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri oluşturulmaktadır.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesinin görevleri şu şekildedir:

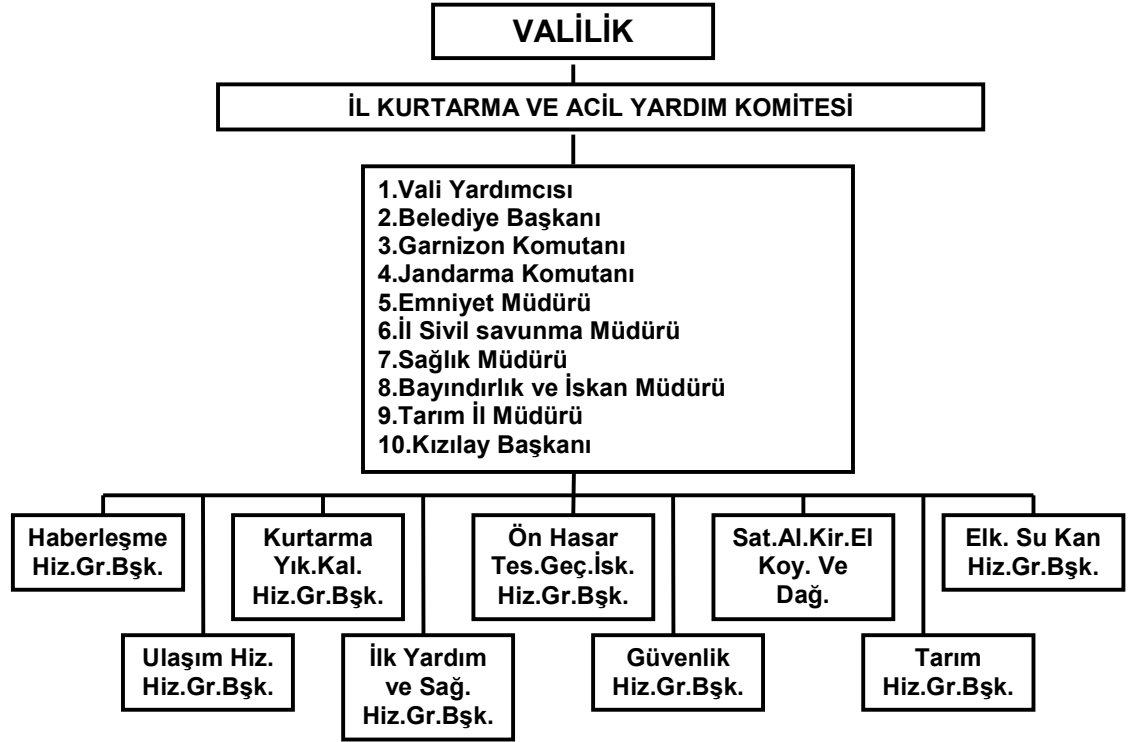
- İl acil yardım planlarının yapılması ve uygulanması,
- İlçelere ait planları inceleyerek valinin onayına sunmak,
- Planda öngörülen teşkilatı kurmak ve burada görev alacakları tespit ederek kendilerine duyurmak, eğitim ve tatbikat düzenleyerek grupların hizmete hazır olmalarını sağlamak,
- Yapılacak yardım prensiplerini tespit etmek ve belirlenen ihtiyaçların teminini sağlamak,
- Hizmet gruplarının toplanma ve çalışma esaslarını belirlemek ve bu konuda talimatlar düzenlemek, çalışmalarda eşgüdüm sağlayarak sonuçlarını izlemek,

⁹ Genç, a.g.m., s. 720.

- Acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamak,
- Acil yardım, geçici iskan ve onarım için afetzedelere nakdi ödemede bulunulması gerekli olduğu hallerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan izin almak,
- Yapılan çalışma ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek,
- Hizmet gruplarının görevlerini yapabilmesi için gerekli personel, araç ve gerecin temini ve ikmali ile görevlendirilmelerini takip ve eşgüdüm sağlamak,
- Acil yardım çalışmalarının aşağıdaki öncelik sırasına göre (afet türüne göre bu sırada değişiklik yapılabilir) yapılmasını sağlamak,

- Haberleşmenin temini,
- Ulaştırmanın sağlanması ve trafiğin düzenlenmesi,
- Kurtarma,
- Tıbbi ilk yardım,
- Hasta ve yaralıların hastaneye nakli,
- Yangın söndürme,
- Emniyet ve asayiş sağlama,
- Yedirme, giydirme, ısıtma ve aydınlatma,
- Geçici barındırmayı sağlama,
- Ölülerin defni,
- Enkaz kaldırma ve temizleme,
- Elektrik, su ve kanalizasyon tesislerinin onarımı ve hizmete sokulması,
- Karantina tedbirlerinin alınması.
- Acil yardım süresi içerisinde harcanmayan ödeneği merkez fon hesabına iade etmek,
- Gerektiğinde afetzedelerin borçlarının tecili ve yeni kredi açılması konusunda tespit ve tekliflerde bulunmak,

Acil yardım hizmetlerini yürütmekten sorumlu komite, bu hizmetleri aşağıda belirtilen hizmet grupları ile yürütür.



Şekil 8: İl Kurtarma Ve Yardım Komitesi

Kaynak: Oktay Ergünay, “Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s.16

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’nın ayrı Tüzük ve Yönetmeliklerle teşkil ettiği bu hizmet ve ekiplerin kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerinde istenilen sonuçları verememesi üzerine, İçişleri Bakanlığı 97/13 sayılı Genelge ile hizmet ve ekipler arasında eşgüdümü sağlayacak üçüncü bir teşkilatlanmaya giderek il ve ilçelerde Acil Yardım ve Kurtarma Ekiplerini kurmuştur.¹⁰

Bakanlar Kurulunun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’ne göre de, il ve ilçelerdeki örgütlenmenin esasları aynı olmak üzere yalnızca isimleri değiştirilmiş il ve ilçelerdeki İl Kurtarma ve Yardım Komiteleri, Kriz Yönetim Merkezleri adını almıştır.¹¹

¹⁰ Gülkan, Balamir, Yakut, 2005, a.g.m., s.10.

¹¹ Ergünay, 2002, a.g.e., s. 35.

Bütün bu yapıların il/ilçede yönetilmesi ve kullanılma sorumluluğu mevzuat ve genelgelerle il/ilçe mülki amirlerine verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı gibi, yerel yönetimlerin yöneticileri olası bir afet anında ve sonrasında mülki idare amirlerine bağlı olarak hareket etmektedirler.

2. YEREL YÖNETİMLER VE AFET YÖNETİMİ

Yerel yönetimler yerel bir topluluktaki bireylerin birlikteki gereksinimlerini ortaklaşa kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlardır.¹² Ülkemizde belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri bu tanım içerisine girmektedir.¹³

İl özel idarelerinin başında vali bulunmaktadır. Valinin il afet yönetimindeki en üst yönetici olduğu ve buna ait örgütlenme bir önceki bölümde açıklanmıştır.

Köylerimizin afete yönelik görevleri ise 424 sayılı Köy Kanunundan doğan bazı yükümlülüklerden ibarettir. Bu görevler afete karşı planlama ya da hazırlıktan çok afet meydana geldiğinde köylülerin imece usulü müdahaleye katılımını içeren görevlerdir. Yangın ve sel ile ilgili olarak köylünün yangın söndürme işlerinde imeceye katılımı, sel basması durumunda selin yolunu değiştirme çalışması yapılması gibi görevler örnek olarak gösterilebilir. Bir yerel yönetim birimi olarak köylerden afete yönelik etkin bir görev beklenmesi de köyün sahip olduğu kaynaklar bakımından pek gerçekçi olmayacaktır. Mevcut haliyle köyler kanunlarda belirtilen birçok görevini dahi yerine getirememektedir.

Yerel yönetim denilince öncelikli olarak akla belediyeler gelmektedir. Belediyelerin afet ve acil durumlardaki rolü ise farklıdır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun 53. maddesi, belediyelere afet ve acil durum yönetim sürecinde planlama, hazırlıklı olma, zarar azaltma, eğitim, eşgüdüm, yardım ve destek gibi etkin olmayı gerektiren görevler vermektedir. Belediyelerin afet ve acil durumlara yönelik görevleri tarihsel süreç içerisinde artarak devam etmiştir. Şöyle ki; 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere

¹² İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.16/sayı 2, (1983), s. 3.

¹³ Metin Erten, *Nasıl Bir Yerel Yönetim?*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999, s. 32.

afet ve acil durumlara yönelik görevler vermektedir. Bunlar 15. maddenin 18. fıkrasında “afete uğrayanları koruyup gözetmek” ve 19. maddenin 1. fıkrasında belirtilen; “belediyelerin belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüste bulunabileceği” şeklinde ifade edilmektedir.

1999 yılındaki Marmara Depreminin ardında, 1580 sayılı Kanun’un 15. maddesine eklenen 82. fıkra ile belediyelerimizin, doğal afetlerde yardım yapması, harcama yapması, kendi bölgesi dışındaki yerlerde, ilgili mülki idare amirinin de talimatıyla bu afetlere müdahale etmesi ve yardımcı olması yasal bir düzenlemeye kavuşturulmuştur.¹⁴

Belediyelerin afet yönetimindeki rolü 2005 yılına kadar bu çerçevede ele alınmaktaydı. 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi ile belediyelerin afetlerdeki rolü sonradan eklenen bir fıkra ile değil, doğrudan bir madde ile belirlenmiştir. Kanun 53. maddesi görevin sınırlarını daha net bir şekilde ortaya koymuştur.

Söz konusu madde ile belediyeler afet yönetim süreci içerisinde bir destek birimi olmanın yanında beldenin özelliklerine göre süreci planlamakla da görevlendirilmişlerdir.

Belediyeler hazırladıkları bu planları il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla eşgüdümlü hale getirmekle ve bunun için ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin de görüşlerini almakla görevlidirler.

Yine Kanun’a göre belediyeler yukarıdaki esaslara göre hazırladıkları afet ve acil durum planlarına paralel olarak halkın eğitimi için gerekli önlemler alacak ve söz konusu idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar hazırlayacaktır. Son olarak da belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, belediyenin bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabileceği ifade edilerek, kapsamlı görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

Yukarı da belirtilenlerden de anlaşılacağı gibi 5393 sayılı Kanun 1580 sayılı Kanuna göre farklı bir bakış açısı ile afet ve acil durumlara yaklaşmaktadır. Belediyeler

¹⁴ *Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler*, Ankara: Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı Yayını, 2002, s. 71.

afet ve acil durumlara yönelik olarak artık plan yapan ve bu planın gereklerini icra eden bir yapıya sahip olacaktır. Ancak daha önceki bölümlerde il ve ilçe yönetimlerinin de böyle bir görevi bulunduğunu ayrıntısı ile ifade ettik. Böyle bir durumda tek belediye il ve ilçelerde, aynı görevle birden fazla organın görevli olduğu yönünde bir algılama ortaya çıkabilir. Bir kriz ortamında yetki ve sorumluluğu farklı makamlara dağıtmak da yapılacak en tehlikeli davranışlardan birisidir. Bu nedenle belediyelerin bu planlama görevini, bağımsız ya da il ilçe planlarının üstünde bir plan gibi algılamak yanlış olacaktır. 5393 sayılı Kanun'un 53. maddesinde de belirtildiği gibi bu planlar diğer planlar ile eşgüdümlü yapılmak mecburiyetindedir. Belediyenin hazırlayacağı Afet ve Acil Durum Planı, İl Afet Planını bütünleyecek şekilde ve İl Afet Planında belediyeye verilen görevlerin ayrıntısını düzenleyen bir anlayış ile hazırlanmalıdır.

Afet planlarının ayrı ayrı hazırlanmasının yaratacağı olumsuzlukları Ergünay şu şekilde ifade etmektedir:

“Bir afette yapılmaması gereken tek şey yetki ve sorumluluğu farklı makamlara dağıtmaktır. İşte o zaman hiç kimse bir şey yapamaz; herkes bildiğini yapar, tam bir kaos ortamı yaratılır. Örgütlenmenin genel ilkelerini planlama, organizasyon, komuta- kontrol, eşgüdüm diye koyuyoruz. Bir kriz veya afet yönetimi tek elden yönetilmesi gereken yönetimlerdir. Onun için de yetki ve sorumluluklar tek elde toplanmak zorundadır. Türk kamu yönetiminde bu tek el illerde vali, ilçelerde kaymakamdır. Afetler kanunu ve planlama esaslarına dair yönetmelik zaten il ve ilçelerde aynı örgütlenmeyi öngörüyor; yani ilçelerde belediye başkanları, bu planlama ve olaya müdahalenin yönetimi kavramı dışında değildir.”¹⁵

Belediyelerimizin afet yönetim yapısına göre durumunu ifade ettikten sonra Türkiye’de belediyelere yönelik gerçekleştirilen projelere ve bazı belediyelerin afet yönetimine yönelik yaptıkları çalışmalara kısaca göz atmakta fayda vardır.

¹⁵ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 81.

3. BELEDİYELERİN İL AFET YÖNETİMİNDEKİ ROLÜ:

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'na göre acil kurtarma ve yardım işlerinde belediyelere oldukça zayıf bir şekilde rol verdiği saptanmaktadır. Bu yasada belediyelere riskli alanların saptanmasında yetki ve görev verildiği görülmektedir.

Diğer yandan 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelikte, il afet yönetiminde belediyelere hastane, ambulans hizmeti, mezar yeri saptanması, hasar tespit ve geçici iskan grubunda, ön hasar tespitinde, geçici iskan alanlarının planlanmasında görevler verilmiştir. Bununla birlikte;

- madde-24 kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmet grubunda,
- madde-26-itfaiye servisi teşkilinde,
- madde-27 ilk yardım ve sağlık hizmetleri, teşkil ve planlamasında,
- madde-29 hastaneler servis grubunda,
- madde-31 ölüleri tespit ve gömme servisinin teşkilinde,
- madde-32 ön hasar tespit ve geçici iskan hizmetleri grubunda,
- madde-36 da satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grup planlama ve teşkilinde,
- madde-37 satın alma, kiralama ve el koyma servisinde,
- madde-39 tarım hizmetleri grubunun teşkil, görev tespit, planlama işlevlerinde.
- madde-40 tarım hizmetleri servisi ve planlama grubunda
- madde-41 elektrik, su kanalizasyon hizmetleri grubunda,
- madde-42 elektrik tesisleri yapım ve onarım servisinde,
- madde-43 köy içme suyu yapım ve onarım servisinde,
- madde-44 belediyeler içme suyu tesisleri yapım ve onarım servis hizmetlerinde,
- madde-45 de kanalizasyon hizmetleri yapım servisi grubunda olmak üzere belediyelere hizmet ve planlama gruplarında yer verilmektedir.

Yukarıda sayılanlar kapsamında, belediyelere düşen görevlerin operasyonel olmaktan çok destek fonksiyonları ve hizmet gruplarına ilişkin olduğu görülmektedir.

Ulusal afet yapısında aynı işlev için birden fazla kurum ve kuruluşun yetkili olmasının getirdiği sorunlara il düzeyinde eklenen bir başka sorun ise, belediye ile valiliklerin acil durum yönetimi sırasında ortak çalışmalarındaki eşgüdüm yetersizliği ve eksikliğidir. Belediyeye afet durumunda hizmet ve lojistik birim olarak bakılmasına rağmen itfaiye teşkilleri vasıtası ile aslında müdahale operasyonlarının doğrudan içinde yer almaktadırlar.

Belediyelerin afet yönetimi içerisinde ki rolünü belirleyen önemli bir konu da, İller Bankasından alacakları payların miktarının bilinmesidir. Bu husus belediyeleri afete yönelik alacakları tedbirler konusunda isteksizleştirmekte, afet planlamasına yönelik planlama faaliyetine katılmayı angarya haline getirmektedir. Oysa afet yönetiminin en önemli unsurlarından biri belediyelerdir.¹⁶

4. TÜRKİYE'DE YEREL NİTELİKİLİ AFET YÖNETİMİ PROJELERİ

4.1. MEER Projesi

Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (MEER) Dünya Bankası ile yapılan bir ikraz anlaşmasının ikinci bölümü olarak karşımıza çıkmaktadır. 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'nde meydana gelen depremden dolayı oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için, Dünya Bankası ile toplam 737.53 milyon ABD doları tutarında bir kredi anlaşması imzalanmıştır.¹⁷

Bu anlaşma iki ikraz anlaşması içermektedir. Kredi miktarının 252.53 milyon ABD dolarlık kısmı, depremden etkilenen ekonominin düzeltilmesi ve deprem bölgesinde ortaya çıkan ithalat gereksinmesinin finansmanı amacıyla verilmiştir.

Geriye kalan 505 milyon ABD Doları ise MEER Projesi karşılığında verilmiştir. Bu anlaşma yalnızca borç - alacak ilişkisini düzenleyen bir kredi anlaşması değildir. Dünya Bankası bu krediyi belli şartların ve projelerin gerçekleştirilmesi karşılığında vermeyi taahhüt etmiştir.

¹⁶ Polat Gülkan - B.Duygu, 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu, Ankara: ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 1998, s. 5.

¹⁷ 5 Aralık 1999 tarih ve 23897 sayılı Resmi Gazete

Projenin amacı Marmara Depreminden etkilenen alanlarda yaşam koşullarının ve ekonomik kalkınmanın iyileştirilmesi ve gelecekteki doğal afetlere karşı daha iyi bir şekilde afet zararlarını azaltma ve afet yönetimini sağlayacak bir kurumsal çerçevenin oluşturulmasıdır.

Proje aşağıdaki bileşenlerden oluşmaktadır:

Bileşen A: Acil Durum Yönetimi Sistemi ve Risk Azaltma:

Bu bileşenin amacı Türkiye’de yeni bir acil durum yönetim sisteminin kurulmasını sağlamak, ulusal deprem zararlarının azaltılması stratejik planını hazırlamak, deprem sigortası sistemi kurmak, arazi kullanımı ve deprem yönetmeliğinin uygulanmasını güçlendirmek, arazi yenilenmesi ve kadastro yenilenmesi programlarını geliştirmek.

Bileşen B: Yetişkinler için Travma Programı:

Bu bileşenin amacı; İzmit, Adapazarı, Gölcük, Yalova ve Bolu’da afetzedeler için ruh sağlığı merkezlerinin kurulması, etkilenen insanlara bu merkezde tedavi programlarının uygulanması ve psikolojik destek sağlanmasıdır.

Bileşen C: Kalıcı Konutların İnşası:

Bu bileşenin kapsamında, Düzce, Bolu, Kocaeli, Adapazarı ve Yalova’da 14.068 kalıcı konutun inşa edilmesi planlanmıştır.

Bileşen D: Proje Yönetimi:

Bu bileşenin amacı; mevcut Proje Uygulama Biriminin genişletilmesi ve idamesi için gerekli finansmanı sağlamak, TEFER projesini (Türkiye Acil Sel ve Deprem Yeniden Yapılanma Projesi) ve bunun mahalli bürolarını proje süresince tesis edecek kolaylıkları temin etmektir.

Bileşen E: İşyerlerinin Yeniden Yapılandırılması:

Bu bileşenin amacı; öncelikle depremde hasar görmüş küçük iş ve hizmet yerleri yeniden inşa etmektir.

Bileşen F: Kalıcı Konutların Yapımı:

Bu bileşenin amacı; Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine depremde etkilenmiş şehir ve kırsal alanlarında kalıcı konut inşası için yardım sağlamaktır.

Bileşen G: Mevcut Binaların ve Sağlık Tesislerinin Onarılması:

Bu bileşenin amacı; Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine, depremde hasar görmüş konut ve sağlık tesislerinin onarılması için yardım ve destek sağlamaktır.

Bileşen H: Yol, Su, Kanalizasyon ve Elektrik Dağıtım Şebekelerinin Yeniden İnşası:

Bu bileşenin amacı; 17 Ağustos 1999 depremi sonucu belediyelerde ve illerde yıkılan önemli altyapı ve benzeri tesislerin yeniden inşası sağlamaktır.

MEER Projesi kapsamında afet yönetim yapısında bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş daha sonra adı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Doğal Afet Sigorta Sistemine de geçilmiştir.

MEER Projesi için 6 belediyemiz pilot bölge seçilmiştir. Bunlar Gemlik, Tekirdağ, Eskişehir, Körfez, Bandırma ve Bakırköy Belediyeleri'dir.¹⁸ Bu belediyeler deprem bölgesinde yer almaları, tehlike arz eden alanlarda kurulmuş olmaları ve afet zararlarını azaltma anlamında gönüllü olmaları nedeniyle seçilmişlerdir.¹⁹

4.2. RADIUS Projesi Ve İzmir Deprem Master Planı

İzmir'de deprem senaryosu çalışmaları, İzmir Büyükşehir Belediyesinin BM'nin başlattığı, "Risk Assessment Tools for Diagnosis of Urban Areas Against Seismic Disasters" Projesi (RADIUS) için başvurması ve BM Uluslararası Doğal Afetleri Azaltmanın On Yılı Sekretaryası'nın (IDNDR) projenin uygulanacağı 9 kentten biri olarak İzmir'i seçmesi ile başlamıştır.

Projenin uygulanması için seçilen diğer kentler şunlardır: Adisababa(Etyopya), Zigong(Çin), Guayaguil(Ekvator), Taşkent(Özbekistan), Tijuana(Meksika), Antofagasta(Şili), Bandung (Endonezya) ve Üsküp(Makedonya).

RADIUS Projesine seçilen 9 kentte program süresince gerçekleştirmeleri gereken iki ana hedef öngörülmüştür.

¹⁸ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 25.

¹⁹ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 89.

1. Olası bir depremde meydana gelebilecek hasar bölgelerini, hasarların niteliklerini ve boyutlarını belirleyecek bir Deprem Hasar Senaryosu geliştirmek,
2. Deprem felaketini hafifletmeye, vereceği zararları azaltmaya yönelik bir eylem planı içeren Risk Yönetim Planını hazırlamak.

İzmir Büyükşehir Belediyesi RADIUS projesine bilimsel veri tabanı oluşturacak girdilerin elde edilmesi amacıyla, bu konuda uluslararası deneyime sahip Boğaziçi Üniversitesi ile İstanbul Teknik Üniversitesi öğretim üyelerinden oluşan bir ekip ile “İzmir Deprem Master Planı” hazırlanması konusunda bir protokol imzalamıştır. Ayrıca, RADIUS programı dahilinde yapılacak işlerin yürütülmesi için, Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bir yürütme kurulu oluşturulmuştur. Yürütme Kurulunda, projede belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere 4 ayrı konuda çalışma grupları oluşturmuştur. Çalışma grupları; Risk Analizi Grubu, Bina ve Alt Yapı Değerlendirme Grubu, Sosyal ve Ekonomik Durum Değerlendirme Grubu, Kurtarma Çalışmaları ve Onarım Organizasyonu Grubu’dur.²⁰

Kentteki çeşitli kurum ve kuruluşların yanısıra meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşan Çalışma Grupları yaklaşık bir yıllık bir süre içinde çeşitli zaman aralıkları ile toplanarak kent bilgilerinin toplanması, çalışmalara yön verilmesi, senaryo metninin hazırlanması, eylem planının belirlenmesi ve kurumlararası eşgüdümün sağlanması gibi konularda çalışmalarını sürdürmüşlerdir.

4.3. İstanbul Deprem Master Planı

İstanbul’da deprem gerçeği dikkate alınarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi ve Yıldız Teknik Üniversitesi işbirliği ile bir Deprem Master Planı hazırlanmıştır. Master Plan, bir rapor halinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2003 yılında kamuoyuna duyurulmuştur.²¹

²⁰ **Hikmet Yavaş**, “Doğal Afet Yönetimi Ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları Kapsamında İzmir’de Deprem Riski”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c.3/sayı 3, (2001), s. 128.

²¹ *Faaliyet Raporu 2001-2004*, yay. Serkan Ülker, İstanbul: ITU Pres, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:1, 2004, s. 49.

İstanbul Deprem Master Planı araştırmasının temel amacı, İstanbul gibi devasa bir şehirde deprem tehlikesine karşı kent yönetimlerini ve tüm karar potansiyelini eyleme geçirmek üzere izlenecek bir programın ortaya konulmasıdır.²² Bunun için alınması gereken çok yönlü önlemleri, topyekun eyleme geçme prosedürlerini, alınması gerekli fiziki ve mekansal kararları kapsayacak şekilde bir yol haritası oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yol haritası birbiri ile ilişkili bağımsız projelerden oluşmaktadır.

Master Plan birçok başlıktan oluşmaktadır. Planda İstanbul'un deprem karşısında mevcut durumu ortaya konularak bir Sakınım Planı ve Eylem Planı hazırlanması gereği ortaya konulmuştur. Eylem planının yürürlüğe konulabilmesi için gerekli yasal düzenlemelere yönelik tekliflerin yer aldığı planda; yapıların deprem dayanımlarının incelenmesi ve güçlendirilmesi, bununla ilgili kamu kuruluşlarının, belediyelerin ve bireylerin görevleri tespit edilmiştir.

Yerleşim başlığı altında İstanbul Metropoliten Alanının problemleri ve potansiyelleri ile doğal ve kentsel çevrenin kalitesinin geliştirilmesi konuları değerlendirilerek “İstanbul Afet Etkilerini Azaltma Strateji Planı” öngörülmektedir.

Hukuk sistemi içerisinde deprem riskini ilgilendiren mevzuatın gözden geçirilmesi, yasal düzlemdeki yanlışlık, eksiklik ve boşlukların taraması yapılarak, temel sorunlar hukuk başlığı içerisinde saptanmıştır.

İdari yapı değerlendirilerek, afet öncesi ve sonrasında yer alan faaliyetlerde sorumluluk taşıması beklenen tüm tarafları içeren bir idari yapı önerilmiştir.

Gerek deprem öncesi ve gerekse deprem sonrası yapılacak olan tüm çalışmalarda, ihtiyaç duyulacak toplam kaynak miktarı belirlenmeye çalışılarak, finansman ihtiyacı olan sahalar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Master Plan kapsamında yapılan çalışmalar içinde, depremin etkilerini azaltmak ve etkin afet yönetimi sağlamak amacı ile bir mekansal bilgi sistemi (coğrafi bilgi sistemi) modeli geliştirilmesi öngörülmüş ve sistem İstanbul Deprem Bilgi Sistemi (İSDEBİS) olarak isimlendirilmiştir.

²² İstanbul Büyükşehir Belediyesi, “Deprem Teşhisinin Reçetesi: İstanbul Deprem Master Planı”, 2003, s.3

Eğitim ve sosyal çalışmalar başlığı altında belediyeler, meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarına yetişkin halka eğitim vermek konusunda yeterince rol verilmediği ifade edilerek detaylı olarak bir eğitim projesi ortaya koyulmaktadır.

Son olarak ta dünyada ki afet yönetim modelleri incelenerek müdahale ağırlıklı ve dört ana başlıktan oluşan bir Afet Yönetim Modeli sunulmaktadır. Bu model Eşgüdüm, Olay Komuta Sistemi, Kaynak Yönetimi ve Afet Yönetimi bileşenlerinden oluşmaktadır.

5. AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİNİN YERELLEŞMESİ

Afet yönetiminde yerelleşme, yasal-kurumsal tabanda tanımlanan yerel afet birimlerinin daha etkin hale getirilmesinin yanında, afet yönetim süreci içine sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının, üniversitelerin, yerel halkın dahil edilmesini, topyekün halkla beraber afet kültürünün, hazırlıklı olma bilincinin geliştirilmesini ve yaşayan bir yerel afet planının hayata geçirilmesini ifade eder.²³

Türkiye’de özellikle afet anı ve sonrası dönem üzerinde yoğunlaşan afet yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerde yerleşmiş durumdadır. Bu nedenle afet öncesinde hazırlıklı olma ve risk azaltımı konularına gereken önem gösterilmemektedir. Yerel düzeyde de iyi bir afet ve acil durum yönetimi öncelikli olarak afet öncesi dönemden itibaren ele alınmalıdır.

Afet öncesi dönemde yerel yönetimlerde kentsel planlamanın ve kentsel gelişme alanlarının zeminin güvenilirlik durumuna göre yapılması gerekmektedir. Doğal afetler durumunda dolaylı tehlike yaratabilecek sanayi tesisleri, elektrik santralleri gibi riskli unsurların belirlenmesi ve ortadan kaldırılması, genel olarak daha güvenli kentlerin oluşturulabilmesi için kentsel dönüşüm projelerinin hayata geçirilebilmesi gerekmektedir.

Afet olayının meydana geldiği yere yakınlığı nedeniyle itfaiye, ilk yardım ekipleri, polis, hastane gibi yerel birimler ilk müdahale eden durumunda bulunmaları nedeniyle afet yönetimi sistemi içerisinde önemli bir konuma sahiptirler. Süreç

²³ Genç, a.g.m., s. 723.

içerisinde bu birimlerin imkan ve kabiliyetlerinin, tesis ve teçhizatlarının da güçlü bir yapıda bulundurulması gerekmektedir.

Afet ve acil durum yönetiminin yerelleşmesi kapsamında, afet yönetim süreci içerisinde durumları belirginleşen bazı temel unsurlar ortaya konulabilir. Bunları imar planı ve yapı denetimi, katılım, iletişim, coğrafi bilgi sistemi, ulaşım, eğitim, etkin bir afet ve acil durum planı ile afet anında müdahale mekanizması olarak itfaiyeyi sıralayabiliriz. Bu unsurlar yerel yönetimlerde etkin bir afet yönetim sisteminin oluşturulması için önemli köşe taşlarıdır.

Bu unsurların açıklanmasında ve rollerinin tanımlanmasında fayda vardır.

5.1. İmar Planı ve Yapı Denetimi

Yerel yönetimlere afetlerden önce hazırlık döneminde çok büyük sorumluluklar düşmektedir. İmar düzeni ve yapı denetimi konusunda tüm sorumluluklar yerel yönetimlerin üzerinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bu dönemde yerine getirmesi gereken sorumluluklar afetlerin sonucunda meydana gelebilecek kayıpların düzeyini doğrudan belirleyen niteliktedir.

Belediyelerin afetler ile ilgili sorumluluklarının başında sağlıklı, düzenli, güvenli ve yaşanabilir kentlerin oluşumunu sağlamak gelmektedir. İmar planları ve yapı denetimi bunu sağlayabilecek önemli araçlardır.

Çevrenin yıkımlara karşı korunmalı biçimde düzenlenmesi, fiziksel ya da çevresel tasarlamanın, dar anlamıyla kent planlamasının, ana amaçlarından biridir.²⁴ Bu bağlamda kentsel planlamanın araçlarından biri olan imar planlarıyla ilgili kurallar 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'yla düzenlenmiştir. Bu planlar bölge planları ve imar planlarıdır (nazım imar planı ve uygulama planı). Çevresel ya da fiziksel tasarlama ulusal ve bölgesel ölçeklerdeki yerleşmeye ilişkin politikalarla koşut olduğu ölçüde başarılı olacaktır. Bu planların yapılmasında ve uygulamasında belediyeler birinci derecede sorumludurlar.

1985 yılına kadar imar planları merkezi yönetimlerce onaylanırken, bu yetki yerel yönetimlere devredilmiştir. Yapı denetiminin iki ana unsuru olan proje denetimi ile yapı faaliyetlerinin denetimi ise geçen süre içerisinde çok az değişmiştir. Yasal

²⁴ Geray, 1977, a.g.m., s. 94.

düzenlemeler yapıların proje denetimini yerel yönetimlere, yapım işleminin denetimini ise teknik uygulama sorumlusu “fenni mesul” adı verilen serbest mühendis ve mimarlara bırakmıştır. Ancak uygulamada belediye ve valilikler siyasal etkiler, çıkar ilişkileri, yeterli teknik elemana ve donanımına sahip olmamaları nedeniyle proje denetimi bile yapamaz hale gelmişler, yapım işlerini ise hiç denetleyememişlerdir.²⁵

3194 sayılı İmar Kanunu ile getirilen düzenlemelerden biri de yukarıda bahsedildiği gibi Fenni Mesuldür. Ancak uygulamada fenni mesul sistemi bir denetim aracı olamamıştır. Çünkü fenni mesul ücretini denetlediği kişiden almaktadır. Buna ilave olarak yüklenici kişi mimar ya da mühendis ise bu görevi kendi üzerine de alabilmektedir.²⁶

Yerel yönetimler daha başlangıçtan itibaren imar planların uygulanmasında çeşitli baskılar altında kalmışlar ve çoğu zaman planın tam olarak uygulanmasında başarılı olamamışlardır. Bu durumu Falih Rıfkı ATAY çok çarpıcı bir şekilde ifade etmektedir:

“Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, mühendis YANSEN’in Ankara’nın planlarını yaptığı sırada ATATÜRK ile birlikte bir sohbetinde ‘Siz bu yapılan planı tatbik edebilecek misiniz?’ diyor. ATATÜRK ‘bu nasıl söz, niye tatbik edemeyelim’ diyor. YANSEN ise ‘biz Almanya’da zorlandık da onun için sordum’ diyor. Falih Rıfkı anlatmaya devam ediyor: ‘bazı kimseler köşkün adını kullanarak, bazı kimseler de o zaman Ankara valisi olan TANDOĞAN’ın adını kullanarak planı deldiklerini’ söylüyor ve ekliyor: ‘Büyük ATATÜRK, Harf Devrimi gibi Şapka Devrimi gibi hayal edilemeyecek devrimleri gerçekleştirecek iradeyi kurdu; ama Ankara’nın Şehir Planını uygulayacak iradeyi kuramadı.’²⁷

Üzerinde durulması gereken bir konu da ovaların imara açılmasıdır. Ovalarımız tarıma elverişli arazi olmaları nedeniyle aslında Anayasa tarafından koruma altına alınmıştır. Anayasa’nın 44 ve 45. maddeleri toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, bunun yanında tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasının önlenmek görevini doğrudan devletin görevleri arasında saymıştır.

²⁵ Oktay Ergünay, *Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı Denetim Sistemi*, Ankara: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, 2000, s.3

²⁶ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 55.

²⁷ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 73.

Aslında sadece bu nedenle dahi imara açılmaması gereken ovaların özellikle deprem tehlikesi karşısında savunmasızlığı ise şu şekildedir:²⁸

- Deprem dalgası ovanın içerisinde uzun dalga gider. Genliği gittikçe büyür. Dolayısıyla da binalar salınımına geçer ve yıkılır. Ovanın dışında tam tersi olmaktadır. Tarih boyunca Anadolu depremleri ovada yıkmıştır.
- Sıvılaşma olgusu sadece ovada geçerlidir ova dışında olma olasılığı sıfırdır.
- Yer öteleme olgusu da sadece ovada geçerlidir Anadolu depremlerinde ova dışında yer öteleme hareketi olmamıştır. Ancak, Pasifik Okyanusunu çevreleyen Japonya gibi ülkelerde tam tersi durum söz konusudur.

Yeri gelmişken yer ötelemesi ve sıvılaşma kavramlarına kısaca değinmekte yarar vardır. Yerkabuğu, kırık fay düzlemleri üzerinde yatayda veya düşeyde bileşenleri olan devinim yapar. Bu hareket kısaca yer ötelemesi olarak adlandırılmıştır. Örneğin, Kuzey Anadolu Fayı boyunca oluşan Bolu, Kaynaşlı, Düzce, Adapazarı, Yalova, Gölcük ovası bu yer öteleme hareketi sonucunda oluşmuştur.²⁹

Sıvılaşma ise deprem anında ova zeminlerinin bulamaca dönüşmesidir. Bu durumda zeminin kayma dayanımı suyunkine yakındır. Suyun kayma dayanımı sıfır olup yapıları ayakta tutmaz.³⁰

Sonuç olarak belediyelerin afetlere yönelik öncelikli görevinin sağlıklı, düzenli, güvenli ve yaşanabilir kentlerin oluşumunu sağlamak olduğu unutulmamalıdır. Planlama süreçlerinde belediyelerin tutumu, sağlıklı kentler yaratılması konusundaki içtenliği ve olası risklere karşı önceden alınacak önlemleri ortaya koyacaktır. Afet yönetiminin önceden hazırlık aşamasında ki belediyelerin rolü, kentsel planlamaya verilen önemle açıklanabilir.

5.2.Katılım

Afet yönetimi çok katmanlı ve aşamalı bir süreçtir. Uluslararası kuruluşlar, devlet kurumları, yerel yönetimler, meslek odaları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve bireyler bu sürecin çeşitli noktalarında yer almaktadır.

²⁸ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 58.

²⁹ İlyas Yilmazer, *Deprem Sorununa Kalıcı Çözüm*, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2002, s. 13-16.

³⁰ Yilmazer, a.g.e., s. 18.

Önleme, zarar azaltma, hazırlıklı olma, tahmin ve uyarı, kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme, yeniden inşa etme gibi birçok aşamada bu aktörler sürece katılmalıdır.

Afetlere karşı önlemler alma, yaşam hakkının savunulması anlamına gelir. Afet yönetimi bu nedenle günlük siyasetin perspektifine bırakılamayacak ve afete maruz olan yerel toplulukların geniş katılımını gerektiren bir yönetim konusudur.³¹

Afet yönetimi açısından sivil toplum kuruluşlarını ikiye ayırmak mümkündür. Birincisi, ülke genelinde kamuya yararlı hizmet sunmak için faaliyet gösteren kuruluşlardır. İkincisi ise gönüllü katılıma dayalı mensupları için ortak fayda sağlayan çoğunlukla yerel ölçekte oluşturulan oluşumlardır.³² Yerel ölçekte afet yönetim süreci içerisindeki faaliyetlerin gerçekten etkili, verimli ve sonuç alıcı olabilmesi, kamu birimlerinin ve yerel ölçekte faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının işbirliği konusundaki doğru yaklaşımları ve yerel kaynakların doğru bir şekilde değerlendirilmesiyle gerçekleşebilir.

Gönüllülük esasına göre çalışan, afetler sonrasında özellikle arama kurtarma faaliyetlerine katılarak çok başarılı işler yapan sivil toplum kuruluşları mahalle düzeyinde de dernek şeklinde örgütlenebilmektedirler. Bunlar aynı semtte yaşayan üyelerinin katkılarıyla ayakta durduğundan sosyal yardımlaşmanın örneklerini sergilemektedir. Böylece o bölgede afetlere karşı önemli bir toplumsal dayanışma oluştururlar. Bu şekilde organize olmuş kuruluşların verebilecekleri hizmetler yerel düzeydeki afet müdahale planı içerisinde mutlaka yer bulmalıdır.³³

Eğer toplumlar yeterince bilgilendirilirse riskten kaçınmak isterler. Belediyelerin bireylerle işbirliği içinde yaptığı çalışmalar daimi ve uygulanabilir çözümler sunmaktadır.³⁴

Yerel düzeyde sivil toplum kuruluşlarının ve gönüllülerin katılımının sağlanmasının gerekliliğini doğuran bir sebepte acil müdahalenin büyük bir kısmının afetin ilk aşamasında olay yerine gelen gönüllüler tarafından genellikle herhangi bir

³¹ *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, a.g.e., s. 34.

³² **Gülgün Tezgider**, “Afet Yönetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Görevleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 154.

³³ **H.Hüseyin Güler**, “Afetlere Hazırlıklı Olma”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 83.

³⁴ **Murat Balamir**, “Local Administration and Risk Management”, *The Role of Governments in Reducing the Risk of Disaster*, ed. Katalin Demeter – Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, İstanbul: Beta Yayın, 2004, s. 19.

düzene ya da güvenlik kuralına uymadan yapılmasıdır. Bilinçli davranmayı sağlamak üzere yardım dernekleri ve ilgili birimler ile afet öncesi temasta olunmalıdır.³⁵

Bunun için afetlere hazırlık süreci içerisinde yapılan çalışmaların ve gerekli olan bilgilerin halka medya araçlarıyla, posta, sergi ve fuarlar, toplantılar, konferanslar yoluyla ulaştırılarak halkın konuya ilgi duyması sağlanarak, kamuoyu oluşturulmalıdır. Devam eden süreçte de halkın anketler, araştırmalar, halk toplantıları gibi yöntemlerle karar verme sürecine katılımı sağlanmalıdır. Bu aynı zamanda kaynakların etkin kullanımı için de gerekli bir yöntemdir. Türkiye’de merkezi bakış açısının gereği olarak önce belediyeler kararı almakta, insanlar ardından bolca mahkeme masraflarına da katlanarak kararlara itiraz edebilmektedirler. Bu nedenle belediyenin aldığı kararlara daha işin başında halkın katılımının sağlanması gerekmektedir.³⁶ Günümüzde gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler alanında öne çıkan temel düşünce de vatandaşa yaklaşma şeklindedir. Özellikle katılım ve hesap verebilirlik bu beklentinin en önemli görüntüleridir.³⁷

Toplum katılımının diğer tarafı inşaat sektöründe yer alan üretici güçlerdir. Bu sektörde işgücü niteliklerinin yükseltilmesi, teknoloji ve hizmetlerin geliştirilmesi, her ölçekteki ürünlerle ilgili standartların iyileştirilmesi ve denetlenmesi için çalışmalar yapılmalıdır.³⁸

Yerel halkın katılımına yönelik yapılacak bir çalışma için örnek; Yerel Gündem 21 Çalışmaları’ndan alınabilir. Yerel ve ortak yerleşim sorunlarının dayanışarak birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynaklarının değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürülebilir kılma çalışmaları³⁹ şeklinde tanımlanabilecek Yerel Gündem 21 çerçevesinde, program ortağı kentlerde oluşturulan YG-21 Kent Konseyleri veya benzeri platformlar merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu ortaklık anlayışıyla buluşturan mekanizmalarıdır.⁴⁰

³⁵ **Mikdat Kadioğlu**, “Kurum ve Kuruluşlar İçin Afet Acil Yardım Planı”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 107.

³⁶ **Erten**, a.g.e., s. 188.

³⁷ **Arif Erençin**, “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.11/sayı 4, (2002), s. 36.

³⁸ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 34.

³⁹ **Yavaş**, a.g.m., s. 133.

⁴⁰ **Sadun Emrealp**, *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı: Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, İstanbul: Iula-Emme Yayını, 2. Baskı, 2005, s. 32.

5.3. İletişim

Afet yönetim sürecinin her evresinde iletişim önceliğe sahip bir konudur. Katılımın sağlanmasından başlayarak, afet anında acil yardımın sürdürülmesi, iyileştirme ve yeniden inşa süreci içerisinde iletişim ve bilgi akışının devamı afet yönetiminin etkinliği açısından önemlidir. İletişim afet yöneticileri ile afet yönetiminde görevli olan kuruluşlar, toplum, sivil toplum kuruluşları, gönüllüler ve medya arasında bilgi, haber ve talep akışını sağlayacak şekilde kurulmalıdır. İyi bir iletişim mekanizması ile afet ve acil durum yönetimi için en önemli husus olan eşgüdüm de sağlanmış olacaktır.

Özellikle televizyon, gazete ve dergilerin yanında, afetlerde güvenlik önlemleri ve hazırlıklı olma anlamında küçük el ilanı ve broşürlerin hazırlanması, afiş ve ilan panoları, internetin bu amaçla kullanımı kısa sürede çok sayıda insana ulaşma açısından önemlidir. Gerek afet öncesinde afete yol açabilecek risklerin kamuoyuna duyurulması, gerek afet sırasında güvenli ve gerekli bilgi akışını sağlayabilmek için tüm bu sayılanlar kullanılabilir.

İletişim teknolojilerinin kullanımı afet yönetiminin tüm aşamalarında önemlidir. Bu teknolojiler şunlardır:⁴¹

Kablolu İletişim Teknolojileri: Mümkün olduğu sürece yerleşik telefon ve veri hatları kullanılmalıdır. Ancak afetin şiddetine göre bu her zaman mümkün olmayabilir. Bunun için normal telefon sisteminden ayrı bir “Acil Durum Telefon Sistemi” kurulabilir. Bu sistemde bulunacak telefon santrallerinin ses ve görüntü gönderme özelliğine sahip olması kurulacak iletişimin etkinliğini arttıracaktır.

Örneğin İzmir’de afetlere yönelik olarak normal telefon trafiğinden etkilenmeden Ankara, diğer iller ve il içi telefon görüşmelerinin yapılmasını sağlamak üzere Kriz Yönetim Merkezinin bulunduğu yerde Türk Telekom tarafından Afet Santrali kurulmuştur.⁴²

⁴¹ **Ayşe Başar Bener**, “Afette Bilgi Teknolojileri ve Kullanımı”, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 125.

⁴² **Hasan İpek - M.Turhan Sofuoğlu**, “İzmir Valiliği’nin Afet Hazırlık Çalışmaları” Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 142.

Kablosuz İletişim Teknolojileri: Kablosuz iletişim araçları, uydu sistemleri veya kablosuz ağlardır. Bunlar afet sırasında en etkin iletişim altyapılarından biridir. ‘‘HF-SSB (radyotelefon) ve CW (mors) haberleşmesinin uzak mesafe haberleşmesinde, VHF ve UHF FM radyotelefon haberleşmesinin kısa mesafe haberleşmesinde kullanılması, ekipmanın basit kullanımlı, montajı ve sahra şartlarında tamirinin kolay yapılabilir olması nedeniyle ön plana çıkmaktadır.⁴³ Ayrıca amatör telsizcilerden de faydalanılması iletişim seçeneklerini çoğaltacaktır.

Acil durumlarda eşgüdüm halinde bulunmaları gereken sağlık, polis ve itfaiye arasında ortak bir frekans sisteminin işletilmesi gerekmektedir.⁴⁴ Türkiye Afet Frekansı olarak tespit edilmiş bulunan 147.600/147.100 MHz röle frekansı ve 147.100 MHz yakın kanal frekansı, ‘Afet Koordinasyon Frekansı’ olarak kullanıma sokulmalıdır.⁴⁵

Uydu Sistemleri: Uydu sistemleri de kablosuz ağlar gibi başka iletişim araçlarının sağlayamadığı afet, ilk yardım ve haber bilgilerinin sunumu amacıyla kullanılır. Bunlar da afet için ideal sistemlerdir. İki çeşit uydu sistemi bulunmaktadır: Sabit yörüngeli uydular ve kutupsal yörüngeli uydular. Kutupsal yörüngeli uydular baz istasyonları zarar gördüğünde idealdir, çünkü yeryüzünün birkaç yüz mil üstünde dönerler. Uydu aracılığı ile iletişim sağlayan İridyum Uydu Telefonlarıyla uydu üzerinden görüşme sağlanabilir.

Amatör Radyolar: Yüksek frekans radyolar 3 ila 30 MHz’lik bir menzil içinde uzun mesafeli iletişim metodu olarak çalışır. Acil durumlarda da özel olarak geliştirilmiş olan frekanslar kullanılır. Hava koşullarından çabuk etkilenebilirler. Radyo frekanslarının kapasiteleri çok düşüktür ve tek taraflı iletişim yapabilirler. Bu bakımdan iletişim kalitesi düşüktür. Ayrıca diğer iletişim araçlarıyla tam uyumlu olarak çalışamazlar.

Global Konum Belirleme Sistemleri(GPS): Bir çeşit uydu sistemidir ve alıcısı tarafından anlaşılabilen özel kodlanmış sinyaller üretir. Bu sayede alıcının istenilen pozisyonu, hızı ve zamanı hesaplamasını sağlar.

Afet bölgeleri için ideal bir telekomünikasyon altyapısı yukarda sözünü ettiğimiz teknolojilerin birden fazlasını birarada kullanmayı öngörmektedir.

⁴³ 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları-IV, Ankara: DPT, 2004, s. 338.

⁴⁴ Genç, a.g.m., s. 724.

⁴⁵ Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, a.g.e., s.33

İletişimin bir başka boyutu olarak karşımıza yabancı dil çıkmaktadır. Afet yönetiminin tüm evrelerinde, dünyadaki gelişmelerin takip edilebilmesi ve özellikle acil yardım ve kurtarma evresinde, afet bölgesine gelen yabancı arama-kurtarma ekiplerinin çalışmalarında ve dış ülkelere gelen yardım malzemelerinin değerlendirilmesinde yabancı dil bilen personele ihtiyaç duyulmaktadır.

5.4. Coğrafi Bilgi Sistemi

Yaşanan maddi ve manevi kayıplar, her toplumun bir eylem planına sahip olması ve afetler karşısında zarar azaltma çalışmalarına önem vermesini gerektirmektedir. Bu nedenle afet yönetim sistemleri üzerindeki çalışmalar gelişmiş hızla artarak devam etmektedir.⁴⁶

Günümüzde, geniş alanları kaplayan, çok farklı ve çeşitli kaynaklardan gelen sözel ve grafik veriyi birlikte kullanıp, sorgulayabilen, uluslararası bir koordinat sistemiyle tanımlı oldukları için birbirleriyle konuşabilen Bilgi Sistemlerinin desteği olmadan yönetmenin, planlamanın, denetimin, doğal kaynakları doğru bir şekilde takip etmenin, neredeyse olanaksız olduğu bir dünyada yaşamaktayız. Bu bilgi sistemlerini oluşturan temeller olarak, Uzaktan Algılama (UA), Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS), Matematiksel Görüntü İşleme, Küresel Konumlama Sistemi (GPS) gibi teknolojileri ve bu çalışmaları yerine getirebilen hız ve kapasitede Bilgisayar yazılım/donanımlarını sayabiliriz.⁴⁷

Gerek afetler ile ilgili bilimsel araştırmalarda ve gerekse afet yönetimi içindeki planlamalarda çok çeşitli verilerin aynı anda, aralarındaki ilişkiler dikkate alınarak incelenmesine olanak sağlayan ve her türlü veri üzerinde çok yönlü analizlerin yapılmasına imkan tanıyan, yeryüzünde tek bir sistemler bütünü vardır o da CBS'dir.⁴⁸

⁴⁶ İçişleri Bakanlığı, “Türkiye Afet Bilgi Sistemi Temelleri Raporu”, <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/arastirma/tabis.htm>, 13.02.2007

⁴⁷ Bolu İli Coğrafi Bilgi Sistemi (Bcbs) Temel Katmanlarının Kurulması Ve Yerleşime Uygunluk Belirlemesi Proje Sonuç Raporu, der. Hülya Yıldırım, Gebze-Kocaeli: TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, 2002, s.iv.

⁴⁸ Ali Demirci - Mehmet Karakuyu, “Afet Yönetiminde Coğrafi Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, 3.Coğrafi Bilgi Sistemleri Bilişim Günleri Bildiri Özetleri, İstanbul: Fatih Üniversitesi Yayını, 6-9 Ekim 2004.s. 12.

CBS'nin bir tanımını şu şekilde yapabiliriz: Uydularla algılanan görüntülerin kullanımını kolaylaştıran ve eldeki diğer harita, görüntü, resim, sözel ve grafiksel bilgilerle birlikte kullanımına olanak veren, bilgisayar ağırlıklı teknolojidir.⁴⁹

CBS, afetlerle ilgili araştırmalarda ve afet yönetimi ile ilgili tüm çalışmalarda kullanılabilecek önemli bir bilgi sistemidir. CBS'nin afet yönetim sistemi ile ilgili çalışmalarda kullanılmasının çok büyük avantajları bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:⁵⁰

(1) Etkin bir veri paylaşım aracı olması: Afet yönetiminde farklı kurumların elde ettiği çok çeşitli verilerin aynı formatta toplanması ve belli bir ihtiyaç anında ilgili kurum ve kuruluşların farklı mekanlardan bu verilere ulaşabilmeleri ihtiyacının karşılanması söz konusudur.

(2) Güncellenebilmesi: Afet yönetiminde kullanılan verilerin güncel olması çok önemlidir. Değişmiş ve sonuçta yanlış olmuş veriler, afet yönetimi ile amaçlanan hedeflere ulaşılmasını zorlaştıracaktır. CBS'de farklı kurumlar tarafından anında güncellenen veriler, otomatik olarak sistemde de güncellenmiş olur.

(3) Hızlı veri analizleri yapabilmesi ve kolay çözümler sunabilmesi: Afet sırasında ve sonrasında mevcut veri tabanı içinden çok farklı verilere ihtiyaç duyulabilmekte, farklı verilerin ayrı olarak yeniden gözlenmesi ve haritalanması gerekebilmektedir. CBS ile bir yöreye ait yüzlerce farklı veri için yüzlerce farklı harita oluşturulmaktadır. İstenildiği taktirde bunlardan bir veya birkaçı sisteme çağrılarak bunlar üzerinde istenilen araştırma ve analizler kolaylıkla yapılabilmekte ve yeni durumlar karşısında ihtiyaçlara cevap verebilecek yeni haritalar geliştirilebilmektedir.

(4) Çok yönlü görselleştirme imkanı sunması: Afet yönetiminde farklı durum ve zamanlarda çok değişik haritalara ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu afet yönetimindeki planlamaların yapılmasında son derecede önemlidir. CBS'de istenilen verilerin ve analiz sonuçlarının harita olarak veya grafik ve tablo gibi diğer görsel malzemeler olarak gösterilmesi ve bunların çıktılarının alınması çok kolaydır.

CBS yardımı ile çeşitli afetlerin izlenmesi, afet risk haritalarının oluşturulması, erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi, afet durum tespitlerinin yapılması, çeşitli afet

⁴⁹ TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, a.g.e., s. 2.

⁵⁰ Demirci - Karakuyu, a.g.e., s. 14,15.

senaryolarının hazırlanması, acil destek planlarının hazırlanması, olası bir afete karşı alternatifli tahliye ve ulaşım planlarının yapılması, arazi kullanım planlarının yapılması, açık alanların planlanması, koruma ve rekreasyon alanlarının planlanması, halk güvenliği ve güvenilir yapılaşma sahalarının planlanması, tarihi kaynakların tespiti ve korunması, afet sonrasında en fazla yardıma ihtiyaçlı alanların tespiti ve gözlenmesi, arama ve kurtarma çalışmalarının yönlendirilmesi, afetin etki alanlarının tespiti gibi konularda pek çok çalışma yapabilme imkanı bulunmaktadır.

Coğrafi Bilgi Sistemleri için dört önemli bileşen bulunmaktadır. Bunlar; donanım, CBS yazılımları, veri ve bu veriyi yazılımlar ile işleyebilecek düzeyde yetenekli insandır. CBS'nin her hangi bir konuda etkin olarak kullanılabilmesi bu dört bileşenin iyi seçilebilmesine bağlıdır.

CBS için farklı yazılımlar farklı ülkelerde çeşitli firmalar tarafından üretilmektedir. Burada önemli olan yapılacak çalışma için en uygun olan yazılımın maliyet, destek, eğitim, güncellenme ve ihtiyaç gibi hususlar dikkate alınarak seçilmesidir. Ayrıca afet yönetimi ile ilgili çalışmalarda sadece yazılımların bilinmesi yeterli değildir. Görevlendirilen kişilerin afetler ve bunların alt başlıkları ile ilgili konularda bilgi sahibi olmaları gerekmektedir.

CBS jeoloji, jeofizik, arkeoloji, pazarlama, çevre bilimleri, demografi ve tarım gibi birçok alanda yaygın olarak kullanılmaktadır. Günümüzde CBS çoğunlukla gerçek dünyanın anlık bir temsilini sunmaktadır. Oysa veriler zamanla değişir ve bunların bilgi sistemine yansıtılmaması veya farklı zaman aralıklarında yansıtılması bilgi tutarlılığını bozar.⁵¹ Bu nedenle bilgilerin düzenli olarak güncellenmesi gerekmektedir. Gerekli olan güncellemeyi yapabilmek içinde Uzaktan Algılama (UA) sistemleri kullanılmaktadır.

CBS'nin öncelikli olarak kullanılmasının doğal afet risklerinin de en aza indirilebilmesi ve doğal ve kültürel değerlerin korunup geliştirilmesi için bir gereklilik olduğu⁵² kalkınma planlarında da yer almaktadır. Örneğin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında uygun arazi kullanımı alternatifleri üretmek için yerel yönetimlerin

⁵¹ Ş. Dal - M. Başaraner, M. Selçuk, "Zamansal Coğrafi Bilgi Sistemleri", 3. Coğrafi Bilgi Sistemleri Bilişim Günleri Bildiri Özetleri, İstanbul: Fatih Üniversitesi Yayını, 6-9 Ekim 2004, s. 36.

⁵² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, 2001, s. 174.

kullanacağı coğrafi bilgi sistemleri ile üretilecek ve değişimi takip edilebilecek, kentsel veri tabanlarının hazırlanmasının derhal gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.⁵³

5.5. Ulaşım

Günümüzde kentlerin en önemli sorunları arasında yer alan ulaşım konusu afet yönetiminin de öncelikli olarak ele alınması gereken konular arasındadır. Afet bölgesine acil yardımın ulaştırılabilmesi afet anında hayati öneme haiz bir konudur ve afet yönetimi afet bölgesine ulaşabildiği oranda etkili ve iyidir.

Kent planları hazırlanırken afet riski göz önüne alınarak ulaşım sisteminin dayanıklı, olası tehlikelerden uzak (fay hattı, taşkın bölgesi) ve çok alternatifli olarak inşa edilmesi gerekmektedir. Afet anında enkazlar sonucu daralan yolların kurtarma faaliyetlerini engellememesi için daha geniş inşa edilmesi, bölgeye her şekilde ulaşımı sağlayacak olan hava ulaşım sisteminin oluşturulması, özellikle hastaneler yakınına helikopter pistlerinin inşa edilmesi gibi ulaşım seçeneklerinin arttırıcı yöntemler geliştirilmelidir.⁵⁴ Yerel yönetimler kent ulaşım planlarının envanterini çıkararak CBS ile bunları bütünleştirmelidirler.

Özellikle belediyeler afet anında İl Kurtarma ve Yardım Komitesine bağlı olarak hizmet yapacak olan Ulaşım Hizmetleri Grubu içerisinde görev almaktadırlar. Belediyeler sahip oldukları taşıt ve iş makineleri ile bu hizmet grubunun önemli bir görev elemanıdır. Aynı zamanda belediyelerin sınırları içerisindeki yolların yapım, bakım ve onarımı konularında deneyim sahibi olmaları da onları ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenlerle kendi envanterlerinde bulunan ulaştırma tesisleri ve araçlarının durumlarını sürekli kontrol altında bulundurmalı ve bu araçların ihtiyaç duyacağı akaryakıtın sağlanması için afet öncesi döneminde gerekli tedbirleri almalıdır. Ayrıca belediyeler kendi sorumluluğunda bulunan deniz ulaşım araçları ile demiryollarında tahliye ile ilgili özel tedbirleri de almalıdırlar.

⁵³ *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara Nisan 2000, s. 154.

⁵⁴ **Genç**, a.g.m., s. 725.

1999 depremlerinde ulaşım ile ilgili olarak yaşanan sorunlar, ulaşım sorununun afet meydana gelmeden önce çözülmesi gerektiğini göstermiştir. Yaşanan aksaklıkları şu şekilde sıralayabiliriz:⁵⁵

- Depremin geniş bir alanı içermesinden dolayı ilk üç gün deprem bölgelerine giden yollarda büyük bir izdiham yaşanmıştır.
- Şehir içerisinde yıkıntıların yolları kapatması nedeniyle ambulans hizmetleri aksamıştır.
- Yaralıların ambulansla alınıp civar il ve ilçelerdeki hastanelere ulaştırılmasında çok büyük gecikmeler olmuştur. Yaralılarından bazıları gecikmeden dolayı hayatlarını kaybetmişlerdir.
- Deprem bölgesindeki trafik emniyet güçlerinin de zarar görmesi nedeniyle 10 gün sonra bile deprem bölgesine giden yollarda büyük bir sıkışma, telaş ve çeşitli kazalar olmuştur.
- İş makineleri yetersiz olması ve civar illerden gelenlere de mihmandarlık yapılamaması nedeniyle ambulanslar yeterli hizmeti verememiştir.
- Askeri birlikler arama kurtarma timleri şeklinde teşkilatlanarak bölgeye intikal etmişlerdir. Ancak birçoğu şehir içi ulaşım krokisi bulamamış ya da bulunanların güncel olmadığı görülmüştür.

5.6. Eğitim

Doğal afetlerin birçoğunu önlemek neredeyse imkansızdır. Ancak yaratacağı zararlarının azaltılması halkın, yöneticilerin ve görevli personelin eğitimiyle mümkündür. Kurtarma ve acil yardım konularındaki eğitim can kayıplarının azaltılmasına katkı sağlayacaktır.⁵⁶

Eğitim yalnızca afet sırası ve sonrası değil, zarar azaltma, afet öncesi hazırlık için beceriler (eşya sabitleme, güvenli yerlerin belirlenmesi gibi), afet sonrası gerekebilecek beceriler (ilk yardım, arama kurtarma faaliyetlerinde görevlilere yardım

⁵⁵ Kara Kuvvetleri Eğitim ve Doktrin Komutanlığı, “ Deprem ve Alınması Gereken Dersler”, ANKARA, 2000, s. 4,3.

⁵⁶ *Türkiye Ulusal Deprem Araştırmaları Programı 2005 – 2014*, Bilim Ve Teknoloji Yüksek Kurulu Onikinci Toplantısı Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler Ve Kararlar, Ankara: TÜBİTAK, 2005, s. 23/39.

gibi) ve geçici barınma durumlarında sağlık ve beslenme ile ilgili becerileri ve Türkiye’de afetler konusunda bulunan mevzuatı kapsamalıdır.⁵⁷

Afet eğitimi afet konusunda profesyonel veya yönetici seviyesinde çalışanlar için “Afet Yönetimi Eğitimi”, halk için ise “Afet Bilinci Eğitimi” olarak ikiye ayrılarak incelenebilir.⁵⁸

Afet yönetimi için eğitim ihtiyacının tespiti amacıyla belediye çalışanlarına yapılan bir çalışmada afet yönetimi % 46,2 oranında çok gerekli görülerek yüksek bir yüzde almıştır.⁵⁹

(1) Afet Yönetimi Eğitimi:

Afet yönetim sürecinin içerisinde eğitim bir yandan planlara geçerlilik kazandıracak ve personeli eğitecek, bir yandan ise personelin yönetimin yararına bir araya gelmesini ve yönetimin dayandığı anlayışa destek vermesini sağlayacaktır.⁶⁰

Afet yönetimi eğitiminin genel amaç ve hedefleri şu şekildedir:⁶¹

- Yerel yönetim ve merkezi idare ile gönüllü kuruluşlar ve iş çevreleri kaynaklarının bütünleştirildiği bütün tehlikelere yönelik acil durum sürecinin oluşturulması,
- Acil durum yönetiminde yerel yönetim ve merkezi idare rollerinin açıklanması,
- Acil durumlarda bireylerin kendi başlarına neleri yapabileceklerinin belirlenmesi,
- Entegre Acil Durum Yönetimi Sisteminin bileşenlerinin tanımlanması,
- Acil Durum Yönetiminde bireyler ve kuruluşların hem kendileri hem birbirleri arasında ilişkilerdeki rollerin tartışılması,
- Acil Durum Yönetimi için neden ekip çalışmasının gerekli olduğunun açıklanmasıdır.

⁵⁷ 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları-IV, a.g.e., s. 364.

⁵⁸ **Mikdat Kadioğlu**, “Afet Konusunda Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi ve Eğitim”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 68.

⁵⁹ **Kamil Ufuk Bilgin, v.d.**, “Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim”, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını, Matsa Basımevi, 2007, s. 79.

⁶⁰ **Emrealp**, 1993, a.g.e., s.63

⁶¹ **Akşit**, a.g.k., s. 22.

Afet yönetimi esası itibarı ile bir kriz yönetimidir. Kriz kapsamındaki eğitim çalışmalarının her belediyenin organizasyonunu ve yöntemlerini yansıtması gerekir. Bununla birlikte şöyle bir sıralama yapılabilir:⁶²

- Kriz durumu düzenlemelerini hazırlamak üzere, sorumlu görevlinin eğitimi,
- Kriz Yönetim Planının geçerliliğinin gösterilmesi,
- Kriz Yönetim Planının hazırlanmasına yardımcı olacak görevlilerin ilgilendirilmesi ve eğitimi.
- Onaylanarak kesinleşen planın belediye personeline sunulması,
- Bireysel kriz durumu becerisi eğitimi,
- Küçük eğitim uygulamalarını da kapsayacak şekilde, ekip becerisi eğitimi
- Eşgüdüm uygulama çalışmaları,
- Yetiştirme ile ilgili uygulama çalışmaları,

(2) Afet Bilinci Eğitimi:

Zarar azaltma ve hazırlıklı olma evreleri içinde afetlerin risklerinden toplumu haberdar etmek ve onları gerekli bilgi ve beceriler ile donatmak gerekmektedir. Afet yönetiminin işlevini gerçekleştirebilmesi için de bu gereklidir.

Afetlere hazırlıkta valilik, kaymakamlık ve belediye birimlerinin tek başına hazırlıklı olması yeterli değildir. “Herkes afetlere hazır olunca, afetlere hazır olacağız” ilkesiyle, halkın kendi bireysel güvenliğini sağlaması ve “Afetlere hazırlık evden başlar” ilkesiyle de evlerden başlayarak kurumsal hazırlıkların yapılması gerekmektedir.⁶³

Bunun için afetlerin oluşumu, özellikleri, afet zararlarının nedenleri, afet öncesinde, sırasında ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların anlatılması için görsel ve yazılı malzemeler (kitap, gazete, CD, televizyon, internet gibi) aracılığıyla toplumun eğitilmesi sağlanmalıdır.⁶⁴

Bilinçlendirme kampanyalarının genel ilkeleri şu şekilde olmalıdır:⁶⁵

⁶² Emrealp, 1993, a.g.e., s. 63.

⁶³ Kadioğlu, 2005, a.g.m, s. 70

⁶⁴ Türkiye Ulusal Deprem Araştırmaları Programı 2005 – 2014, ,a.g.e., s.23/39

⁶⁵ Kadioğlu, 2005, a.g.m, s. 71

- Toplumunuzdaki tehlikelerin farkında olunması için sürdürülen bir halk eğitimidir.

- Toplumunuzdaki tehlikelerin neden olabileceği olası risklere karşı bireylerin nasıl hazır olmaları gerektiğini öğreten bir süreçtir.

Bilinçlendirme kampanyalarının kapsamı da:

- Toplumu bilgilendirmek ve eğitmek,
- Hazırlığı arttırmak,
- Problemi gündemde tutmak,
- Cesaretlendirmek, motivasyonu ve iyi niyeti arttırmak olmalıdır.

Bu eğitim süreci içerisine sivil toplum kuruluşları ve medya da dahil edilmelidir. Yerel düzeyde sivil toplum kuruluşları ve medyanın eğitime tabi tutulması, olası bir afet anında afet yönetici ve çalışanları ile aynı terminolojiyi kullanmaları ve çalışmalara etkin katılabilmeleri açısından önemlidir. Ayrıca halkın bilinçlendirilmesi için kullanılabilecek önemli araçlardır.

5.7. İtfaiye

Belediye bünyesinde hizmet veren ve önemli bir görevi yerine getirmekte olan itfaiye birimleri kapasitelerinin artırılmasıyla acil müdahale sisteminin omurgasını oluşturma potansiyeline sahiptir.

Mevzuatta ise itfaiye birimlerinin doğal afetlere yönelik olarak doğrudan sorumluluk ve yetkisi olmadığı görülmektedir. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 4. maddesinde afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak kurtarma, yaralıları tedavi, barındırma, ölüleri gömme, yangınları söndürme, yıkıntıları temizleme ve felaketzedeleri iâşe gibi hususlarda uygulanmak üzere görev ve görevlileri tayin, toplanma yerlerini tespit eden bir program valiliklerce düzenlenir denilmektedir. Sözü edilen programların uygulanması valiliklerce kurulan kurtarma ve yardım komitelerince sağlanmaktadır.

Diğer yandan 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunun 4. maddesine göre teşkilat kurulan yerlerde acil kurtarma ve yardım işleri il kurtarma ve yardım komitelerince ve sivil savunma teşkilatı tarafından müştereken yürütülür ibaresi yer almaktadır. Her iki

kanunda da itfaiye birimlerine doğrudan bir yükümlülük verilmemiştir. Ancak 88/12777 sayılı ‘Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelikte’ belediyeler itfaiye servisi teşkili için görevlendirilmiştir. Yani itfaiye dolaylı olarak görevlidir. Ayrıca İl Kurtarma ve Yardım Komitelerinde belediye yetkilisinin yer alması durumunda, itfaiye birimleri operasyonlarda rol alabilmektedir.

Ancak yerel düzeyde itfaiye birimleri ve tesisleri, afet ve acil durumlarda acil durum yönetim merkezi haline dönüştürülebilecek potansiyele sahiptir. Yerel yönetimlerde itfaiye birimleri, yangın söndürmekle sınırlandırılmak yerine, acil durum hizmetlerinin odak birimi kimliğine kavuşturulabilir. İtfaiyecilik eğitimi her düzeyde geliştirilip kurumsallaştırılarak, gönüllü itfaiyeciler yerel sistemde temel insan kaynağı haline getirilebilir.⁶⁶

5393 sayılı Belediye Kanunun 53. maddesi, belediyelere afetlere yönelik ekip ve donanımın hazırlanması görevini vermektedir. Bu hazırlıklar için yeni bir birim teşkil edilmek yerine en uygun olanı mevcut itfaiye birimlerini afet ve acil durumlara yönelik olarak yeniden yapılandırmaktır.

Diğer yandan itfaiye merkezleri halk tarafından tanınan ve bilinen yerleri ulaşım açısından stratejik olarak iyi seçilmiş ve belirlenmiş uygun kritik noktalardaki merkezlerdir. Bu merkezlerin;⁶⁷

- Halk ile etkileşime geçilmesinde,
- Hazırlık safhasındaki çalışma ve tatbikatların uygulanmasında,
- Eğitim amaçlı olacak yapılan çalışmalarda,
- Yerel gönüllü örgütler ile ilişkilerde,
- Muhtarların acil durum görevleri alabilmelerinde,
- Sivil toplum kuruluşları ile ilişkilerin sağlanmasında,
- Sivil toplum örgütlerinin düzenleyeceği eğitimlerde, birer önemli

toplanma merkezi görevi görmeleri mümkün olabilecektir. Toplumsal hazırlık ve zarar azaltma merkezi rolü alacak İtfaiye Merkezleri eş güdüm amaçlı çalışmalarda toplanma noktası işlevi görebilirler.

⁶⁶ 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları-IV, a.g.e., s. 299.

⁶⁷ Akşit, a.g.k., s. 22.

İtfaiye birimleri gönüllülük esası ile görev yapmaya müsait birimlerdir. Gönüllüler standartları tespit edilmiş eğitim programlarından geçirilerek, itfaiye birimlerinin desteğinde kullanılabilirler. Örneğin; Almanya'da 55.000 nüfuslu bir şehirde 56 resmi itfaiyeci varken 1200 civarında gönüllü itfaiyeci bulunmaktadır. Bunlar ilköğretim çağından itibaren düzenli olarak eğitime tabi tutulmaktadırlar.⁶⁸ Bu aynı zamanda vatandaşlık ve hemşerilik bilincinin gelişmesi açısından da etkili bir yöntem olarak değerlendirilebilir.

Ancak yerel yönetim biriminde itfaiye teşkilatına gereken önem gösterilememekte veya mevcut yapı bu hizmeti tam anlamıyla yerine getirecek ekipman, teçhizat ve eğitimden yoksun bulunmaktadır. İtfaiyenin mevcut sistem içinde il ve ilçe kriz masalarında yer alması gerekmektedir.⁶⁹

Bunlara ilave olarak acil durum hizmetlerinde kullanılan araç gerecin ortak standartlar hedeflemesi ve tüm personelin eğitimini bu standartlara dayandırması temel bir ilkedir. Türkiye'de bu tür standartlar ve işletme yöntemleri geliştirilmemiştir. Bu konuda önemli bir örnek iletişim sistemleri ve işletmeciliğidir. İtfaiye, sağlık birimleri, sivil savunma, güvenlik güçleri ve mülki yönetim sistemlerinin kendi içlerinde ve birbirleriyle acil durum iletişimlerinde ciddi sorunlar bulunmaktadır.⁷⁰

Diğer yandan itfaiye teşkilatının afetler karşısındaki ayrıcalıklı ve önemli konumundan hareketle bir eğitim altyapısına kavuşturulması, gerekli personelin yetiştirilmesi ve meslekte uzmanlaşma olanaklarının sağlanması gerekmektedir. Yeri gelmişken, belediye çalışanları arasında yapılan bir ankette itfaiye hizmetleri personel tarafından % 45.2'lik bir oranla çok gerekli görülürken, yöneticilerin % 12.3 oranında pek gerekli olmadığı görüşü dikkat çekicidir.⁷¹

Sonuç itibarı ile itfaiye birimleri belediye düzeyinde afet ve acil durumlara yönelik olarak her türlü hazırlığın yapılması, operasyonların hazırlanması ve yürütülmesini sağlayabilir ve yerel düzeydeki operasyonlarda temel hizmet birimi olarak kullanılabilir. İl kurtarma ve yardım komitesinde yer alan belediye başkanının da afet anında kullanabileceği en etkin araçtır.

⁶⁸ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 24.

⁶⁹ Genç, a.g.m., s. 725.

⁷⁰ 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları-IV, a.g.e., s. 301.

⁷¹ Bilgin, v.d., a.g.e., s. 79.

5.8. Yerel Yönetimler İçin Afet ve Acil Durum Planı

7269 sayılı Kanun'a dayanarak hazırlanan 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 10. maddesinin (b) bendine göre; acil yardım planlarını hazırlama görevi vali ve kaymakamlar ile yardım sağlamaktan sorumlu askeri birliklere vermiştir. Önceki bölümlerde birçok defa ifade edildiği gibi 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesi belediyeleri de afet ve acil durum planı hazırlama ile görevlendirmektedir. Bunun yanında il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da eşgüdüm sağlanıp ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınacağı ifade edilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde etkili bir afet planı yapmak için gerekli işlemlerin neler olması gerektiği, afet planlarının özellikleri, afet ve acil durum planlarının uyması gereken temel ölçütler ve afet planlamasının ilkeleri açıklanmıştır.

Afet ve acil durum planı belediyenin olası bir krize gerektiği gibi müdahale edebilmesine imkan sağlar. Planının amacı şöyle özetlenebilir:⁷²

- Kriz niteliğini taşıyan olayların ortaya çıkması öncesinde yerel yönetimin bu tür bir kriz karşısında hazırlıksız yakalanmasını engelleyecek ve etkin, hızlı ve güvenli bir biçimde krize müdahale edilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturmak
- Bir kriz sırasında, gerek kendi olanakları gerek diğer kamu ve özel kuruluşların personel, araç ve gereçlerini kullanarak, beldede kriz boyutuna ulaşan sorunların yol açtığı zararı en düşük düzeyde tutacak önlemleri almak,
- Kriz öncesinde, kriz sırasında ve sonrasında alınacak önlemlerin ve yapılacak çalışmaların gerektirdiği etkili yönetim ve eşgüdüm sağlanmasına yönelik düzenlemeleri yapmak,

Planlama sayesinde;

- İşgücü ve zaman kaybı önlenir,
- Herkesin görevi bellidir,
- Kaynakların israfı önlenir,
- Yetki devri daha kolaylaşır,
- Hizmetler hızla ve düzenli verilir,

⁷² Emrealp, 1993, a.g.e., s. 17,18.

- Diğer birimlerle koordineli çalışılır,
- Farklı birimler tarafından hizmet yinelenmesi önlenir,
- Olası aksilikler için hazırlanmış, alternatif çözümler üretilebilir.

Bununla birlikte tüm afetler ve acil durumlar için her ihtiyaca cevap verebilecek bir plan da mümkün görünmemektedir. Her duruma uygun ve kalıcı çözümler ortaya koymak mümkün değildir. Krizler sonucu üretilen çözümler bir süre sonunda yeni bilgiler ve standartlar ya da boyutları ve niteliği değişmiş yeni problemler ortaya çıkabilir. Bu nedenle afet ve acil durum planlarının mekan ölçeğinde hazırlanması ve planının uygulanacağı birimlerin çevresinin de hesaba katılması gerekmektedir. Önemli olan tüm deneyimleri ve olasılıkları göz önünde bulunduracak senaryolar üretmek ve ideale yaklaşmaktır.⁷³

Afet planları için önceden eş büyüklükteki yakın belediyelerin “Kardeş Belediye”⁷⁴ olarak seçilmesi ve görevlendirilmesiyle önemli ölçüde fayda sağlanabilir. Burada önemli olan nokta aynı afetten etkilenme olasılığı olan belediyelerin birbirine destek ile görevlendirilmemesidir. Ayrıca plan il çapında ve ülke çapındaki bütün birimler arasındaki eşgüdümü de kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır.

Belediyelerin hazırlayacağı afet ve acil durum planları için; öncelikle il/ilçe düzeyinde valilik/kaymakamlık tarafından hazırlanmış afet planlarının mevcut olmasının daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Böylelikle il afet planında belediyeye verilen görevler tespit edilecek ve belediyenin kendi planını hazırlaması kolaylaşacaktır. Belediye yönetimleri de gereksiz planlama faaliyetleri ile uğraşmayacaktır.

Başarılı bir Acil Durum Planı diğer yerleşim alanı planlarıyla karşılaştırılabilir nitelikte olmalıdır. Örneğin benzer format kullanılmalı ve birbirleriyle ilişkiler tanımlanabilmelidir.⁷⁵

Belediyeler tarafından hazırlanacak planlar tüm acil durumları kapsayacak şekilde esnek olmalıdır. Hatta tahmin edilmesi güç olaylar için bile önlemleri

⁷³ Yavaş, a.g.m., s. 124,125.

⁷⁴ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 64.

⁷⁵ Handan Türkoğlu - Reyhan Yiğiter, *Acil Durum Planlaması*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: 2, 2001, s. 4-5.

içermelidir. Gerekirse yerleşim alanındaki risk derecesine bağlı olarak tehlikelere özgü bilgileri de kapsamalıdır.⁷⁶

Acil Durum Planı, özel bir tehlike ile uğraşmak yerine görevler ve sekiz temel fonksiyonu organize eden bir plandır. Temel fonksiyonlar ise:⁷⁷

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| - Tahliye | - Kaynak yönetimi |
| - Yönetim ve kontrol | - İletişim |
| - Toplu bakım | - Erken Uyarı |
| - Tıbbi bakım | - Kamu Bilgilendirmesidir. |

Afet ve Acil Durum Planları bütün ilgili birimler için genel bilgiler içeren bir yapıda, uygulayıcılar tarafından anlaşılır ve bilgiye kolay ulaşılabilecek şekilde hazırlanmalıdır.

Hazırlanacak olan planın genel ilkeleri ise şunlardır:⁷⁸

- Acil durum müdahale politikalarını detaylandırır.
- Müdahale organizasyonlarını tanımlar.
- Yerel düzeyde müdahale organizasyonları ile diğer müdahale organizasyonları arasındaki ilişkilere açıklık getirir.
- Sorumlulukları belirler

İl ve ilçeler için afet planlarının ne şekilde hazırlanması gerektiği Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin EK-(1)'inde açıklanmasına rağmen, belediyeler için bu tür bir mevzuat henüz oluşturulmamıştır. Belediyeler için hazırlanacak bir Afet ve Acil Durum planı şu bölümlerden oluşabilir:⁷⁹

- Giriş,
- Amaç,
- Mevcut durum ve varsayımlar,
- Operasyonun kapsamı,
- Sorumlulukların organizasyonu,

⁷⁶ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-2.

⁷⁷ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-3.

⁷⁸ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-3.

⁷⁹ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-6.

- Yönetim ve lojistik,
- Planın geliştirilmesi ve revizyonu,
- Mevzuat ve Başvuru Kaynakları,

Planın Giriş bölümü şu alt bölümlerden oluşabilir:

- | | |
|------------------------------------|-----------------|
| - Kapak | - Değişiklikler |
| - İç Kapak | - Dağıtım |
| - Yürürlüğe girme yazısı (Başemir) | - İçindekiler |
| - Öneri Formu | |

5.8.1. Giriş

Giriş bölümünün içeriğini şu şekilde açıklamak mümkündür:

Kapak, hazırlanan afet ve acil durum planının ön yüzüdür. Bir kitap kapağı gibi düzenlenebilir. Örneğin üzerinde planın adı, belediyenin amblemi, yürürlüğe girme yazısının veya emrinin ilgisi bulunabilir.

İç kapak, dış kapağın tekrarı niteliğinde normal kağıda basılmış şeklidir.

Yürürlüğe girme yazısı ya da baş emir, afet ve acil durumun planın yürürlüğe girmesini belediye başkanın onayladığını gösterir nitelikte bir üst yazıdır. Belediye başkanı bu üst yazıyı bir önsöz gibi yazabileceği gibi dilerse üst yazıdan sonra da bir önsöz yazabilir.

Öneri formu, afet ve acil durum planın uygulayıcıları tarafından, planı geliştirmek için yapılacak önerilerde kullanılır.

Değişiklikler bölümü, belediye afet birimi tarafından planda yapılan değişikliklerin ilgili birimlere gönderildiği üst yazılarının tarih ve ilgisinin işlendiği bir bölümdür.

Dağıtım planı, afet ve acil durumun planın hangi birimlere gönderildiğini gösterir.

İçindekiler bölümü, planın ana başlıklarının ve alt başlıklarının bulunduğu, planı inceleyene rehberlik eden, incelenecek olan bölüme kolay ulaşımı sağlayan bölümdür.

5.8.2. Amaç

Afet ve acil durum planının amacının net bir şekilde ortaya konulduğu bölümdür. Acil durum planının geniş kapsamlı olarak içerdiği anlamını açıklar. Ana planın içeriği, ekleri ve açıklamaları hakkında bilgi verir.⁸⁰

5.8.3. Mevcut Durum ve Varsayımlar

Mevcut durum ve varsayımların tanımlanması bölümünde, belediye sınırları içerisinde afet ve acil durumlara yönelik durum, imkan ve kabiliyetler ile tehlikeler analiz edilir.

Göreceli ihtimaller ve etkileri başlığı altında oluşturulacak olasılık planları, belirli bir krizle karşı karşıya bulunanlara yön vererek yardımcı olur. Bu olasılık planlarının sayısı sınırlı tutulmalı ve yalnızca olasılığı yüksek krizlere yönelik olmalıdır.⁸¹ Bu bölüm şu alt başlıklardan oluşabilir:⁸²

- | | |
|---|---------------------------------|
| - Tehlikelerin ifade edilmesi | - Nüfus dağılımı |
| - Göreceli ihtimaller ve etkileri | - Özel nüfus |
| - Etkilenmesi muhtemel alanlar | - Komşu yerleşmelerle ilişkiler |
| - Zarar görebilecek acil durum servisleri | - Haritalar |

Yukarıda sayılan maddelerin açıklanması ile planın sınırlılıkları da ortaya konulmuş olacaktır.

Bu bölümde yapılması gereken belediyenin imkan ve kabiliyetlerinin tespit edilmesinin yanında, ayrıntılı bir tehlike analizidir.

5.8.4. Tehlike Analizi

Tehlike analizi, bir yetki alanını ciddi şekilde tehdit eden tüm tehlikelerin teşhisini ve bu tehlikelerin her birinin derecesini tayin etmek üzere analizini içerir. Bir bölgenin tehlike analizi sonuçları, bölge içindeki planlama ve hazırlık çabalarının temelini oluşturur. Tehlike analizi aşağıdaki hususları kapsar:⁸³

- Ne tür bir tehlike meydana gelebilir?

⁸⁰ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-6.

⁸¹ Emrealp, 1993, a.g.e., s. 63.

⁸² Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-8.

⁸³ Azime Tezer - Ferhan Gezici, *Acil Durum Planlama Araçları*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:3, 2001, s. 1-4.

- Ne sıklıkta ortaya çıkabilir?
- Ne kadar kötü olabilir?

Afet planlama ekibinin bu sorular ışığında doğal, teknolojik ve insan kaynaklı tehlikeleri öncelikli olarak belirlemesi gerekmektedir.

Henüz bir tehlike analizinin yapılmadığı yetki alanlarında tehdit oluşturan tüm tehlikelerin listesinin yapılması ile işe başlanmalıdır. Listenin hazırlanmasında izlenecek en iyi yol geçmişte yetki alanında etkisi olmuş tehlikeleri değerlendirmektir. Son zamanlarda meydana gelen veya çok yüksek hasar yapmış tehlikeler hakkında bilginin toplanması daha kolay olacaktır.⁸⁴

Planlama ekibi tehlike analizi için gerekli bilgiyi tanımlarken, sonrasında ne tür bilgi isteyeceğini de bilmeli ve her tehlike için bir profil geliştirmek üzere yeterli bilgiyi toplamalıdır. Bir profilin her tehlike hakkında içereceği bilgi aşağıda sıralanmaktadır.⁸⁵

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| - Oluşma sıklığı | - Süresi |
| - Büyüklüğü ve olası şiddeti | - Mevsimsel özelliği |
| - Yeri | - Başlangıç hızı |
| - Olası yayılma alanı | - Uyarı süresinin varlığı |

Her tehlike için yukarıda sıralanan maddeler ışığında hazırlanacak tehlike analizlerinin birleştirilmesi ile yetki alanı içerisindeki risk altında olan alanlar tespit edilmiş olacaktır.

5.8.5. Operasyonun kapsamı

Acil durum planının icraat safhasını düzenlendiği bölümdür. Operasyonun kapsamı şu alt bölümlerden oluşabilir.⁸⁶

- Yerel, varsa bölgesel, ulusal ve diğer sorumlulukları kapsayan eşgüdüm ve bölümler
- Acil Durum Planının uygulamaya konması
- Eylem düzeyleri

⁸⁴ Tezer - Gezici, a.g.e., s. 1-5.

⁸⁵ Tezer - Gezici, a.g.e., s. 1-7.

⁸⁶ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-8.

- Olaydan önce, olay sırasında ve olay sonrasında gerçekleştirilecek eylemlerin sıralaması
- İstenen yardımın şekli

Bu bölümde İl Kurtarma ve Yardım Komiteleri ya da Kriz Merkezleri ile nasıl irtibat kurulacağı buralarda hangi belediye yetkililerinin görevlendirildiği gibi hususlar da belirtilir.

5.8.6. Sorumlulukların Organizasyonu

Bu bölümde ;⁸⁷

- Acil duruma müdahalede kullanılacak organizasyonların oluşturulması.
- Belirli organizasyonlar tarafından sunulacak görevlerin tanımlanması.
- Sorumlulukların paylaşımının belirlenmesi gibi konular açıklanmaya

çalışılır.

Acil durumlar sırasında ortak özellikler taşıyan görevlerin yürütülmesi gerekir. Acil Durum Planı bu görevlerin önceden ana hatlarıyla belirlenmesi sağlar.⁸⁸ Aynı görev ile birden fazla birimin görevlendirilmesinin önlenmesi için bu bölümde iyi bir planlama yapılması gerekmektedir. Sorumluluklar kesin bir şekilde ortaya konularak etkin bir iş bölümü gerçekleştirilmelidir.

5.8.7. Yönetim ve Lojistik

Acil müdahale için gereken kaynakların yönetiminin nasıl yapılacağı bu bölümde ifade edilir. Alt bölümleri şöyledir:⁸⁹

- Gerekli bilgiler,
- Kaynak gereksinimi ve kullanılabilirliği,
- Karşılıklı yardım anlaşmaları,
- Kamu görevlileri ve gönüllüler arasından müdahale görevlilerinin seçimi,
- Güvenirlilik,
- Kaynak yönetimi (tedarik, depolama, muhasebe),

⁸⁷ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-10.

⁸⁸ Emrealp, 1993, a.g.e., s. 32.

⁸⁹ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s.4-11

Afet birimi yöneticileri belediyenin afete yönelik çalışmalarının maliyetini belirleyebilmek için tüm kayıtların sağlıklı bir biçimde tutulmasını sağlamalıdır. Bunun yapılması, özellikle merkezi yönetimden ya da uluslararası kuruluşlardan mali destek sağlandığı durumlarda daha büyük bir önem taşımaktadır.⁹⁰

5.8.8. Planın Geliştirilmesi ve Revizyonu

Ana planın geliştirilmesi ve revizyonu hakkında önemli bir nokta Acil Durum Planının çeşitli seviyelerinde yapılacak revizyonların ve düzenlemelerin eşgüdümündeki sorumluluğun yerine getirilmesi (örneğin ana plan, ekler ve uygulama yönergeleri) için en uygun kişiye görev verilmesidir.

Bu bölüm şu alt bölümlerden oluşabilir:⁹¹

- Planlama sorumluluğunun verilmesi,
- Planlama sürecinin tanımlanması,
- Katılımcıların tanımlanması,
- Düzenli revizyon sürecinin tanımlanması (deneme, gözden geçirme, yenileme),
- Acil Durum Planının değişik aşamalarının geliştirilmesi veya düzeltilmesi için gereken koordinasyonun şekillendirilmesi.

5.8.9. Mevzuat ve Başvuru Kaynakları

Afet ve acil durum planı hazırlanmasını emreden yasadan başlayarak, hazırlanmasına rehber olan tüm mevzuat ayrıntılı olarak incelenmelidir. Daha sonra planı hazırlamada faydalanan diğer kaynaklar belirtilmelidir. Bu bölümün alt başlıkları şu şekilde olabilir:

- Acil durum operasyonu ve faaliyetleri için yasal çerçeve;
 - Yasalar, statüler, kurallar,
 - Uyulması gereken talimatlar, kurallar, anlaşmalar,
 - Acil durum yöneticilerinin iletileri.
- Başvuru Kaynakları

⁹⁰ Emrealp, 1993, a.g.e., s.36

⁹¹ Türkoğlu, Yiğiter, a.g.e., s. 4-11.

Belediyeler tarafından hazırlanacak bir plan için yukarıda öngörülen kurgu içerisinde ihtiyaçlar göz önüne alınarak eklemeler ya da çıkarmalar yapılabilir.

Her düzeyde yer alan acil durum planlaması, acil durum ortaya çıktığında insan hayatı ve mülklere gelecek zararları en aza indirmeyi amaçlar. Afet ve Acil Durum Planının hazırlanması kendi içinde bir hazırlıklı olma eylemidir. Bu çalışma çoğu acil durum olayında kullanılacak sistemlerin, hizmetlerin, kaynakların ve ilişkilerin kurulmasını ve tanımlanmasını kapsamaktadır.⁹²

6. OLAY KOMUTA SİSTEMİ

Belediye için hazırlanabilecek bir afet ve acil durum planından bahsettikten sonra çağdaş afet yönetim sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olan Olay Komuta Sisteminin (OKS) de açıklanması faydalı olacaktır.

Afet yönetim modelinin çekirdeğini oluşturan bu sistemin amacı; nitelikli afet yönetim eğitimi almış profesyonel ya da gönüllü kişilerin afetlere müdahale performansının arttırılması ve diğer sistemlerle uyumlu bir eşgüdüm ortamının sağlanmasıdır.⁹³ OKS alternatif bir acil durum yönetim sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

OKS'nin başarılı olarak uygulanabilmesi için en önemli unsurlardan biri önceden tanımlanmış amaç ve görevlerdir.⁹⁴ OKS nin özellik ve prensipleri şöyle sıralanabilir:⁹⁵

- **Ortak terminoloji oluşturmak:** Yapılacak eğitim ve tatbikatlarla uzun dönemde ortak bir terminoloji oluşturulabilir.

⁹² **Reyhan Genli Yiğiter**, “Kentsel Yerleşmeleri Afetlere Hazırlama Odaklı Kent Planlaması ve Zarar Azaltma”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 65.

⁹³ **Akşit**, a.g.k., s. 13.

⁹⁴ **Lale Akarun**, “Acil Durum Yönetim Merkezi ve Olay Komuta Sistemleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 136.

⁹⁵ **İsmail Helvacıoğlu - Derin Ural**, “Olay Komuta Sistemi İçinde Kaynak Yönetimi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 130.

- **Modüler organizasyon yapısına sahip olmak:** Her birim kendi içerisinde OKS yapılanması oluşturacağı için organizasyon gereken durumlarda kontrollü bir şekilde genişleyebilir.
 - **Entegre olmuş iletişim yapısı:** Müdahaleye katılan bütün kurumlar arasında bilgi akışı ve eşgüdüm sağlanır.
 - **Birleştirilmiş komuta:** Tüm operasyonun tek bir olay komutanı tarafından yönetilmesi müdahalenin verimliliğini artırır.
 - **Birleştirilmiş olay eylem planları:** Daha önceden öngörülmeven acil durumlarda olay eylem planı hemen olay anında planlama birimi tarafından hazırlanır. Olaya müdahale şekli saptanır. Geniş kapsamlı olaylarda her alt birim kendi planın hazırlayabilir. Ancak bu planların planlama birimi tarafından birleştirilerek olay komutanının onayına sunulması gerekir.
 - **Yönetilebilir yetki alanları:** Acil durum yönetiminde yönetilebilir boyutta alt gruplara bölünmek çok önemlidir. Olay komutanı, grupları alt birimlere bölmede, görevini tamamlayan grupları tavsiye etmede ve gerektiğinde benzer işlem yapanları birleştirmede en geniş yetkiye sahiptir.
- OKS sınırlı bir alanı etkileyen acil durumlarda kullanılabileceği gibi çok geniş kapsamlı afetlerde de kullanılabilir. OKS modüler ve esnek bir yapı sağlar. OKS'nin bileşenleri şunlardır :⁹⁶
- **Olay komutanı ve komuta personeli:** Olay komutanı, olayın meydana geldiği andan itibaren müdahaleyi yöneten kişidir. Daha yetkili biri gelip görevi devralıncaya kadar göreve devam eder. Komuta personeli OKS sisteminde bir bölüm olmayıp olay komutanına yardımcı birim olarak düzenlenmelidir.
 - **Planlama birimi:** Acil durumla ilgili bilgileri toplar, değerlendirir ve operasyona yönelik bir eylem planı hazırlar. Bu planda müdahale hedefleri, kaynak kullanımı, oluşturulacak alt birimler yer alır.
 - **Müdahale operasyon birimi:** Planlama birimi tarafından hazırlanan plan doğrultusunda görevleri yerine getirir. Bu birim şubeler, alt bölümler ve uzman ekipler olarak alt bölümlere ayrılabilir. Her operasyon birimi tek kişi tarafından temsil edilir.

⁹⁶ **Alper Ünlü - Atilla Dikbaş,** *Olay Komuta Sistemi*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: ,2001, s. 13.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, olay komutanı tarafından yönetilecek operasyon birimi sayısının 5'i geçmemesidir. Çünkü hiyerarşideki bir yönetici optimum 5 kişiden; en çok 7 kişiden sorumlu olabilir.⁹⁷ Sayının artma eğilimi göstermesi durumunda hemen alt gruplar oluşturularak sayı beşe düşürülmelidir.

- **Lojistik yönetim:** Operasyon süresince gerekli olan personel, tesis, hizmet ve malzemeyi sağlar. İletişim alt yapısını oluşturur. Operasyonun niteliği ve süreye göre alt bölümlere ayrılabilir.

- **Finans yönetim birimi:** Operasyon süresince bütün finansal işlemleri yönetmekten sorumludur. Alt birimleri aracılığı ile personel çalışma sürelerinin kaydını tutar, satınalma yapar, alınan malların kaydını tutar, zarar tespiti yapar, mağdur olanlara ödeme yapar ve operasyonun maliyetini takip eder.

OKS acil durumlara bağlı olarak kurulan bir Olay Komuta Merkezine sahiptir. Bu açıdan Acil Durum Yönetim Merkezlerinden farklıdır. Acil Durum Yönetim Merkezleri mevcut kanun, yönetmeliklere göre önceden oluşturulur ve yeri belirlidir. Olay komuta merkezi olay mahallinde kurulur ve acil durum yönetim merkezlerine bağlı olarak birden çok olay komuta merkezi kurulabilir.⁹⁸

OKS afete müdahalede olay yerinde ya da Acil Durum Yönetim Merkezlerinde kullanılabileceği gibi, afete müdahalede çalışan diğer kuruluşlarca da kullanılabilir.

7. BOLU İLİ AFET YÖNETİMİ YAPILANMASI

Bolu, 17 Ağustos 1999 Marmara ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerinde insan yaşamı ve konut hasarı açılarından kayıpları çok yüksek rakamlara ulaşan illerdendir.⁹⁹ Bunda, ildeki kentsel yerleşimlerin aluvyal tabanlı ovalarda ve hatta doğrudan Kuzey Anadolu Fay Hattı üzerinde yığılmasının önemli rolü vardır. Buna çarpık kentleşmenin

⁹⁷ Akarun, a.g.m., s. 136.

⁹⁸ Alper Ünlü, İsmail Helvacıoğlu, Levent Trabzon, *Acil Durum Yönetim Merkezi*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: ,2001, s. 2-22.

⁹⁹ Kocaeli İlinde Deprem Sonrası Yeni Yerleşim Alanlarının Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemi Teknolojileri ile Belirlenmesi, Gebze-Kocaeli: TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, 1999, s. 20.

ve bilimsel kriterlere aldırılmaz yapı ve yapılaşmaların katkıları da eklenince son depremlerdeki ağır tablo ortaya çıkmıştır.¹⁰⁰

Bolu İlinin afetlere yönelik yapılanmasının temel dokümanı, Bolu Valiliği tarafından 16.08.2000 tarihinde yayınlamış olan, Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberidir.

Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi, 7269 Sayılı Afetler Kanunu ve bu Kanun'a göre hazırlanmış Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ile 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu gibi hukuki dayanaklar esas alınarak hazırlanmıştır.

Rehber Bolu ilinde görev yapan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu kurum ve kuruluşların yöneticilerinin tamamı İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulunda da yer almaktadırlar. Bolu'da afetlere yönelik faaliyet gösteren bir sivil toplum kuruluşu olmaması nedeniyle planda görevlendirilmiş bir sivil toplum kuruluşu bulunmamaktadır. Planda görev verilmiş olan kamu ve kurum ve kuruluşları şunlardır:

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| – 2. Komando Tugayı ve | – İl Milli Eğitim Müdürlüğü |
| Garnizon Komutanlığı | – İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü |
| – Bolu Belediye Başkanlığı | – Karayolları 41. Şube Şefliği |
| – İl Jandarma Komutanlığı | – İl Sağlık Müdürlüğü |
| – İl Emniyet Müdürlüğü | – Türk Telekom Baş Müdürlüğü |
| – İl Özel İdare Müdürlüğü | – SEDAŞ Müessese Müdürlüğü |
| – İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü | – Kızılay Şube Başkanlığı |
| – İl Sivil Savunma Müdürlüğü | – Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlar |

Yukarıda sayılan kamu kurum ve kuruluşlarından, görevleri itibari ile ön plana çıkanlar ve önem arz edecek görevleri şunlardır:

- **2. Komando Tugayı ve Garnizon Komutanlığı:** Bolu ili ve ilçelerinde kurtarma hizmetlerine katılır. Gelecek olan yardımların tek merkezde toplanması ve tek merkezden gönderilmesi amacıyla Afet Bölgesi Lojistik Destek Koordinasyon Merkezini (LDKM) kurar.

¹⁰⁰ TÜBİTAK- Marmara Araştırma Merkezi, 2002, a.g.e., s.1

- **Bolu Belediye Başkanlığı:** İl Kurtarma ve Yardım Komitesi tarafından oluşturulan hizmet guruplarındaki görevlerini yerine getirir. Bu görevler ile ilgili açıklama ilerleyen bölümlerde yapılacaktır.
- **İl Özel İdare Müdürlüğü:** Acil Kurtarma ve Yardım Ekiplerinin görev için gerekli malzemelerini satın alır, ekiplerin göreve sevkı ile ilgili giderlerini ve iaşesini karşılar. İl Kriz Merkezi bürolarının giderlerini karşılar. Çadır kent kurar, geçici konutlar yaptırır.
- **İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü:** Afetlerde koordinatör birimdir. Kriz Merkezinin tüm birimlerini oluşturur, göreve çağırır ve İl Kriz Merkezi çalışmalarını düzenler. Belediye Başkanlığı ile irtibatta bulunarak, çadır kent kurulacak ve geçici iskana açılacak yerleri belirler. İl Afet Acil Yardım Planını güncel tutar. Ön hasar tespit çalışmalarını yürütür.
- **Kızılay Şube Başkanlığı:** Sahip olduğu personel, araç, gereç ve malzeme imkanlarıyla acil iâşe ve barındırma hizmetlerinin yürütülmesine katılır.
- **İl Milli Eğitim Müdürlüğü:** Halkın acil iâşe hizmetlerini Kızılay Şube Başkanlığının imkanlarını kullanarak yerine getirir. Bunun sebebi İl Milli Eğitim Müdürünün, afet ve acil durumlarda kurulacak olan Sosyal Yardım Servisinin başkanı olmasıdır.

Burada sayılmayan diğer kurum ve kuruluşlar geneli itibarı ile normal zamanlarda gerçekleştirdikleri hizmetin aksamamasını sağlayacak tedbirleri almakla görevlendirilmişlerdir.

Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberine ağırlıklı olarak afet meydana geldikten sonra, arama-kurtarma, acil yardım ve iyileştirme faaliyetlerine ağırlık veren bir anlayış hakimdir. Bu durum rehberin birinci bölümünde yer alan amaç kısmında rehberin amacı ilde, ilçelerde ve komşu illerde herhangi bir doğal afet meydana geldiğinde, ilin tüm imkanlarını harekete geçirmek ve afet bölgesine en hızlı şekilde ulaşarak afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamaktır biçiminde ifade edilmektedir.¹⁰¹ Afet öncesi dönemle ilgili olarak sadece belediyeye imar planlarını uygulama görevi verildiği dikkat çekmektedir.

¹⁰¹ *Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi*, Bolu: Sivil Savunma Müdürlüğü, Eylül 2004, s.1

Bolu için doğal afetler öncesinde tedbir almak maksadıyla, valilik tarafından Bolu İli Coğrafi Bilgi Sistemi kurulması gibi çalışmalar yapılmaktadır.

8. BOLU İLİ COĞRAFI BİLGİ SİSTEMİ (BCBS)

Proje Bolu Valiliği tarafından, TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi'ne 2001-2002 yıllarında hazırlattırılmıştır.

Marmara Depremi sonrasında CBS hazırlanması konusunda girişimde bulunan Kocaeli ilinden sonra ikinci olarak Bolu yer almaktadır. Bolu ili için, “İl Acil Afet Yardım Planı” çerçevesinde, il çapında bir coğrafi bilgi sistemi temel katmanlarının kurulması hedeflenmiştir.

Hedeflenen bilgi katmanlarının kurulmasında sayısal uydu görüntüleri, topoğrafik, tarımsal, jeolojik ve diğer sayısal verilerden yararlanılmıştır. Bu amaçla kullanılması kararlaştırılan tüm bilgi katmanları aynı ölçekli sayısal haritalar temeline oturtulduktan sonra bilgisayara yerleştirilerek ve bir coğrafi bilgi sistemi (CBS) sistematiği içinde, uygun bir yazılım ortamında, birbirini görür ve birbiri ile konuşur hale getirilmiştir.¹⁰²

BCBS ile deprem açısından güvenli alanların belirlenmesi özel önem taşıyan Bolu'ya ait arazi örtüsü, arazi kullanımı bilgileri, güncel yol durumu bilgileri, jeolojik, sismik hareketlilik ve mevcut faylarla ilgili veriler elde edilebilmektedir. Bunun yanında tüm il alanının sınıflanması ile ilgili bilgiler, ildeki yerleşim yerleri ve yönetsel sınırlar ile ait iklim ve meteorolojik bilgiler de yer almaktadır.

13 ayda hazırlanan Bolu İli Coğrafi Bilgi Sistemi Projesi, 2002 yılı Mayıs ayı içinde Valiliğe teslim edilmiştir.

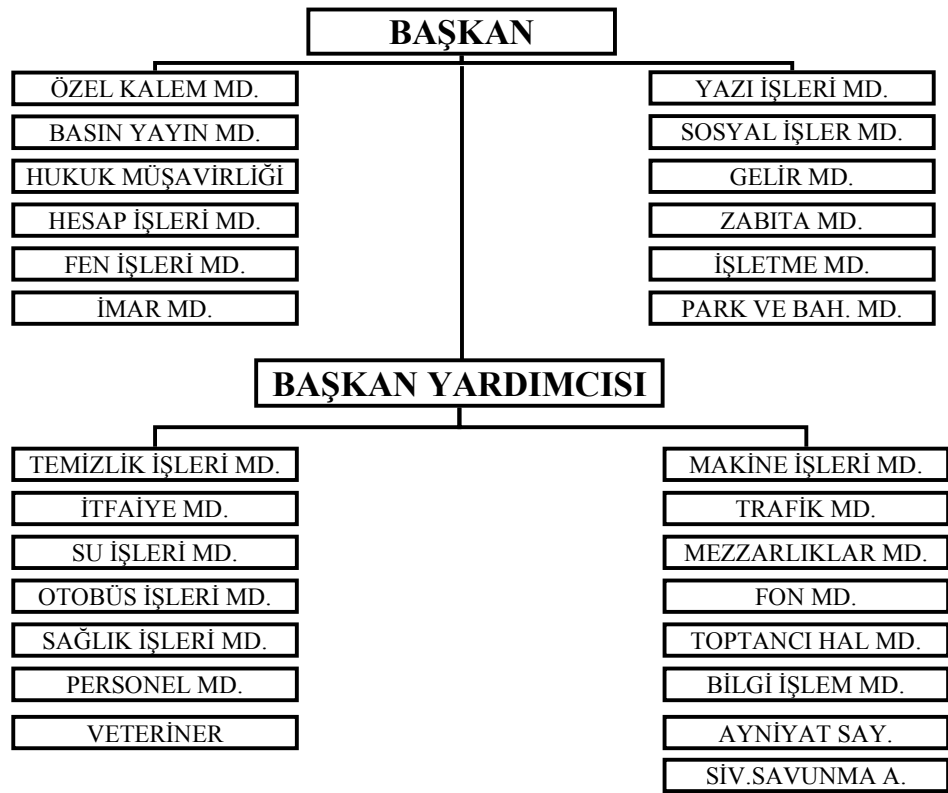
Bu çalışma, Trükiye'de afet yönetimi sistemine hakim olan yara sarma anlayışının Bolu'da devam etmemesi için Bolu İli Valiliği tarafından gerçekleştirilen önemli bir çalışma olarak değerlendirilmelidir.

¹⁰² TÜBİTAK- Marmara Araştırma Merkezi, 2002, a.g.e., s.viii

9. BOLU BELEDİYESİ İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER VE TEŞKİLAT YAPISI

Bolu ili, merkez ilçe dahil, toplam 9 ilçeden oluşmaktadır. İl merkezinde bir merkez belediye ile belde belediyesi olmak üzere toplam iki belediye bulunmaktadır. İl genelinde ilçe belediye sayısı 9, belde belediye sayısı 4 olmak üzere toplam 13 belediye bulunmaktadır. Belediye sınırları içerisinde bulunan mahalle sayısı 62, köy sayısı ise 511'dir. Bolu Belediyesi sınırları içerisinde toplam 25 mahalle bulunmaktadır.

Bolu belediyesinin organizasyon şeması aşağıdadır.



Şekil 9: Bolu Belediyesi Kuruluş Şeması.

Bolu Belediyesi kuruluşunda bulunan müdürlüklerin görevleri ise şu şekildedir:

Hukuk İşleri Müdürlüğü: 1999 yılında kurulan müdürlük, belediyenin yargıya intikal eden sorunların çözümü, icra takibi ve belediye çalışanlarının bilgilendirilmesi görevlerini yerine getirmektedir.

Hesap İşleri Müdürlüğü: Belediyenin tüm birimlerinden gelen tahakkuk etmiş giderlerin ödenmesi, bankalardaki mevcut paraların kullanımının sağlanması ve artan kısmın en uygun şekilde değerlendirilmesi görevlerini yerine getirmektedir.

İtfaiye Müdürlüğü: Belediye sınırları dahilinde ve haricinde yangın çıkmasını önleme ve yangına karşı gereken tedbirleri almak görevlerinin yanında; çöküntü, su baskını gibi durumlara karşı da görev yapmaktadır. Deprem esnasında ve sonrasında arama kurtarma ve iyileştirme çalışmalarında etkin olarak görevler almıştır. Arama kurtarma, su altı arama kurtarma ve ilk yardım konusunda eğitim almış personele sahiptir. Personeli, 1 müdür, 4 çavuş, 2 onbaşı, 22 itfaiye eri ve 15 şoförden oluşmaktadır.

Özel Kalem Müdürlüğü: Belediye Başkanın talimatlarının ilgili birimlere iletilmesi, yönetim birimleri arasında sağlıklı bilgi akışının yürütülmesi ve başkanın randevularının planlanması gibi görevleri gerçekleştirmektedir.

Bilgi İşlem Müdürlüğü: 2001 yılı sonunda kurulmuştur. Bilgi işlem ve otomasyon sisteminin kurulup işletilmesi ve web sayfası çalışmaları bu müdürlük bünyesinde gerçekleştirilmektedir.

Park ve Bahçeler Müdürlüğü: Park ve bahçelerin bakımı, yeşillendirilmesi, meydanların yenilenmesi, kent mobilyalarının temini, ağaçlandırma gibi görevleri vardır. Deprem sonrası barınak olarak kullanıldığı için hasar gören park ve bahçelerin tekrar yapılandırma çalışmalarını yürütmüştür. Ayrıca sahip olduğu serada yeşil alanlarda kullanılmak üzere bitki ve ağaç üretimi yapmaktadır. Bank, çöp kutuları ve park lambaları gibi ihtiyaç duyulan malzemelerin bakımı ve imalatını da yapabilmektedir. Personeli 1 müdür, 2 peyzaj mimarı, 1 ziraat mühendisi, 1 idari personel ve 53 işçiden oluşmaktadır.

Mezarlıklar Müdürlüğü: 2001 yılında kurulan müdürlük, cenaze hizmetlerinin yerine getirilmesi, defin hizmetleri, morg hizmeti, mezarlıkların bakımı gibi görevleri yerine getirmektedir. Müdürlük bünyesinde bir seyyar cenaze yıkama aracında bulunmaktadır.

Fon Müdürlüğü: Kuruluş amacı belediye halkının temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamaktır. Vatandaşın, ekmek ve ısınma amaçlı kömür ihtiyacı müdürlükçe karşılanmasına katkıda bulunmaktadır. Bünyesinde bir ekmek fabrikası

bulunmakta ve kömür satışı yapan deposu bulunmaktadır. Deprem zamanı da ücretsiz ekmek ve kömür dağıtımını hizmetlerini yerine getirmiştir.

Veteriner: Hayvanların muayenesi ve damgalama işlemlerini gerçekleştirmektedir. Başboş kedi ve köpeklerin barındırılıp gerekli bakım ve tedavi hizmetleri de bu birim bünyesinde gerçekleştirilmektedir.

Personel Müdürlüğü: Memur ve işçilere ait özlük işleri, personel alımı, hizmet içi eğitimler, değişen mevzuat hakkında personelin bilgilendirilmesi gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Makine İkmal Müdürlüğü: Belediyenin araçlarının düzenli çalışması, makine parkında yer alan araçlarda meydana gelen arızalarının onarım, bakımı ve revizyonu gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Sivil Savunma Amirliği: Sivil savunma planları, sabotajlara karşı koruma planı hazırlık çalışmaları, yangın talimatı ve yangınlara karşı koruma planları hazırlanması konularında çalışmalar yapmaktadır.

Bu birim depremin ardından İl Kriz Merkezi Başkanlığında görev almış ve belediye ile eşgüdümü sağlamıştır. Bünyesinde personeli belediye çalışanlarından oluşan bir arama-kurtarma timi bulunmaktadır.

Toptancı Hal Müdürlüğü: Müdürlük toptancı hal esnaflarının hal içerisinde yaptıkları günlük sebze meyve satışlarının beyanını düzenleyerek, yüzde 2 oranında belediye payı tahsilatı yapmaktadır. 12 Kasım Depreminde Toptancı Hal Binası yıkılmıştır. Belediye kaynaklarıyla 2001 yılı içerisinde yapılarak yeniden hizmete açılmıştır.

Su İşleri Müdürlüğü: İçme suyu temini, arıtma tesisi, su şebekesi hattı yapımı, park ve bahçelerdeki havuz ve fiske sistemleri yapımı gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Deprem sonrasında şebeke hattında meydana gelen kırıkların süratle tamir edilmesi, çadır kentlere su verilmesi, çadır kentlere bulaşık tezgahları, musluklar, tuvalet kabinleri yerleştirilmesi gibi hizmetleri gerçekleştirmiştir.

Şantiye İşletme Müdürlüğü: 1978 yılında kurulmuştur. Saatte 100 ton sıcak asfalt üretme kapasitesine sahiptir. Kent içinde tretuvar düzenlemeleri, kaldırım düzenlemesi, yağmurlama ve kanalizasyon şebekesi çalışmaları, yol açma çalışmalarını

gerçekleştirmektedir. Karla mücadele, kar-yağmur-sel gibi afetlere müdahalede de görev almaktadır.

Temizlik İşleri Müdürlüğü: Bolu'ya temizlik hizmeti vermektedir. Günlük çöp toplama, kent sokaklarının temizliği ve çöp dökme alanının düzenlenmesi gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Trafik Müdürlüğü: Trafik işaretleri ve işaretçilerinin montajı, yön tabelalarının tedariki, otopark ve park yeri işletmesi gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Kent merkezindeki tek yön projesi çerçevesinde çeşitli çalışmalar yürütmüş ve 25 kavşağa sinyalizasyon sistemi yapılmıştır.

Yazı İşleri Müdürlüğü: Diğer kamu kurum ve kuruluşları ile olan yazışmaları takip etmek, vatandaşın gelen dilekçeleri kabul etmek, belediye meclisi ve encümeni toplantılarını düzenlemek ve bu toplantılar sonucunda alınan kararların ilgili birimlere ulaştırılması gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Otobüs İşleri Müdürlüğü: Şehir içi ve belde taşımacılığı, vatandaşların sosyal içerikli (gezi, cenaze gibi) isteklerinin karşılanması, otobüs duraklarının tedarik, bakım ve onarımı gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Deprem döneminde otobüsleri 2nci Komando Tugayının emrine vermiştir.

Zabıta Müdürlüğü: Kentin düzenini koruyup devam ettirmek, belde halkının sağlık, esenlik ve huzurunu sağlamak türünden görevleri yerine getirmektedir. İmar Müdürlüğü ile müşterek kaçak yapı denetimi, Temizlik Müdürlüğü ile belediyenin temizliği ile ilgili kontroller yapmaktadır. Belediye Veterineri ile et kontrollerine de katılmaktadır. İl Sağlık Müdürlüğü Ekipleri ile müştereken esnaf denetimleri gerçekleştirmektedir. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı verilmesi işlemlerini gerçekleştirmektedir. Belediye emir ve yasaklarına uymayan işyerlerini tespit edilmesi, değişik mahallelerde kurulmakta olan pazarların kontrolü gibi hizmetler yerine getirmektedir.

Sağlık İşleri Müdürlüğü: Bakıma muhtaç olan vatandaşlara yardım, ilaç ihtiyaçlarının karşılanması, belediye çalışanlarının ve yakınlarının sağlık işlemleri, kentte haşere ile mücadele, vatandaşlara sağlık eğitimi verilmesi gibi hizmetler vermektedir. Ayrıca deprem zamanı gelen sağlık yardımlarının dağıtılması görevini de yerine getirmiştir.

İmar Müdürlüğü: Yapı ve imar denetimi faaliyetlerini yerine getirmektedir. 12 Kasım Depreminden sonra, Bolu Valiliği İl Kriz Merkezinde 3 ay fiilen görev almıştır. Çadır kent ve geçici prefabrik evlerin yer seçimleri, yerleşim planları ve aplikasyonlarını gerçekleştirmiştir. Depremın ardından zemin etüdü haritası çıkartılmıştır. Bolu zemin etüdünü yapan ilk il olma özelliğini kazanmıştır. Bu çalışma Ankara Üniversitesi Fen Fakültesi ile birlikte yürütülmüştür.

Sosyal İşler Müdürlüğü: Belediye ile halk arasında köprü görevi olan müdürlük, vatandaşların dilek ve şikayetlerinin ilgili birimlere ulaştırılarak süratle sonuçlandırılması ve Bolu Belediyesinin gerçekleştireceği çeşitli kültürel-sanatsal etkinliklerin planlanması ve icra edilmesi görevlerini yerine getirmektedir.

Gelir Müdürlüğü: Emlak, çevre, temizlik, ilan, reklam ve eğlence vergisi beyanlarını kabul ederek tahakkuk ve tahsilat işlemlerini gerçekleştirmektedir.

Fen İşleri Müdürlüğü: Belediyenin hizmet binalarının bakım onarımı ve ihtiyaç duyulan tesislerin inşası gibi görevleri bulunan müdürlük, depremle birlikte hasar alan belediye yapılarının onarım ve güçlendirmelerini de yapmıştır.

Basın Yayın Müdürlüğü: 2001 yılı başında, belediyenin kentsel dönüşümü konusunda halkı bilinçlendirme, bilgilendirme ve belediye hizmetlerinden haberdar etme maksadıyla kurulmuştur. Belediye gazetesi yayınlanması, bilgilendirme broşürü, tanıtıcı kitapçık hazırlanması, basım ve dağıtımı gibi hizmetleri yerine getirmektedir.

Ayniyat Saymanlığı: Motorlu araçların nakil işlemleri, iş makinelerinin akaryakıt, yedek parça, onarım tadilat ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması, tüm birimlerin kitap, kırtasiye, temizlik, ısınma ihtiyaçlarının karşılanması gibi işlemleri yerine getirmektedir. Demirbaşların takip ve kontrolünü yapmak da görevleri arasındadır.

10. BOLU BELEDİYESİ AFET YAPILANMASI

Bolu Belediye Başkanlığının afet ve acil durumlara yönelik olarak tek yapılanması Sivil Savunma Amirliği'dir. İtfaiye Müdürlüğü bünyesinde afetlere yönelik olarak arama-kurtarma konularında eğitim alan personel bulunsa da Bolu Belediyesi'nde afetler konusunda planlama işlemleriyle bu birim ilgilenmektedir.

Sivil Savunma Amirliği aslında 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'ndan doğan mükellefiyet gereği kurulmuştur. Asli görevi daha önce belirtildiği gibi belediye tesisleri için sivil savunma planı hazırlamak, emniyet, sabotajlara ve yangınlara karşı koruma konularında çalışmalar yapmaktadır.

Ancak 12 Kasım Depreminin ardından bu birim İl Kriz Merkezi Başkanlığında görev almış ve belediye ile eşgüdümü sağlamıştır. Bu tarihten sonra afet ve acil durumlara yönelik çalışmaların içerisinde yer almaya başlayan birim, 2002 tarihinde Türk Belediyeler Birliği'nin hazırladığı “Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler” konulu yuvarlak masa toplantısında Bolu Belediyesini temsil etmiştir. Buna benzer bazı çalışmalara da iştirak eden birim bünyesinde personeli belediye çalışanlarından oluşan bir arama-kurtarma timi de bulunmaktadır. Çok sınırlı sayıda arama-kurtarma teçhizatına da sahiptir.

İfade edilenlerden anlaşılacağı gibi Bolu Belediyesi afet ve acil durumlara yönelik olarak bir teşkilatlanma yoluna gitmeyip, mevcut birimlerinden birini bu konuya yönlendirmiştir. Sivil Savunma Amirliği'nin bu konu ile görevlendirildiğine dair herhangi bir emir bulunmayıp durum sözlü emirler ile idare edilmektedir.

Bolu Belediyesi, gerek İl Doğal Afetler Çalışma Rehberi'nden gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan doğan mükellefiyetlerinden dolayı herhangi bir planlama çalışması yapmamıştır. Afet ve acil durumlara yönelik olarak Bolu Valiliği tarafından yayınlanan Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi'ni kullanmaktadır. Yani 5393 sayılı Kanun gereği olan Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı mevcut değildir.

Ancak bir afetin meydana gelmesi durumunda, Bolu Belediyesi'nin de afetten etkileneceği yani afetzede bir kurum olacağı unutulmamalıdır. Böyle bir durumda vatandaşa yardım için uğraşırken, kendi yaralarını da sarması gerekmektedir. Bu nedenle

öncelikle kendine yönelik bir planın mevcut olması lazımdır. Bunu için de yol gösterici kaynak Sivil Savunma Kanunu'dur.

Sivil Savunma Kanunu'na göre hazırlanmış olan “Daire ve Müesseseler İçin Sivil Savunma İşleri Kılavuzu” bu konuda esas alınacak kaynaktır. Bu kılavuza göre personel mevcudu 200'den fazla olan kurumlarda “Sivil Savunma Planı” yapılması ve 7 adet servis kurulması gerekmektedir. Bu servisler şunlardır:

- Kontrol merkezi ve karargah servisi
- İlk yardım servisi
- Emniyet ve kılavuz servisi
- Sosyal yardım servisi
- İtfaiye servisi
- Teknik onarım işleri servisi
- Kurtarma servisi

Bolu Belediyesi'nin söz konusu kılavuza göre hazırlanmış ve yıl bazında güncellenen bir “Bolu Belediyesi Sivil Savunma Planı” bulunmaktadır. Bolu Belediyesi Sivil Savunma Planında Kılavuza göre kurulması gereken, 7 adet servis kurulmuş, personel görevlendirmesi yapılmış ve bu servislerin görevleri ile yapacakları işler belirlenmiş durumdadır. Planda öncelik; savaş esnasında sivil savunma görevlerine yöneliktir. Ancak afetlere yönelik ekleme ve düzeltmeler yapılarak afetler ve acil durumlar için de kullanılabilecek bir duruma getirilebilir.

11. BOLU BELEDİYESİ İÇİN ÖNERİLEN AFET YAPILANMASI

Bolu ili sınırları içerisindeki tüm belediyeler ve Bolu Belediyesi için ortada olan bir gerçek vardır. Belediyelerin kullanabileceği yerel kaynakları çok sınırlı ve mevcut bütçeler yerel nitelikte hizmetlerin sunumunda yetersizdir.¹⁰³ Bunun üstüne personel sayısının yetersiz olması da eklenince Bolu Belediyesi için afet ve acil durumlara yönelik yeni bir yapılanmaya gitmek oldukça zor bir konu gibi görünmektedir. Bazı belediyelerde görülen örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Afet Koordinasyon Merkezi gibi bir oluşuma da, afet yönetiminde çift başlılık yaratacağı¹⁰⁴ için zaten gerek yoktur.

¹⁰³ M. Kemal Öke, *Bolu İl Gelişme Planı: Yönetişel ve Kurumsal Yapı Raporu*, Bolu:DPT, 2002, s. 9.

¹⁰⁴ Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, a.g.e., s. 83.

Sayılan tüm nedenler ışığında Bolu Belediyesi için en uygun olan yapılanma; mevcut olan bir birimi afet ve acil durumlar konusunda görevlendirmek ve birimin kapasitesini bu yönde arttırmak olacaktır.

Afetlere müdahalede belediyelerin en etkin birimi olarak değerlendirilen İtfaiye Müdürlüğü bu görev için en uygun durumdadır. Gerek konuya yakınlığı gerekse acil durumlar üzerine personelinin eğitilmişlik düzeyi ile itfaiye birimi afet ve acil durumlarda daha etkin olarak çalışabilecek birikime sahiptir. İtfaiye birimi doğal yapısı itibari ile olası bir acil duruma müdahale için belediye başkanının elinde adeta hazır bir kıt'a görüntüsüne sahiptir.

Acil durumların birçoğunda olay yerine ilk gelen ekipler İtfaiye ekipleridir. Bu nedenle İtfaiye birimi afet ve acil durumlar konusunda yapacağı çalışmalarına tecrübelerini de yansıtabilecektir. Normal şartlarda yaptığı görev nedeniyle, belediye sınırları içerisinde hassas bölgeler, belediyenin imkan ve kabiliyetleri gibi konularda bilgi sahibi olması da görüşümüzü destekleyen başka bir etkidir.

Böyle bir yapılanmanın Bolu Belediyesinin kuruluş yapısı ve tesislerinin konuş yeri itibarı ile de uygun olacağı değerlendirilmektedir. İtfaiye binası ve çevresi bir afet veya acil durum anında, “Operasyon Merkezi” haline getirilmeye müsait bir alan içerisinde.

Çözülmesi gereken sorun, Sivil Savunma Amirliğinin sahip olduğu 1 amir ve 1 idari personel ile üstesinden gelebileceğinden büyüktür. Süreç içerisinde İtfaiye ve Sivil Savunma Amirliğinin ortak çalışması ya da iki birimin tek çatı altında birleştirilmesi gibi çözüm yolları aranabilir. Ancak bu tamamen belediyenin mevzuatı göz önüne alarak yapacağı ayrı bir çalışmanın konusudur.

Bolu Belediyesi için oluşturulacak afet yapılanmasının merkezinde yer alması önerilen “Acil Durum Operasyon Merkezi”(ADOM)¹⁰⁵, il çapında oluşturulan “Acil Durum Yönetim Merkezi” değildir.

Afet yönetim mevzuatımız içerisinde kavram kargaşası yaratan birçok husustan biri Acil Durum Yönetim Merkezi konusunda yaşanmaktadır. Acil durum yönetim merkezi yürürlükte ki mevzuata göre çeşitli isimlerle anılmaktadır. Bunlar:¹⁰⁶

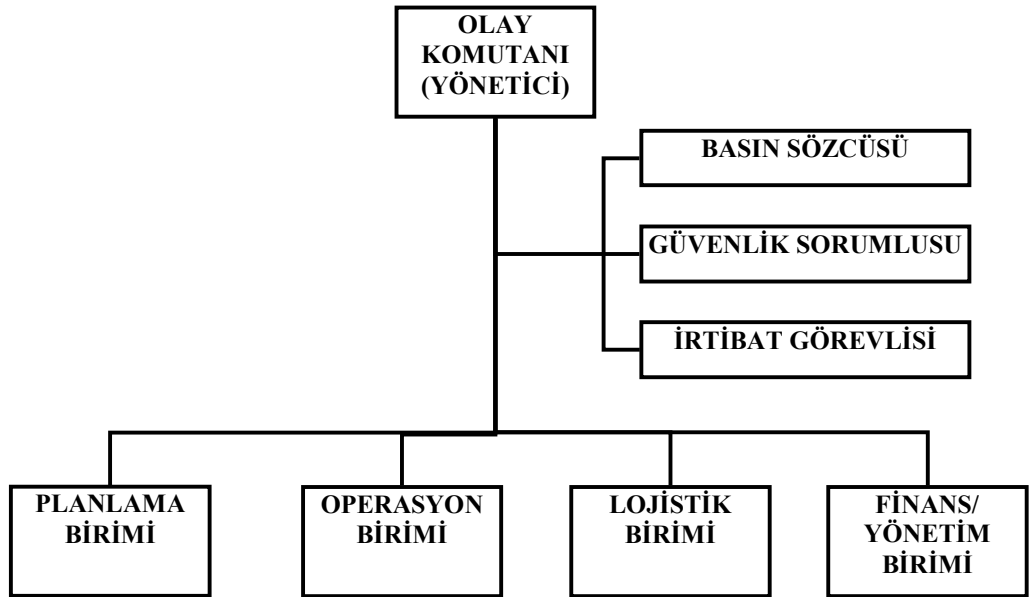
¹⁰⁵ Tezer, 2005, a.g.e., s. 3-46.

¹⁰⁶ Helvacıoğlu - Ural, a.g.m., s. 119.

- Acil Durum Yönetim Merkezi
- Kriz (Yönetim) Merkezi
- Afet Merkez Koordinasyon Kurulu
- İl Harekat Merkezi
- Afet Acil Yönetim Merkezi
- Afet Yönetim Merkezi

ADOM yerel idari birimlerin operasyonlarının, acil durum planlama yöneticileri tarafından idare edildiği yerdir.¹⁰⁷ Bolu Belediyesi için oluşturulacak ADOM afet sahasında oluşturulacak olan “Olay Komuta Merkezlerinin” üstünde, fakat “İl Acil Durum Yönetim Merkezinin” altında, ona bağlı olarak çalışması öngörülen bir yapılanmadır. Kuruluşu itibari ile “Olay Komuta Merkezlerine” benzer yapıdadır.¹⁰⁸

Bolu Belediyesi için “Olay Komuta Sistemi” esas alınarak kurulacak olan ADOM’un kuruluşu aşağıdaki şekilde olduğu gibi yapılandırılabilir.



Şekil 10: Acil Durum Operasyon Merkezi

¹⁰⁷ Tezer, 2005, a.g.e., s. 3-46.

¹⁰⁸ Ünlü, Helvacioğlu, Trabzon, a.g.e, s. 2-10.

Olay Komutanı: Olası bir afet ve acil durum anında, belediye başkanı İl Afet Yönetim Merkezi'nde bulunacağı için belediye afet yönetim sistemini işletecek başka bir personel görevlendirilmesi gerekmektedir. Afetler konusunda gerekli çalışmaları itfaiye birimi yürüteceği için konuya en hakim kişi olarak itfaiye müdürü, bu görev için en uygun personeldir. İlerleyen süreçte belediye başkanı komutayı devralabilir.

Basın sözcüsü, güvenlik sorumlusu ve irtibat görevlisi olay komutanının karargah personeli gibi değerlendirilmelidir. İhtiyaç duyulması durumunda hukuk müşaviri gibi başka görevliler de olay komutanına yardımcı olarak görevlendirilebilir.

- **Basın Sözcüsü:** Belediyenin yaptığı ve yapacağı çalışmalara yönelik olarak medyanın ve halkın bilgilendirilmesi gibi görevleri yerine getirecek personeldir. Bolu Belediyesinin kuruluşu bakımından, bu görev için Basın Yayın Müdürlüğü'nden bir personel görevlendirilebilir. Görevlendirilecek personel önceden hazırlanmış plandaki esaslara göre olay komutanının emir-komutasına girer.

- **Güvenlik Sorumlusu:** Olay Komuta Merkezi'nin güvenliğini sağlar. Olay komutanı tarafından herhangi bir olay mahallinin emniyete alınmasının istenmesi durumunda gerekli tedbirleri alması da uygun olacaktır. Zabıta amiri ya da belediyenin ayrı bir güvenlik teşkilatının bulunması durumunda bu birim yöneticilerinden biri bu görevi yerine getirebilir.

- **İrtibat Görevlisi:** Belediye Acil Durum Operasyon Merkezi ile İl Afet Yönetim Merkezi arasında ve alt olay komuta merkezleri ile irtibatın kurulması ve sürdürülmesi ile görevlidir.

Planlama Birimi: Acil durumla ilgili bilgileri toplar, değerlendirir ve operasyona yönelik bir eylem planı hazırlar ve olay komutanına sunar. Bu birim için afet öncesi dönemde planlama faaliyetlerinde çalışan personelin görevlendirilmesi planlama sürecini kısıltacaktır. Birimin oluşturacağı planda müdahale hedefleri, kaynak kullanımı ve oluşturulacak alt birimler yer alır.¹⁰⁹ Bu birim afet öncesi dönemde, belediye için afet ve acil durum planının hazırlanması ile görevlendirilebilir. Böylelikle planlama faaliyeti bir bütünlük içerisinde devam etmiş olacaktır.

Operasyon Birimi: Olay komutanının “elleri” görevini görür. Acil duruma müdahale eden birimdir. Bu birim bünyesinde bulunacak uzman ekiplerin sayısına göre

¹⁰⁹ **Helvacioğlu - Ural**, a.g.m., s. 130

alt bölümlere ayrılabilir (arama-kurtarma, yangın ve ilk yardım gibi). Olay komutanı küçük çaplı olaylarda doğrudan birimi kendisi yönetebilir. Bu birim içerisinde itfaiye ve zabıta müdürlüklerinin personeli görevlendirilebilir.

Lojistik Birim: Operasyon süresince gerekli lojistik faaliyetleri sağlar. Lojistik ile kastedilen; ihtiyaç duyulan malzemelerin tespiti, tedariki, depolanması ve dağıtımından başlayarak, personel ve tesis temini ve ulaştırma gibi birçok hizmeti kapsayan bir süreçtir. Lojistik birimi, malzeme tedariki ile ilgili bir ikmal bölümü ve personel temini gibi işlerle ilgilenen bir hizmet bölümü olmak üzere iki alt bölüme ayrılabilir. Bolu Belediyesi için bu birime yönetici olarak ayniyat saymanı görevlendirilebilir. Fon müdürlüğü ve Personel Müdürlüğü ikmal ve hizmet bölümleri içerisinde etkin olarak görev alabilecek belediye birimleridir.

Finans / Yönetim Birimi: Bu birim operasyonun bütün finansal işlerini yönetir.¹¹⁰ İhtiyaca göre çeşitli alt bölümlere ayrılacak olan birimde; satınalma, zarar tespit ve maliyet gibi bölümler yer alabilir. Lojistik birim ile sürekli ve tam bir işbirliği içerisinde çalışması gereken bir birimdir. Finansal yönetim konusundaki tecrübesi sayesinde, bu birimin idaresi Hesap İşleri Müdürlüğü tarafında yerine getirilebilir.

Bolu Belediyesi için kurulması önerilen Acil Durum Operasyon Merkezini inceledikten sonra değinilmesi gereken diğer önemli nokta afet yönetim sistemini oluşturacak olan yöneticilerin ve çalışanlarının eğitilmesidir.

12. BELEDİYE İÇİN AFET EĞİTİMİ

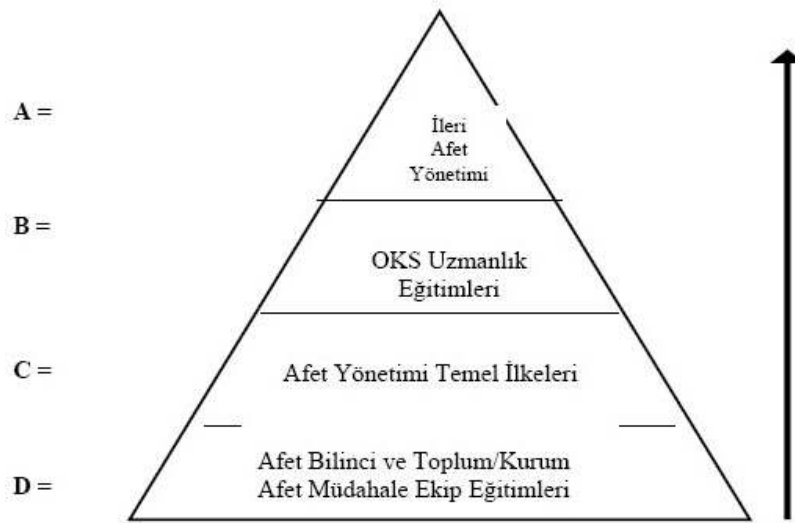
Şüphesiz burada üzerinde önemle durulması gereken bir nokta da konu ile ilgili görev alacak olan personelin eğitim düzeyidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki afet yönetimi konusunda üst düzeyde eğitim almış bir personelin yönetiminde başlatılacak bir çalışma çok daha sağlıklı ve başarılı sonuçlar getirecektir. Yeni personel istihdamı belediye bütçesine ek külfet getirecektir ama bazı harcamaları yapmadan da etkin bir afet ve acil durum yönetimi yapısına kavuşmak mümkün değildir. Fakat böyle bir yolun seçilmemesi durumunda, mevcut personelin konu üzerine eğitim düzeyinin yükseltilmesine çalışılabilir.

¹¹⁰ Akarun, a.g.m., s. 136

Bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi afet eğitiminin iki başlık altında incelenmesi gerekmektedir. Birincisi profesyonelleri eğitmeye yönelik “ Afet Yönetimi Eğitimi” diğeri de halkın eğitilmesi için “Afet Bilinci Eğitimi”dir. Burada hatırlatılması gereken önemli bir nokta afet yönetiminin başarısı için bu iki eğitim konusunun birbirini tamamlayan konular olduğudur. Sadece afet yönetici ve çalışanlarını eğitmek etkin bir afet yönetimi sağlamayacaktır.

Halk eğitimi ile ilgili konular önceki bölümlerde açıklandığı için burada sadece profesyonellere verilmesi gerek eğitim üzerinde durulacaktır. Modern acil durum yönetiminin tüm aşamalarının bütün tehlikelere yönelik ekip çalışmasıyla eşgüdüm sağlanabilmesi için bütünleşik bir acil durum yönetimi modeli ve olay komuta sisteminin oluşturulup uygulanması gerekmektedir.¹¹¹ Bunu için de afet yöneticileri ve süreç içerisinde görev alacakların eğitimi önem kazanmaktadır.

Afet yönetimi eğitimi için alınması gereken eğitimlerin seviyelerini gösteren bir model oluşturulmuştur. Model şekilde olduğu gibidir:



Şekil 11: Afet Eğitim Piramidi.

Kaynak: Bahattin Akşit, “Afet Yönetimi”, İstanbul Deprem Master Planı, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2003, s.22

¹¹¹ Kadioğlu, 2005, a.g.m., s. 68.

Belediyelerde çalışan profesyonel yöneticiler afet ve afet yönetimi konularında D'den A'ya ayrı ayrı ve birbirini takip eden eğitim projelerini alıp uygulamalıdır. Özellikle Bolu Belediyesi için afet planlaması yapacak ve Olay Komuta Merkezinde görev alacak personelin (B) düzeyinde eğitim alarak afet yönetimi konularında uzmanlaşmaları sağlanmalıdır. Çünkü bu birimlerde görevli personel operasyon biriminde kullanılabilecek özelliklere sahiptir. Bu eğitimler için İtfaiye ve Zabıta birimlerinin personeli öncelikli olarak planlanabilir. Bu birimlerin emir-komuta zinciri halinde örgütlenmesi nedeniyle daha süratli yönetilerek sonuç alınabilecek birimler olması bunda etkindir.

Afet eğitim-öğretim piramidindeki dört evre içerisinde yer alan eğitimlerin konuları şu şekildedir:¹¹²

- Acil Durum Yönetimi İlkeleri ve Acil Durum Planlaması
- Acil Durum Yönetim Merkezi ve Olay Komuta Sistemi
- Acil Durum Yönetim Merkezi
- Olay Komuta Sisteminin Planlanması
- Zarar Azaltma Stratejileri ve Planları
- Toplum Afet Tatbikatlarına Yönlendirme
- Afete Dirençli Toplum Oluşturma
- Toplum Acil Durum Müdahale Ekiplerinin Eğitimi
- Depremle Bütünleşik Acil Durum Yönetimi

Yukarıda bahsedilen eğitim konuları ile ilgili İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı ve İTÜ Afet Yönetim Merkezinin birlikte hazırlamış oldukları çeşitli eğitim programları bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye’de çeşitli üniversite ve kuruluşlarda (ODTÜ, TODAİE gibi) afet yönetimi üzerine eğitim programları uygulanmaktadır.

Etkin bir Afet Yönetim sistemi kurulması için afet yönetici ve çalışanlarının eğitimini inceledikten sonra planlama safhasına geçmeden önce incelenmesi gereken önemli bir husus il yönetimi tarafından belediyeye verilen görevlerin tespit edilip ortaya konulmasıdır. Bu belediyenin afet ve acil durumlara yönelik görevlerini netleştirecek ve belediye yönetimi için bir yol haritası işlevi görecektir. Böylece belediye il afet

¹¹² **Bahattin, Aksit**, “Afet Yönetimi”, *İstanbul Deprem Master Planı*, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2003, s. 30,31.

yönetiminde iki başlı bir yönetim oluşmasına da sebebiyet vermemiş olacaktır. Bu çalışma planlamaya hazırlık evresi içerisinde yapılmalıdır.

13. PLANLAMAYA HAZIRLIK EVRESİ

Her belediye kendi somut koşullarına uygun bir afet ve acil durum planı hazırlamalıdır. Plan en üst kademedен en alt kademeye kadar uzanan aşamalı bir müdahale mekanizmasının oluşturulmasına yönelik düzenlemeleri içermelidir.

Hazırlık aşamasında planın şu özellikleri taşımasına dikkat edilmelidir:¹¹³

- Somut biçimde dile getirilmelidir.
- Erişilebilir olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalıdır.
- Zaman kısıtlamalarını göstermelidir.
- Öncelikleri saptamalıdır.
- Mevcut sınırlamaları açıkça belirtmelidir.

Yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanacak plan için görevlendirilecek planlama birimi personeline bulunması gereken bilgi ve beceriler şunlardır:¹¹⁴

- Türkiye’de mevcut afet, kriz, güvenlik ve sağlık mevzuatını bilmek,
- Zabıta ve itfaiye birimlerini de içerecek biçimde, belediye yönetim yapısının bütününe bilmek,
- Merkezi yönetimin yapısını bilmek; kamu kuruluşlarının, güvenlik güçlerinin ve silahlı kuvvetlerin yapısını ve yönetimlerini bilmek,
- Afet yönetimi ile ilgili kavramları bilmek,
- Yazılı ve sözlü iletişim becerisine sahip olmak ve bilgi işlem yöntemlerini bilmek,
- Sorunları analiz edebilme ve çözümler üretebilme yeteneğine ve ikna edici bir kişiliğe sahip olmak,

¹¹³ Emrealp, 1993, a.g.e., s. 29.

¹¹⁴ Emrealp, 1993, a.g.e., s. 31.

- Seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilerin desteğini sağlayabilecek kişilik özelliklerini taşımak,
- Yönetim becerileri kazandırmaya yönelik eğitim yöntemleri konusunda bilgi ve deneyim sahibi olmak.

Afet ve Acil Yardım Planını geliştirirken gerekli olan kontrol listeleri, formlar ve iş tarifleri ile beraber gerekli olan diğer bilgilerin temin edilmesi gerekir. Örneğin, acil yardım planlamasında kullanılan bazı sorular aşağıdadır.¹¹⁵

- Kurumun tüm tehlikeleri içeren afet acil yardım planı var mı?
- Acil durum prosedürleri konusunda personel eğitim aldı mı?
- Ne kadar sıklıkla afet acil yardım planı deneniyor? Gerekli değişiklikleri plan üzerinde yapıyor mu?
- Personel afet acil yardım planının nerede olduğunu biliyor mu?
- Yeni işe alınanlar ve gönüllüler işe başlamadan önce afet acil durum planı üzerinde gerekli eğitimi alıyorlar mı?
- Yardım gelene kadar, personel acil durumlarla ilgilenecek eğitimi aldı mı?
- Personel içinde acil durum amaçlı özel eğitim alan var mı?
- Acil servis numaraları (itfaiye, ambulans ve polis) herkes tarafından kolay görülebilecek bir yerde mi?
- Gerekli olan personel ve ekipman talebinin ne kadar zamanda karşılandığı biliniyor mu?
- Tahliye sırasında, binalardakileri güvenli bölgeye taşıyacak kadar yeterli araç var mı?
- İtfaiyede belediye sınırlarında ki binaların kat planları var mı?
- Tahliye sistemi var mı?
- Önemli evrakların yedeklendiği bir sistem var mı?

Belediyenin özellikleri de dikkate alınarak bu soruların arttırılması mümkündür. Soru sayısı arttıkça hazırlık düzeyi de aratacaktır.

¹¹⁵ Kadioğlu, 2005, a.g.m., s. 106.

Bundan sonra belediyenin özellikle afet esnasında ve hemen sonrasında yerine getirmesi gerekebilecek hizmetler tespit edilmelidir. Bu görevler ve göz önünde bulundurulması gereken hususlar asgari olarak şunlardır:¹¹⁶

Beslenme:

- İnsan sayısı,
- Kaynak mevcudu,
- Beslenme ve yemek pişirme donanımı,
- Su depolanması ve dağıtımı,
- Yakıt durumu,
- Personel gereksinimi,
- Tek ya da birden çok noktada kesintisiz ya da periyodik servis,

Sağlık:

- İlk yardım noktaları,
- Haşarat ve kemirgen denetimi,
- Defin ekipleri,
- Atık tasfiyesi ve sağlık koruma,
- Hastaneye nakil,
- İlaçlar ve tıbbi malzemeler,

İçme ve kullanma suyu:

- Mevcut su kaynakları,
- Su kaynaklarının kirlenmesinin önlenmesi,
- Doğrudan ya da taşıma yoluyla su temini,
- Yerinde depolama,
- Kirli ve atık su denetimi ve drenaj,

Yardım ve kurtarma:

- Kapanan yolların temizlenerek açılması,
- Çökme tehlikesi gösteren yapıların yıkılması,
- Enerji ve yakıt temini,
- İtfaiye, araç ve insan gücü yardımı,

¹¹⁶ Emrealp, 1993, a.g.e., s. 34,35.

- Kurtarma ekipleri,
- Gerekli donanım ve teçhizat temini,

Ulaşım:

- Tahliyenin sağlanması,
- Ulaşım esansında iletişimin sağlanması,
- Yakıt temini ve depolanması,
- Araç envanteri,
- Personel ve gönüllüler için taşıt,
- Kontrol noktalarının oluşturulması,

Kirlilik denetimi:

- Zehirli sıvı atık gibi olumsuz etkilerin insanlar ve çevre üzerindeki etkilerinin tespiti,
- Duyarlı alanların kontrol altına alınması,
- Halkın ve personelin korunması,
- Doğal yaşamın korunması,
- Kirleticilere ilişkin hukuksal mevzuat,

Olası bir afet veya acil duruma yönelik görevler yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Bunlara ilave olarak yapılması gereken önemli bir çalışma da bir üst plan ile belediyeye verilmiş olan görevlerin tespit edilmesidir.

(1) Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi İle Bolu Belediyesine Verilen Görevler

Bolu İli Doğal Afet Çalışma Rehberi incelendiğinde dikkat çeken bir nokta belediyeye verilen görevlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre daha fazla olduğudur. Hatta il çapında oluşturulan hizmet gruplarının bir bölümünün başkanlığını bizzat belediyenin alt birim müdürleri yapmaktadır.

Plan incelendiğinde belediyeye verilen görevlerin iki ayrı bölümde ifade edildiği görülmektedir. Görevlerin ilk ifade edildiği yer planın ikinci bölümü olan “Bolu İl Merkezinde Afetler Meydana Geldiğinde Yapılacak İş ve İşlemler” başlığı altında yer almaktadır. Bu bölüm incelendiğinde belediyeye verilen görevleri; halkı teskin etmek için duyuru işlemleri yapmak, yangın söndürme çalışmaları, ulaştırma ve trafik

hizmetleri, aynı yardımların depolanmasına yardımcı olmak ve defin hizmetleri şeklinde çıkarmak mümkündür.

Ancak belediyenin görevlerinin asıl ifade edildiği yer, ekler arasında yer alan “Afette Görev Alan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Görevlerini Gösterir Çizelgedir.” Çizelgede belediyeye verilen görevler şu şekilde sıralanmaktadır:

- (1) Belediye Başkanı, üyesi olduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- (2) Alt Birim Müdürlükleri, Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servislerindeki görevlerini yürütür.
- (3) Alt Birim Müdürleri, mahalli sivil savunma servislerinden başkanı oldukları servislerin çalışmalarını yürütür.
- (4) İl Acil Kurtarma ve Yardım Ekiplerinde görevli personelin göreve hazır olmaları ve gerektiğinde sevk edilmeleri ile ilgili planlama ve çalışmalarını yürütür.
- (5) Afette hasara uğrayan şehir içi yolları, su ve kanalizasyon tesislerini onarır.
- (6) Enkaz kaldırma çalışmalarına katılır. İhtiyaç halinde yeni enkaz dökme yerlerini belirler.
- (7) İhtiyaç halinde yeni mezarlık yerlerini belirler.
- (8) Afetle ilgili planlarda görev verdiği personelin ve bunlara ait bilgilerin güncelliğini sağlar.
- (9) İmar planlarını uygular.
- (10) Yangınlara zamanında müdahale eder ve söndürür.
- (11) Belediye Fen İşleri Müdürü, başkanı bulunduğu mahalli sivil savunma servislerinden Teknik Onarım Servisinin görev yapmasını sağlar.
- (12) İl Kriz Merkezince verilen görevleri yerine getirir.

SONUÇ

Türkiye üzerinde bulunduğu coğrafya nedeniyle sürekli olarak doğal afetlerin etkisine açık bir konumdadır. Buna rağmen afete yönelik planlama çalışmaları ve afet yönetimi konusunda önemli bir yol kat edildiğini söylemek zordur. Yaşanan bütün büyük afetlerde, afet zararlarının önceden azaltılmasına yönelik tedbirler yerine, afet olduktan sonra zararların giderilmesine ağırlık verilmiş ve bu yönde tedbirler alınmıştır. Genellikle her afet sonrasında yapılan yasa değişiklikleri ile sorunun üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

Afet mevzuatı incelendiğinde oldukça geniş ve karmaşık yapıda olduğu görülmektedir. Ancak siyasal ve ekonomik rantların üstünlüğü ile bu mevcut yasaların uygulanamaması, gerekli kontrollerin yapılamaması veya yaptırılamaması ve bazı değişiklik tasarılarının yıllarca TBMM’de bekletilmesi, afetlerde kayıpların dünyadaki emsallerine göre daha büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Türkiye afetlere ilişkin nispeten uzun zamana dayanan tecrübesi olmasına rağmen önceden hazırlıklı olma açısından yeterli durumda değildir.

Bunun yanında afet yönetimi yapısı, ağırlıklı olarak yönetmelikler ile düzenlenmiştir. İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının benzer konuları düzenleyen ve aynı kurumlara ayrı görevler veren ayrı ayrı yayınladıkları yönetmelikler bulunmaktadır. Bu durum afet yönetim sistemi içerisinde kavram ve görev karmaşası yaratmaktadır.

Türkiye’de afet yönetim yapısının temelini oluşturan afet mevzuatının, bakanlıklar arası eşgüdümü sağlayacak bir bakanlar kurulu üyesinin başkanlığında, her kesimden katılımın tam olarak sağlanabildiği bir kurul tarafından yeniden ele alınması gereklidir. Öncelikli olarak aynı konuyu düzenleyen kanun ve yönetmelikler ele alınmalı, değişiklikler ve görev birleştirmeleri dahil mevzuat sadeleştirilmeli, afet

yönetiminin çağa uygun teşkilat yapısına kavuşması sağlanmalı ve ilgili kurumların hukuki sorumluluklarına açıklık getirilmelidir.

Afetlerle mücadelede sorumlu görülen iki ana teşkilattan, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü görevlerinin seferberlik ve savaş hali ile ilgili olarak ağırlık kazanması, Afet İşleri Genel Müdürlüğünün ise yetki ve sorumluluklarında ki belirsizlik nedeniyle söz konusu bu iki temel kuruluşun afetlere müdahalesinde eşgüdüm eksikliği bulunduğu görülmektedir. Başbakanlık Kriz Merkezi ihtiyaç olan bu eşgüdümlü tesis etmek ve afet ve acil durumları yönetmek amacıyla kurulmuş olmasına rağmen, kriz merkezinde görev alan yetkililerin yalnız kriz esnasında bir araya gelmeleri, afet yönetiminin sürekliliği açısından olumsuzluklar doğurmaktadır.

Türkiye’de afet öncesi, afet esnası ve afet sonrasında merkezi ve yerel yönetimlerde tüm ilgili makamlar arasında genel eşgüdüm ve işbirliği sağlayacak bir teşkilatın bulunmaması afetin ilk anlarında süratli ve yeterli müdahaleye engel olarak, can ve mal kaybının artmasına neden olmaktadır. Bu sorun afet yönetiminin adeta başsız bir yapıda olduğu görüntüsünü vererek, afet yönetimini ilk müdahale yeri olan il yönetimlerine devretmektedir.

Türkiye’de afet ve acil durum yönetimi açısından yerel örgütlenme, “olağan ve olağanüstü dönemlerde olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “Olağanüstü dönemlerde afetler ile ilgili yerel örgütlenme, Bölge Olağanüstü Hal Kurulları ve İl/İlçe Olağanüstü Hal Bürolarından oluşmaktadır. Olağan durumlarda yerel örgütlenme İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komitelerinden oluşmaktadır. Afetler nedeniyle olağanüstü hal uygulamasına bugüne kadar hiç ihtiyaç olmadığı için bu şekilde bir yapılanmayla akılları karıştırmanın bir anlamı bulunmamaktadır. Hali hazırda mevcut olan İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komitelerinin, yerel afet yönetimi için yeterli bir teşkilatlanma olduğu değerlendirilmektedir. Valinin başkanlığında kurulacak olan İl/İlçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri il afet yönetiminin tek yetkili organı olarak devam etmelidir. Bunun yanında başka birimleri görevlendirmek afet yönetiminde yetki sorununu ortaya çıkaracak ve Ülke çapında mevzuat karmaşasından dolayı yaşanan sorun, il yönetimlerinde de yaşanmaya başlanacaktır.

Türkiye’de bazı büyükşehir belediyelerinde görüldüğü gibi il afet yönetimine alternatifler üretmek, olası bir afet anında çözüm yerine daha çok karmaşa yaratarak

çözumsuzlüğün kaynağı olacaktır. Bu tarz yeni oluşumlar yerine, il afet yönetimi içerisinde belediyelerin her safhada daha etkin katılımının sağlanacağı bir yapı oluşturulmalıdır. Belediyeler özellikle planlama safhasının önemli bir aktörü haline getirilmelidir. Kanaatimizce bu görüş mevzuata da yansımış ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunun 53. maddesi ile ifadesini bulmuştur. Söz konusu madde ile artık belediyelere de afet ve acil durum planı hazırlama mecburiyeti getirilmiştir.

İl ve ilçe yönetimlerinin de benzer görevinin bulunması, aynı görev ile birden fazla organın görevli olduğu yönünde bir algılamının oluşmasına neden olabilir. Bir kriz ortamında yetki ve sorumluluğun farklı makamlara dağıtılması, yapılacak en tehlikeli davranışlardan birisidir. Kanaatimizce belediyelerin hazırlayacakları afet ve acil durum planlarını, bağımsız, kendi başına ya da il ilçe planlarının alternatifi bir plan gibi algılamak yanlış olacaktır. Belediye Kanununda belirtildiği gibi bu planlar diğer planlar ile eşgüdümlü yapılmak mecburiyetindedir. Belediyelerin hazırlayacakları plan, il afet planını bütünleyecek şekilde ve il afet planında belediyeye verilen görevlerin ayrıntısını düzenleyen bir anlayış ile hazırlanmalıdır.

Farklı yorumların ortaya çıkmasını önlemek maksadıyla Belediye Kanunun 53.maddesinin uygulama şeklini düzenleyen bir yönetmeliğin, İçişleri Bakanlığınca hazırlanması uygun olacaktır. Böylece belediyelerin yapacağı planlarda standartlık ve rasyonellik sağlanmış olacaktır. Çalışmamız ortaya koyduğu örnek plan ile bu konuda yararlanılması gereken bir kaynaktır.

Ayrıca çalışmamızda il belediyeleri için önerdiğimiz afet yapılanması da kayda değer bir örnektir. Belediyelerin itfaiye birimleri esas alınarak kurulmasını önerdiğimiz “Belediye Afet Yönetim Sistemi” ve bu sistemin uygulayıcısı konumunda ki “Belediye Acil Durum Operasyon Merkezi”, il afet yönetimi içerisinde belediyelerin daha etkin olmasına katkıda bulunacaktır. Bununla birlikte afet yönetiminin yerelleşmesi şeklinde ifade ettiğimiz sürecin önemli köşe taşları olan sekiz unsur, belediyelerde yeterli bir afet yönetim sistemi kurulması için öncelikli olarak ele alınması gereken hususlardır.

Belediyelerin afetlere yönelik öncelikli görevinin; sağlıklı, düzenli, güvenli ve yaşanabilir kentlerin oluşumunu sağlamak olduğu göz önüne alındığında, kentsel planlamanın önemi ortaya çıkmaktadır. Fakat siyasal etkiler ve çıkar ilişkileri nedeniyle

belediyeler sorumluluklarını tam olarak yerine getirememektedirler. Asıl çözümün söz konusu etkilerin önüne geçecek iradeyi ortaya koymak olduğu göz önüne alınarak, belediyelerin teknik eleman ve donanım yönünden güçlendirilmesi ile sorunun aşılabileceği değerlendirilmektedir.

Afet yönetiminin çok katmanlı ve çok aşamalı bir süreç olması katılımın gereğini ortaya çıkarmaktadır. Türkiye’de aşırı merkezi gibi görünen afet yönetimi halkın pasifleşmesine ve afetler ile ilgili hizmetlerin merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği inancına yol açmaktadır. Bu sebepten dolayı merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve halkın görev ve sorumlulukları arasında gerçekçi dengeler oluşturulamamıştır. Halkın konuya olan duyarlılığının artırılması afet yönetiminin başarısını da arttıracaktır. Yerel Gündem 21 Çalışmaları içerisinde yer alan kent konseyleri gibi platformlar yerel nitelikte tüm kesimlerin katılımı için uygun bir ortam hazırlamaktadır. Yerel yönetimler tarafından bu tür platformlar kullanılarak afet yönetiminin halka mal edilmesi sağlanmalıdır.

İletişim, afet yönetiminin etkinliğini doğrudan etkileyen önemli bir noktadır. Afet yöneticileri, görevli kuruluşlar, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, gönüllüler ve medya arasında bilgi, haber ve talep akışının akıcı bir şekilde sağlandığı bir iletişim ağının kurulması gerekmektedir. Günümüzde iletişim teknolojileri oldukça gelişmiş durumdadır. Bu alanda gerçekleşen gelişmeler yakından takip edilmeli ve afet yönetim sistemine adapte edilmelidir. İletişim teknolojileri içerisinde telsiz ve mobil irtibatlar afet yönetimi açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle Afet Koordinasyon Frekansı olarak tahsis edilen kanal bir an önce kullanıma sokulmalı ve uydu telefonları belediye seviyesine kadar yaygınlaştırılmalıdır.

Günümüzde yerel afet yönetiminin başarısına katkı sağlayan gelişmelerin başında, Coğrafi Bilgi Sistemleri gelmektedir. Yerel nitelikte çeşitli verilerin aynı anda, aralarındaki ilişkiler dikkate alınarak incelenmesine olanak sağlayan ve her türlü veri üzerinde çok yönlü analizlerin yapılmasına imkan tanıyan bu sistemler, kalkınma planlarında da yer almasına karşın, Türkiye’de yaygın olarak kullanıldığını söylemek zordur. Coğrafi bilgi sistemlerine yönelik yapılan çalışmaların ülke çapında teşvik edilmesi ve başlatılmış olan çalışmaların da devamının getirilmesi sağlanmalıdır.

Zarar azaltma ve hazırlıklı olma evreleri içinde afetlerin risklerinden toplumu haberdar etmek ve onları gerekli bilgi ve beceriler ile donatmak gerekmektedir. Afet yönetimi birimlerinin tek başına hazırlıklı olması yeterli değildir. “Afetlere hazırlık evden başlar” ilkesi ile afet bilinci eğitiminin yerel yönetimler tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir. Böylece halkın konuya duyarlılığı artırılarak afet yönetiminin başarısına katkı sağlanacaktır. Afet yöneticilerine yönelik olarak yapılacak afet yönetimi eğitimi ile her kademede görev alacak yetkililerin, bilgi düzeylerinin geliştirilmesi, ortak bir literatür oluşturulması ve bu alandaki gelişmelerden sürekli haberdar olunması sağlanmış olacaktır. Afet yönetimi eğitimi yerel yöneticiler için İç İşleri Bakanlığınca yapılacak bir program dahilinde ve ilgili bakanlık kurum ve kuruluşlardan öneriler alınarak ve üniversitelerden de sağlanacak destekle, seminer, konferanslar ve oryantasyon eğitimlerinden oluşan, akademik ve hizmet içi eğitimler şeklinde sağlanmalıdır.

Tüm bu çalışmaların başarısını ortaya koyacak, afet yönetimi çalışmalarını adeta taçlandıracak çalışma ise iyi bir afet ve acil durum planının hazırlanmasıdır. Olası afetlerin tamamını içeren ve kalıp çözümler getiren planlar yapmak mümkün olmayacağı gibi böyle bir arayış içerisine girmek de planları sadelikten ve kullanışlı olmaktan uzaklaştıracaktır. Planlama sürecinde yazılı mükemmel planlar hazırlamak yerine, planlama süreci üzerinde düşünülerek, basit fakat uygulanabilir metinler hazırlamak öncelikli olmalıdır. Bu planlar sürekli güncellenerek, afet yönetiminde görev alanlar periyodik tatbikatlarla sürekli hazır halde bulundurulmalıdır.

Çalışma ile yaptığımız en önemli öneri de planlama konusundadır. Hazırladığımız “Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı”, kapağından eklerine kadar ortaya koyularak, bu işle uğraşacak yetkililere örnek bir çalışma oluşturulmuştur. Söz konusu plan EK’de yer almaktadır.

Sonuç olarak; Türkiye’de afet yönetimi için mümkün olduğunca yalın, merkezi yönetimin yönlendirici, yerel yönetimin etkin bir şekilde planlayıcı ve uygulayıcı olduğu esnek bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Ülke afet yönetim sistemi içerisinde olması gerektiği gibi yerel afet yönetim yapısı içinde toplumun her kesiminin katılımının sağlanması öncelikler arasında yer almalı ve yerel afet yöneticileri içinde profesyonelleşme sağlanmalıdır.

Yerel afet yönetiminin gelişimi için en önemli aktör belediyelerdir. Belediyeler afet yönetiminin yardımcısı değil ortağıdır. İl afet yönetiminde belediyelerin, sürecin bütün evrelerinde planlayan ve uygulayan konuma kavuşturulması bir zorunluluktur.

Afet yönetiminin öncelikli görevinin insan hayatının korunması olduğu gerçeğinden hareketle bu alanda yapılacak çalışmaların ve alınacak görevlerin insanlığa katkı sağlayacağı unutulmamalıdır.



AFET VE ACİL DURUM PLANI



2007





AFET VE ACİL DURUM PLANI

2007

T.C.
BOLU BELEDİYE BAŞKANLIĞI
BOLU

SAYI :- -07 /

.... TEMMUZ 2007

KONU: Bolu Belediyesi Afet ve Acil
Durum Planı

(D O S Y A)

İLGİ: (a) 5393 sayılı Belediye Kanun
(b) Bolu Valiliği'nin 30 Ekim 2004 gün ve B050SSG4140000-7b-04/422 sayılı
baş meri ile yayınlanan “ Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi”.

1. Doğal ve insan kaynaklı olayların neticesinde meydana gelen felaketlerin önceden tahmini ve önlenmesi oldukça güç ve birçok zamanda mümkün değildir. Ancak afete neden olan doğal ve insan kaynaklı olayları iyi tanımak, oluşumlarını önceden tespit edemesek de yeterli çalışmaları yapmak ve olası bir afetin zararlarının azaltılabilmesi için gerekli önlemlerin alınması tüm kamu idarelerinin görevidir.
2. İlimizin yakın geçmişte yaşadığı deprem felaketi, Bolu Belediyesi'nin de afet öncesi planlama çalışmalarında ve afet anında üstleneceği görevlerde ne derece etkin bir rol üstlenmesi gerektiğini göstermektedir.
3. İlgi (a) ile “Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar” diyerek bu belediyelerden daha etkin görev almaları beklenmektedir.
4. Bolu Belediyesi olarak en temel görevimiz olan hemşerilerimize hizmet görevini etkin bir şekilde yerine getirmek ve vatandaşlarımızın can ve mal güvenliklerini sağlayabilmek maksadıyla “ Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı” yayınlanmıştır.
5. Planda görevi bulunan bağlı birimler kendileri ile ilgili bilgilerde değişiklik olması durumunda, planın güncelliğinin devamını sağlamak maksadıyla, değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren 3 iş günü içerisinde Belediye Başkanlığı'na bildireceklerdir.

7. Tüm birimler plana göre sorumluluklarını ve görevlerini öğrenerek, ... tarihine kadar değişiklik tekliflerini göndereceklerdir. Rica ederim.

.....
Belediye Başkanı

E K L E R :
1 Adet

D A Ğ I T I M :
G e r e ğ i

DEĞİŞİKLİK KAYIT ÇİZELGESİ

SIRA NO.	DEĞİŞKLİK EMRİNİN TARİH VE NUMARASI	DEĞİŞİKLİĞİN KONUSU	DEĞİŞKLİĞİN İŞLENDİĞİ TARİH	DEĞİŞKLİĞİ YAPANIN	
				ADI SOYADI	İMZASI

ÖNERİ ÇİZELGESİ**ÖNERİDE BULUNAN****ADI SOYADI :****TARİH :**

BÖLÜM NUMARASI	BÖLÜMÜN ADI	SAYFA NO.	MADDE / FIKRA / BEND	YAPILACAK İŞLEM
				İPTAL / DEĞİŞKLİK
YAPILACAK ÖNERİ				

İMZA(ÖNERİDE
BULUNAN)

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL ESASLAR

- 1. AMAÇ**
- 2. KAPSAM**
- 3. SORUMLULUKLAR**
- 4. YASAL DAYANAK**

İKİNCİ BÖLÜM AFET ORTAMININ KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

- 1. FİZİKİ ORTAM**
- 2. BEŞERİ ORTAM**
- 3. GÜVENLİK ORTAMI**
- 4. PSİKOLOJİK ORTAM**
- 5. MEDYA ORTAMI**
- 6. DOĞAL AFET BÖLGESİNDEKİ ACİL İHTİYAÇLAR**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM BOLU BELEDİYESİNDE MEVCUT DURUM

- 1. BOLU İLİ İÇİN DOĞAL AFET RİSKİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**
- 2. BOLU İLİ AFET YAPILANMASI**

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
PLANLAMA, TEŞKİLAT VE SORUMLULUKLAR

1. İL AFET PLANINA GÖRE BELEDİYENİN GÖREVLERİ
2. BOLU BELEDİYESİ AFET YAPILANMASI
3. BELEDİYE BİRİMLERİNİN AFET VE ACİL DURUMLARDA GÖREV VE SORUMLULUKLARI
4. EŞGÜDÜM

BEŞİNCİ BÖLÜM
PLANIN GELİŞTİRİLMESİ

1. PLANLAMAYA YÖNELİK BELEDİYE BİRİMLERİNİN GÖREVLERİ
2. PLANIN GÜNCELLEME ÇALIŞMALARI
3. HAZIRLIK TOPLANTILARI

EKLER

- EK-1 Bolu İli Doğal Afet Çalışma Rehberi ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Verilen Görevler Listesi**
- EK-2 Bolu Belediyesi Arama Kurtarma Birimi Kuruluş Çizelgesi**
- EK-3 Afet Haberi Raporu (İlk ve Acil) Örneği**
- EK-4 Afet Haberi Raporu (Müteakip) Örneği**
- EK-5 Doğal Afet Yardım İstek Formu**
- EK-6 Mesaj Formu**
- EK-7 Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Telsiz Çevrim Şeması**
- EK-8 Bolu Belediyesi Afet Ve Acil Durum Telsiz Kod Tablosu**

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL ESASLAR

1. AMAÇ

Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planının amacı; Bolu Belediyesi sınırları içerisinde ve komşu belediyelerde herhangi bir afet ve acil durum meydana gelmesi durumunda, İl Kriz Merkezi ile eşgüdümlü olarak, Bolu Belediye Başkanlığı tarafından yapılacakların belirlenmesini sağlamaktır.

2. KAPSAM

Bu plan, Bolu Belediye Başkanlığının tüm birimlerinin afet ve acil durumlardaki teşkilatlanma, görev ve sorumlulukları ile yapılacak acil yardımın esaslarını ve eşgüdüm usullerini kapsamaktadır.

3. SORUMLULUKLAR

Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planının uygulanmasından görevlendirilecek tüm belediye birimleri ve Acil Durum Operasyon Merkezi sorumludur.

4. YASAL DAYANAK

- (a) 5393 sayılı Belediye Kanunu
- (b) 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun
- (c) 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu
- (d) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu
- (e) 6/3150 karar sayılı Sivil Savunma ile İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü
- (f) 88/12777 karar sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik

- (g) Daire ve Müesseseler İçin Sivil Savunma İşleri Kılavuzu
- (h) 05/10/1998 tarihli Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi
- (i) 03/02/1999 tarihli İçişleri Bakanlığı Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi
- (j) 07/09/1999 tarihli Bolu Valiliği Kriz Merkezi Yönergesi
- (k) 20/05/1997 tarihli Bolu İli Acil Kurtarma ve Yardım Ekipleri Yönergesi
- (l) 17/03/2004 gün ve 790 sayılı Bolu İli Afet Acil Yardım Planı

İKİNCİ BÖLÜM

AFET ORATMININ KARAKTERİSTİK ÖZELLİKLERİ

1. FİZİKİ ORTAM

(a) Doğal afetin meydana geldiği bölgede, afetin cinsi ve şiddeti ile orantılı olarak arazinin ve yerleşim alanlarının yıkılması veya yanması gibi etkilerle karşılaşılabilir.

(b) Deprem felaketinde kara yollarında meydana gelen tahribat sonucu karayolu şebekesi kullanılmaz hale gelebilir, yol üzerindeki köprüler yıkılabilir, demiryolları hasar görebilir ve hava alanları ve pistler hasara uğrayabilir.

(c) Sel felaketinin kapladığı alana bağlı olarak, afet bölgesine ulaşan kara ve demir yolları ile helikopter pistleri sel suları altında kalabilir.

(d) Orman yangınları geniş bir alanı etkisi altına alabilir, yangın bölgesine ulaşan ana yolların kullanılmasını tehdit ederek trafiğin kapanmasına yol açabilir.

(e) Doğal afet bölgesine ulaşan kara ve demir yolu ulaşım şebekelerinin kullanılmaz hale gelmesi sonucu afet bölgesine karadan müdahale gecikir veya imkansız hale gelebilir. Bu nedenle afet bölgesine ilk müdahale edecek unsurların havadan ulaştırılması önem kazanır.

(f) Deprem ve sel felaketlerinde afet bölgesindeki su şebekesi zarar görebilir ve halkın kullanacağı temiz suyun temin edilmesi önemli bir ihtiyaç haline gelebilir.

(g) Deprem nedeniyle yıkılan binalar, meskun mahallerdeki cadde ve sokakların kapanmasına yol açarak kurtarma faaliyetlerinde enkazlara ulaşılmasını güçleştirir.

2. BEŞERİ ORTAM

(a) Doğal afete maruz kalan bölgede ulaşım ve haberleşme sistemlerinin devre dışı kalması sonucu oluşan paniğin yarattığı karışıklık, gerekli eğitimin önceden verilmemiş olmasından kaynaklanabilecek hatalar ve temel fiziki ihtiyaçların karşılanamaması can kayıplarının yüksek olmasına yol açar.

- (b) Hayatta kalan insanların barınma ihtiyacı önem kazanır.
- (c) Afet bölgesi ile haberleşme ve bölgeden haber alma başlangıçta en büyük problemi oluşturur.
- (d) Mülki ve idari yönetim teşkilatı afetten zarar görmesi nedeniyle kriz merkezleri başlangıçta kurulup etkin olarak işletilemeyebilir.
- (e) Kısa sürede bulaşıcı hastalıklar baş gösterebilir ve mevsime bağlı olarak süratle yayılabilir.
- (f) Askeri birlikler afetten etkilenecek afet bölgesine müdahale edemez hale gelebilir.
- (g) Gönüllü yardım ekipleri ve medya kuruluşları karışıklığa ve düzensizliğe yol açabilir, bu da kurtarma çalışmalarını aksatabilir.
- (h) Afet bölgesinde içme suyu şebekelerinin tahrip olması nedeniyle su sıkıntısı baş gösterebilir.
- (i) Ölü sayısının fazla olması halinde gömme işlemi yapılınca kadar soğuk hava depolarına ihtiyaç duyulabilir.
- (j) Şehir içi temizlik hizmeti yürümez hale gelebilir ve çevre sağlığı etkilenebilir.
- (k) Arama-kurtarmada fiilen görevlendirilen personelin salgın hastalıklara karşı korunması için aşılama ve periyodik muayene ihtiyacı ortaya çıkabilir.

3. GÜVENLİK ORTAMI

- (a) Afet bölgesinde, afetin yarattığı karışıklık ortamını fırsat bilen kişilerin sebep olduğu yağmacılık ve hırsızlık olayları kendisini gösterir.
- (b) Bölgede emniyet ve asayiş ortamının yeniden tesis edilmesi gerekir.
- (c) Devlet kurumlarına karşı yıpratma girişimleri artar.

4. PSİKOLOJİK ORTAM

(a) Felakete uğrayan insanlar yakınlarını ve mallarını kaybetmeleri sonucu şoka girer ve mantıklı düşünme kabiliyetini kaybederler.

(b) Afetzedeler, kendilerine yardım konusunda yetersiz kalındığında, yönetime tepkilerini sert bir şekilde gösterirler.

(c) Afetzedeler şaya, propaganda ve telkinlerden kolaylıkla etkilenirler.

(d) Mülki amirler, yerel yöneticiler ve özel kuruluşlar felaketin şokuna girebilirler.

5. MEDYA ORTAMI

(a) Basın ve yayın kuruluşlarının tamamının dikkati afet bölgesine çevrilir ve bölgeye gelen medya temsilcilerinin yönlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkar.

(b) Bazı art niyetli ve aleyhte yayın yapan medya grupları, kamuoyunu etkilemek için maksatlı yayınlar yapabilirler.

(c) Basına açıklama yapma yetkilerinin belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkar.

6. DOĞAL AFET BÖLGESİNDEKİ ACİL İHTİYAÇLAR

Doğal afet bölgesinde ihtiyaçları, öncelik sırasına göre şu şekilde gruplandırabiliriz:

(1) Doğal afet bölgesindeki birinci öncelikli ihtiyaçlar:

- (a) Arama-kurtarma ve yangın söndürme,
- (b) Emniyet ve asayiş sağlama,
- (c) Haberleşme, ulaştırmanın sağlanması ve trafiğin düzenlenmesi,
- (ç) Sıhhi ilk yardım,
- (d) Hasta ve yaralıların tahliye edilmesi,
- (e) Afetin büyüklüğünün ve verdiği zararın tespiti,

(2) Doğal afet bölgesindeki ikinci öncelikli ihtiyaçlar:

- (a) Sıhhi tedavi,

- (b) Yedirme, giydirmeye, ısıtma ve aydınlatma,
 - (c) Geçici barınmayı sağlama,
 - (c) Bilgilendirme,
- (3)** Doğal afet bölgesindeki üçüncü öncelikli ihtiyaçlar:
- (a) Ölülerin defnedilmesi,
 - (b) Enkaz kaldırma ve temizleme,
 - (c) Elektrik, su ve kanalizasyon tesislerinin hizmete sokulması,
 - (d) Salgın hastalıkların önlenmesi,
 - (e) Hasar ve zayıat tespiti yapılması,

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BOLU BELEDİYESİNDE MEVCUT DURUM

1. BOLU İLİ İÇİN DOĞAL AFET RİSKİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bolu İli birçok doğal afet çeşidinin meydana gelme ihtimali olan bir ilimizdir. Özellikle 12 Kasım 1999 tarihinde meydana gelen depremden en çok etkilenen iller arasında yer almıştır. Deprem riskinin yanında orman yangını, çığ, sel gibi doğal afetlerin de Bolu İlini tehdit etmesi mümkündür.

1.1. Deprem Riski

Bolu, 17 Ağustos 1999 Marmara ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerinde insan yaşamı ve konut hasarı açılarından kayıpları çok yüksek rakamlara ulaşan illerimizdendir. Bunda ildeki kentsel yerleşimlerin aluvyal tabanlı ovalarda ve hatta (bir bölümünün) doğrudan Kuzey Anadolu Fay Hattı üzerinde yığılmasının önemli rolü vardır.

17 Ağustos Depreminde Bolu’da 7 konut ve 4 işyeri yıkılmış, 232 konut ve 370 işyeri orta hasarlı, 136 konut ve 69 işyeri ise az hasarlı duruma gelmiştir. Bolu genelinde 270 kişi hayatını kaybetmiştir.

12 Kasım Depreminde Bolu merkezinde ölü sayısı 48 olmuştur. Ancak bina ve işyerleri açısından durum çok daha ağırdır. 2.327 konut ve 215 işyeri yıkık veya ağır hasarlı, 5.867 konut ve 532 işyeri orta hasarlı, 5.631 konut ve 947 işyeri az hasarlı duruma gelmiştir.

Bolu il merkezi zeminin yerleşime elverişliliği açısından, neredeyse tamamı aşırı sorunlu alan üzerinde yer almaktadır.

1.2. Su Baskını Riski

Su baskınları doğal afetler içerisinde çok sık karşılaşılan ve ekonomik kayıpları hayli yüksek olaylardır. Yerel iklim değişiklikleri ve çevresel bozulmalarla yakından

ilgili olan su baskınlarının büyüklükleri ve sıklıkları bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Genel olarak nehir taşkınları neticesinde oluşan su baskınlarının tekrarlanma aralıkları 50 ile 100 yıl gibi uzun sürelerdir. Bu tür su baskınları genellikle önlenebilen ve zararları, tahmin ve erken uyarı sistemleri, uygun alan kullanım kararları, mühendislik önlemleri ve halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi faaliyetleri ile azaltılabilen olaylardır. Yerel meteorolojik şartlar, topografya, bitki örtüsü, sağanak yağışların oluşturduğu ani su baskınlarının tahripkar etkilere yol açmasında önemli rol almaktadır. Özellikle, kurak bölgelerdeki yetersiz bitki örtüsü ve dik meyiller ani su baskınlarının hızını artırmakta ve insan can ve malları üzerinde tahripkar etkilere yol açabilmektedir.

Bolu il merkezi için nehir taşkını tipinde su baskınlarının görülme ihtimalinden ziyade, sağanak yağışların oluşturduğu ani su baskınlarının görülme ihtimali vardır. Ancak Bolu Türkiye’de en çok taşkın tehlikesine maruz kalan iller arasında yer almamaktadır. Bolu il merkezi ortalama yıllık yağış 1.000 m3 civarındadır. Bolu il merkezi sahip olduğu % 0-5 arası eğim ile oldukça düz bir yapıdadır. Çevresinde ki eğim, % 15 den başlayarak % 45’e kadar yükselmesi nedeniyle ani yağışlarda çevre sularını toplayabilecek bir yapıdadır.

1.3. Heyelan Riski

Heyelanlara etki eden başlıca doğal etmenler; iklim özellikleri, yağışlar, jeolojik yapı arazinin topografyası ve bitki örtüsü olarak sıralanabilir. Bunun dışında heyelan olaylarının gelişmesinde etkin olan, doğal olmayan nedenler de mevcuttur. Bunlara örnek olarak taş ocakları ve yol yapım çalışmaları gösterilebilir.

Bolu Belediyesi sınırları içerisinde heyelan riski bulunmamasına karşın, “Türkiye Heyelan Riski Haritasına” göre; en riskli bölge 1. derece kabul edilirse, Bolu ili 2. derece heyelan riski taşıyan bölgede yer almaktadır. Ancak yakın çevresinde bulunan taş ocakları nedeniyle meydana gelecek bir heyelanda belediye imkanlarına başvurulmasının mümkün olabileceği her zaman göz önünde bulundurulmalıdır.

1.4. Orman Yangını Riski

Türkiye’de orman yangınlarının çoğunluğu doğal etmenlerden çok insanlar tarafından ortaya çıkarılmaktadır. Yerleşme yeri ve tarım arazisi elde etmek amacıyla kasıtlı olarak yakılan ormanların yanı sıra ihmal, bilgisizlik ve bilinçsizlik nedeniyle çıkan yangınlar tüm yangınların % 95’ini oluşturmaktadır. Yangın çıkış nedenleri incelendiğinde; orman yangınlarının % 75’inin ihmal, bilgisizlik ve dikkatsizlik nedeniyle, % 14’ünün kasıtlı olarak, % 6’sının kazalar ve ancak % 5’inin yıldırım düşmesi gibi doğal nedenlerle meydana geldiği görülmektedir. Aşırı sıcaklar da orman yangınlarının artmasında rol oynamaktadır.

Bolu il merkezinin çevresi neredeyse tamamen ormanlar ile kaplıdır. Bu nedenle orman yangını Bolu için potansiyel bir risktir. Bolu ilinde yıllık sıcaklık ortalaması 11-15 derece arasında gerçekleşmektedir. Bu nedenle aşırı sıcaklar nedeniyle orman yangını ihtimali fazla değildir. Fakat doğal olmayan sebeplerden doğabilecek orman yangını ihtimali özellikle yaz aylarında söz konusudur. Bir orman yangını sırasında Bolu Belediyesi İtfaiye Müdürlüğü bölgede yardım için başvurulacak ilk yerlerden birisidir.

1.5. Çığ Riski

Türkiye’de çığ düşmeleri kar yağışlarının yoğun olduğu Doğu ve Güney-Doğu Anadolu bölgeleriyle Karadeniz bölgesinin iç kesimlerinde etkili olmaktadır. Türkiye’nin Çığ Tehlike Haritasına göre Bolu ili çığ tehlikesi bulunmayan bölgeler arasında yer almaktadır. Ancak sıcaklık ortalaması bakımından çok sıcak olmayan Bolu, yüksek kesimlerinde yıllık ortalama sıcaklığın -1/-2 derece olması nedeniyle yoğun kar yağışı alan illerimizdendir. Bu nedenle özellikle kayak tesisleri ile ünlü Kartalkaya gibi turistik bölgelerinde çığ riski göz önünde bulundurulması gereken bir husustur.

2. BOLU İLİ AFET YAPILANMASI

Bolu ilinin afetlere yönelik yapılanmasının temel dokümanı Bolu Valiliği tarafından 16.08.2000 tarihinde yayınlamış olan “Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi”dir.

Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi, 7269 sayılı Afetler Kanunu ve bu Kanun’a göre hazırlanmış Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ile 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu gibi hukuki dayanaklar esas alınarak hazırlanmıştır.

Rehber Bolu ilinde görev yapan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu kurum ve kuruluşların yöneticilerinin tamamı “İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulunda” da yer almaktadırlar. Bolu’da afetlere yönelik faaliyet gösteren bir sivil toplum kuruluşu olmaması nedeniyle planda görevlendirilmiş bir sivil toplum kuruluşu bulunmamaktadır. Planda görev verilmiş olan kamu ve kurum ve kuruluşları şunlardır:

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| – 2. Komando Tugayı ve | – İl Milli Eğitim Müdürlüğü |
| Garnizon Komutanlığı | – İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü |
| – Bolu Belediye Başkanlığı | – Karayolları 41. Şube Şefliği |
| – İl Jandarma Komutanlığı | – İl Sağlık Müdürlüğü |
| – İl Emniyet Müdürlüğü | – Türk Telekom Baş Müdürlüğü |
| – İl Özel İdare Müdürlüğü | – SEDAS Müessese Müdürlüğü |
| – İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü | – Kızılay Şube Başkanlığı |
| – İl Sivil Savunma Müdürlüğü | – Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlar |
| – Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü | |

Doğal Afetler Çalışma Rehberi ile yukarıda sayılan kamu kurum ve kuruluşlarına verilen görevleri gösterir liste EK-1’de verilmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

PLANLAMA, TEŞKİLAT VE SORUMLULUKLAR

1. İL AFET PLANINA GÖRE BELEDİYENİN GÖREVLERİ

Planlamaya başlamadan önce üst plan ile belediyeye verilmiş olan görevlerin ifade edilmesi, gereksiz planlama faaliyetlerinin önüne geçilmesi ve çift başlı bir afet yönetimine sebep olamamak açısından önemlidir.

İl Afet Planı ile belediyeye verilen görevlerin bir kısmı planın ikinci bölümü olan “Bolu İl Merkezinde Afetler Meydana Geldiğinde Yapılacak İş ve İşlemler” başlığı altında yer almaktadır. Bu bölümde belediyeye verilen görevler; halkı teskin etmek için duyuru işlemleri yapmak, yangın söndürme çalışmaları, ulaştırma ve trafik hizmetleri, aynı yardımların depolanmasına yardımcı olmak ve defin hizmetleri olarak sıralanmaktadır.

Belediyeye verilen görevlerin diğer bölümü İl Afet Planı’nın EK-1: “Afette Görev Alan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Görevlerini Gösterir Çizelgesi”nde yer almaktadır. Bu bölümde Bolu Belediye Başkanlığının görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Belediye Başkanı, üyesi olduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Alt Birim Müdürlükleri, Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servislerindeki görevlerini yürütür.
- c) Alt Birim Müdürleri, mahalli sivil savunma servislerinden başkanı oldukları servislerin çalışmalarını yürütür.
- d) İl Acil Kurtarma ve Yardım Ekiplerinde görevli personelin göreve hazır olmaları ve gerektiğinde sevk edilmeleri ile ilgili planlama ve çalışmaları yürütür.
- e) Afette hasara uğrayan şehir içi yolları, su ve kanalizasyon tesislerini onarır.
- f) Enkaz kaldırma çalışmalarına katılır, ihtiyaç halinde yeni enkaz dökme yerlerini belirler.
- g) İhtiyaç halinde yeni mezarlık yerlerini belirler.

- h) Afetle ilgili planlarda görev verdiği personelin ve bunlara ait bilgilerin güncelliğini sağlar.
- i) İmar planlarını uygular.
- j) Yangınlara zamanında müdahale eder ve söndürür.
- k) Belediye Fen İşleri Müdürü, başkanı bulunduğu mahalli sivil savunma servislerinden Teknik Onarım Servisinin görev yapmasını sağlar.
- l) İl Kriz Merkezince verilen görevleri yerine getirir.

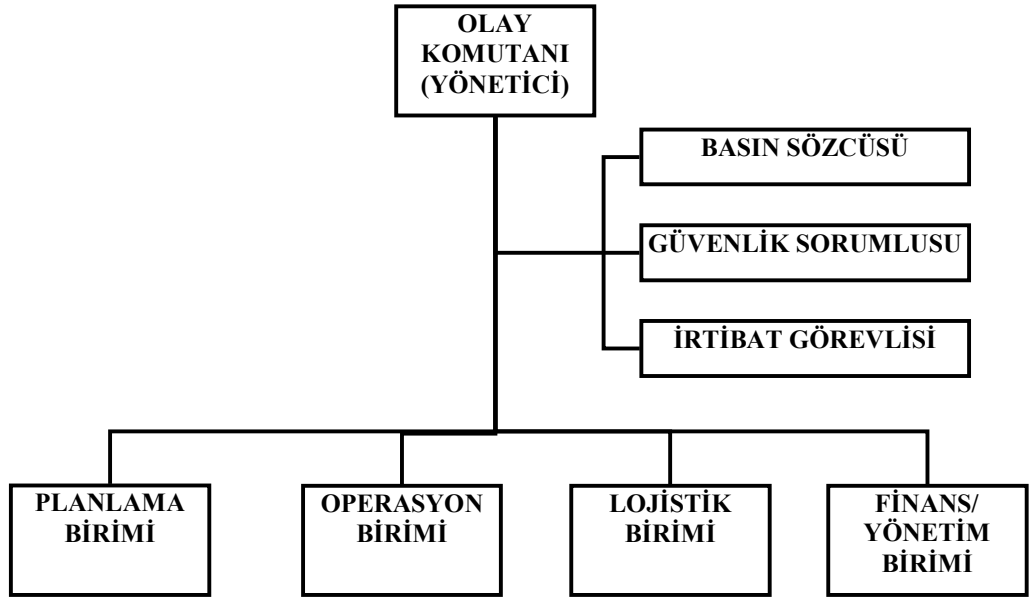
2. BOLU BELEDİYESİ AFET YAPILANMASI

Bolu belediyesi için oluşturulacak afet yapılanmasının merkezinde “Acil Durum Operasyon Merkezi”(ADOM) yer almaktadır. Afet ve acil durumun meydana gelmesi durumunda emir ve talimat beklemeksizin kurulan ADOM, afet öncesi dönemde planlama, eşgüdüm ve güncelleme çalışmalarını sürdürürken, afet anında üst “Olay Komuta Merkezi” olarak belediyenin afete müdahale operasyonlarını yönetir.

Afetin meydana gelmesine müteakip, afet sahasına müdahale için belediye tarafından gönderilecek olan müdahale ekipleri ADOM’a bağlı olarak çalışır.

ADOM, “İl Acil Durum Yönetim Merkezi”ne bağlı olarak görevlerini yerine getirir. ADOM ile İl Acil Durum Yönetim Merkezi arasında tam bir eşgüdüm ve iletişim kurulur. Bu eşgüdümün tesisinden Bolu Belediyesi sorumludur. Böylelikle İl Afet Yönetiminde çift başlı bir yönetim sisteminin önüne geçilmiş olacaktır.

ADOM kuruluşu itibari ile bir “Olay Komuta Merkezi” dir. Bolu Belediyesi için “Olay Komuta Sistemi” esas alınarak kurulacak olan ADOM’un kuruluşu şekilde olduğu gibidir:



Şekil 1: Acil Durum Operasyon Merkezi

ADOM'a bağlı birimlerin görevleri şu şekildedir:

ADOM Yöneticisi: Afet öncesi dönemde planlama, hazırlık ve eşgüdüm çalışmalarını yönetecek, olası bir afet ve acil durum anında da belediye afet yönetim sisteminin işletecek kişidir. Bu çalışmaları yürütmesi için Bolu Belediyesi'nde İtfaiye Müdürü görevlendirilmiştir. İlerleyen süreçte Belediye Başkanı komutayı devralabilir.

ADOM Yöneticisi:

Bolu Belediyesi Acil Durum Operasyon Merkezini yönetmekten ve afet anında Bolu Belediyesi afet yönetim sistemini işler hale getirmekten,

Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planın hazırlanmasından ve güncel durumda bulundurulmasından,

Afet anında İl Afet Yönetim Merkezi ile irtibatın kurulmasından ve eşgüdümün sağlanmasından,

ADOM'a bağlı birimler ile telli ve telsiz iletişim irtibatlarının kurulup işletilmesinden,

Doğal afetlerde belediyenin özelliğine ve İl Afet Yönetim Merkezinin isteğine göre, ihtiyaç duyulan desteğin sağlanmasından,

Halka ve basını düzenli olarak bilgilendirmekten,

Afet sahasında görev yapacak müdahale ekiplerinin görevlendirilmesinden,

ADOM personelinin eğitiminden ve teçhizatın hazır durumda bulundurulmasından,

Belediye personeli ve vatandaşlar için eğitim programlarının hazırlanması ve planlanmasından,

ADOM için gerekli bütçenin hazırlanmasından,

Verilecek diğer görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur. ADOM yöneticisi tüm bu sayılan görevleri emrindeki birimler aracılığı ile yerine getirir. ADOM yöneticisi, basın sözcüsü, güvenlik sorumlusu ve irtibat görevlisinden oluşan bir karargaha sahiptir.

- **Basın Sözcüsü:** Belediyenin yaptığı ve yapacağı çalışmalara yönelik olarak medyanın ve halkın bilgilendirilmesi görevini yerine getirir. Bolu Belediyesi Basın Yayın Müdürlüğü'nden görevlendirilecek ihtiyaç miktarı kadar personel, ADOM Yöneticisinin talimatlarına göre bu görevi yerine getirir. ADOM bünyesinde tesis edilecek bir "Basın Bilgi Merkezi" nde bu görevini yerine getirir. Basın sözcüsü:

- Afet öncesi dönemde Basın Yayın Müdürlüğü tarafından esasları belirlenmiş çerçevede ve İl Afet Yönetim Merkezi ile eşgüdümlü olarak basın yayın kuruluşları ile kamuoyuna, basın duyuruları, basın açıklamaları ve bilgi notu verme şeklinde bilgilendirmeyi yapar.

- Basın yayın kuruluşlarına ayırım gözetmeksizin, eşit, dengeli ve ölçülü bir şekilde yaklaşır.

- **Güvenlik Sorumlusu:** Zabıta Müdürlüğü tarafından yeterli sayıda personel güvenlik personeli olarak görevlendirilir. ADOM yöneticisinin talimatı üzerine herhangi bir olay mahallinin emniyete alınması ya da olay mahallinde kurulacak olay komuta merkezinin emniyete alınması görevlerini yerine getirir.

- **İrtibat Görevlisi:** Belediye Acil Durum Operasyon Merkezi ile İl Afet Yönetim Merkezi arasında ve afet sahasında kurulacak olan olay komuta merkezleri ile irtibatın kurulması ve sürdürülmesi ile görevlidir. İletişim teknolojilerini iyi düzeyde kullanmayı bilir.

Planlama Birimi: Planlama birimi afet öncesi dönemde ve afet esnasında planlama görevini yerine getirir. Afet öncesi dönemde Bolu Belediyesi Afet Ve Acil

Durum Planının hazırlanmasından sorumludur. Afet yönetim sürecinin tüm evrelerinde bu birimin görevini yerine getirmesinden Sivil Savunma Amirliği sorumludur.

Afet esnasında ise acil durumla ilgili bilgileri toplar, değerlendirir ve operasyona yönelik bir “Eylem Planı” hazırlar ve olay komutanına sunar.

Operasyon Birimi: Acil duruma müdahale eden birimdir. Zabıta Müdürü birimin yöneticisidir. Bu birim bünyesinde bulunacak uzman ekiplerin sayısına ve İl Afet Planı ile belediyeye verilen görevlere göre alt bölümlere ayrılır.

Bu bölümler şunlardır:

(1) Arama-kurtarma: Bu bölüm personeli belediye personelinden gerekli eğitimi alarak görevlendirileceklerden oluşur. Arama kurtarma bölümünün kuruluşu EK-2’dedir. Arama-Kurtarma Ekibi görevini şu esaslar dahilinde yapar:

- Göçük, heyelan, çığ ve enkaz altında kalanlar ile sel suları içinde ve yangın bölgesinde mahsur kalanları arama ve kurtarma birinci öncelikli görevdir.
- Sivil Savunma Teşkilatının arama-kurtarma timleri, gönüllü sivil kuruluşların arama-kurtarma timleri ve sivil/asker yabancı arama-kurtarma ekipleri ile işbirliği yaparak arama-kurtarma faaliyetlerini icra eder.
- Arama-kurtarma faaliyetleri için kurulacak ekibin gerekli teçhizat ile donatılması Belediye Başkanlığı tarafından sağlanır.

(2) Yangın: Bu bölüm İtfaiye Müdürlüğü tarafından kurulur. İtfaiye Müdürlüğü bu görevini normal kuruluşunda ve ADOM Yöneticisinin talimatlarına göre yerine getirir. Müdürden sonraki yetkili amir bölümün yönetiminden ADOM Yöneticisine karşı sorumludur.

(3) Enkaz kaldırma: Bu bölüm, Bolu Belediyesi Şantiye Müdürlüğü tarafından kurulur. ADOM Yöneticisinin talebi doğrultusunda gereken sayıda araç ve personel görevlendirmesini yapar. Temizlik İşleri Müdürlüğü ile eşgüdümlü olarak çıkan atıkların uygun yere dökülmesi görevini de yerine getirir. Bölümün yönetiminden Şantiye Müdürü sorumludur.

Şantiye Müdürlüğü, enkaz kaldırmada görevlendirilen personel için uygun teçhizatın (maske, iş eldiveni, toz gözlüğü ve çizme gibi) teminini sağlar. Enkaz kaldırma çalışmaları sırasında ihtiyaç duyacağı akaryakıt miktarının, planlara dahil edilmesini afet öncesi dönemde sağlar.

(4) Ulaştırma ve trafik: Öncelikli olarak sıhhi tahliye faaliyetlerinin yapılması ve yardım malzemelerinin afetzedelere ulaştırılması için afet bölgesine gelen yollar üzerinde ve afet bölgesi içindeki yol şebekesi üzerinde etkin bir trafik kontrol hizmeti düzenlenmesi gerekmektedir. Bu maksatla ulaştırma ve trafik bölümü içerisinde Ulaştırma, Yol Onarım ve Trafik olmak üzere üç adet alt birimi kurulur. Bölümün yönetiminden Otobüs İşleri Müdürü sorumludur.

Ulaştırma Ekibi: Afet bölgesinden yapılacak tahliyeler, acil yardım ve kurtarma ekiplerinin bölgeye sevk edilmesi, İl Afet Yönetiminin talep edebileceği ulaşım hizmetlerini yerine getirir. Bu ekibin görevini yerine getirmesinden Otobüs İşleri Müdürlüğü sorumludur. Ekibin yönetimini müdürden sonra gelen amir gerçekleştirir. ADOM'un talepleri doğrultusunda gerekli personel ve araç görevlendirmesini yapar.

Yol Onarım Ekibi: Afet meydana gelmesi durumunda yollar ulaşımın sağlanması açısından önem arz etmektedir. Öncelikli olarak afet bölgesine giden ve çıkan yolların onarımı, mümkün olmadığı takdirde servis yollarının tesis edilmesi görevlerini yerine getirecek olan ekip, Şantiye İşletme Müdürlüğü tarafından kurulacaktır. Şantiye İşletme Müdüründen sonra gelen amir, ADOM'un taleplerine uygun olarak ekibin çalışmalarını düzenler.

Trafik Ekibi: Afet bölgesinde trafiğin uygun şekilde akışının devamını sağlamak görevini yerine getirir. Afet nedeniyle zarar gören trafik işaret ve işaretçilerinin onarım ve yeniden kurulması görevlerini yerine getirir. Bu ekibin çalışmalarından Trafik Müdürlüğü sorumludur. Fen İşleri Müdürlüğü de Trafik Müdürlüğünün talepleri doğrultusunda gerekli desteği vermekten sorumludur.

(5) Su ve kanalizasyon: Afet bölgesinin acil su ihtiyacının karşılanması ve su temininin devamının sağlanması görevini yerine getirir. Afet nedeniyle zarar gören su şebekesinin bakım, onarımı ve geçici iskan bölgelerinin su ve kanalizasyon sisteminin kurulması ve işletilmesi de görevleri arasındadır. Bölümün yönetiminden, personel ve ekibinin görevlendirilmesinden Su İşleri Müdürlüğü sorumludur.

(6) Atık tasfiyesi ve sağlık koruma: Afet meydana gelen bölgede kısa bir süre sonra salgın hastalıklar baş gösterebilir. Bunun önüne geçebilmek için atık kontrolü ve sağlık koruma tedbirlerinin alınması gerekmektedir.

Bu bölüm içerisinde Atık Tasfiye ve Sağlık Koruma olmak üzere iki ayrı ekip kurulur. Bölümün yönetiminden Temizlik İşleri Müdürü sorumludur.

Atık Tasfiye Ekibi: Temizlik İşleri Müdürlüğü tarafından kurulur. Temizlik İşleri Müdüründen sonra gelen amir ekibin yönetiminden sorumludur. Afet bölgesinde enkaz kaldırma bölümü ile birlikte eşgüdümlü olarak faaliyet yürütür. Geçici iskan bölgelerinde düzenli olarak çöp toplama hizmetlerini yerine getirir.

Sanitasyon Ekibi: Çevre sağlığının korunması, salgın hastalıkların önüne geçilebilmesi afet sonrasında önemli bir husustur. Geçici iskan bölgelerinde haşere ile mücadele gibi hizmetleri yerine getirecek olan ekip Sağlık İşleri Müdürlüğü tarafından kurulup çalıştırılır.

(7) Ölü tahliye ve defin: Afetin meydana gelmesini müteakip karşılaşılabilecek önemli sorunlardan bir tanesi de ölümlerin cenaze ve defin işlemleridir. Afet bölgesinde ölümlerin kısa sürede defin işleminin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu öncelikli olarak salgın hastalıkların önüne geçilmesi için bir gerekliliktir. Defin hizmetlerinin yerine getirilmesinde halkın dini inançları da dikkat edilmesi gereken önemli bir noktadır.

Bu bölümün görevlerini yerine getirmesinden Mezarlıklar Müdürlüğü sorumludur. Nüfus Müdürlüğü ile eşgüdümlü olarak çalışacak ve kayıt işlemi yapılmadan defin işlemini sonlandırmayacaktır. Özellikle bünyesinde bulunan seyyar cenaze yıkama aracı ve cenaze araçları, cenaze hizmetinin seri bir şekilde yerine getirilmesi için planlanacaktır. Mezarlıklar Müdürlüğü “İl Afet Yönetim Merkezi”nden gelebilecek yeni mezarlık yerleri talebinin karşılanması için planlama yapmaktan sorumludur. Bu görevini İmar Müdürlüğü ile eşgüdümlü olarak yerine getirir.

ADOM Yöneticisi küçük çaplı olaylarda yukarıda sayılan birimleri doğrudan kendisi yönetebilir. Büyük çaplı olaylarda da adı geçen belediye alt birimlerinin müdürleri kurmakla sorumlu oldukları birimlerin yöneticisi olarak ADOM’a karşı sorumludurlar.

Lojistik Birim: Operasyon süresince gerekli lojistik faaliyetleri sağlar. Lojistik ile kastedilen; ihtiyaç duyulan malzemelerin tespiti, tedariki, depolanması ve dağıtımından başlayarak, personel ve tesis temini, ulaştırma gibi birçok hizmeti kapsayan bir süreçtir.

Lojistik birimi, olayın büyüklüğüne göre kurulacak olan bir “İkmal Bölümü” ve bir “Hizmet Bölümü” olmak üzere iki alt bölümden oluşmaktadır.

Lojistik birim Ayniyat Saymanın sorumluluğunda kurulup işletilecektir. İkmal Bölümü Fon müdürlüğü tarafından, Hizmet Bölümü de Personel Müdürlüğü tarafından kurularak işletilecektir.

Belediyenin afet ve acil durumlara müdahale ederken ihtiyaç duyacağı tüm ikmal maddelerinin temini Lojistik Birim tarafından karşılanır. Bu görevi yerine getirmekten Ayniyat Saymanı sorumludur. Ayniyat Saymanı ihtiyaç malzemelerinin temin, tedarik ve sarfıyla ilgili olarak tüm kayıtları eksiksiz olarak tutar.

Büyük çaplı afetlerin meydana gelmesi durumunda, ADOM’un talimatıyla kurulacak olan İkmal Bölümü öncelikle afetzedelerin temel ihtiyaçlarının karşılanması görevini yerine getirir. Bölümün yönetiminden Fon Müdürü sorumludur. Olası bir afet durumunda belediye ekmek fabrikasının tam kapasite ile çalıştırılması ve geçici iskan bölgelerinin ısınma ihtiyaçlarının karşılanması öncelikli görevidir. Görevleri ile ilgili kayıtların tam ve eksiksiz olarak tutulmasını sağlar.

Hizmet Bölümü de büyük çaplı afetlerde, ADOM’un talimatıyla Personel Müdürlüğünün sorumluluğunda kurulur. Öncelikli görevi ADOM Yöneticisinin ihtiyacı olan personel sorununun çözülmesidir. Bununla birlikte personel zayıyatını da en kısa sürede tespit eder ve Belediye Başkanının onayını alarak kritik personelin yerine gerekli görevlendirmeleri yapar.

Finans / Yönetim Birimi: Bu birim operasyonun bütün finansal işlerini yönetir. Birim Satınalma ve Zarar Tespit bölümlerinden oluşmaktadır. Lojistik birim ile sürekli ve tam bir eşgüdüm sağlar. Birimin kurulması ve idaresi Hesap İşleri Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilir.

Satınalma Bölümü, Lojistik Birim tarafından tespit edilen ikmal maddelerinin tedariki görevini yerine getirecek olan bölümün personeli Belediye Satınalma Komisyonundan oluşmaktadır.

Zarar Tespit Bölümü, İmar Müdürlüğü tarafından kurulur. Bölüm afet esnasında öncelikli olarak kurulmayıp, enkaz kaldırma çalışmalarının başlamasına müteakip kurulur. Belediye sınırları içerisindeki hasar ve zararın tespiti ve gerekli istatistikler ve raporların hazırlanması görevlerini yerine getirir.

Bolu Belediyesi Acil Durum Operasyon Merkezi, İtfaiye Müdürlüğü hizmet binasında kurulur. ADOM yöneticisi ve karargahı bu bina içerisinde hazırlanacak bir komuta merkezinden operasyonları yönetir. ADOM'un alt birimleri ihtiyaca yönelik olarak kendi hizmet binalarında görevlerini sürdürebilirler. Ancak irtibat için gerekli sayıda personeli komuta merkezinde görevlendirirler.

3. BELEDİYE BİRİMLERİNİN AFET VE ACİL DURUMLARDA GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Bolu Belediyesi Acil Durum Operasyon Merkezi içerisinde doğrudan görev verilen bağlı birimler ve görevleri ikinci kısımda ifade edilmiştir. ADOM içerisinde doğrudan görev almayan belediye alt birimlerinin görevleri ise şu şekildedir:

Hukuk İşleri Müdürlüğü: Afet çalışmalarından özellikle müdahale çalışmaları sırasında ortaya çıkacak hukuka aykırı durumların ya da mahkemeye intikal eden sorunların çözülmesi görevini üstlenir. Örneğin; müdahale ekiplerinin veya iş makinelerinin özel mülkü geçici olarak işgal etmesi gibi sorunların çözülmesine benzer görevleri yerine getirir.

Özel Kalem Müdürlüğü: Afet bölgesine yapılacak üst düzey ziyaretlerin takibini yapar. Özellikle afet sonrası iyileştirme döneminde Belediye Başkanının afetzedeler ve afete müdahale de çalışan sivil toplum kuruluşları ile görüşmeleri gibi programların hazırlanmasını sağlar.

Park ve Bahçeler Müdürlüğü: Afetzedelerin geçici iskanı için kurulan çadırkentler genellikle müsait durumda olan park ve bahçeler içerisine kurulmaktadır. Park ve Bahçeler Müdürlüğü afet öncesi hazırlık döneminde bu tip iskana açılacak alanların planlanması görevini yerine getirecektir. Aynı zamanda afet sonrası yeniden yapılanma döneminde, geçici iskan alanlarının kaldırılması ile park ve bahçelerin düzenlenmesi görevini yerine getirir.

Belediye Veterinerliği: Belediye tarafından afetzedelerin yemek ihtiyacını karşılamak maksadıyla “Aşevleri” kurulması durumunda, buralara alınacak gıda maddelerinin ve etlerin kontrol ve muayene hizmetlerini yerine getirecektir.

Makine İkmal Müdürlüğü: Afet yönetim sürecinin tüm evrelerinde görevlidir. Afete müdahale sürecinde Lojistik Birim ile tam bir eşgüdüm içerisinde çalışır. Özellikle müdahale sürecinde araç ve teçhizatın hasar görmesi durumunda, onarım hizmetlerini yerine getirir. Afet öncesi dönemde müdahale teçhizatının yetki dahilindeki bakımlarını periyodik olarak yapar.

Sivil Savunma Amirliği: Planlama Biriminin başı olarak görev yapmasının yanında, daha önceden hazırlamış olduğu Sivil Savunma Planını afetlere yönelik olarak geliştirip, güncellenmesini sağlar. Böylelikle afetlere karşı belediye personeli ve belediye tesislerinin de korunmasının ilkelerini ortaya koyar.

Sosyal İşler Müdürlüğü: Afet öncesi hazırlık döneminde, afetlere yönelik olarak vatandaşların belediyeden beklentilerini yapacağı anket çalışmaları ile tespit eder. Bu çalışmaların sonuçlarından Planlama Birimini haberdar eder. Afet sonrası iyileştirme dönemi içerisinde, belediyenin afetlere yönelik sağlamış olduğu hizmetlere karşı vatandaşın memnuniyetinin ölçülmesini sağlar.

Basın Yayın Müdürlüğü: ADOM içerisinde alacağı görevin yanında afetlere karşı vatandaşın bilinçlendirilmesi maksadıyla broşür, gazete ve programlar hazırlar. Belediye Başkanın onayı ile belediyenin afetlere yönelik çalışmaları konusunda bilgilendirme amaçlı programlar hazırlar ve bunları çeşitli yayın araçları ile kamuoyuna duyurur.

Zabıta Müdürlüğü: Zabıta Müdürü Operasyon Biriminin başında bulunur. Ancak Zabıta Müdürlüğü personeli emniyet birimi içerisinde görev alır. Personelin sevk ve idaresinden müdürden sonraki amir sorumludur. ADOM içerisinde emniyetle ilgili olarak verilecek görevleri şu esaslar dahilinde yerine getirir:

- Afet bölgesinde hasara uğrayan bölgelere vatandaşların kontrolsüz giriş çıkışı can kayıplarına sebep olabilir. Bu nedenle bölgenin tecrit edilmesi ve kontrol altına alınmasını sağlar. Ayrıca kontrol altına aldığı bölgede yağmacılık ve hırsızlık olaylarına karşı emniyet güçlerine yardımcı olur.
- Afet bölgesinde faaliyetlerin tam ve süratli bir şekilde yürütülebilmesi maksadıyla emniyete aldığı bölgede kılavuzluk görevini yerine getirir.
- Provakatif girişimlere karşı dikkatli olur ve bu tür faaliyetleri tespit ettiğinde emniyet güçlerini bilgilendirir.

- Motorize ekipler ile emniyet altına alınan bölgede devriye hizmeti verebilir.

4. EŞGÜDÜM

Afet yönetim sürecinin tüm evrelerinde eşgüdüm ve iyi bir iletişimin tesis edilmesi afet yönetiminin başarısını belirleyen en önemli etkenlerdendir. Eşgüdüm afet yöneticilerinden başlayarak afet yönetiminde görevli olan kuruluşlar, toplum, sivil toplum kuruluşları, gönüllüler ve medya arasında bilgi akışının en etkin şekilde sağlamaya yönelik olmalıdır. Bunu sağlamak için ortak bilgi formları kullanılmalı ve ortak bir dil geliştirilmelidir.

4.1. İl Afet Yönetim Merkezi ile Eşgüdüm

Bolu Belediyesi Acil Durum Operasyon Merkezi ile İl Afet Yönetim Merkezi arasında tam bir eşgüdüm kurulması öncelikli olarak sağlanmalıdır. Böylece il afet yönetiminde farklı uygulamaların ortaya çıkması engellenmiş olacaktır.

İl Afet Yönetim Merkezi ile ADOM arasında eşgüdüm ve iletişimin kurulmasından ve sürdürülmesinden ADOM sorumludur. ADOM Yöneticisi bununla ilgili gerekli tedbiri alır.

Afet ve acil durumun meydana gelmesine müteakip talimat beklemeksizin İl Afet Yönetim Merkezi ile irtibat tesis edilir. İl Afet Yönetim Merkezindeki çalışmalara belediye başkanı iştirak eder. İrtibatın sürekliliği için Belediye Başkanı ile birlikte Sivil Savunma Amiri de görevlendirilir.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi Hizmet Gruplarında Sivil Savunma Amirine görev verilmesi durumunda hizmet gruplarına başka bir personelin görevlendirilmesi sağlanır.

Sivil Savunma Amiri, afet öncesi dönemde planlama faaliyetlerinde yer alması nedeniyle belediye afet yapılmasını iyi bilen bir personeldir. Bu nedenle İl Afet Yönetim Merkezinde bulunması çalışmaların sürat kazanmasını sağlayacaktır.

İl Afet Yönetim Merkezi ile eşgüdümün sağlanmasında kullanılacak formlar şunlardır:

EK-3 Afet Haberi Raporu (İlk ve Acil) Örneği

EK-4 Afet Haberi Raporu (Müteakip) Örneği

EK-5 Doğal Afet Yardım İstek Formu

EK-6 Mesaj Formu

4.2. Belediye Alt Birimleri ile Eşgüdüm

Bilgi akışı ve eşgüdüm yukarıdan aşağıya veya aşağıdan yukarıya doğru sürekli olarak devam etmesi gereken bir faaliyettir. Üst kademe ile kurulacak iletişimin esasları tespit edilirken ast kademeler ile kurulacak iletişimin de esaslarının belirlenmesi gerekir.

İhtiyaç dahilinde ADOM'un alt birim sayısı artırılabilir. Ancak ADOM yöneticisine bağlı olan birim sayısı 5 ile 7 arasında olacak şekilde alt birimler oluşturulmalıdır. Sayının 7'yi geçmesi durumunda yeni kurulacak birimler mevcut birimlerin alt bölümü olarak teşkil edilmelidir. Bu komuta ve eşgüdümün etkinliği açısından önemlidir.

ADOM yöneticisi üst kademe ile olan irtibatın kurulmasından sorumlu olduğu gibi alt birimler ile iletişimin de sürekliliğini sağlamak amacıyla afet öncesi dönemde gerekli tedbirleri alır. Afet ve acil durumlara müdahale açısından kullanım kolaylığı sağlaması nedeniyle; “Telsiz Sistemler” alt birimlerle haberleşmede tercih edilmelidir.

Bunun için ADOM Yöneticisi, hazırlık döneminde gerekli “Telsiz Çevrim Sisteminin” kurulmasını ve “Telsiz Çevrim Şemasının”(EK-7) ve “Telsiz Kod Tablosunun”(EK-8) yayınlanmasını sağlar. Bu çevrime göre belirli aralıklarla “Afet ve Acil Durum Haberleşme Tatbikatı” icra edilir. Böylece haberleşme sisteminin işlerliği ve kontrolü düzenli olarak yapılır ve personelin sistemi öğrenmesi sağlanır.

Hazırlanacak olan bu telsiz sisteminin görüşme yaptığı frekanslar ile ilgili bilgiler, İl Afet Yönetimine en kısa sürede bildirilir. Ayrıca bu telsiz sisteminin gerektiğinde, afet ve acil durumlarda görev alan (polis, acil servis ve sivil savunma gibi) diğer kurumlarla görüşebilmesi için gerekli tedbirler alınır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

PLANIN GELİŞTİRİLMESİ

1. PLAN GÜNCELLEME ÇALIŞMALARI

Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planı belediyenin afet ve acil durumlara müdahalesi için hareket noktasıdır. Bu nedenle planın sürekli güncel tutulması gerekmektedir.

Belediyeye bağlı tüm birimler Afet ve Acil Durum Planının güncelleştirilmesi çalışmalarına katılır. Kendilerinden istenilen bilgileri en kısa sürede planlama birimine gönderirler.

Özellikle ADOM içerisinde öncelikli olarak görev alan birimler, ihtiyaç duyabilecekleri konularla ilgili bilgileri afete hazırlık döneminde hazırlayarak plana dahil edilmesini sağlarlar. Planın Ekler Bölümünün geniş tutulması etkinliğini arttıracaktır. Bunu için şu bilgilerin yer aldığı çizelgeler hazırlanarak plana eklenecektir:

- Bolu Merkez ve Merkeze Bağlı Belde Belediye Başkanlıkları ile Mahalle Muhtarlıkları Telefon ve Faks Numaraları Çizelgesi,
- Bolu Merkeze Bağlı Köy Muhtarlıkları Telefon Numaraları Çizelgesi,
- Afet Hakkında Bilgi ve Rapor Verilecek Üst Makamlara Ait Telefon ve Faks Numaraları Çizelgesi,
- Afet Hizmet Grup ve Servisleri Başkanları İle Bunların Telefon Numaraları Çizelgesi,
- Arama Kurtarma Biriminin Personel, Araç. Gereç ve Malzeme Listesi,
- Belediye Birimlerinin Araç, Gereç ve İş Makineleri Listesi,
- Bolu İli Yataklı Tedavi Kurumları Listesi,
- Bolu İli Merkez İlçesindeki Eczaneler Çizelgesi,
- Bolu İli Ambulans Durum Çizelgesi,
- Bolu İli Merkez ve Merkeze Bağlı Belde Belediye Başkanlıkları İtfaiye Durumu Çizelgesi,

- Bolu İli Lokanta, Hazır Yemek Firmaları, Pansiyon ve Otellerin Kapasitelerini Gösterir Çizelge,
- Bolu İli Toptan Gıda Satışı Yapılan Yerlerin Çizelgesi,
- Bolu İli Ekmek Fırınları Çizelgesi,

2. AFET VE ACİL DURUMLARA HAZIRLIK TOPLANTILARI

Bolu Belediyesi Afet ve Acil Durum Planının sürekli güncel tutulması ve ADOM'un her an hazırlıklı olması için belirli dönemlerde planların ve sistemin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Afet ve acil durumlara hazırlık toplantıları bunun gerçekleştirilmesini sağlayan araçlardır.

ADOM içerisinde doğrudan görev alan tüm belediye birimleri aylık yapılacak olan “Hazırlık Toplantılarına” katılırlar. Toplantılar her ayın son Cuma günü ADOM Yöneticisinin belirleyeceği yerde gerçekleştirilir. Toplantılara ADOM Yöneticisi başkanlık eder. Toplantılarda belediye afet yönetim sisteminin geliştirilmesi üzerinde ve sistemin test edilmesine yönelik tatbikatların planlanması gibi konular üzerinde durulur. Toplantıların bir kısmı sistemin işlerliğinin kontrol edilmesi için “Masa Başı Tatbikatı” şeklinde icra edilir.

ADOM içerisinde doğrudan görev almayan birimler de 3 ayda bir yapılacak eşgüdüm toplantılarına katılırlar. Bu toplantılara Belediye Başkanı başkanlık eder. Toplantılarda ağırlıklı olarak planın güncelleştirilmesi için bilgi alverişi üzerinde durulur.

EK-1**BOLU İLİ DOĞAL AFET ÇALIŞMA REHBERİ İLE KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA VERİLEN GÖREVLER LİSTESİ:****2. 2. Komando Tugayı ve Garnizon Komutanlığı:**

- a) Garnizon Komutanı, İl Kriz Merkezi çalışmalarına katılır.
- b) Bolu İli merkez ve ilçelerinde afet meydana geldiğinde Emniyet Asayiş Yardım Planı gereğince kurtarma hizmetlerine katılır.
- c) İlimize gelecek veya ilimizden gidecek aynı yardımların tek merkezde toplanması ve tek merkezden gönderilmesi amacıyla Arçelik A.Ş., ORÜS Müessese Müdürlüğü ile Tarım İl Müdürlüğünde görev yapmak üzere Afet Bölgesi Lojistik Destek Koordinasyon Merkezi kurar.
- d) Barındırma hizmetlerinin yürütülmesine yardım eder.
- e) Güvenlik hizmetlerine katılır, yağma ve talan olaylarını engeller, şehre giriş ve çıkışları kontrol altında tutarak trafiğin düzenli akışını sağlar.
- f) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

3. İl Jandarma Komutanlığı:

- a) İl Jandarma Komutanı, üyesi olduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Halkın teskin edilmesi ve duyuruların halka ulaştırılmasına yardımcı olur.
- c) Güvenlik hizmetlerine katılır, yağma ve talan olaylarını engeller.
- d) Şehre giriş çıkışları kontrol altında tutarak trafiğin düzenli akışını sağlar.
- e) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

4. İl Emniyet Müdürlüğü:

- a) İl Emniyet Müdürü, üyesi olduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) İl Emniyet Müdürü, başkanı bulunduğu Kılavuz Servisinin afette görev yapmasını sağlar.
- c) Halkın teskin edilmesi ve duyuruların halka ulaştırılmasına yardımcı olur.

- d) Güvenlik hizmetlerine katılır, yağma ve talan olaylarını engeller.
- e) Şehre giriş çıkışları kontrol altında tutarak trafiğin düzenli akışını sağlar.
- f) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

5. İl Özel İdare Müdürlüğü:

- a) İl Özel İdare Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Acil Kurtarma ve Yardım Ekiplerinin görev için gerekli malzemelerini satın alır, ekiplerin göreve sevkı ile ilgili giderlerini ve iâşesini karşılar.
- c) İl Kriz Merkezi bürolarının giderlerini karşılar.
- d) Barınma ihtiyacının karşılanması için çadır kent kurar, geçici konutlar yaptırır.
- e) İş makinelerinin ve araçların park yerlerini belirler.
- f) Bozulan veya kapanan köy yollarını tamir eder, açar.
- g) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

6. İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü:

- a) İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Ölülerin kimlik tespiti işlemlerini yürütür.
- c) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

7. İl Sivil Savunma Müdürlüğü:

- a) İl Sivil Savunma Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Başkanı bulunduğu mahalli sivil savunma servislerinden Karargah Servisinin görev yapmasını sağlar.
- c) İl Afet Acil Yardım Planında Üyesi bulunduğu grup ve servis çalışmalarına katılır
- d) Mahalli Sivil Savunma Servisleri ile İl Acil Kurtarma ve Yardım Ekiplerinin görev mahallinde hazır olmalarını sağlayıcı eşgüdümü yürütür.

- e) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

8. İl Milli Eğitim Müdürlüğü:

- a) İl Milli Eğitim Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) İl Milli Eğitim Müdürü, başkanı bulunduğu Sosyal Yardım Servisinin görev yapmasını sağlar.
- c) Planlarda görevli personelin ve bunlara ait bilgilerin güncelliğini sağlar, personelin planlardaki görevlerini yerine getirmelerini temin eder.
- d) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

9. İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü:

- a) İl Bayındırlık ve İskan Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Afetlerde koordinatör birim olarak, İl Kriz Merkezinin tüm birimlerini oluşturur, göreve çağırır ve İl Kriz Merkezi çalışmalarını düzenler eder.
- c) İl Bayındırlık ve İskan Müdürü, İl Afet Acil Yardım Planında başkanlığını yaptığı hizmet grup ve servislerini faaliyete geçirir, çalışmalarını yürütür.
- d) Belediye Başkanlığı ile eşgüdümde bulunarak, çadır kent kurulacak ve geçici iskana açılacak yerleri belirler.
- e) İl Afet Acil Yardım Planını güncel tutar.
- f) Ön hasar tespit çalışmalarını yürütür.
- g) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

10. Karayolları 41. Şube Şefliği:

- a) Karayolları Şube Şefi, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Planlarda görevli personeli görev mahallinde bulundurur, personelle ilgili bilgileri güncel tutar.
- c) Afetlerde zarar gören devlet ve il yollarını ulaşıma açar.
- d) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

11. İl Sağlık Müdürlüğü:

- a) İl Sağlık Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) İl Sağlık Müdürü, başkanı bulunduğu İl Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servisleri ile mahalli sivil savunma servislerinden İlk Yardım Servisinin görev yapmasını sağlar.
- c) Planlarda görevli personelini görev mahallinde bulundurur ve personelle ilgili bilgileri güncel tutar.
- d) İlk yardım ve tedavi hizmetlerini yürütür.
- e) Yaralı ve ölüleri tespit eder ve bunlarla ilgili sayısal bilgileri İl Kriz Merkezine bildirir.
- f) Sağlık kuruluşlarının hasar göreceğini veya yetersiz kalabileceğini göz önünde bulundurarak sahra hastanesi yerini veya yerlerini belirler, gerektiğinde bunları kurar ve çalıştırır,
- g) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

12. Türk Telekom Başmüdürlüğü:

- a) Türk Telekom Başmüdürlüğü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Türk Telekom Başmüdürlüğü, başkanı bulunduğu İl Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servisinin görev yapmasını sağlar.
- c) Planlarda görevli personelini görev mahallinde bulundurur, personelle ilgili bilgileri güncel tutar.
- d) Hasar gören ve arızalanan haberleşme sistem ve nakil hatlarını onarır, faaliyete geçirir.
- e) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

13. SEDAŞ Müessese Müdürlüğü:

- a) SEDAŞ Müessese Müdürü, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.

- b) SEDAŞ Müessese Müdürü, başkanı bulunduğu İl Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servisinin görev yapmasını sağlar,
- c) Planlarda görevli personelini görev mahallinde bulundurur ve personelle ilgili bilgileri güncel tutar.
- d) Hasar gören ve arızalanan elektrik sistem ve nakil hatlarını onarır ve faaliyete geçirir.
- e) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

14. Kızılay Şube Başkanlığı:

- a) Kızılay Şube Başkanı, üyesi bulunduğu İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılır.
- b) Sahip olduğu personel, araç, gereç ve malzeme imkanlarıyla acil iaşe ve barındırma hizmetlerinin yürütülmesine katılır.
- c) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirir.

15. Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görevleri:

- a) Gerekli görülen kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri, İl Kriz Merkezi Değerlendirme ve Takip Kurulu çalışmalarına katılırlar.
- b) Planlarda görevli personelini görev mahallinde bulundurur ve personelle ilgili bilgileri güncel tutarlar.
- c) İl Afet Acil Yardım Planında başkanlığını yürüttükleri hizmet gurup ve servislerinin çalışmasını sağlarlar.
- d) Talep gelmesi halinde İl Afet Acil Yardım Planındaki hizmet grup ve servislerine personel, araç, gereç, malzeme ve iş makinesi desteği sağlarlar.
- e) İl Kriz Merkezince verilen diğer görevleri yerine getirirler.

EK-2**BOLU BELEDİYESİ ARAMA-KURTARMA BİRİMİ KURULUŞ ÇİZELGESİ:**

S.NO.	GÖREV	MİKTAR	AÇIKLAMA
1.	Ekip Lideri	1	Arama kurtarma ve ilk yardım konularında uzman düzeyde eğitimli
2.	Arama Uzmanı	1	Arama kurtarma konusunda uzman düzeyde eğitimli
3.	Arama Elemanı	1	Tercihen arama kurtarma kursu görmüş olmalı.
4.	Arama Elemanı	1	Tercihen arama kurtarma kursu görmüş olmalı.
5.	Kurtarma Uzmanı	1	Arama kurtarma eğitimli ve ilk yardım konusunda uzman düzeyde olmalı.
6.	Kurtarma Uzmanı	1	Arama kurtarma eğitimli ve ilk yardım konusunda uzman düzeyde olmalı.
7.	Kurtarma Elemanı	1	İlk yardım eğitimi almış olmalı.
8.	Emniyet Elemanı	1	Zabıta Müdürlüğü tarafından görevlendirilecektir.
9.	Araç Şoförü	1	Otobüs İşleri Müdürlüğü tarafından görevlendirilecektir.

EK-3**AFET HABERİ RAPORU (İlk ve Acil) ÖRNEĞİ**

1. Afetin Yeri
 - a) İli :
 - b) İlçesi :
 - c) Köyü :
 - d) Mezra veya Mevki :
2. Afetin Türü :
3. Şiddeti :
(Deprem ise ve biliniyorsa)
4. Afetin
Başlama Tarihi ve Saati :
5. Hasar Bölgesinin
Yaklaşık Olarak
Kıpladığı Alan: :
6. İlk Gözlemlere Göre
Ölü ve Yaralı Durumu :
7. Sivil Savunma Kurtarma
Ekiplerine İhtiyaç
Duyulup Duyulmadığı :
8. Acil Olarak İrtibat Kurulabilecek Afet Bölgesine Ait İletişim Araçlarının Cins ve Numaraları
 - a)Telefon :
 - b)Cep Telefonu :
 - c)Mobil Telefon :
 - d) Faks :
 - e) Telsiz :
 - f) Diğerleri :

Mesaj Alanın :

Adı Soyadı :
 Unvanı :
 Tarih ve Saati :
 Mesajın Türü :
 İMZA :

Mesaj Veren:

Adı Soyadı :
 Unvanı :
 Tarih ve Saati :
 Mesajın Türü :
 İMZA :

AFET HABERİ RAPORU (Müteakip) ÖRNEĞİ

1. Afetin Yeri
 - a) İli :
 - b) İlçesi :
 - c) Köyü :
 - d) Mezra veya Mevki :
2. Afetin Türü :
3. Afetin
Başlama Tarihi ve Saati :
4. Hasar Bölgesinin
Yaklaşık Olarak
Kapladığı Alan :
5. Bina Bilgileri
 - a)Tahmini AĞır Hasarlı Ev Sayısı :
 - b)Tahmini Orta Hasarlı Ev Sayısı :
 - c)Tahmini Hafif Hasarlı Ev Sayısı :
6. İnsan Bilgileri
 - a)Etkilenen İnsan Sayısı (Yaklaşık) :
 - b)Yaralanan İnsan Sayısı (Yaklaşık) :
 - c)Kaybolan İnsan Sayısı (Yaklaşık) :
 - d)len İnsan Sayısı (Yaklaşık) :
7. Afette Zayi Olan Hayvan Bilgileri
 - a)Küçükbař Hayvan Sayısı(Yaklaşık) :
 - b)Büyükbař Hayvan Sayısı(Yaklaşık) :
8. Bölgeye Gelen Kurtarma Ekipleri Sayısı :
9. Mesajın ekildiĐi Tarih :
Saat :

Mesaj Alanın :

Adı Soyadı :
Unvanı :
Tarih ve Saati :
Mesajın Türü :
İMZA :

Mesaj Veren:

Adı Soyadı :
Unvanı :
Tarih ve Saati :
Mesajın Türü :
İMZA :

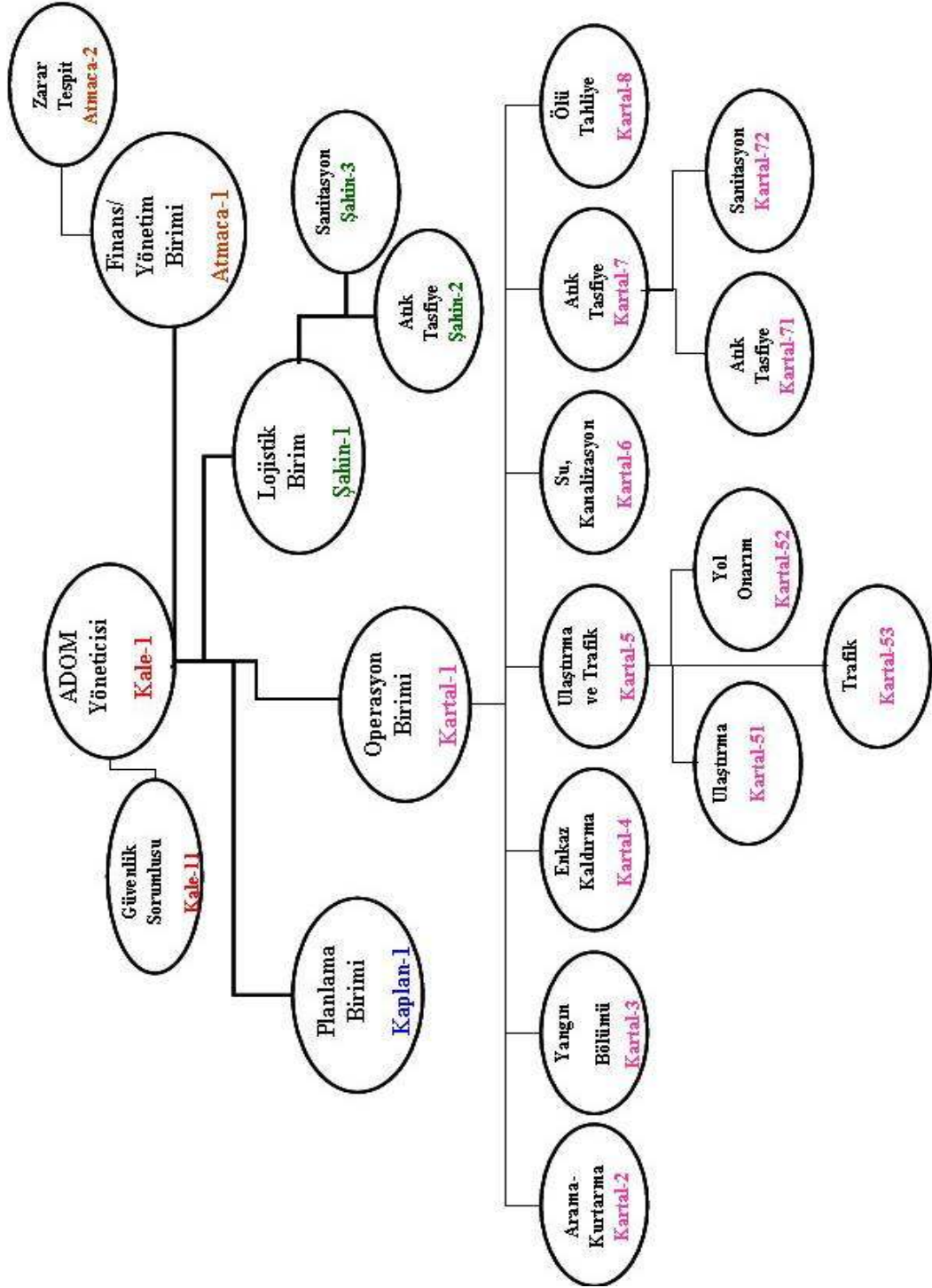
DOĞAL AFET YARDIM İSTEK FORMU

1. Afetin Türü :
2. Afetin Yeri :
3. Afetin Tarih ve Saati :
4. Devam Edip Etmediği :
5. Zayiat ve Hasar Durumu
 - a)İnsan Zayiatı(Sivil-Asker) :
 - (1)Ölü :
 - (2)Ağır Yaralı :
 - (3)Hafif Yaralı :
 - b)Hayvan Zayiatı(Tahmini) :
 - c)Yıkılan Konut ve Bina v.s.(Tahmini) :
6. Kullanılan Kamu ve Özel Kuruluşlar
 - a)Personel Miktarı :
 - b)İş Makineleri :
 - c)Kullanılan Kuruluşlar :
 - d)Sorumlu Şahıs/Kurum :
7. Kullanılması Planlanan Kamu ve Özel Kuruluşlar
 - a)Personel Miktarı :
 - b)İş Makineleri :
 - c)Kullanılan Kuruluşlar :
 - d)Sorumlu Şahıs/Kurum :
8. Askeri Birlik / Teçhizat İsteği
 - a)Personel Miktarı :
 - b)İş Makineleri :
 - c)Kullanılan Kuruluşlar :
 - d)Sorumlu Şahıs/Kurum :

EK-6

MESAJ FORMU Message Form								
Bu hane Haber Merkezi tarafından doldurulacaktır.								
Öncelik Derecesi-Precedence		Tarih Saat Grubu -Date Time Gr.		Haber Talimatı-Message Instruction				
Gereği için-Action		Bilgi için-Info						
KIMDEN FROM				ÖN EK GR.				
KİME TO				GİZLİLİK DERECEŚİ SECURITY CLASSIFICATION				
BİLGİ INFO				MESAJ NO. MESSAGE NO.				
..... Sayfa Sayfası Page OF		Referans Yapılan Mesaj Reference to message		Koordınasyon-Coordination Dairesi ve şahıs		Kaleme Alanın İsmi, Şubesi, Telefon Drafters Name, Office, Tel		
		No. Gizli ☐ Açık ☐ Classified Unclassified		İMZA BLOKU		İMZA BLOKU		
Operatör için For operator	GİRİŞ-RECEIVED			ÇEKİLİŞ-TRANSMISSION			MÜSAADE EDEN, İSİM VE İMZA BELEASING OFFICER'S NAME SIGNATURE	
	TARİH DATE	SAAT-TIME	OPERATOR	TARİH DATE	SAAT-TIME	SİSTEM		OPERATOR

BOLU BELEDİYESİ AFET VE ACİL DURUM TELSİZ ÇEVİRİM ŞEMASI



EK-8

BOLU BELEDİYESİ AFET VE ACİL DURUM TELSİZ KOD TABLOSU

S. NO.	ÇEVİRİME KATILACAK BİRİM/BÖLÜM	BİRİM/BÖLÜM YÖNETİCİSİ	TELSİZ KODU	AÇIKLAMA
1.	ADOM Yöneticisi	İtfaiye Müdürü	Kale-1	---
2.	Basın Sözcüsü	(İhtiyaç Yoktur)	---	Telefon İle İrtibat Sağlayacaktır.
3.	Güvenlik Sorumlusu	Zabıta Amiri	Kale-11	
4.	İrtibat Görevlisi	(İhtiyaç Yoktur)	---	Telefon İle İrtibat Sağlayacaktır.
5.	Planlama Birimi	Sivil Savunma Amiri	Kaplan-1	---
6.	Operasyon Birimi	Zabıta Müdürü	Kartal-1	---
7.	Arama-Kurtarma Bölümü	Ekip Lideri	Kartal-2	---
8.	Yangın Bölümü	İtfaiye Şefi	Kartal-3	---
9.	Enkaz Kaldırma Bölümü	Şantiye Müdürü	Kartal-4	---
10.	Ulaştırma ve Trafik Bölümü	Otobüs İşleri Müdürü	Kartal-5	---
11.	Ulaştırma Ekibi	Sorumlu Amir	Kartal-51	---
12.	Yol Onarım Ekibi	Sorumlu Amir	Kartal-52	---
13.	Trafik Ekibi	Trafik Müdürü	Kartal-53	---
14.	Su, Kanalizasyon Bölümü	Su İşleri Müdürü	Kartal-6	---
15.	Atık Tasfiyesi ve Sanitasyon Bölümü	Temizlik İşleri Müdürü	Kartal-7	---
16.	Atık Tasfiye Ekibi	Sorumlu Amir	Kartal-71	---
17.	Sanitasyon Ekibi:	Sağlık İşleri Müdür	Kartal-72	---
18.	Ölü Tahliye ve Defin Bölümü	Mezarlıklar Müdürü	Kartal-8	---
19.	Lojistik Birim	Ayniyat Saymanı	Şahin-1	---
20.	İkmal Bölümü	Fon Müdürü	Şahin-2	---
21.	Hizmet Bölümü	Personel Müdürü	Şahin-3	---
22.	Finans / Yönetim Birimi	Hesap İşleri Müdürü	Atmaca-1	---
23.	Satınalma Bölümü	(İhtiyaç Yoktur)	---	Telefon İle İrtibat Sağlayacaktır.
24.	Zarar Tespit Bölümü	İmar Müdürü	Atmaca-2	---

KAYNAKÇA

- Afetlere Hazırlılık Konusuna Giriş: Afetlere Hazırlık ve Müdahale Eğitim Programı*, çev. Renk Özdemir, Ankara: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Yayını, 2001.
- Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi Kurs Notları*, der. Serdar Esin v.d., Ankara: Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001.
- Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler*, ed. Cevat Geray, Ankara: Türk Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı Yayını, 2002.
- AKARUN, Lale**, “Acil Durum Yönetim Merkezi ve Olay Komuta Sistemleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu ve Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 135-139.
- AKDUR, Recep**, *Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi*, Ankara: TAKAV Yayıncılık, 2001.
- AKŞİT, Bahattin**, “Afet Yönetimi”, *İstanbul Deprem Master Planı*, İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2003.
- ALEVCAN, Rıdvan**, “Radyasyonlu Ortamlarda Yaşam ve Korunma Yöntemleri”, *Sivil Savunma Dergisi*, yıl 37 /sayı 140, (1995), s. 9-13.
- ALHAN,ERCÜMENT**, “Konuşma”, CNN Türk Televizyonu 18 Haziran 2004
- Avrupa’da Yakın Tarihlerde Yaşanan Doğal Felaketlerin ve Teknolojik Kazaların Etkilerinin İncelenmesi, ed.Adriana Gheorghe - Chris Steenmans, çev. Ove Caspersen, Copenhagen:Avrupa Çevre Ajansı Rapor No:35, 2003.
- BABÜROĞLU, Selahattin**, *Deprem ve Devlet*, Ankara: TBMM Ofset Baskı Tesisi, 1998.
- BALAMİR, Murat**, “ Kentsel Risk Yönetimi: Depremlere Karşı Güvenli Kent Tasarımı İçin Yöntem ve Araçlar”, *Doğal Afetler: Güvenlik İçin Tasarlama*, Ankara: Armoni Matbaası, 2002.
- _____, **Murat**, “ Local Administration and Risk Managment ”, *The Role of Governments in Reducing the Risk of Disaster*, ed. Katalin Dmemeter – Nihal Ekin Erkan, Ayşe Güner, İstanbul: Beta Yayım, 2004.
- BENER, Ayşe Başar**, “Afette Bilgi Teknolojileri ve Kullanımı”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat

- Kadıoğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 125-129.
- BİLGİN, Kamil Ufuk v.d.**, “*Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim*”, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını, Matsa Basımevi, 2007.
- BURLING, Wynona K. - HYLE, Adrienne E.**, “Disaster Preparedness Planning: Policy and Leadership Issues”, *Disaster Prevention and Management*, c. 6/sayı 4, (1997), s. 234-244.
- Bolu İli Coğrafi Bilgi Sistemi (Bcbs) Temel Katmanlarının Kurulması Ve Yerleşime Uygunluk Belirlemesi Proje Sonuç Raporu*, der. Hülya Yıldırım, Gebze-Kocaeli: TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, 2002.
- Bolu İli Doğal Afetler Çalışma Rehberi*, Bolu: Sivil Savunma Müdürlüğü, Eylül 2004.
- BOZKURT, Ömer – ERGUN, Turgay, SEZEN, Seriya**, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayın No:283, 1998.
- BOZKURT, Veysel**, *Deprem ve Toplum*, Bursa: Alfa Kültür Kitabevleri, 1999.
- CAN, Ergüder** “Entegre Afet Yönetimi Sistemi ve İlkeleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadıoğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s.1-8.
- CANPOLAT, Hasan**, “Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.57 /sayı 2, (1996), s. 63-65.
- ÇORBACIOĞLU, Sıtkı**, “Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler ve Afet Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.14/sayı 2, (2005), s. 5-23.
- CREAMER, Thomas - GÜLKAN, Polat**, *Disaster Preparedness Glossary*, USA: Dunwoody Pres, 2004.
- DAL, Ş. - BAŞARANER, M., SELÇUK, M.**, “Zamansal Coğrafi Bilgi Sistemleri”, *3.Coğrafi Bilgi Sistemleri Bilişim Günleri Bildiri Özetleri*, İstanbul: Fatih Üniversitesi Yayını, 6-9 Ekim 2004.
- DEMİRCİ, Ali - KARAKUYU, Mehmet**, “Afet Yönetiminde Coğrafi Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, *3.Coğrafi Bilgi Sistemleri Bilişim Günleri Bildiri Özetleri*, İstanbul: Fatih Üniversitesi Yayını, 6-9 Ekim 2004.
- “Depremın Kamu Finansmanı Yüğü 6,2 Milyar Dolar”, *Finans Dünyası Dergisi*, sayı Ekim (1999), s.43.

Depremler 1999: 17 Ağustos Ve 12 Kasım Depremlerinden Sonra Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarınca Yapılan Çalışmalar, Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, 2000.

Deprem Zararlarını Azaltmada Yasal Düzenlemeler, Ankara: TÜBİTAK, 2004.

DURMUŞ, Yalçın, “ Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslar arası 10 Yılı ve Ülkemizde Yapılan Çalışmalar” *Sivil Savunma Dergisi*, yıl 31/sayı 116, (1989), s. 4-5.

Doğal Afetler Genel Raporu, Ankara: Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği, 1997.

Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu, ed. Ali Akdemir, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000.

Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can Ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara: TBMM Başkanlığı, 1997.

Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000.

EGE, Rıdvan, *Healt Aspects Of Disaster and Accident*, Ankara: Emel Matbaacılık, 1996.

ERGÜNAY, Oktay, *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Ankara: Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi Yayını, 2002.

_____, **Oktay**, “Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 9-18.

_____, **Oktay**, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları*, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu, Ankara: TÜBİTAK, 1996, s.5-14.

_____, **Oktay**, *Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı Denetim Sistemi*, Ankara: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, 2000.

EMREALP, Sadun, *Belediyelerde Kriz Yönetimi: Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi No:5*, İstanbul: Kent Basımevi, 1993.

- _____, **Sadun**, *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı: Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı*, İstanbul: İula-Emme Yayını, 2. Baskı, 2005.
- ERENÇİN, Arif**, “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.11/ sayı 4, (2002), s. 25-40.
- ERKEK, Cevat**, “Bölgesel Taşkın Zararları ve Taşkın Kontrolü”, *TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni*, (1995), s. 39-45.
- ERTEN, Metin**, *Nasıl Bir Yerel Yönetim?*, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.
- ERVAN, Mustafa Kemal**, “Deprem Sonrası Acil Barınma Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu*, Ankara: TÜBİTAK, 1996, s. 303-305.
- ESEN, Kasım**, “17 Ağustos 1999 Marmara, 12 Kasım 1999 Düzce Depremleri Işığında Olası Benzeri Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler”, *Türk İdare Dergisi*, yıl 72 /sayı 428, (2000), s. 31-49.
- Faaliyet Raporu 2001-2004*, yay. Serkan Ülker, İstanbul: ITU Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:1, 2004.
- GERAY, Cevat**, “Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler” *Amme İdaresi Dergisi*, c.10/sayı 3, (1977), s. 91-114.
- _____, **Cevat - SUCUOĞLU, Haluk, ERGÜNAY, Oktay**, “Deprem”, *Mülkiye Dergisi*, c.XXIII, (1999), s. 157-164.
- GENÇ, F.Neal**, “Doğal Afetler ve Yerel Yönetimlerde Acil Durum Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, *Yerel Yönetimler Kongresi*, Çanakkale, 2004, s. 718-729.
- GÜLER, H.Hüseyin**, “Afetlere Hazırlıklı Olma”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 81-93.
- GÜLKAN, Polat - BALAMİR, Murat, YAKUT, Ahmet**, *Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalar Genel Bakış*, Ankara: ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 2003.
- _____, **Polat - BALAMİR, Murat, YAKUT, Ahmet**, “Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalar Genel Bakış” *Afet*

Yönetiminin Temel İlkeleri, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 19-42.

GÜLKAN, Polat - DUYGU, B., *3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliklerinin Yeni Bir Yapı Kontrol Sistemi ve Afetlere Karşı Dayanıklılığı Sağlayacak Önlemleri İçermek Üzere Revizyonu*, Ankara: ODTÜ Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 1998.

GÜNER, Rüştü, “Heyelanların Önlenmesi ve Düzeltilmesi”, *TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni*, 1995, s.55-62.

GÜRER, İbrahim, “Güney Doğu Anadolu Bölgesi 1992 Kış Mevsimi”, *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Dergisi*, yıl 6, (1992), s.18-26.

GÜRER, İbrahim - YAVAŞ, Ömer Murat, “Anadolu’da Çığ Sorunu”, *Sivil Savunma Dergisi*, yıl36/sayı 138, (1994), s.5-10.

HELVACIOĞLU, İsmail - URAL, Derin, “Olay Komuta Sistemi İçinde Kaynak Yönetimi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 129-135.

İçişleri Bakanlığı, “Türkiye Afet Bilgi Sistemi Temelleri Raporu”, <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/arastirma/tabis.htm>, 13.02.2007

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, “Deprem Teşhisinin Reçetesi: İstanbul Deprem Master Planı”, 2003.

İPEK, Hasan – SOFUOĞLU, M.Turhan, “İzmir Valiliği’nin Afet Hazırlık Çalışmaları” Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 139-147.

KADIOĞLU, Mikdat, *Acil Durumlarda Basın ve Halka İlişkilerin İlkeleri*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:12, 2001.

_____, **Mikdat**, “Afet Konusunda Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi ve Eğitim”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 67-81.

_____, **Mikdat**, “Kurum ve Kuruluşlar İçin Afet Acil Yardım Planı”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 101-119.

KANLI, İ. Bakır - ÜNAL, Yücel, “Üst Düzey Planlama Sistemi Ve Afet Yönetimi İlişkileri”, *İTÜ Dergisi*, c.3/sayı 1, (2004), s. 101-108.

- KARAESMEN, Erhan**, *Öncesiyle Sonrasıyla Deprem*, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları Yayın No:10, 2002.
- Kara Kuvvetleri Eğitim ve Doktrin Komutanlığı, “ Deprem ve Alınması Gereken Dersler”, ANKARA, 2000.
- Kastamonu İlinin Afet Tehlikesi ve Riskinin Saptanması*, Kastamonu: Afet Bilgi Toplama ve Değerlendirme Grubu, 2001.
- KELEŞ, Ruşen**, *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi, 7.Baskı, 2002.
- Kocaeli İlinde Deprem Sonrası Yeni Yerleşim Alanlarının Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemi Teknolojileri ile Belirlenmesi*, Gebze-Kocaeli: TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi, 1999.
- Koordinasyonun Geliştirilmesi: Afetlere Hazırlık ve Müdahale Eğitim Programı*, çev. Renk Özdemir, Ankara: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu Yayını, 2001.
- KUBALI, Derya**, “Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri”, *İç Denetim Enstitüsü Konferans Notları*, İstanbul, 2006, s.9-16.
- Meteorolojik Kaynaklı Doğal Afetler Alt Komisyon Raporu*, yay. Ümran Kılıçer - Nusret Değirmencioğlu, Mehmet Yayvan, Ankara: DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, 2000.
- NUMANOĞLU, Süleyman Can** “Acil Durumlar ve Afetlerde Yönetim: Almanya Örneği” *Afetlerde Sağlık Hizmetleri Yönetimi Kurs Notları*, der. Serdar Esin v.d., Ankara: Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, 2001, s.64-86.
- “On Milyar Dolarlık Sarsıntı”, *Finans Dünyası Dergisi*, sayı Eylül, (1999), s.27.
- ÖKE, M. Kemal**, *Bolu İl Gelişme Planı: Yönetimsel ve Kurumsal Yapı Raporu*, Bolu:DPT, 2002.
- ÖZCAN, Ahmet Şahin**, “Afetlerle İlgili Yönetim Sistemi”, *Sivil Savunma Dergisi*, Yıl:42, sayı 61, (2000), s.6-9.
- ÖZCAN,Osman, v.d.**, *İşyerleri İçin Yangın Güvenlik Eğitimi*, İstanbul: İtfaiye Eğitim Merkezi Yayınları No:2, 2000
- ÖZTÜRK, Nurettin**, “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c.12/sayı 4, (2003), s. 42-65.
- SARP, Nilgün**, *Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi*, Ankara, 1999.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT, 2001.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara Nisan 2000.

ŞAHİN, Cemalettin – SİPAHIOĞLU, Şengün, *Doğal Afetler ve Türkiye*, Ankara: Gündüz Yayıncılık, 2002.

ŞENER, Mert - TEZER, Azime, KADIOĞLU, Mikdat, HELVACIOĞLU, İsmail, TRABZON, Levent, *Ulusal Acil Durum Yönetimi Modeli Geliştirilmesi Projesi*, İstanbul: İTÜ Press, 2002.

TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.16/sayı 2, (1983), s. 3-22.

TEZER, Azime - GEZİCİ, Ferhan, *Acil Durum Planlama Araçları*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:3, 2001.

_____, **Azime**, *Acil Durum Yönetimi İlkeleri*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No:1, 2005.

TEZGİDER, Gülgün, “Afet Yönetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü ve Görevleri”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 153-159.

The State Of Florida Comprehensive Emergency Management Plan, Florida, 2002.

Tmmob-Jeoloji Mühendisleri Odası, “Afetler Ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Genel Değerlendirme”, <http://www.jmo.org.tr/rapor.html>, **06.04.2007**

TMMOB-Jeoloji Mühendisleri Odası Türkiye Mühendislik Haberleri Bülteni, Haziran 1990, s. 11-12.

TÜBİTAK, “Deprem Sözlüğü”, http://www.tubitak.gov.tr/udk/genel_bilgi/deprem_sozlugu.html, **12.02.2007**

Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, Ankara:Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Yayını, 2004.

Türkiye’de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkiler, Ankara: DPT IV. İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, 2004.

Türkiye Ulusal Deprem Araştırmaları Programı 2005 – 2014, Bilim Ve Teknoloji Yüksek Kurulu Onikinci Toplantısı Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler Ve Kararlar, Ankara: TÜBİTAK, 2005.

TÜRKOĞLU, Handan - YİĞİTER, Reyhan, *Acil Durum Planlaması*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: 2, 2001.

ÜNLÜ, Alper – DİKBAŞ, Atilla, *Olay Komuta Sistemi*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: ,2001.

ÜNLÜ, Alper, HELVACIOĞLU, İsmail, TRABZON, Levent, *Acil Durum Yönetim Merkezi*, İstanbul: İTÜ Press, İTÜ Afet Yönetim Merkezi Yayın No: , 2001.

QUARANTELLI, E.L., “Disaster Related Social Behavior: Summary of 50 Years of Research Findings”,

<http://www.udel.edu/DRC/preliminary/pp280.pdf>, 08.03.2007

QUARANTELLI, E.L., “Technological And Natural Disasters And Ecological Problems: Similarities And Differences in Planning For And Managing Them”, <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/192.pdf>, 08.03.2007

WISNER, Ben - BLAIKIE, Piers, CANNON, Terry, DAVIS, Ian, *At Risk Natural Hazards, People's Vulnerability And Disasters Second Edition*, London:Typeset in Times by Taylor & Francis Books Ltd , 2004.

YAVAŞ, Hikmet, “Doğal Afet Yönetimi Ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları Kapsamında İzmir’de Deprem Riski”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, c.3/sayı 3, (2001), s. 118-138.

YILMAZ, Abdullah, *Türk Kamu Yönetimin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*, Ankara: Pegem Yayıncılık, 2003.

YILMAZER, İlyas, *Deprem Sorununa Kalıcı Çözüm*, İstanbul: Kaynak Yayınları, 2002.

YİĞİTER, Reyhan Genli, “Kentsel Yerleşmeleri Afetlere Hazırlama Odaklı Kent Planlaması ve Zarar Azaltma”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 59-67.

YÖRÜKOĞLU, Nur, “Japonya’da Afet Yönetimi”, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, ed. Mikdat Kadioğlu – Emin Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın No:1, 2005, s. 205-252.

5 Aralık 1999 tarih ve 23897 sayılı Resmi Gazete

2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları-IV, Ankara: DPT, 2004.

<http://www.un.org.tr>, 23.04.2007

<http://ochaonline.un.org>, 25.04.2007

<http://www.fema.gov>, 27.04.2007

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı	:Barış ÇAKIR
Sürekli Adresi	:Bahçelievler Mah. 100.Yıl Bulvarı No:291/15 Pk. 55070 SAMSUN
Doğum Yeri ve Yılı	:Samsun 1979
Yabancı Dili	:İngilizce
İlköğretim	:İstiklal İlkokulu 1990
Ortaöğretim	:Astsb. Hzl. Ok. ÇANKIRI 1996
Lisans	:Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü 2003
Yüksek Lisans	:A.İ.B.Ü. Sos. Bil. Enst. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı 2007
Anabilim Dalı	:Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	:Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Çalışma Hayatı	:Levazım Teğmen (3 ncü Komd. Tug. Loj.Ds.Sah.Hiz.Bl. Tk.k. / SİİRT) 2007