

**AFET ODAKLI KRİZ YÖNETİMİ:
AFAD ÖRNEĞİ**

Ömer KIZILOVA

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında Doç.Dr. S. Mustafa ÖNEN' in
danışmanlığında hazırlanan;

YÜSEK LİSANS TEZİDİR.

Malatya/Haziran-2014

**AFET ODAKLI KRİZ YÖNETİMİ:
AFAD ÖRNEĞİ**

Ömer KIZILOVA

Danışman: Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında
hazırlanan;

YÜKSEK LİSANS TEZİDİR.

Malatya/Haziran-2014

ONAY SAYFASI

T.C. İnönü Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne
Malatya

Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Ömer KIZILOVA tarafından Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN' in danışmanlığında hazırlanan “**Afet Odaklı Kriz Yönetimi: AFAD Örneği**” başlıklı bu çalışma 30/06/2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç.Dr.Mustafa ÖNEN.....



Üye : Doç.Dr.Aydın USTA.....



Üye : Yrd.Doç.Dr.Ender AKYOL.....



ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

30/06/2014



Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ
Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**Afet Odaklı Kriz Yönetimi: AFAD Örneği**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın, tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakça da yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Ömer KIZILOVA

ÖNSÖZ

Dünyada değişen dinamikler çerçevesinde kriz kavramı giderek ön plana çıkmaktadır. Küreselleşme olgusuyla birlikte tüm dünyada, kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın tüm örgütlerde yaşanan tam rekabet, yenilikçilik, yaratıcılık alanındaki gelişmeler, bütün örgütleri oluşabilecek krizleri de yönetmeye zorlamıştır. Kriz yönetiminde ana düşünce, sadece krizi durdurmak değil yapılabildiği kadar hasar oranını azaltmak, can ve mal kaybını en aza indirecek şekilde önlemek, aynı zamanda krizi fırsata dönüştürmektir. Bu ana düşünce tüm kriz yönetimi sisteminin özünü oluşturmaktadır.

Krizi yönetmek için önce örgütün durumu, mevcut süreçleri ve özellikleri analiz edilmelidir. Detaylı bir çalışma yapılmadan kriz yönetim uygulamalarını aynen almaya kalkışmak yapılacak uygulamaların başarısız olmasına neden olacaktır. Krizin yönetilebilmesi, örgütlerde iyi bir yönetimin oluşturulmasıyla mümkündür. İyi bir kriz yönetimi için kriz durumunu yönetecek kapasitede, yaratıcı, yetenekli ve donanımlı bir örgütlenmeye sahip olmak gerekmektedir. Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetimi sürekli gündemde olmasına karşın, fazla irdelenmeyen bir konudur. Türkiye’de kriz yönetimine ilişkin araştırmaların sınırlı sayıda olduğu değerlendirilmektedir.

Öncelikle; bu tezin hazırlanmasında, yoğun çalışma temposu içerisinde zaman ayırarak, değerli görüş ve önerileriyle çalışmamı yönlendiren, öğrencisi olmaktan büyük onur duyduğum değerli hocam ve tez danışmanım Doç. Dr. Mustafa ÖNEN’e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek lisans eğitimimdeki emeklerini ve desteklerini hiçbir zaman unutmayacağım, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Sayın Prof. Dr. Selma KARATEPE’ye, değerli öğretim üyeleri, Sayın Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK, Sayın Doç. Dr. Aydın USTA ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Ender AKYOL’a teşekkür eder, en içten sevgi ve saygılarımı sunarım.

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Müdürü Sayın Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ’e, Enstitü personeline, araştırmama kaynak temininde her türlü desteği sağlayan İnönü Üniversitesi Merkez Kütüphanesi’nin değerli personeline çok teşekkür ederim.

Ayrıca, moral desteğini her zaman hissettiğim aileme teşekkürlerimi sunuyorum. Yüksek lisans eğitiminin her aşamasında beni cesaretlendiren ve her türlü desteğini esirgemeyen sevgili eşim Gülhan KIZILOVA'ya göstermiş olduğu özveri için çok teşekkür ediyorum.

Bu tez çalışmamda elimden gelen tüm gayretime rağmen eksikliklerim olabileceği gerçeğini unutmadan ve her türlü sorumluluğunun şahsıma ait olduğu bu çalışmanın bilime, bilim insanlarına katkı sağlamasını ve bu alanda yapılacak çalışmalara ilham vermesini diliyorum.

Ömer KIZILOVA

Malatya/Haziran-2014

AFET ODAKLI KRİZ YÖNETİMİ: AFAD ÖRNEĞİ

Ömer KIZILOVA

ÖZET VE ANAHTAR KELİMELEER

Kriz; içinde bulunulan karmaşık durumu; uygun, elverişli hale getirebilmek için devletin kapasitesinin yetmediği, beklenilmedik, tehlikeli durumlardır. Krizler, kamu yöneticilerinin hazırlıksızlığı ve mevcut durumu idare etmedeki yavaşlığından dolayı çok hızlı bir şekilde etki göstermektedir. Tırmanarak büyüyen krizlere hükümetin müdahalesinin yavaş olması veya etkisiz kalması kamu nazarında ters tepki oluşmasına sebebiyet vermektedir.

İyi bir kriz yönetimi güçlü bir karar ve uygulama stratejisine bağlıdır. İlk ve en önemli adım olayı değerlendirme safhasıdır. Bu adımda, meydana gelen olayla ilgili daha önceden gerçekleşmiş kilit olaylar karşılaştırılır, veri tabanları güncel tutulur, sürekli hafıza tazeliği sağlanır.

Hükümetler kriz yönetimi için gerekli itinaı göstermezler, çünkü onlar krizi beklenilmeyen ve önceden tahmin edilemez durumlar olarak görürler. Bundan dolayıdır ki iyi planlanmış örgütsel müdahalelere hükümetler tarafından ihtiyaç duyulmaz. Fakat hükümetler örgütsel kuruluşlar olmak zorundadırlar. Çünkü insanlar, özellikle de kriz mağdurları daima kriz anında hükümetlerin merkezi rol alacağını ümit ederler.

Yerel yönetimler özellikle büyük şehirlerde kendi kriz yönetim merkezlerine ihtiyaç duyarlar. Bu yüzden, yerinden yönetim kriz yönetiminde önemlidir. Yerinden yönetim sadece yönetimleri yetkilendirmek değil, yerel yönetimlerin karar verme yeteneğine sahip olmaları, ayrıca daha fazla mali olarak desteklenmelerini ve diğer kaynaklardan yararlanmalarını içermektedir.

Değişen dünyada küreselleşmenin boyutları o hale gelmiştir ki, bir ülkede kamu yöneticilerinin yaptıkları bir hata önceden sadece o ülke halkını olumsuz yönde etkilerken, günümüzde, pek çok ülke halkının bundan olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. “Kriz” olarak adlandırılan özel nitelikte durumlarda, ortaya çıkan sorunların çözümü de, özel nitelikte önlemlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Bu bakımdan, krizlerin ortaya çıkmasını önlemek, önlenemeyen krizin ortaya çıkması halinde, krizin olumsuz etkilerini minimuma indirmek, daha da ilerisi krizin ortaya çıkardığı bazı

fırsatları değerlendirmek amacıyla, özel nitelikli önlemlerin alınmasını kolaylaştırmak için “Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi” adıyla bir yönetim modelinin geliştirilmesi ve uygulamaya konulması gerekmektedir.

Bu araştırma, kriz yönetimini idari yönden ele almış, genelde uluslararası kuruluşlara özelde ise Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetimine odaklanmıştır. Çalışmada, kriz yönetimini belirleyen temel faktörler ve önem düzeyleri ortaya konmuştur. Tezde, öncelikle kriz yönetimi konusunda kavramsal bir tartışma sunulmuştur. Ardından, kriz yönetimini belirleyen temel faktörler tespit edilmiştir. Araştırmada mülakat yöntemiyle toplanan veriler kullanılmıştır. Araştırmanın evrenini, Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD)’da görevli kriz yönetimini uygulamakla sorumlu kamu görevlileri oluşturmaktadır. “Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi” olarak sistem yaklaşımı ile yeni bir model tasarlanarak bu alanda yapılacak araştırmalarla geliştirilmeye açık bir model sunulmuştur. Kriz yönetimini sorgulayan araştırmaların yetersiz sayıda olduğu tespit edilmiştir. Kriz yönetimi alanında ulusal düzeyde daha ileri araştırmalar yapılması önerilmektedir.

Bu araştırma, Türkiye’de yeterince kavranamayan ya da uygulanmayan kriz yönetiminin Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık’a bağlı bir Başkanlıkta kapsamlı çalışılması bakımından özgündür. Yararlanılan kaynaklar seçilirken tezin konusu ve amacı ile ilişkili yeni ve güncel çalışmalar olmalarına dikkat edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kriz, Afet, Risk, Acil Durum, Kriz Yönetimi, Afet Yönetimi.

CRISIS MANAGEMENT BASED ON DISASTER: AFAD EXAMPLE

Ömer KIZILOVA

ABSTRACT

Crisis is unexpected dangerous situations that when states capacity is not sufficient in order to make the current complicated situation appropriate, favorable. Crisis effects very quickly due to the public administrators' unpreparedness and slowness of management the current state. Government's' intervention to climbing the growing crisis is slow or ineffective, in the eyes of the public gives rise to the formation of an adverse effect.

A good crisis management depends on a strong decision and implementation strategies. The first and most important step is the evaluation phase of the event. In this step, the key events had occurred previously compares with the incident, the databases are kept up to date, ensures continuous memory freshness. The second step is to determine the kind of crisis. It is important in the stage of intervention that whether the crisis is spreading quickly or advancing step by step or progressing slowly.

Governments do not show due care for crisis management, because they see crisis as unexpected and unpredictable situations. On account of this there is no need to have well-planned organizational interventions by governments. But governments must be organizational entities because people, especially the victims of the crisis hope that governments always play a central role in the moment of crisis. In addition, governments intervention to crisis and the failures in the time of crisis, politically can not be tolerated. Failure to respond effectively to crisis situations may adversely affect the managements' consistency and confidence. Crisis should be seen as testing the management.

Local governments, especially in big cities need their own crisis management centers. Therefore decentralization in crisis manegement is important. Decentralization is not only to authorize the governments, but also includes the local governments have the ability make decisions as well as supporting more financially and benefitting from other resources. In large-scale crisis Central government should establish coordination with neighboring provinces and districts to needy without using the local autonmy.

In a changing world the dimensions of globalization has become such that formerly, in a country, a mistake made by public managers affect only the people of that country but now this mistake leads a negative affect in many countries. In the solution of problems that arise in special cases in nature called “Crisis”, it is necessary to take measures in specific qualities. In this respect, to avoid the crisis arise, in the event of crisis can not be prevented, to minimize the negative effects of crisis even beyond to evaluate the opportunities revealed by crisis, to facilitate the specific quality measures, with the name of a management model “Turkish Crisis Management in Public Administration" needs to be developed and implemented.

This research has addressed the administrative aspects of crisis management, it has focused generally crisis management in international organizations and in particularly in Turkish Public Administration. In this study, the main factors that determine the level of importance and crisis management have been revealed. In this thesis, a conceptual discussion is presented primarily in crisis management. Then, the main determinants of crisis management have been identified. In this study survey data collected in unstructured interview method was used. The universe of this study constitutes by public officials responsible for implementing crisis management staff in Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD). A new model designed by system approach called “Turkish Crisis Management in Public Administration" has presented a clear pattern to be improved by research to be done in this area. The researches questioned crisis management have been found inadequate. It is recommended that at the national level in the field of crisis management further research be done.

Because crisis management is not comprehend sufficiently or not applied in Turkey, this study is unique in terms of comprehensive study made in a presidency of the Republic of Turkish Prime Ministry. When selecting the sources utilized, it is considered to be current studies related the purpose and the topic of thesis.

Key Words: Crisis, Disaster, Risk, Emergency, Crisis Management, Disaster Management.

İÇİNDEKİLER

AFET ODAKLI KRİZ YÖNETİMİ: AFAD ÖRNEĞİ

Ömer KIZILOVA

Danışman: Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

Onay Sayfası.....	
Onur Sözü	i
Önsöz	ii
Özet ve Anahtar Sözcükler	iv
Abstract and Key Words.....	vi
İçindekiler	viii
Şekiller Listesi	xv
Kısaltmalar Listesi	xvi
1. GİRİŞ	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	1
1.2. Araştırmanın Amacı.....	2
1.3. Araştırmanın Hipotezleri	3
1.4. Araştırmanın Yöntemi	3
1.5. Araştırmanın Kavram Tanımları	4
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası	6
2. KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ	7
2.1. Kriz Kavramı.....	7
2.2. Krizin Özellikleri.....	8
2.3. Krizi Ortaya Çıkaran Faktörler	9
2.3.1. Krizi Ortaya Çıkaran Örgüt Dışı Faktörler.....	10
2.3.1.1. Doğal Nedenler	11

2.3.1.2. Ekonomik Nedenler.....	11
2.3.1.3. Teknolojik Nedenler.....	12
2.3.1.4. Sosyal ve Kültürel Nedenler	12
2.3.1.5. Hukuki ve Siyasi Nedenler	12
2.3.1.6. Uluslararası İlişkilerden Kaynaklanan Nedenler.....	12
2.3.2. Krizi Ortaya Çıkaran Örgüt İçi Faktörler.....	13
2.3.2.1. Örgütsel Yapı.....	13
2.3.2.2. İnsan Faktörü ve Üst Düzey Yönetimin Niteliği.....	14
2.3.2.3. Bilgi Toplama ve Değerlemede Yetersizlik.....	14
2.3.2.4. Örgüt Kültürü ve İkliminden Kaynaklanan Sorunlar	15
2.3.2.5. Örgütlerin Yaşam Evreleri ve Örgütsel Geçmiş	15
2.4. Kriz Türleri	16
2.5. Krizin Evreleri.....	17
2.5.1. Kriz Öncesi	17
2.5.2. Kriz Anı	19
2.5.3. Kriz Sonrası Dönem	20
2.6. Kriz Yönetimi	21
2.6.1. Kriz Yönetiminin Özellikleri.....	22
2.6.2. Kriz Yönetiminin Temel İlkeleri	23
2.6.3. Kriz Yönetiminin Evreleri.....	24
2.6.3.1. Kriz Öncesi Yönetim.....	24
2.6.3.2. Kriz Anı Yönetimi.....	25
2.6.3.3. Kriz Sonrası Yönetim	26
2.6.4. Kriz Yönetimi Yaklaşımları	27
2.6.4.1. Proaktif (Etkici) Yaklaşım.....	27
2.6.4.2. Reaktif (Tepkici) Yaklaşım	28
2.6.4.3. Krizden Kaçma Yaklaşımı.....	29

2.6.4.4. Krizi Çözme Yaklaşımı	29
2.6.5. Kriz Yönetimi ve Afet Yönetimi	30
2.6.6. Kamu Yönetimi ve Kriz Yönetimi	31
2.6.7. Kamu Yönetiminde Kriz Yönetiminin Önemi	32
2.6.8. Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Örgütlenmesi	33
3. DÜNYADA KRİZ YÖNETİMİ VE GELİŞİMİ	36
3.1. Kriz Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	36
3.2. Krizlere Müdahale Eden Uluslararası Kuruluşlar.....	39
3.2.1. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP).....	40
3.2.2. BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA).....	41
3.2.3. Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu (INSARAG)	41
3.2.4. BM Afet Değerlendirme ve Koordinasyonu (UNDAC)	42
3.2.5. Saha Operasyon Koordinasyon Merkezi (OSOCC)	42
3.2.6. Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)	42
3.2.7. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay.....	43
3.2.8. Uluslararası Sivil Savunma Örgütü (ICDO)	45
3.3. Kriz Yönetimine İlişkin Ülke Uygulamaları.....	45
3.3.1. Federal Devletlerde Kriz Yönetimi.....	45
3.3.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kriz Yönetimi	46
3.3.1.2. Rusya Federasyonu'nda Kriz Yönetimi.....	51
3.3.1.3. Kanada'da Kriz Yönetimi	60
3.3.2. Üniter Devletlerde Kriz Yönetimi	64
3.3.2.1. Japonya'da Kriz Yönetimi	64
3.3.2.2. Fransa'da Kriz Yönetimi	67
3.3.2.3. İtalya'da Kriz Yönetimi	72
3.4. Genel Olarak Ülkelerin Kriz Yönetimlerinin Ortak Özellikleri.....	75

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AFET VE ACİL DURUM ALGISI, KRİZ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE KURUMSAL YAPILANMA: AFAD ÖRNEĞİ.....	77
4.1. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	77
4.1.1. 1944 Yılı Öncesi Dönem.....	78
4.1.2. 1944-1958 Yılları Arası Dönem	79
4.1.3. 1958-1999 Yılları Arası Dönem	81
4.1.4. 1999 Yılı Sonrası Dönem.....	82
4.2. 1999 Marmara Depremi Sonrasında Yapılan Düzenlemeler	83
4.2.1. Zorunlu Deprem Sigortası.....	83
4.2.2. Yapı Denetimi ile İlgili Düzenleme.....	84
4.2.3. Kriz Yönetimi ile İlgili Olarak Yeni Bir Merkezi Kurum Kurulması.....	84
4.2.4. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Mevcut Arama-Kurtarma Kapasitesinin Geliştirilmesi	84
4.2.5. Ulusal Deprem Konseyi'nin Kurulması.....	85
4.3. Türk Kamu Yönetimi'nde Kriz Yönetim Mevzuatı	85
4.3.1. 1982 Anayasası'nda Kriz Yönetimi.....	85
4.3.2. Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler	86
4.3.2.1. 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu.....	86
4.3.2.2. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.....	86
4.3.2.3. 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu	86
4.3.2.4. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.....	87
4.3.2.5. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	87
4.3.2.6. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kurulması	88

4.3.2.7. 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kurulması.....	88
4.3.2.8. Krizlerle İlgili Özel Nitelikli Hususları Düzenleyen Kanunlar	88
4.3.2.9. 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu ve 3152 İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Kapsamında Sivil Savunma ve Kriz Yönetimi	89
4.3.3. Yönetmelikler	90
4.3.3.1. Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği	90
4.3.3.2. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği	91
4.4. Türk Kamu Yönetimi'nde Kriz Yönetim Örgütlenmesi	91
4.4.1. Merkez Örgütlenmesi.....	93
4.4.1.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	93
4.4.1.2. Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu	93
4.4.1.3. Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu	95
4.4.1.4. Deprem Danışma Kurulu	95
4.4.1.5. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi	95
4.4.1.6. Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi.....	98
4.4.1.7. Diğer Merkezi Kurum ve Kuruluşlar.....	101
4.4.2. Taşra Örgütlenmesi.....	101
4.5. Türk Kamu Yönetiminde Afet ve Acil Durum Algısı.....	103
4.5.1. Genel Olarak Afet ve Acil Durum Kavramları.....	103
4.5.2. Afet ve Acil Durumlara Yönelik Kriz Yönetimi Yaklaşımları	104
4.5.2.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhası	105
4.5.2.2. Hazırlık Safhası.....	105
4.5.2.3. Kurtarma ve İlk Yardım Safhası	106
4.5.3. Türk Kamu Yönetiminin Afet ve Acil Durum Algısı.....	106

4.5.4. Türk Kamu Yönetiminde Afet ve Acil Durum Algısına Dayalı Kriz Yönetimi Yaklaşımı	107
4.5.4.1. Siyasal ve Yönetimsel Yaklaşım.....	108
4.5.4.2. Hukuksal ve Kurumsal Yaklaşım.....	110
4.5.4.3. Kurumsal Uygulama Örnekleri ve AFAD	110
5. BAŞBAKANLIK AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI (AFAD)' NIN BİR İNCELEMESİ.....	114
5.1. Kriz Yönetimi ile İlgili Yeni Bir Yapılanmaya Gidilmesi İhtiyacı.....	114
5.2. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Kurulması	114
5.3. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı	115
5.3.1. Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı.....	118
5.3.2. Müdahale Dairesi Başkanlığı	118
5.3.3. İyileştirme Dairesi Başkanlığı	119
5.3.4. Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı	120
5.3.5. Deprem Dairesi Başkanlığı	120
5.3.6. Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı	121
5.3.7. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.....	121
5.3.8. Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı.....	121
5.4. Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP).....	123
5.4.1. Van Depremi ile Edinilen Tecrübeler	123
5.4.2. Türkiye Afet Müdahale Planının Hazırlanarak Yürürlüğe Girmesi.....	124
5.4.3. TAMP Kapsamında Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Çalışmaları	125
5.4.3.1. Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planlarının Finansal Yönetimi....	127
5.4.3.2. Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planlarının Lojistik Yönetimi....	127
5.4.4. Ulusal Düzeyde Koordinasyon Birimleri.....	127
5.4.4.1. Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu	128
5.4.4.2. Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu	130
5.4.4.3. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi	130

5.4.4.4. Bakanlıklar Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi	130
5.4.5. Ulusal Düzeyde Müdahale Yönetimi.....	131
5.4.5.1. Operasyon Servisi	131
5.4.5.2. Bilgi ve Planlama Servisi.....	131
5.4.5.3. Lojistik ve Bakım Servisi	132
5.4.5.4. Finans ve İdari İşler Servisi	132
5.4.6. Yerel Düzeyde Koordinasyon Birimleri	132
5.4.6.1. İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu	132
5.4.6.2. İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi	132
5.4.7. Yerel Düzeyde Müdahale Yönetimi	133
5.5. AFAD'ın Afet ve Acil Durum Yönetimine İlişkin Politikaları	134
5.6. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Hedefleri	135
5.7. AFAD'ın Faaliyet Alanı ve Yasal Yükümlülükleri	136
5.8. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Yürüttüğü Operasyonlar	137
5.8.1. Suriye Olayları	137
5.8.2. Van Depremi	138
5.8.3. Somali'ye ve Diğer Doğu Afrika Ülkelerine Yardım Edilmesi	139
5.8.4. Myanmar'a Yardım Kampanyası ve İnsani Yardım Gönderilmesi	140
5.8.5. Japonya'ya Arama Kurtarma Ekibi Gönderilmesi.....	141
5.8.6. Diğer Ülkelerde Yürütülen Faaliyetler	141
6. AFAD ÖRNEĞİNDEN HAREKETLE TÜRKİYE'YE ÖZGÜ YENİ BİR	
KRİZ YÖNETİMİ MODELİ ÖNERİSİ	142
7. SONUÇ.....	153
KAYNAKÇA.....	157

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil-1: Örgütlere Etki Eden İç ve Dış Faktörler	10
Şekil-2: Örgütün Hayat Evreleri	16
Şekil-3: Kriz Yönetim Süreci.....	27
Şekil-4: Amerika Birleşik Devletleri’nde Kriz Yönetimine Katılan Aktörler	47
Şekil-5: Kanada’da Kriz Yönetimi	61
Şekil-6: Japonya’da Kriz Yönetimi	67
Şekil-7: Fransa’da Kriz Yönetimi	70
Şekil-8: Ulusal Müdahale Planı Örgüt Şeması.....	94
Şekil-9: AFAD Teşkilat Şeması	98
Şekil-10: Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Arasındaki İşleyiş	100
Şekil-11: Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Çalışma Seviyeleri.....	125
Şekil-12: Bilgi Akışı Raporlama Süreci.....	126
Şekil-13: AFAD Teşkilat Yapısı.....	129
Şekil-14: AFAD’ın Mevcut Teşkilat Şeması.....	147
Şekil-15: AFAD’ın Önerilen Teşkilat Şeması.....	148
Şekil-16: AFAD’ın Mevcut Yönetim Yapısı.....	149
Şekil-17: AFAD’ın Önerilen Yönetim Yapısı.....	150
Şekil-18: AFAD’ın Teşkilat Yapısı	151
Şekil-19: AFAD’ın Önerilen Teşkilat Yapısı.....	152

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
BM	: Birleşmiş Milletler
Çev.	: Çeviren
EAPC	: Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi
Ed.	: Editör
EMERCOM	: Russian Federation For Civil Defense, Emergencies and Natural Disaster Response (Rusya Federasyonu Sivil Savunma, Acil Durumlar ve Doğal Afetlerden Korunma Kurumu)
FEMA	: Federal Emergency Management Agency (Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi)
H	: Hipotez (Denence)
HÇEP	: Hyogo Çerçeve Eylem Planı
ICDO	: International Civil Defense Organization (Uluslararası Sivil Savunma Örgütü)
ICRC	: Uluslararası Kızılhaç Komitesi
INSARAG	: International Search and Rescue Advisory Group (Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu)
İAADYM	: İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi
MS	: Milattan Sonra
Mt	: metrik ton
NATO	: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)
OCHA	: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi)
OSOCC	: On-Site Operations Coordination Centre (Saha Operasyon Koordinasyon Merkezi)
RG	: Resmi Gazete
SAR	: Search And Rescue (Arama ve Kurtarma)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSENTROSPAS	: Central Airmobile Rescue Detachment (Merkezi Seyyar-Hava Kurtarma Birliği)
UDK	: Ulusal Deprem Konseyi

UEPRSS	: Unified Emergency Prevention and Response State System (Birleştirilmiş Acil Durumlar nleme ve Müdahale Eyalet Sistemi)
UNDAC	: The United Nations Disaster Assessment and Coordination (Birleşmiş Millletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyonu)
UNDP	: United Nations Development Programme (Birleşmiş Miletler Kalkınma Programı)
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı)
vb.	: ve benzerleri
vd.	: ve diğerleri
yy.	: yüzyıl

1. GİRİŞ

Çalışmanın bu bölümünde araştırmanın konusu, önemi, amacı, hipotezleri, yöntemi, kavram tanımları ve sunuş sırası açıklanmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Bu araştırmanın konusu, Afet Odaklı Kriz Yönetimi: AFAD Örneği'dir. Ülkemiz yüzölçümünün büyük bir bölümü birinci ve ikinci derece deprem bölgesi içerisinde yer almakta, ayrıca çığ, toprak kayması, kaya düşmesi, taşkınlar ve diğer doğal kaynaklı afetler bakımından yüksek derecede risk taşıyan bir coğrafyada bulunmaktadır. Ülkemizde afetlerin çok çeşitli olması ve yoğun bir şekilde yaşanması ciddi sayıda can kayıpları, doğrudan ve dolaylı ekonomik kayıplar ile sosyal ve fiziksel kayıplara yol açmaktadır. Bu durum Türk Kamu Yönetiminde afet odaklı kriz yönetiminin öneminin artmasına yol açmıştır. Türkiye için bu konu önemlidir ve bu konuda yapılan çalışmalar sınırlıdır.

Günümüzde küreselleşen dünyanın getirdiği yoğun ilişkiler ağı, devletin ve kamu yönetiminin değişen anlamları, kriz hallerinin çeşitlenmesi ve ortaya çıkma sıklığı kriz yönetiminin önemli hale gelmesine neden olmuştur. Çarpık kentleşme, hızlı nüfus artışı, iklim değişikliği, orman ve su kaynaklarının giderek azalması, çölleşme vb. çevre tahribatının artmasıyla ortaya çıkan riskler, kriz yönetimin önemini arttıran etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi alanlarında kriz yönetimi önem verilmeyen bir konudur. Geleneksel kamu yönetimi, plan ve program aktivitelerine odaklanır. Yani genel prosedürlere dayanmaktadır. Geleneksel Kamu Yönetiminin görevi rutin işleri kontrol etmek gibi algılanmaktadır. Günümüzde Kamu Yönetiminin kriz öncesinde, kriz anında ve kriz sonrasında önüne çıkabilecek engellerin üstesinden gelmesi ve kontrol altına alması beklenmektedir. Aynı zamanda, kriz mağdurları kriz durumlarında kamunun kurtarıcılığını beklerler. Bunun sebebi devletin en üst seviyede kurtarıcı olduğu düşüncesidir. Halkta böyle bir beklenti ve algı olmasına rağmen Kamu Yönetiminde kriz etkin ve verimli bir şekilde yönetilememektedir.

Araştırma; kriz yönetiminin temel esaslarının, müdahale edilecek alanların belirlenmesi ve kriz yönetimi sistemini bir bütünlük içinde ele alan uygulamalar için önem taşımaktadır. Araştırma sonuçlarının kriz yönetimini geliştirmeye yönelik karar

ve faaliyetler için bilimsel bir zemin oluşturacağı düşünülmektedir. Araştırmanın, kriz yönetimi uygulayan kurumlarda krizin etkili bir şekilde yönetilmesi yönünde yöneticilere teorik ve pratik stratejiler sunması, neticede yönetim bilimi ve uygulamalarına katkı sağlaması beklenmektedir.

Türkiye'deki kriz yönetimini konu alan sınırlı sayıdaki çalışma dikkate alındığında, bu çalışmanın yeni çalışmalara kaynaklık edeceği beklenmektedir. Kriz yönetimine yönelik sorunların var olduğu ülkemizde böyle bir çalışmanın alanda akademik çalışma yapanlara ve alanın gelişimine ışık tutabileceği düşünülmektedir. Bu araştırma, alanda çalışan araştırmacılar için somut veri oluşturma ve gelecekte yapılabilecek araştırmalara yön vermesi bakımından da önem taşımaktadır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırma, Afet Odaklı Kriz Yönetimini irdelemek için tasarlanmıştır. Bu araştırmanın temel amacı; kriz yönetimi konusunu tartışmak ve kriz bileşenlerini yönetim bağlamında tüm boyutlarıyla ele almak, Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetiminin iyileştirilmesi çabalarına ışık tutmak ve konunun değerlendirilmesine imkân sağlayacak genel bir çerçeve sunmaktır.

Kriz yönetimi anlayışının, Türk Kamu Yönetimi'nde yeterince anlaşılamadığı ve etkin kullanılamadığı 1999 yılındaki Marmara Depremi ile beraber değişen süreçte kriz yönetimi kavramının tekrar ele alınarak etkin bir ulusal kriz yönetimi sistemine sahip olunması gerektiği yönündeki çalışmaları irdelemek, Türkiye'nin afet odaklı kriz merkezi olan AFAD'ı incelemek ve Türkiye için afet odaklı yeni bir kriz yönetim modeli ortaya koymaktır. Bu kapsamda; kriz yönetimini belirleyen temel faktörleri ve bu faktörlerin kriz yönetimindeki sonuçları üzerindeki önemlilik düzeylerini saptayarak güvenilir veriler elde etmektir. Elde edilen veriler ışığında etkin bir kriz yönetim modelinin belirlenmesine yardımcı olacak, afet odaklı kriz yönetiminin geliştirilmesi hedeflenerek, bilime katkı sağlamak amaçlanmıştır. Elde edilen veriler ve geri bildirimler; yönetim kararlarına rehberlik edecek şekilde kullanılacak, değerlendirme sonuçları düzeltici ve önleyici etkinliklerin gerçekleştirilmesinde yönetime yol gösterecektir.

2011 tarih ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kurulan T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) incelenmiş, konuyla ilgili mevzuat ve AFAD'ın

hazırladığı Ulusal Afet Planı incelenerek modern Türkiye'nin kriz merkezi olma yolunda ilerlemekte olan AFAD'ın krize hazırlık durumu incelenmiştir. AFAD'da görev yapan personelin kriz ve kriz yönetimine yönelik algıları, bilgi ve beklenti düzeylerinin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi için bu personel ile görüşmeler yapılmıştır. Bu mülakatlar sonucunda ve ortaya çıkan veriler ışığında AFAD ile ilgili aksayan hususlar irdelenerek kriz yönetiminin daha da geliştirilmesi için önerilerde bulunulması amaçlanmış ve "Afet Odaklı Kriz Yönetimi" olarak geliştirilen yeni bir model sunulmuştur.

1.3. Araştırmanın Hipotezleri

Bu araştırmanın amaçları doğrultusunda ana hipotezi şudur:

Türk Kamu Yönetiminde yapısal ve işlevsel açılardan afet odaklı kriz yönetimi, tarihi süreç içerisinde yeterli ve etkili bir şekilde uygulanamamıştır.

Araştırmanın ana hipotezine bağlı olarak geliştirilen beş alt hipotez ise aşağıda sıralanmıştır:

H1: 1999 yılındaki Marmara Depremi ile görülmüştür ki Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi ile sunulan hizmetler etkili bir şekilde yerine getirilememiştir.

H2: 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un çıkarılmasına kadar Türk Kamu Yönetiminde oluşturulan örgütlenmeler krizle mücadelede etkili olamamıştır.

H3: AFAD'ın Kriz Yönetiminde çok kısa sürede etkin rol alması devletin vatandaşlarda "kurtarıcı el" olma algısının tekrar canlanmasına sebep olmuştur.

H4: AFAD'ın kurumsal yapısı ile afet odaklı kriz yönetimi arasında bir ilişki vardır.

H5: Karar alımına katılımın arttırılması ile kriz yönetiminin başarısı arasında doğrusal bir ilişki vardır.

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışma; bir alan araştırması olup bu anlamda AFAD yapısal ve işlevsel olarak incelenmiştir ve bilgiler bu alandan derlenmiştir.

Araştırmada hipotezlerin sınanması ve ilişki araştırması yapılmıştır. Araştırmacı; konuyla ilgili çeşitli kaynaklardan elde ettiği dağınık verileri bir sistem içinde

bütünleştirip yorumlamış ve bu verileri kullanarak kriz yönetimini belirleyen faktörleri ve bu faktörlerin değişkenler arasındaki ilişkilerini ortaya koymuştur.

Araştırmaya temel teşkil edecek veriler, konuyla ilgili kapsamlı bir literatür taraması yapılarak basılı ve elektronik ortamdaki kaynaklardan elde edilmiştir. Kriz yönetimi kavramı tarihsel gelişimi içinde incelenmiştir. Konu, yurtiçinde ve yurtdışındaki çeşitli boyutları ve değişik yönleriyle araştırılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi ile ilgili mevzuat da incelenmiştir. Yapılandırılmamış mülakat yöntemi ile Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD)'da görev yapan kamu görevlileri ile görüşmeler yapılarak veriler toplanmıştır.

1.5. Araştırmanın Kavram Tanımları

Kriz: Yunanca “krinein” sözcüğünden gelen kriz kelimesi “karar” anlamına gelmektedir. Kriz kelimesi ile kritik yani eleştiri kavramı, “yargılamak, ayırmak, karar vermek” anlamlarına gelen Yunanca “krino” sözcüğünden türemiş terimlerdir. İngilizceye ise “crisis” kelimesi olarak Latince'den geçmiştir (Babüroğlu, 1999:1013; Şahin: 2003: 337).

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise “kriz” kavramının geniş bir tanımlamasını bulmak mümkündür. Buna göre “kriz”; bir kişi, örgüt veya toplumun yaşamında görülen, yavaş-yavaş ya da birdenbire oluşabilen, dar veya geniş bir alanı kapsayabilen; belirsizliği, zarar görme olasılığını ve riski içeren zor bir an, buhran dönemi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 155).

Afet: Dilimizdeki kullanımıyla, “büyük felaket, bela, yıkım” anlamlarına gelen “afet” sözcüğünün kökeni Arapça olmakla birlikte; genel olarak bu sözcük, İngilizce'deki “disaster” kelimesinin karşılığı olarak kabul görmektedir. Bu sözcüğün kökeninin ise Latince olup, “dis-astro (istenmeyen-yıldızlar)” kombinasyonundan geldiği ifade edilmektedir. Antik çağ insanlarına göre, afet (disaster), kötü yıldızların neden olduğu bir olaydır (Yılmaz, 2003: 1).

Afetler toplumsal yıkımlara yol açan, hayatı tehlikeye atan olağanüstü büyük olaylardır. Hayat kaybına, geniş çaplı sağlık sorunlarına, kamu ve özel sektörde mal kaybına doğada ve çevrede büyük hasara neden olan çoğu zaman beklenmedik şekilde aniden ortaya çıkan olaylardır (Yavaş, 2005: 10).

Acil Durum: Dilimize acil durum olarak geçen “emergency” kavramı İngilizce sözlükte “ani olarak ortaya çıkan güç durum; yardım veya kurtarmayı gerektiren acil durum; beklenmeyen, öngörülmeleyen olaylar bütünü” olarak tanımlanmaktadır (Redhouse, 1997: 310). Benzer şekilde acil durum, etkisi uzun döneme yayılmayan ve istenmeyen ciddi olaylar olarak da tanımlanmıştır (National Private Duty Assocation, 2007: 2). Acil durum; birçok kurum ve kuruluşun koordineli şekilde görev almasını gerektiren ve insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan eliyle meydana gelmiş olağanüstü olaylar şeklinde tanımlanmıştır (Ergünay, 2002: 23).

Beklenmedik Olay: Muhtemel bir olay ya da durum olarak ifade edilebilecek olan beklenmedik olay, literatürde meydana gelebileceği herkesçe bilinen fakat beklenmeyen olaylar şeklinde tanımlanmaktadır. Beklenmedik olay, acil durumdan daha önemli durumları anlatır. Beklenmedik olay örnekleri ise; kış fırtınaları, 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 (Yılmaz, 2003: 5- 6).

Tehlike: Tehlike kavramı, insan hayatına, sosyal hayatın esenliğine, sahip olunan mal varlıklarına ve çevreye zarar veren doğal veya teknolojik olağan dışlıklar olarak tanımlanabilir. Diğer tanım ise; doğal veya insan eliyle oluşturulmuş çevrede, insanların hayatlarını, sosyal ve ekonomik faaliyetlerini, mal ve hizmetlerini önemli ölçüde etkileyebilecek en olumsuz ve nadir olaylardır (Ergünay, 2002: 5).

Kaos: Kökeni Yunanca olan kaos sözcüğü; açık duran, uzay boşluğu, uçurumlar, açıklıklar, boşluklar yaratan anlamlarına gelmektedir (Cramer, 1998: 195). Kaos teorisinde farklı sistemler karşılaştığı zaman aralarındaki etkileşim kontrol edilebilir bir nedensellik ile ölçülememektedir. Kaotik sistemlerde küçük değişiklikler öngörülemez büyük değişikliklere yol açarken, kimi zamanda büyük değişiklikler küçük ya da etkisiz değişmeye yol açabilmektedir (Arslanoğlu, 2000: 124).

Risk: İtalyancası “risco” Almancası “risiko”, İngilizcesi “risk” olan bu kavram, dilimizde önceleri riziko olarak kullanılmış, daha sonra risk olarak

yerleşmiştir. Zarar veya kayıp durumuna yol açabilecek bir olayın ortaya çıkma olasılığı anlamına gelir. Tehlike ile eş anlamlı ve ileride ortaya çıkması beklenen ama meydana gelip gelmeyeceği kesin olarak bilinmeyen olaylar için kullanılır. Risk, gelecek ile ilgili bir kavramdır, çünkü gelecek belirsizlik ifade eder. Risk de belirsizlik hallerinde ortaya çıkan ve tehlikenin ciddiyetine verilen isimdir (kobifinans.com.tr).

Risk, bir olayın ya da olaylar setinin ortaya çıkma olasılığıdır (Atan, 2002: 19). Risk, gerek belirsizlik gerekse belirsizliğin sonuçları olarak tanımlanabilir. Teknik anlamda risk, getirilere ilişkin olasılık değerlerinin ortalama değer etrafındaki dağılımı ile ifade edilebilir.

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Bu araştırmada, öncelikle araştırmanın konusu, önemi, amacı, hipotezleri, yöntemi, kavram tanımları ve sunuş sırası ile ilgili açıklamalarda bulunulmuştur.

Ardından, kriz, kriz yönetimi, dünyada kriz yönetiminin ortaya çıkışı, gelişimi ve krizlere müdahale eden uluslararası kuruluşlar, dünyada kriz yönetimine ilişkin ülke uygulamaları konuları irdelenmiştir.

Daha sonra, Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi ve Türk Kamu Yönetiminde afet ve acil durum algısı konuları irdelenmiş, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) incelenmiş, AFAD Örneğinden Hareketle Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Kriz Yönetim Modeli Önerisi sunulmuştur.

Sonuç kısmında ise, araştırma sonucunda ulaşılan bulguların yorumu, bunlara yönelik geliştirilen öneriler yer almaktadır.

2. KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ

Bu bölümde, kriz kavramı, krizin özellikleri, krizi ortaya çıkaran faktörler ve kriz yönetim yaklaşımları konuları ele alınmıştır.

2.1. Kriz Kavramı

İlk olarak tıp bilimi alanında kullanılan bu kelime bu gün birçok bilim dalında sıklıkla kullanılır hale gelmiştir (Hatemi, 1999: 17). Çin alfabesinde ise iki ayrı sembolün (wei-ji) birleşmesinden oluşmakta olup, semboller tehlike ve fırsat anlamlarını vermektedir. Anlamlarından da anlaşılacağı üzere krizin olumsuz taraflarının yanında kriz sürecinin doğru yönetilmesi halinde krizin, krizden etkilenenler ve krizi yönetenler için yeni fırsatlar ve kazanımlar sağlayabileceği görülmektedir (Yavaş, 2005: 2-3).

Kriz kelimesinin Türkçeye girişi ve kullanılmaya başlanması ile Türkçe bir karşılık bulma arayışının ilk kez Tanzimat döneminde başladığı Ahmet Cevdet Paşa'nın "Tezakir-i Cevdet" adlı eserinden anlaşılmaktadır (Bacık, 1999: 135-146).

Tanzimat dönemine kadar kriz kelimesi yerine "kritik" anlamına gelen "nazik" kelimesi kullanılmaktaydı. Çünkü kriz dönemleri nezaket arz eden kritik dönemler olarak kabul edilmekteydi. Ahmet Cevdet Paşa'nın Tezakir-i Cevdet adlı eserinde de belirtildiği üzere Tanzimat döneminde devlet hazinesinin düştüğü sıkıntıyı anlatmak için kriz kelimesi yerine "buhan" kelimesinin kullanılmasını teklif edilmiş ve bu kelime dilimize kriz kelimesinin karşılığı olarak yerleşmiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte başlayan "özleştirme" hareketlerinden sonra ise kriz sözcüğünü tam karşılamayan "bunalım" kelimesi kullanılmaya başlanmıştır (Hatemi, 1999: 18).

Bunalım kelimesine baktığımızda ise;

- Herhangi bir durumun doğal seyri sırasında aniden ortaya çıkan ve doğal olmayan aykırılık,
- Sonucu kötü olabilecek gerginlik, bir hastalıkta aniden ortaya çıkan ve ölüme sebebiyet verebilecek nitelikteki fizyolojik değişiklik,
- Halkın alım gücünün azalması ve mal satış değerlerinin düşmesi gibi nedenlerle ortaya çıkan iktisadi durgunluk,

- İnsanı tedirgin eden ve psikolojik yönden kötü sonuçlara yol açabilecek durum tanımlamalarıyla karşılaşmaktadır (Püsküllüoğlu, 2002: 307).

Sosyal Bilimler Sözlüğü'nde de ''kriz'' karşılığı olarak ''bunalım'' kelimesi kullanılmıştır. Bunalım ise, ''Beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi olarak sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesi için mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan ve çaresizlikle iç içe gelişen gerilim durumu'' olarak tanımlanmıştır (Demir ve Acar, 2005: 62).

Kişilerin sağlık dengelerinin bozulması anlamında krizlerin yanı sıra, ekonomik, siyasi ve uluslararası ilişkilerden kaynaklanan krizler, savaşlar, terör olayları, yangın, deprem, sel gibi doğa olaylarından kaynaklanan krizler, toplumsal dengenin bozulmasıyla ortaya çıkan sosyal ve çevresel krizler de günlük yaşamımızda sıklıkla rastladığımız kriz durumlarından (Gültekin, 2002: 13).

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği çerçevesinde kriz, ''kriz hali'' olarak tanımlanmıştır. Buna göre kriz hali; ''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, tabii afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon veya hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu hallerdir.'' şeklinde ele alınmıştır.

Kriz, Her hangi bir ülkenin veya örgütün, her türlü sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi, hukuksal kazanımlarını, hedeflerini, planlarını ve menfaatlerini olumsuz yönde etkileyen; ani ve beklenmedik bir şekilde ortaya çıkarak yüksek oranda strese ve zaman baskısına neden olan; tamamen engellenmenin mümkün olmadığı ancak önceden önlem alınarak iyi yönetildiğinde bir fırsata dönüştürülebilen bir karmaşa ve güçlükler sürecidir (Filiz, 2007: 7).

2.2. Krizin Özellikleri

Krizlerin kendine özgü bir takım özellikleri vardır. Krizleri normal durumlardan ayıran temel özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Bacık, 1999: 146) :

- Kriz, örgüt tarafından beklenilmeyen ve önceden sezilemeyen bir durumdur. Bununla birlikte kriz; örgüt ve paydaşları için tehdit oluşturan öngörülemeyen bir olay

olarak da tanımlanmaktadır.

- Krizi rutin durumlardan ayıran en önemli özellik, acil cevap verme mecburiyetidir. Hem cevap vermek, hem de hızlı hareket etmek zorunludur. Kriz, örgütün standart karar alma mekanizmaları ile aşılamayacağı için acil müdahale gerektirir ve karar alıcılarda gerilimi artırır.

- Örgüt yönetiminin, sınırlı kaynaklarla öncelikle ulaşılması gereken amaçları ve yapılacak faaliyetleri belirlemede yetersiz kalmasıdır.

- Kriz olağandışı bir durumdur. Kriz dönemleri örgütteki tüm yönetimi değiştirerek yerine yenisini getirebilecek ve böylece örgüte yepyeni bir perspektif kazandıracak ölçüde önemli değişikliklerin yapılmasını zorunlu hale getirebilmektedir.

- Krizler, farklı yerlerde ve değişik zamanlarda oluşan birbirine bağlı pek çok olayla ortaya çıkmaktadır; her olay, bir zincir reaksiyonu olarak diğerine basamak oluşturmakta ve krizi arttırmaktadır.

- Kriz dönemlerinde krizin ne zaman başlayıp, ne zaman biteceğini kestirmek zordur. Örgüt içinde ne zaman sona ereceği bilinmeyen bir belirsizlik ortamı hâkim olmaktadır.

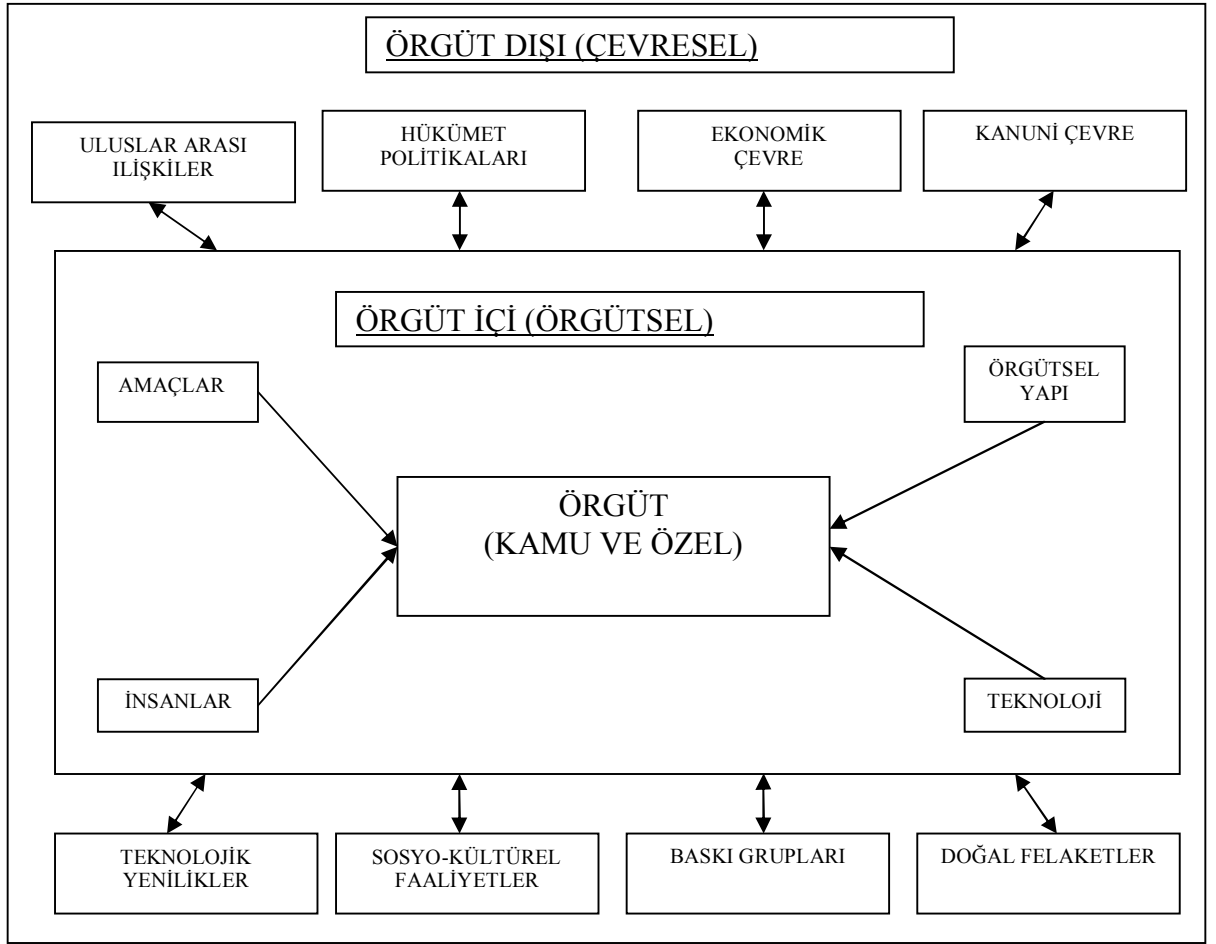
- Krizin bir diğer özelliği, yöneticileri önemli ve acil karar almaya zorlamasıdır. Kriz dönemlerinde yöneticiler büyük bir karar sınavından geçerler.

- Kriz, örgütlerin genel amaçlarını ve uzun dönemli stratejik planlarını bozucu yönde etkiler yaratır. Örgütün amaçları ve hedefleri için tehdit unsurudur.

2.3. Krizi Ortaya Çıkaran Faktörler

Krizleri ortaya çıkaran faktörler farklı ve çok çeşitli olduğu için bu faktörleri örgüt dışı ve örgüt içi faktörler olarak iki grupta toplayarak açıklayabiliriz.

Şekil. 1. Örgütlere Etki Eden İç ve Dış Faktörler



Kaynak: (Tutar, 2011: 26).

2.3.1. Krizi Ortaya Çıkaran Örgüt Dışı Faktörler

Örgütler ilişkide bulundukları çevreden kaynak temin etmek suretiyle faaliyette bulunurlar ve yine çevrelerine mal ve hizmet üretip sunmaktadırlar. Dış çevre ile örgütler arasında ki bu girdi-çıktı alışverişinin sağlıklı işlemesi durumunda örgütün verimliliği artarken, bu ilişkinin bozulmasından kaynaklanan sorunlar, önceleri kriz belirtileri olarak kendini gösterir ve çözüme kavuşturulamadığı takdirde krize dönüşürler (Tutar, 2000: 25).

Örgütlerin krizle karşılaşmasında önemli etkileri bulunan başlıca örgüt dışı faktörler şunlardır:

2.3.1.1. Doğal Nedenler

Doğal afetler, insanlar üzerinde fiziksel, ekonomik ve sosyal hasarlara yol açan, toplum yaşantısını ve faaliyetlerini tümüyle durduran ya da kesintiye uğratan doğa olayları olarak tanımlanabilir. Doğa olaylarının etkisini ve sonucunda oluşan krizin büyüklüğü, bazı faktörler dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Bunları (Ergünay, 2002: 70-76):

- Doğal afetin şiddeti ve kapsama alanı,
- Alınan önlemlerin niteliği ve niceliği,
- Müdahalenin zamanı,
- Yasal mevzuat,
- Kamu kuruluşları ve toplumun duyarlılığı,
- Ülkenin siyasal, ekonomik ve demografik yapısı olarak sıralamak mümkündür.

2.3.1.2. Ekonomik Nedenler

Bir ekonomide istikrarsızlık ve belirsizlik yaratan faktörler örgüt faaliyetlerini hem doğrudan, hem de dolaylı şekilde etkileyebilmektedir.

Örgütlerin faaliyetlerini doğrudan etkileyen faktörler şunlardır (Dinçer, 2003: 408):

- Örgütün temel girdilerinde meydana gelen darlık veya büyük fiyat değişiklikleri,
- Mal veya hizmetlerde fiyat dengesinin bozulması,
- Ülkenin ödemeler dengesindeki bozulmalar ve ithalat-ihracat rejimindeki değişimler,
- Ekonomik ve psikolojik sebeplerle halkın satın alma gücünün azalması,
- Yüksek orandaki enflasyondur.

Örgütlerin faaliyetlerini dolaylı olarak etkileyen faktörler şunlardır (Tutar, 2011: 30):

- Enflasyonist etkilerle yatırımların azalması ve karlılığın düşmesi,

- Kredi darlığı ve kaynak yetersizliği sebebiyle örgütlerin büyüme gücünün azalması,
- Politik çalkantılara bağlı olarak talebin azalması ve dolayısıyla üretimin düşmesi,
- Grev ve lokavt gibi anlaşmazlıkların ortaya çıkmasıdır.

2.3.1.3. Teknolojik Nedenler

Teknoloji, sadece örgütsel makine ve teçhizatları değil, aynı zamanda yönetimin prosedürlerini, politikalarını, uygulamalarını ve iş programlarını da ifade etmektedir. Teknolojinin ciddi zararlar için potansiyel oluşturmakla birlikte aynı zamanda üretimde büyük ilerlemeler sunduğu belirtilmektedir (Pearson, 1998: 64). Bu ifadelerle göre, teknoloji günümüzde örgütler için hayati öneme sahip olmakla birlikte yanlış kullanıldığında, eksik kullanıldığında ya da uyum sağlanamadığında örgütsel krizlerle karşı karşıya kalma ihtimali doğurabilmektedir.

2.3.1.4. Sosyal ve Kültürel Nedenler

Örgütler, müşteriler ya da tüketiciler, içinde bulundukları sosyal düzen ve kültürel yapıdan soyutlanamazlar. Her ikisinde meydana gelecek değişiklikler, örgütler tarafından yakından izlenmelidir. Toplumun değer yargıları kısa sürede kolayca değişmese bile uzun dönemde risk içerebilir. Toplumun değer yargılarının değişmesi, müşterilerin ilgisinin azalması, sosyal karışıklıklar ve huzursuzluklar örgütleri krize sevk edebilir (Tüz, 2001: 409).

2.3.1.5. Hukuki ve Siyasi Nedenler

Örgütler, hukuki ve siyasi alanda meydana gelen değişikliklerden müspet ya da menfi olarak etkilenmektedirler. Bu değişikliklerin kuruluşlara yüklediği yeni sorumluluk ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinde eksiklikler oluşursa krizler ortaya çıkar. Örgütlerin esnek bir yapıya sahip olması, bu alandaki değişiklikleri takip etmeleri, yeni düzenlemelere uyum sağlamaları ve dolayısıyla krizden kendini koruyabilmeleri için gerekli bir özelliktir (Tutar, 2000: 32).

2.3.1.6. Uluslararası İlişkilerden Kaynaklanan Nedenler

Örgütlerde krize yol açan nedenlerden biri de günümüzde, küreselleşmenin bir sonucu olarak siyasal sınırların ortadan kalkmasıdır. Bilgi ve iletişimin sınır tanımadığı

çağımızda, küreselleşme olgusu, sadece ekonomik olarak değil siyasal olarak da kendini göstermekte ve milli devletleri pasifize ederek dünyayı küçük bir köy haline getirmekte ve dünyanın geleceği ve düzeni adına yeni ortak amaçlar ve değerler oluşturmaktadır (Kasapçopur, 2006: 13). Uluslararası çevre koşullarında meydana gelen değişimler sürekli değişen ve küreselleşen dünyada aynı anda birden fazla ülkeyi etkilemekte ve kısa süre içinde etkilerini çok geniş bir alanda gösterebilmektedir. Bu etkiler çok uluslu örgütlerin yanında, kendi ülkelerinde faaliyette bulunan örgütler için de risk kaynağı oluşturabilmektedir.

2.3.2. Krizi Ortaya Çıkaran Örgüt İçi Faktörler

Krizlerin özellikleri arasında belirtildiği gibi, bazı krizler sadece doğal afetler, büyük ulaşım araçlarının gerçekleştirdiği kazalar ve terörist eylemler gibi aniden oluşmaktadır. Diğer kriz türleri ise, belli bir süreç içinde gelişmektedir. Fakat örgüt tarafından, bu süreçte ortaya çıkan belirtiler algılanmadığından dolayı krizler birden bire oluşmaktadır. Dinçer (2003: 409)'a göre denetim dışı ve öngörülemez olmalarına rağmen çevresel değişimlerin, krizlerin oluşmasında payı olduğu kadar, örgütün kendisinden kaynaklanan faktörlerin de etkili olduğu ve hatta krizlerin asıl sebeplerini içsel etkenlerin oluşturduğu görülmektedir.

2.3.2.1. Örgütsel Yapı

Yönetimsel ve örgütsel olarak örgüt modelleri, mekanik ve organik sistem olmak üzere değerlendirilebilmektedir. Çevredeki ani ve plansız gelişmelere uyum sağlamaya imkân veren yatay ve esnek yapıya sahip olan organik sistemdeki örgütlere kıyasla katı ve dikey yapıdaki hiyerarşik örgütler, krizler karşısında daha az direnç göstermektedir. Yani örgütlerin mekanik şekilde yapılandırılması kriz nedeni olarak kendini göstermektedir (Tutar, 2000: 35). Bununla birlikte örgüt içinde yetki ve sorumlulukların kesin olarak bilinmemesi, kimin kime bağlı olduğu konusunda kuşkuların doğması, personel arasında huzursuzluğa yol açan en önemli nedenlerdendir (Sümeroğlu, 2003: 40-41). Krizin örgütsel yapıdan kaynaklanan etkenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Tüz, 2001: 8):

- Karar verme ve uygulama yavaşlığı,
- Yönetilen ile yöneticiler arasındaki iletişim kopukluğu,
- Karar mekanizmasının aşırı merkezci olması,

- Örgütsel amaçların belirsizliği,
- Denetim alanının aşırı darlığı veya genişliği,
- Yenilik ve yaratıcılık eksikliği,
- Çatışmaların sıklıkla yaşanması,
- İş ve çalışanlarının hızlı değişimi,
- Koordinasyonsuzluk veya koordinasyon merkezli problemler,
- Aşırı iş yükü ve dolayısıyla ortamın stresi.

2.3.2.2. İnsan Faktörü ve Üst Düzey Yönetimin Niteliği

Üst düzey yönetimden kaynaklanan kriz nedenleri şöyle sıralanmıştır (Tüz, 2001: 7) :

- Yönetimin değişimin hızına ayak uyduramaması,
- Yöneticilerin sezgi gücü yetersizliği ve öngörü eksikliği,
- Krizleri algılayamama veya kriz olarak kabul etmeme,
- Yeni problemleri eski problemlere göre çözmeye çalışma,
- Üst düzey yönetimin rollerini algılamadaki yetersizliği.

Örgüt yöneticileri rollerini genelde strateji oluşturmakla sınırlı kabul ederler ve kendilerini stratejist olarak görürler. Hâlbuki tepe yönetimin, bununla birlikte çalışanların motivasyonunu sağlama ve moral seviyelerini yükseltme, örgütsel değerleri ve bunlara ait kodları yerleştirme, misyon ve vizyon oluşturma, örgütün hedeflerini ve amaçlara ulaşma yollarını belirleme gibi fonksiyonları bulunmaktadır (Tutar, 2000: 36). Olağan durumlarda başarılı olabilen örgüt yönetimi, kriz karşısında başarısız konuma düşebilmektedir. Hatta kriz durumları çeşitli nedenlerden ötürü çeşitli şekillerde oluşabileceğinden, herhangi bir kriz durumunda başarı gösteren yöneticiler başka bir krizle yüz yüze geldiklerinde yetersiz kalabilmekte ve başarısız olmaktadırlar (Kasapçopur, 2006: 14).

2.3.2.3. Bilgi Toplama ve Değerlemede Yetersizlik

Bilgiyi değerli kılan özellikleri; doğruluk, zamanlılık, tamlık, kısıklık, yerindelik ve ilgililik olarak belirtilmektedir (Tutar, 2000: 38). Krizler sadece beklenmeyen

durumlarda ortaya çıkmayabilir. Bilgi toplamada yetersiz ya da yavaş kalınması, örgüt içinde yeterli bilginin toplanamaması yanlış toplanması ya da doğru toplanıp yanlış yorumlanması da krizin ortaya çıkması etken olur. Genellikle işletme ve çevresindeki olumsuz etkileşim sonucu oluşan tehditlerin farkına varılmaması krize yol açmaktadır. Bunun nedeni ise açıkça ihmal etme, bilgi toplayamama ya da tecrübesizlikle ilgilidir.

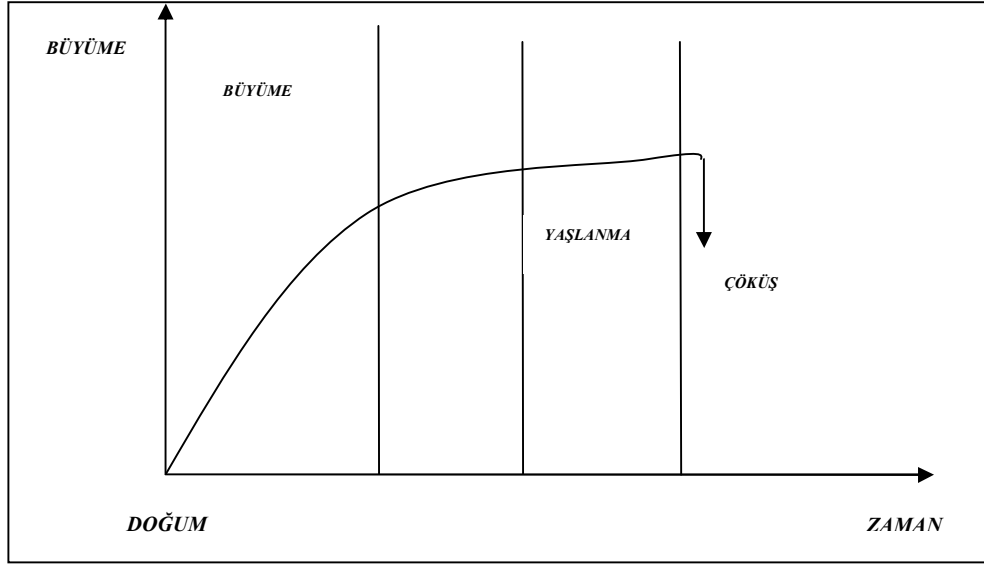
2.3.2.4. Örgüt Kültürü ve İkliminden Kaynaklanan Sorunlar

Kültür; bir topluluğun üyelerinin geçmişinden bu yana paylaştıkları, öğrenmiş oldukları, doğal karşılanan tavırlar toplamıdır (Buch, 2001: 40). Örgütlerde algılayış, düşünüş, davranış ve değerlerin ortak paylaşım biçimlerini gösteren örgüt kültürü ve iklimi özelliklerinin, örgütsel bağları sıkılaştırıp iş görenleri motive ederek, verimlilik ve etkinlik düzeyinin yükselmesine yol açmasına karşın, çevreye ve değişime intibak sağlayamadığı takdirde sorunlar karşısında içe kapanarak tepki vermesi kriz etmenlerinden biri olmaktadır.

2.3.2.5. Örgütlerin Yaşam Evreleri ve Örgütsel Geçmiş

Örgütsel yaşamın evreleri, biyolojik varlıkların hayatı ile benzerlik göstermektedir. Bu evreler sırasıyla doğum ve gelişme, takip eden olgunluk safhası ve ardından gerileme ve çöküş olarak yer alır. Yani örgütlerde aynı canlılar gibi doğar, büyür ve ölürler. Dinçer (2003: 245)'e göre örgüt hayatında krizlerin özellikle gelişme ve gerileme dönemlerinde daha sık ortaya çıktığı görülmektedir. Büyüme sırasında karşılaşılan krizler, genelde örgütün çevreye ve yeni durumlara uyumsuzluğu nedeniyle olup, mali yetersizlikler sonucunu doğurabileceği gibi örgüt için fırsat anlamını da taşımaktadır. Gerileme aşaması ise örgütlerin krize düşme ihtimalinin yüksek olduğu bir dönemdir. Bu dönemde krizlerin meydana gelmesinde beşeri unsurlar daha etkilidir ve yöneticilerin ehil olmamasından kaynaklanmaktadır.

Şekil.2. Örgütün Hayat Evreleri



Kaynak: (Sabuncuoğlu, Zeyyat, Tüz ve Melek, 2005:252).

2.4. Kriz Türleri

Örgütlerin, hangi tür krizler karşısında ne çeşit yönetsel araçlar oluşturması ve hangi önleme ve karar mekanizmalarını işletmesi gerektiğini belirleme ve bunlara ait sistem geliştirmede krizleri kategorize etmesi, yönetim için rehber niteliği taşımaktadır. Bu nedenle krizler, farklı nedenler ve çok çeşitli etmenler temel alınarak sınıflandırılmaya çalışılmaktadır.

Bu kapsamda örnek olarak, ABD Kriz Yönetim Enstitüsünün (ICM), krizleri dört başlık altında incelemesi gösterilebilir (crisisexperts.com):

- Doğal afetler (depremler, volkanik patlamalar, vb.),
- Mekanik problemler (metal yorulması, vb.),
- İnsan hataları (iletişim yetersizlikleri, vb.),
- Yönetimsel kararlar / kararsızlıklar (sorunların ciddiye alınmaması vb.).

Ayrıca örgütlerde en fazla karşılaşılan kriz türleri şunlardır (Sucu, 2000: 20);

- Karizmatik kişiliğe sahip olmayan bir tepe yöneticisinin, alt kademe yöneticilerine kendini kabul ettirememesi sonucu ortaya çıkan liderlik krizi,

- Örgütü kuran kişilerin yönetimi profesyonellere terk etmemesi, kurumsallaşmanın olmaması neticesinde ortaya çıkan özerklik krizi,
- Örgütün büyümesi ile değişik birimlere yeterli yetkinin verilmemesi sonucu ortaya çıkan denetim krizi,
- Denetimin elden kaçmaması için yazışma ve raporlama sisteminin genişletilmesi sonucunda ortaya çıkan bürokratik kriz,
- Birim ya da tepe yöneticisinin kendi iş yapabilme kapasitesini ve önemini ön plana çıkartabilmek için, bilimsel ya da kişisel çıkarlara göre karar alması sonucu ortaya çıkan çıkar çatışmaları krizi,
- Dış çevrenin sürekli değişmesi yanında yönetimin de başarısız olması durumunda ortaya çıkan stratejik kriz,
- Örgütün işlevsel amaçlarına ulaşmada başarısız olması veya bu amaçlara ulaşamama tehlikesinin varlığı durumunda ortaya çıkan işlevsel kriz,
- Örgütün nakit gereksinimini karşılayabilecek şekilde kullanabileceği kaynakların olmaması durumunda ortaya çıkan likidite krizi.

2.5. Krizin Evreleri

Kriz bir karmaşa ve güçlükler sürecidir. Her süreç belirli evrelerden, zaman dilimlerinden oluşur. Kriz evreleri, krizin türüne ve ortaya çıkış nedenine ve şiddetine göre uzun ya da kısa süreli olabilir. Krizlerin tespiti, büyümeden önlenmesi ve kriz ortaya çıktıktan sonra ortadan kaldırılabilmesi, önlem alınabilmesi için krizlerin aşamalar halinde analizi zorunlu hale gelmektedir. Kriz süreci şu aşamalardan oluşur (Tutar, 200: 51), (Tüz, 2001: 16-18), (Filiz, 2007: 11) :

- Kriz Öncesi,
- Kriz Anı,
- Kriz Sonrası.

2.5.1. Kriz Öncesi

Kriz öncesi, kriz durumuna gelmeden önce, kriz belirtilerinin ortaya çıkmaya başladığı, krizin algılanmaya başlandığı dönemdir. Krizin ortaya çıkacağına ilişkin ipuçları bu dönemde gelişir. Bu dönem, krizlerin oluşum nedeni sayılabilecek her türlü

kriz belirtilerinin ortaya çıkmasıyla başlar, krizin sonuçlarını doğurmaya başlamasıyla sona erer.

Kriz öncesi dönem körlük, eyleme geçmeme ve yanlış eylemler olmak üzere üç aşamadan oluşur (Tüz, 2001: 19) :

1. Aşama-Körlük: Krizin tanınması gereken dönemdir. Çeşitli örgütsel yetersizlikler ve performans düşüklüğü başlamıştır. Yönetim ortaya çıkan sorunları kriz belirtileri olarak algılayamadığı için önlem alınmaz, değişime ayak uydurulamaz.

2. Aşama-Eyleme Geçmeme: Yaşanan sorunlar nedeniyle performans düşer ancak krizin farkına varılamadığı için yönetim olağan faaliyetlerine devam eder. Krizin belirtileri giderek ağırlaşır, verimlilik ve kalite düşer.

3. Aşama-Yanlış Eylem: Sorunlar fark edilir ancak gerekli çözüm yolları uygulanmayarak, bilinen çözümler uygulanır. Bu da artan performans düşüklüğü ile beraber huzursuzluğu ve gerilimi artırır. Panik havası oluşur ve kriz başlar.

Kriz öncesi dönem kriz henüz oluşmadan önceki dönemdir. Kriz öncesi dönemler genel olarak entropi (düzensizlik, çözümsüzlük) durumunun yaşandığı dönemlerdir. Değişime ayak uyduramayan örgüt giderek çözümsüzlük içine sürüklenmektedir. Sistem olarak nitelenen yapıda, faaliyetlerin bozulması, dengenin kaybolması, karışıklık ve aksamaların belirmesi ve sonunda sistemin faaliyetlerinin durması yönünde bir eğilim vardır. Bu eğilimi ifade eden kavram “entropi”dir (Tutar, 2011: 54). Kapalı sistemlerde entropi daha güçlüdür. Özellikle bürokratik hayatta ve kamu kuruluşlarında entropi sıklıkla görülür. Kriz öncesi entropinin yaşandığı kuruluşlarda yönetici ve çalışanlarda inisiyatif eksikliği, atalet, kayıtsızlık egemendir ve kriz belirtileri bunlardan dolayı algılanamaz.

Sorunların başlangıçta çözülmesi krizi tümüyle engellemese bile krizlerin kronikleşmesine engel olacaktır. Bu da tepkici planlama yerine önleyici planlama yapılmasını gerektirir. Bütün bunlara rağmen, gün geçtikçe yeni kriz türleri ortaya çıkmaktadır. Gelişen insan ilişkileri ve teknolojik şartlar içinde krizin her türüne hazırlıklı olunması mümkün değildir. Krizleri tümüyle engellemek ise, çok zor görülmektedir (Filiz, 2007: 13). Kriz öncesi dönemde, krizler çeşitli belirtiler gösterir. Eğer örgütler, kriz işaretlerini algılayamazlarsa krize hazırlıksız yakalanırlar. Bu durumda şok etkisi daha büyük olur. Aslında kriz öncesi dönem, krizi önlemek için bir

fırsat dönemidir. Bu dönemde belirtilerin algılanması, krizin büyümesinin önlenmesi, krize karşı gerekli önlemlerin zamanında alınması bakımından önemlidir. Kriz yönetiminin temel amacı, kriz oluşmadan önce, başlangıç aşamasında önlemektir. İyi bir yönetim, genel anlamda krizi önceden tahmin edebilir ve yönetebilir. Krizleri önceden önlemek için kuruluşların krizlere karşı hazırlıklı olmalarını sağlayacak bir stratejinin planlanması ve daima umulmayanı bekleyerek hazırlıklı olmaları gerekir.

2.5.2. Kriz Anı

Kriz öncesi dönemde sinyalleri algılama, toplama, yorumlama ve tepki verme görevlerini yerine getirmeyen örgütler için krizin oluşması kaçınılmazdır. Kriz anı, krizin ortaya çıktığı ilk aşama ya da başka bir ifadeyle akut dönemidir. Bu an, kriz belirtilerinin sonlandığı ve artık bu belirtilerin sonuçlarının en şiddetli şekilde ortaya çıktığı ve algılandığı dönemdir (Yavaş, 2005: 5).

Akut durumu ya da bir başka deyişle kriz hali ister aniden ortaya çıksın isterse belli bir süreç sonucu, acilen müdahale edilmesi gereken bir zaman dilimidir. Ancak müdahale anında bütün kaynakların krizi önlemek için kullanılması sistemin bütününde dengesizlik ve karışıklığa yol açabilir (Kash ve Darling, 1998: 181).

Bu karışıklık ve dengesizlik durumu sadece örgütsel düzeyde değil sosyal sistemin tümünde bir aşırı yüklenme durumu ortaya çıkarır. Bir başka ifade ile kriz anında sistemin işleyişi ile örgütlerin, yöneticilerin ve çalışanların beklenen performansları arasındaki uyumsuzluk en üst düzeyde görülür (Boin, 2004: 168).

Bu dönemde, krizin etkisiyle, başta krizi yönetenler olmak üzere krizden etkilenen herkeste bir gerilim ortaya çıkar. Özellikle örgütlerde bir güvensizlik havası hâkim olur. Kriz sinyalleri alınıp krize hazırlık yapılmadığı için çözüm bulmada yetersizlikler ve yöneticiler üzerindeki baskının meydana getirdiği gerilim ve panik havası görülür.

Krizin özelliğine göre ilk müdahalenin yapıldığı bu dönem iki aşamadan oluşur: Tırmanma aşaması ve tırmanmanın durması ve gerileme aşaması. Tırmanma aşaması ilk şokun ve panik havasının yaşandığı anlardır. Bu dönem ilk müdahalenin gelmesi ile sona erer ve tırmanma durur. Krizin çözümüne yönelik diğer müdahaleler yapıldığında tırmanma durur ve gerileme aşaması başlar (Filiz, 2007: 13).

Kriz anı dönemi aynı zamanda, bilgi kirliliğinin ve karmaşasının üst düzeye çıktığı dönemdir. Bu dönemde hem krizden etkilenen tüm kişi ve kuruluşlar hem de krizi yönetenler krizle ilgili açık, net ve doğru bilgi almak isterler. Böylece krizin etkileri ve boyutları hem de krizden çıkış yolları görülebilir. Bilgi kirliliğinin fazlalığı ise yöneticilerin ussal ve rasyonel olmayan kararlar vermelerine neden olabilir (Baran, 2004: 36).

Kriz anı iç ve dış kaynakların kullanılarak son çarelere başvurulduğu aşamadır. Krizi çözmek adına kriz durumuna uygun stratejiler belirlenerek yeni bir değişim planı hazırlanmalı, amaçlar ve öngörüler yeniden belirlenmelidir (Tutar, 2000: 64). Krizin türüne ve büyüklüğüne göre örgütün geleceği ve hedefleri tehlike altına girebilir. Krizi kontrol altına almak ve etkilerini en aza indirmek çok fazla emek ve zaman gerektirir.

Kriz belirtileri fark edilip önceden bir stratejik plan oluşturulmuşsa kriz anı döneminin etkileri daha yumuşak ve kriz sonrası döneme geçiş daha çabuk olmaktadır. Kriz anlarının önemli özelliklerinden biri de insanların güçlü liderlere ihtiyaç duymalarıdır. Çünkü krizler olağanın dışında yönetim usullerine ihtiyaç duyar. Bu tip yönetimler ise karizmatik liderlerin ortaya çıkmasına neden olur (Luecke, 2008: 102-103).

2.5.3. Kriz Sonrası Dönem

Kriz sonrası dönem, krizin artık şiddetini yitirdiği ancak doğurduğu sonuçlar itibariyle etkilerinin devam ettiği zaman dilimini ifade eder. Kriz artık kontrol altına alınmıştır ve kriz sonrası iyileştirme ve yeniden inşa çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmalar gelecek dönem için bu ve benzeri krizlerin tekrarlanıp tekrarlanmayacağını da belirler.

Çözüm veya çöküş aşaması olarak da adlandırılabilen bu dönemde yapılacak çalışmalar örgütün geleceğini de etkiler. Çünkü bu aşamada ya krizin getirdiği çözümler önlenecek, yeni bir misyon ve vizyon belirlenerek radikal değişimlerle birlikte kriz bir fırsata dönüştürülecek yani çözüm gerçekleştirilecek ya da çöküş denilen, krizin doğru yönetilememesi nedeniyle örgütlerin, yöneticilerin, yönetilenlerin ve krizden etkilenen tüm kişi, kurum ve kuruluşların maksimum zarara uğradıkları aşamaya geçilecektir (Tutar, 2000: 64).

Kriz sonrası dönemde yapılması gereken en önemli işlerden biri de krizin nesnel bir değerlendirmesini yapmaktır. Çünkü bu değerlendirme sonucunda yönetici durumunda

bulunanlar, mevcut sistemin açıklarını daha rahat görme imkânına sahip olurlar. Böylelikle ilerleyen dönemde hem bu açıkların kapatılması sağlanır hem de olası krizler için yapılacak planların yol haritası çizilmiş olur (Açıkgöz, 2009: 252).

Krizlerin evrelerinin uzunluğu ya da kısalığı krizin nasıl yönetildiği ile yakından ilgilidir. Çünkü nedenleri ne olursa olsun krizleri çözmek yönetenlerin sorumluluğundadır (Aksu, 2008: 32).

2.6. Kriz Yönetimi

Kriz yönetimi, krizle baş etme, krize hazırlıklı olma ve krizde yönetebilme unsurlarını içermektedir. Bu unsurlar çerçevesinde kriz yönetimi ile ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmakla birlikte kriz yönetimi, olası kriz durumlarına karşı kriz belirtilerini algılama ve kuruluşun krize düşmesini engelleme; kriz ortaya çıktıktan sonra ise ülke çıkarları doğrultusunda en az zararla atlatılmasını sağlama; kriz sonrası ders alıp yeniden yapılanma amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetlerin uygulanması, bu faaliyetlerin kontrolü gibi özel nitelikli uygulama yapılmasını gerektiren faaliyetleri içeren; olağan dönemlerden farklı özellikler gösteren bir süreç ve yönetim modelidir (Karaköse, 2007: 6).

Kriz yönetimi: krizi tahmin etme, önleme, hazırlanma, önceliklerini belirleme, iyileşme ve öğrenme mekanizmalarının planlaması ve uygulaması gibi seri faaliyetleri içeren bir süreçtir (Bozgeyik, 2004: 42). Kriz yönetimi, olası kriz durumlarına karşı, kriz belirtilerini algılama konusunda gerekli duyarlılıkları göstererek, örgütün krize düşmesini engelleme veya aniden ortaya çıkan kriz durumlarında, örgütü en az maliyet ve kayıpla kriz durumundan kurtarma süreci olarak da değerlendirilmiştir (Tutar, 2000: 83). Kriz yönetimi, özel sektörde ve kamu sektöründe pek çok alanda yaygın olarak kullanılmaktadır. Aykaç (2001: 124)'e göre doğası gereği özel nitelikli bir yönetim anlayışını gerektiren krizlerin ortaya çıkmasını önlemek, bu yapılamazsa krizin olumsuz etkilerini en aza indirmek ve hatta krizin ortaya çıkardığı bazı fırsatları değerlendirerek kriz öncesi durumdan daha iyi bir seviyeye gelmek için yapılacak düzenlemeler kriz yönetimi kavramı altında yeni bir yönetim modeli geliştirilmesine yol açmıştır.

2.6.1. Kriz Yönetiminin Özellikleri

Kriz yönetimini diğer klasik yönetim biçimlerinden farklı kılan özellikler aşağıdaki gibidir (Haşit, 2000: 66-67):

- Kriz yönetimi, yönetimin özel bir türüdür,
- Kriz yönetimi, birden çok safhadan oluşan bir süreç yönetimidir,
- Kriz yönetimi süreci, uzun, sürekli ve döngüsel olup, karmaşık ve etkileşimli işlemlerin bütünüdür,

• Kriz yönetimi, örgütsel yaşam için tehdit unsuru oluşturarak tehlikeye düşürebilecek veya olanaksız hale getirebilecek nitelikteki durumlarla ilgilidir.

Özbakır (1992: 42-45)'e göre ise, kriz yönetiminin temel özellikleri şunlardır:

- Kriz, Örgütün olası krizleri öngörmesini ve krize karşı hazırlıklı olmasını sağlar,
- Kriz, Karar vericilerin krizi algılama şekilleri ve düzeyleri, krizin önlenmesi açısından değer taşımaktadır ve krizi yönetecek kişilerin algılama kapasiteleri önemli yer tutmaktadır. Krizleri önlemede başarı, yöneticilerin krizleri ne şekilde algıladıklarına bağlı olarak değişebilir,
- Kriz sürekliliği esas aldığından, öncesi ve sonrası bulunmamaktadır. Önceden tahmin edilebilen krizlerle ilgili hazırlanan planların sürekli olarak denenmesi, yeniden gözden geçirilmesi gerekir,
- Etkin bir kriz yönetimi, örgütün krizi kontrol altına almasını ve en az kayıpla atlatmasını öngörür,
- Kriz, Başarıyla yürütülmesi, örgütün ve yönetimin pozisyonlarını güçlendirirken aksi durum varlığını devam ettirememesine yol açabilir ve yok olmalarıyla sonuçlanabilir,
- Kriz, Zor ve karmaşık faaliyetleri içerdiğinden, örgüte bir takım ek maliyetler yükler ve krizleri yönetmek, yönetimin ve örgütün bazı fedakârlıklarda bulunmasını gerektirir,

- Kriz, krizin ve örgütün özelliklerine ve türlerine göre değişiklikler göstermektedir. Kriz yönetimi ortaya çıkan krizlerin türlerine uygun olarak oluşturulmalıdır ve her krizin kendine özgü işaretleri ve çözümleri bulunmaktadır. Bir krizin çözüm yolu, diğer bir krizin ise içinden çıkılmaz bir hal almasına sebep olabilir,

- Kriz, Bazı durumlarda risk yönetimi ve stratejik yönetim ile ortak konuları içine almaktadır ve benzerlik göstermektedir.

- Krizlerin çözülmesi uzun ve meşakkatli bir yoldur ve hemen gerçekleşmeyebilmektedir. Kriz yönetimi, esnek ve yaratıcı düşünceye sahip olmayı, objektif, cesaretli, grup çalışmasını benimseyen, her an harekete hazır, yeniliğe taraf olan, beklenmedik her türlü istek ve koşullara hazırlıklı olmayı gerektirir.

- Kriz yönetiminin bir başka özelliği ise özünde sistematik düşünmeye dayanıyor olmasıdır ve krizi yönetmek sistemi tanımaya bağlı bulunmaktadır. Ayrıca örgütü, teknolojiyi, insanları ve alışkanlıkları, kurum kültürünü, yönetici davranışlarını bir bütünlük içerisinde değerlendirme becerisi, kriz yönetiminde olmazsa olmaz şart konumundadır.

2.6.2. Kriz Yönetiminin Temel ilkeleri

Kriz yönetiminin temel ilkeleri ise şunlardır (Yavaş, 2005: 31-32), (Yalçın, 2000:77), (Filiz, 2007:32):

- Toplulukları etkileyen krizlerin küçük çaplı kazalardan ya da acil durumlardan farkını ortaya koyabilen bir bakış açısını yansıtmalıdır.

- Kriz yönetimi zarar azaltma, önceden hazırlık, acil mücadele, iyileştirme ve yeniden yapılandırma aşamalarına bir bütün olarak yer vermelidir.

- Birikmiş bilgileri ve verileri göz önünde bulundurmalıdır.

- Yönetimin bütün düzeylerinde (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) öncelikli olarak ele alınmalıdır.

- Açık, anlaşılır ve kapsayıcı olmalıdır.

- Topluluk katılımını sağlamalıdır.

- Yerel koşullara uygun yapılandırılmalıdır.

- Siyasi iradeyle desteklenmeli ve yasal olmalıdır.

- Esnek ve yeni koşullara uyarlanabilir olmalıdır.
- Yeterli mali olanaklara sahip ve sürdürülebilir olmalıdır.
- Öncelikler ve ihtiyaçlara yönelik olmalıdır.
- Etkilenebilecek tüm aktörlerin rolleri belirlenmelidir.
- Disiplinler arası ve bütünleştirilmiş bir bakış açısını yansıtmalıdır.
- Temel konulara odaklanmalıdır.
- Önlemeyi ve zararları en aza indirmeyi sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.

2.6.3. Kriz Yönteminin Evreleri

Bir kriz yönetiminin üç evresi bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla:

- Kriz Öncesi Yönetim,
- Kriz Anı Yönetimi,
- Kriz Sonrası Yönetim şeklindedir.

2.6.3.1. Kriz Öncesi Yönetimi

Kriz öncesi yönetiminin ana hedefi, krizi oluşturmada önce, başlangıç aşamasında önlemektir. Bu da krizden önce; haberleşme, ulaşım, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma, ilk yardım ve sağlık, güvenlik, çevre, altyapı hizmetleri, halkla ilişkiler gibi birçok konuda hazırlık yapmayı ve koordinasyonun altyapısını oluşturmayı gerektirir. Bu hazırlıklar uzman kişilerce yapılmalıdır. Her ne kadar geleceğı önceden görmek, uygulamacılarda baskı ve gerilim doğursa da kriz öncesi krize hazırlık yapmak gerekliliğın ötesinde zorunluluktur (Filiz, 2007: 55). Kriz öncesi çalışmalar gereken teknik, yönetsel ve yasal önlemlerin önceden alınmasını, toplumu meydana getiren tüm kesimlerin, olaylardan en az düzeyde etkilenmesini sağlayacak gerekli bilgilerle donatılmasını ve buna yönelik eğitim programlarının uygulanmasını kapsar. Kriz öncesi yönetim (Demir, 2011: 31):

- Strateji oluşturmak,
- Erken uyarı sistemleri belirlemek,
- Kriz planı hazırlamak,

- Karar destek üniteleri ile kriz ekibi kurmak gibi hazırlıkları içerir.

2.6.3.2. Kriz Anı Yönetimi

İster kriz öncesi dönemde olası krizlere karşı hazırlık yapılsın isterse yapılmasın her kriz anında örgütlerde bir gerilim ve panik havası yaşanır. Bu nedenle kriz yönetimi sürecinin en güç aşaması bu dönemdir (Sucu, 2000: 65). Krizin başlamasıyla meydana gelen şok dalgası ve panik havası krizi yönetenlerde ve çalışanlarda ve krizden etkilenenlerde büyük bir stres ve baskı oluşturur. Zaman baskısının olduğu bu aşamada krize anında müdahale etmek çok önemlidir çünkü verilecek kararlar krizin çözümüne ya da daha da derinleşmesine doğrudan etki edecektir (Tekin ve Zerenler, 2005: 113-114). Kriz anında örgütün bir kısmı krize müdahale ederken bir kısmı ise örgütü kriz önceki ve hatta ondan daha güçlü bir duruma getirmenin yollarını aramalıdır. Bu yapılırken amaç ve hedefler yeniden belirlenmeli ve yeni strateji ve politikalar geliştirilmelidir (Aksu, 2008: 47).

Kriz sinyallerinin alınması ve krize hazırlık safhalarına yeterli önem verilmemesi krizin tüm şiddetiyle ortaya çıkmasına neden olur. Bu aşamada kriz yönetimi krizi ortadan kaldırma ya da bu gerçekleştirilemiyorsa krizin zararlarını en az düzeyde tutma çalışmalarına odaklanır (Tosun, 2002: 71). Bu dönemde kriz yönetimi açısından gerekli olan bir özellik krizi yönetenlerin yeterli liderlik becerilerine sahip olmalarıdır. Çünkü özel bir yönetim şekli olan kriz yönetimi özel bir liderlik becerisi de gerektirir. Bazen bir kişilik özelliği, bazen bir makamın niteliği bazen de bir davranışın türü olarak ortaya çıkan liderlik niteliklerine sahip yöneticiler krizlerin oluşmasını engelleyebilir, sürelerini kısaltabilir, olumsuz etkilerini azaltabilir ve krizlerin kronik hale gelmesini engelleyebilirler.

Krizi denetim altına almada en önemli araç bilgidir. Çünkü kriz dönemlerinde en temel sorunlardan biri de kararsızlık ya da yanlış kararlardır. Doğru kararlar vermenin yolu ise değişik alternatifler oluşturmaktan geçer. Dolayısıyla doğru ve güvenilir bilgi sağlanması hayati önem taşır. Doğru ve güvenilir bilgi hem krizin doğru yönetilmesinde hem de kriz sonrası dönem hedeflerinin gerçekleştirilmesinde büyük rol oynar (Tutar, 2000: 41).

2.6.3.1. Kriz Sonrası Yönetim

Kriz sonrası yönetim, kriz dönemi bittikten sonra, geçilmesi gereken yönetim sürecini ifade etmektedir.

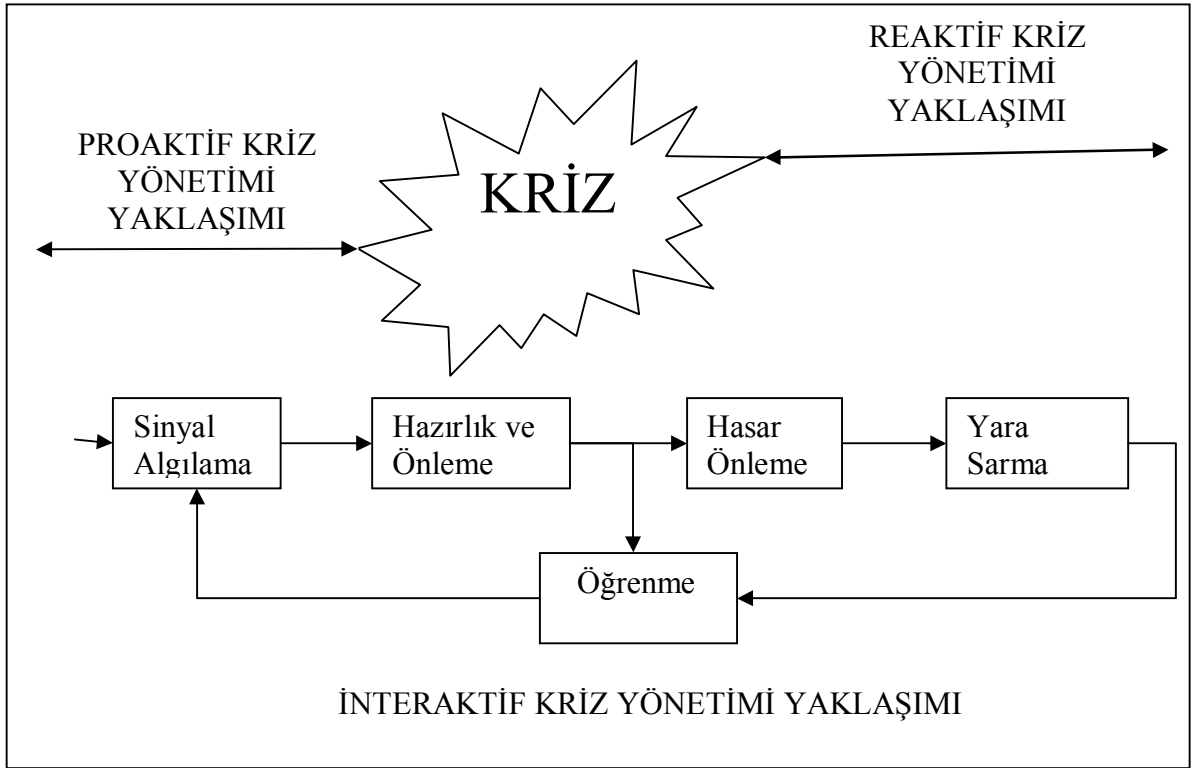
Örgütün yeniden yapılanma aşamasında kendini gösteren kriz sonrası yönetiminde temel amaç, adaptasyon, değişim ve yeniden yapılanma ile yeni bir döneme geçmektir. Bu dönemde, örgütün yapısında ya da çevre ilişkilerinde radikal değişiklikler olabilmekte, çevre baskısı ve medya strese yol açmaktadır (Pira; Sohodo, 2004: 53). Ayrıca kriz sonrasında çalışanlarda da, hedeflerin açık olmayışı, disiplin azalması, üst yönetimin aşırı baskısı ve liderlik boşluğu gibi nedenlerden kaynaklanan, korku, bitkinlik, güvensizlik, aşırı tepki ve öz savunma gibi davranışlar görülebilmektedir (Tekin ve Zerenler, 2005: 247-248).

Kriz sonrası yönetim, kriz anlarında yaşananlardan ve hatalardan ders alma, yeniden yapılanma, kendine çeki düzen verme, bir başka deyişle fırsatları değerlendirme dönemidir.

Bu süreçte, bir yandan krizin tekrarlanmamasına yönelik yönetim yapısı hazırlanırken, diğer yandan da tekrar bir krizin patlak vermesini tamamiyle önlemek mümkün olmadığından, yeniden bir kriz gündeme geldiğinde yürütülecek acil uygulamalar belirlenmektedir. Kriz sonrası dönem, krizin son bulduğu, devam eden etkilerinin tamamiyle ortadan kaldırılmaya çalışıldığı dönemdir. Kriz sonrası yönetim, kuruluşun her zamanki faaliyetlerini yürütmesine yönelik oluşturulan kısa ve uzun dönemli programların geliştirilmesi ve uygulanmasıdır (Tüz, 2001: 117).

2.6.4. Kriz Yönetimi Yaklaşımları

Şekil.3. Kriz Yönetim Süreci



Kaynak: (Tağraf ve Arslan, 2003:152).

Krizler meydana gelmeden önce sinyaller verirler. Bu sinyallerin değerlendirilmesi, kriz planlarının yapılması, kriz sonrası iyileştirme döneminin planlanması, krize verilecek tepki vb. etkinlikler kriz yönetimi yaklaşımlarına göre değişmektedir. Bu bölümde kriz yönetimi yaklaşımlarına değinilmiştir.

2.6.4.1. Proaktif (Etkici) Yaklaşım

Etkici kriz yönetimi anlayışı kriz öncesi dönemde kriz sinyallerini dikkate alarak krize daha duyarlı bir biçimde yaklaşılmasını öngörür (Narbay, 2006: 39). Kriz sinyallerinin alınması ve krize hazırlık aşamaları bu yaklaşımda büyük önem taşır (Soysal, Karasoy ve Alıcı, 2009: 435).

Bu yaklaşımda, olası kriz durumlarındaki belirsizliklerle mücadele edebilmek ve mevcut riskleri değerlendirmek için stratejik düşünmenin ve bu yönde planlar yapmanın önemi büyüktür. Bu aynı zamanda örgütlerin ve yöneticilerin çevreleri ile sürekli

iletişim halinde olmalarını bir başka ifadeyle çevrelerine karşı daha aktif bir duruş sergilemelerini gerektirir (Titiz ve Çarıkçı, 2001: 211).

Proaktif bir kriz yönetimi geliştirmenin yolu ise (Tağraf ve Arslan, 2003: 153-158):

- Doğru ve yeterli bilgi akışını sağlama,
- Katlanılabilir risk tutarını belirleme,
- Erken uyarı sistemleri oluşturma ve bunları kullanma,
- Planlama yapma ve bunları uygulanabilir hale getirme,
- Fedakârlıkların sınırını belirleme ve kriz takımları oluşturmak olarak sayılabilir.

Proaktif yaklaşım kriz öncesi dönemde gerekli hazırlıkları yaptığı için kriz anında öngörülme­yen durumlara daha rahat cevap verebilir. Kriz anının panik ve şok havasını daha rahat atlatabilir. Bu yaklaşımın bir başka önemli özelliği de krizlerin fırsata çevrilmesinde büyük rol oynamasıdır.

2.6.4.2. Reaktif (Tepkici) Yaklaşım

Tepkici kriz yönetimi erken uyarı sinyallerini göz ardı ederek, krize müdahale etmek için kriz anını bekler. Bir başka ifadeyle kriz anına tepki verilir (Narbay, 2006: 39). Bu yaklaşımda yönetimin görevi, mümkün olduğunca krizlerin önlenmesi, önlenemez ise etkilerinin en aza indirilmesi ve hızlı bir şekilde eski duruma dönülmesini sağlamaktır. Buradan hareketle kriz yönetim sürecinin birer parçası olan önleme, zarar azaltma ve iyileştirme aşamalarının reaktif yaklaşım çerçevesine girdiği söylenebilir (Soysal, Karasoy ve Alıcı, 2009: 435).

Tepkici yaklaşım her ne kadar kriz anına yönelik olsa da etkin bir kriz yönetimi için bu dönemde de uyulması gereken ilkeler mevcuttur. Öncelikle, birinci hedef en hızlı bir biçimde krizi sonlandırıp eski duruma dönmek olmalıdır. Bunu gerçekleştirirken yapılacak uygulamalar yeni problemlere yol açmamalıdır. Bu noktada mevcut sorunun kaynağının ve olası çözümlerin analiz edildiği bir problem çözme planı uygulanmalıdır (Sezgin, 2003:193). Tepkici kriz yönetiminde kriz öncesi dönem yönetimine önem verilmediğinden kriz anında etkili müdahale yapılmaz ise hem kriz kontrol edilemez hale gelir hem de örgütün varlığı tehlikeye girer.

2.6.4.3. Krizden Kaçma Yaklaşımı

Bu yaklaşımın temel amacı erken uyarı sistemleri gibi krizi önleme ve denetim altına alma mekanizmalarını harekete geçirerek örgütü krize sokmamaktır (Tutar, 2000: 84). Bu yaklaşım bir örgüt için en ideal durum olmasa da özellikle tehlikeye yönelik krizlerde uygulanabilir bir yöntemdir. Ancak fırsatlara yönelik krizlerde bu yaklaşım kayıplara neden olabilir.

Krizden kaçma yaklaşımı, kriz yönetimi süreci içinde kriz sinyallerinin alınması, hazırlık ve korunma evrelerinde yapılması gereken faaliyetleri kapsar. Bu bağlamda hem krizin önlenmesi hem de etkin bir şekilde yönetilmesi için kriz sinyallerini toplayacak ve değerlendirecek mekanizmaların oluşturulması hem de kriz sinyallerinin değerlendirilmesi neticesinde ortaya çıkan sonuçlara paralel olarak kriz yönetim sürecini kapsayacak planların yapılması gerekir.

Bu yaklaşım istenilmeyen durumları etkisizleştirme ya da kaçma stratejilerini kapsar. Örgütün gelecekte bulunacağı durum, yönetim alanının temel bilgi ve değerleri, yönetim felsefesi gibi unsurlar bu yaklaşımda oldukça etkilidir. Örgütün dış çevresini sürekli takip ve kontrol etmek, gelecekle ilgili tahmin ve çıkarımlarda bulunmak ve elde edilen sonuçlara göre sorunların tanımlanıp etkili çözüm yollarının bulunmasını sağlayacak örgüt yapısını kurmak bu yaklaşımda önemli rol oynar (Aksu, 2008: 65). Bununla birlikte çevreyi sürekli analiz edecek, problemleri tanımlayacak ve etkili çözümler üretebilecek, bu çözümleri gerektiğinde uygulayabilecek esnek yapılı örgütlerin oluşturulması da krizden kaçma yaklaşımı için önemlidir.

2.6.4.4. Krizi Çözme Yaklaşımı

Krizi çözme yaklaşımı, kriz öncesi durumu tahmin etme ve krizin çözümü için doğru zamanda hareket etme anlayışlarının bileşiminden oluşur. Temel amaç örgütü en az maliyet ve kayıpla krizden kurtarmaktır (Meydan, 2005: 49). Krizi başarıya dönüştürmeyi hedefleyen bu anlayış yönetimin krize aktif müdahalesini de beraberinde getirir. Bu noktada başarı kriz öncesi dönemde mevcut durumu tahmin etmeye ve problemlerin çözümü için müdahalenin zamanlamasına bağlıdır. Her iki yaklaşımın kullandığı araçlar ve yöntemler benzese de krizi çözme yaklaşımının krizden kaçma yaklaşımından farkı; krizden kaçma yaklaşımında örgüt mümkün olduğu sürece kriz durumuna düşmemeyi amaçlarken yani bu yaklaşım, daha çok kriz öncesi yönetimi ile ilgili iken; krizi çözme yaklaşımının kriz yönetiminin bütün aşamalarını kapsamasıdır.

Krizi çözüme yaklaşımı doğrultusunda krizi yönetebilmek için öncelikle kriz sinyallerinin önceden alınması için planlar yapılarak erken uyarı sistemleri kurulmalıdır. Kriz anlarında ise krizi algılama ve teşhis safhaları doğru yapılmalı, krizin yönetimi için etkili bir bilgi toplama sistemi oluşturulmalı, örgütün yapısı daha esnek hale getirilerek zaman baskısı ortadan kaldırılmaya çalışılmalıdır (Aksu, 2008: 67).

2.6.5. Kriz Yönetimi ve Afet Yönetimi

Afetler, toplumların örgütlü bir biçimde hazır olmalarını zorunlu kılan en önemli sosyal ve çevresel sorunlar arasındadır. Afetler, ölüm, sakatlık, yaralanma gibi birçok olumsuz sonuçları doğurur. Bununla beraber, toplum üzerinde şok etkisi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan, uzun dönemli ve tedavisi güç psikolojik sorunlara da yol açmaktadırlar. Afetlerin yol açtığı elverişsiz şartlar içinde, bulaşıcı ve salgın hastalıkların ortaya çıkması riski de söz konusudur. Afetler, alt yapı ile beraber ekonomik yapıyı da bozup devletin uzun vadede planladığı yatırımları geciktirebilir.

Afetler krizlere yol açan temel unsurlardandır ve afet kaynaklı krizleri diğer krizlerden ayıran özellik afetlerin belirtilerinin olmaması nedeniyle afet kaynaklı krizlerde erken uyarı sistemlerinin pek işe yaramamasıdır. Her afet krize sebep olmaz. Afetlerin büyüklük veya etkileri krize yol açıp açmayacaklarını belirler. Bir afetin krize yol açabilmesi için toplumsal hayatı etkilemesi, can ve mal kaybına neden olması gerekir.

Afet yönetimi afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, bir afet olayının zarar azaltma, hazırlıklı olma, olaya müdahale ve iyileştirme gibi dört ana ve diğer ara aşamalarında yapılması gereken faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve uygulanması için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynakların bu ortak amaç doğrultusunda kullanımını gerektiren çok aktörlü, çok disiplinli ve çok kapsamlı ve karmaşık bir yönetim şekli olarak tanımlanabilir (Ergünay, 2002: 22).

Tanımdan da anlaşılacağı üzere afet yönetimi, kriz yönetimine göre daha spesifik ve kriz yönetiminin bir alt dalını oluşturur. Kriz yönetimi ise afet yönetimini de kapsayacak nitelikte geniş kapsamlı, kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası yapılması gerekenler ve alınması gereken önlemleri içeren bir süreçtir. Afetler krizlerin nedenidir.

2.6.6. Kamu Yönetimi ve Kriz Yönetimi

Yönetim, en geniş anlamda ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği yapan kişi topluluklarını yönlendirme eylemleri olarak tanımlanabilir. Bu eylemler gerçekleştirilirken planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim gibi süreçlerden yararlanılır. Dolayısıyla yönetim olgusunun sadece örgütler düzeyinde değil, belli bir amacı gerçekleştirmek isteyen kişi topluluklarının bulunduğu her yerde var olduğu söylenebilir.

Temel amaçları, düzeni sağlamak ve toplumsal sorunlara çözüm bulmak olan devletler, bu amaçları gerçekleştirebilmek için örgütlenme yoluna giderler. İşte kamu yönetimleri de bu iki amacın gerçekleştirilebilmesi amacıyla devletlerin örgütlenme yoluna gitmesiyle ortaya çıkmıştır. Bir başka ifadeyle kamu yönetimi, halk, örgüt, norm düzeni, ekonomik kaynak, kamu görevlileri ve kamu politikaları gibi çeşitli unsurların meydana getirdiği, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip arz edildiği bir sistemdir (Acar ve Sevinç, 2005: 20-21).

Kamu yönetiminin özelliklerinden birisi statükocu olmasıdır. Hemen hemen bütün ülkelerin kamu yönetimlerinin ortak özelliğinin bu olduğu söylenebilir. Bu statükoculuğun boyutu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, ülkenin siyasal sistemine, kurumsallaşma düzeyine, örgüt kültürüne, benimsenen yönetim felsefesine, kamu bürokrasisine ve yönetim anlayışına bağlı olarak değişiklikler gösterir. Ancak kamu yönetimlerinin diğer kesimlere göre değişmelere, toplumsal taleplere, pazar koşullarına olan duyarlılığı daha düşüktür (Aykaç, 2001:123).

Küreselleşmenin boyutlarının giderek artması, kamu yönetimlerinin de uluslararası hareketlilik ve krizlerden daha kolay etkilenmesine neden olmaktadır. Günümüzde bir ülkede meydana gelen bir kriz pek çok ülkeyi etkilemektedir.

Kriz örgütler açısından risk ve belirsizliği içeren bir kavramdır. Yönetimsel olarak tüm krizlerin ortak özelliği; beklenmedik zamanda ortaya çıkmaları, ortaya çıktıktan sonra krizin aşılmasında acil cevap verme mecburiyeti olarak da ifade edilebilecek bir zaman sınırlamasının söz konusu olması ile birlikte etkin, yerinde, doğru ve uygulanabilir kararlar alabilmenin güçlüğüdür. Bu özellikleri dolayısıyla kriz durumlarında, yönetimlerin karar mekanizmalarının olumsuz etkilenmesi ve işlerliğini yitirmesi sonucu etkin ve uygulanabilir çözümlerin ortaya konamaması, yönetimlere

karşı bir güvensizliği ve inançsızlığı da beraberinde getirmekte, insanların yönetimlere karşı yabancılaşmalarına neden olmaktadır.

Kamu yönetiminde kriz ise, kamu kurum ve kuruluşlarının varlığını ve işleyişini tehdit eden durumlar olarak anlaşılır ve oluşma riski düşük olmakla birlikte, oluşması durumunda etkisi de büyüktür. Dolayısıyla krizlerin tamamen önlenmesi mümkün olamayacağından krizle karşılaşılması sırasında yönetim kabiliyeti yüksek olan, krizi çözme becerisine ve örgütsel yapıya sahip kurumların oluşturulması gerekir (Kasapçopur, 2006: 53).

Bu bağlamda kamu idaresinde kriz yönetimi; kamu örgütünün faaliyet gösterdiği sahaya ve geleceğe yönelik muhtemel risk ve tehdit unsurlarını belirleyerek doğru müdahale ve yönetim araçlarının geliştirilmesi anlamına gelir. Kriz dönemi gibi kriz yönetimi de bir süreç olup; bu süreç krize hazırlanmanın yanı sıra krize karşı etkili cevap verme ve tepkilerin değerlendirilmesi aşamalarını da kapsar (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998).

2.6.7. Kamu Yönetiminde Kriz Yönetiminin Önemi

Kamu yönetimi sistem yaklaşımı açısından ele alındığında iç içe birçok sistemi barındıran bir yönetim karşımıza çıkmakta, her bir kurum ya da kuruluş kendi içinde bir işleyişe sahip ayrı bir sistem iken, aynı zamanda büyük bir sistemin küçük bir alt sistemi olarak da işleyişini sürdürmektedir. Açık bir sistem olan bu yapı içindeki bir aksaklığın bile sürekli etkileşim hali dolayısıyla sistemin tümüne dahi zarar verebilecek bir soruna dönüşebilmesi olasıdır. Dolayısıyla kimi zaman ekonomik, kimi zaman toplumsal kimi zaman da siyasi olarak nitelendirilebilen yönetsel kriz alanlarının her biri, temelde birbirinden bağımsız olmayıp, birbiriyle iç içe olan ve aynı derecede önem arz eden alanlardır. Aralarındaki tek fark krize yol açan farklı nedenler olarak sıralanmalarıdır.

Bir bunalım ve buhran dönemi olarak nitelendirilen kriz dönemi, bir dönüm noktası olup hem tehlikeleri hem fırsatları içinde barındırır. Bu dönemde hayatın her evresinde doğal düzen alt üst olmakta ve kargaşa yaşanmaktadır. Kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası olmak üzere üç aşamadan oluşan kriz yönetimi gerek özel sektör gerekse kamu sektöründe hayati önem taşır. Üstelik kriz yönetimi krize yol açan olaylar ve sonuçları açısından değerlendirildiğinde toplumsal fayda açısından büyük bir sorumluluğu gerektirir.

Kamu yönetiminde kriz denildiği zaman kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelen kriz anlaşılır. Kamu yönetiminde ortaya çıkan beklenmedik sorunlar karşısında merkeziyetçi yapı, örgütsel hantallık, bürokrasi ve kırtasiyecilik, gizlilik ve dışa kapalılık ve özellikle kuralcılık gibi nedenler dolayısıyla gerektiği kadar inisiyatif alınamamakta ve esnek bir yönetim modeli ortaya konulamamaktadır. Bu nedenle kriz yönetimi, beklenmedik sorunların ortaya çıkmasını önlemek, her şeye rağmen böyle sonuçlar ortaya çıktığında gerekli önlemleri alıp uygulamak açısından, mevzuatla kendisini sıkı sıkıya bağlı gören ve alışlagelmiş işlerle kendisini sınırlayan kamu yönetimleri için hayati derecede önemlidir.

2.6.8. Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

Küreselleşmeyle birlikte kamu yönetimi alanında da kriz yönetimi anlayışı değişmiştir. Son yıllarda kriz yönetimi ile ilgili yapılan bilimsel çalışmaların kamu yönetimi alanında etkili olmasıyla kriz yönetim modeli geliştirilmiş ve buna bağlı olarak kamu idaresinde kriz yönetimi örgütlenmesi oluşturulmuştur. Eskiden daha çok afet yönetimi olarak algılanan kriz yönetimi son yıllarda daha çok karar alma ve uygulama süreci olarak algılanmaktadır.

Kriz yönetim ekibinin örgütlenmesi konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Birimin örgüt merkezinde toplanması kriz yönetimi açısından otoritenin ve yetkinin merkezileşmesi gibi bir sakınca doğursa da, en uygun yapı olarak görülmektedir. Üst yönetim ve kurmay takımlardan oluşan ekip, bir yöneticinin başkanlığında politikaları yapan grup, yönetim grubu ile haberleşme ve desteği sağlayan grup olmak üzere üç bölüme ayrılmaktadır. Kriz yönetim ekibinin yapısı kadar önemli olan diğer husus ise, kriz yöneticilerinin iyi bir lider ve etkili bir yönetici olmaları gerektiğidir (Özmaya, 2010: 68).

Bu kapsamda kriz yönetimi ile ilgili olarak kriz yönetim faaliyetlerini yürütecek kişilerden oluşan birimin kurulması, planlama ve karar verme aşamasında yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kriz yönetim ekibinin asli görevi, örgütün bütün kriz yönetim faaliyetlerinin planlanması, organize edilmesi ve uygulanmasıdır. Bunun yanı sıra kriz ekibine düşen diğer önemli görev, sürekli olarak kendini ve örgütü eğiterek ve geliştirerek krize hazırlanmayı sağlamaktır.

Kriz yönetim ekibi kriz yönetimini ve kontrolünü yürütecek ekiptir. Kriz ekibinin kriz yönetim planının oluşturulması, kriz yönetim planının uygulanması, kriz

yönetim planında yer almayan problemleri ele almak olmak üzere üç önemli görevi vardır, Krizin özelliğine göre bir veya birden fazla kriz ekibi oluşturulabilir. Kriz yönetim ekibi karar alıcı ve uygulayıcılardan oluşur. Kriz yönetim ekibi aniden ortaya çıkan krizi yönetmek için yetkililerden ve uzmanlardan oluşan bir kurul halinde çalışır. Kriz kurulu üyeleri; algılama yeteneği yüksek, sezgileri güçlü, birden fazla alan da bilgili, ilave sorumluluk alabilecek, net düşünebilen, kararlı, strese dayanıklı, problem çözebilen kişiler olmalıdır. Kamu yönetiminde ise kamu yönetici ve çalışanlarının ekip çalışmasına yatkın olmamaları zayıf yönlerden birisi olarak ortaya çıkmaktadır (Filiz, 2007: 40). Kamu yöneticilerinin zayıf yönlerinden birisinin de ekip çalışmasına yatkın olmadıkları söylenebilir. Özellikle kriz yönetiminde ekip çalışmasının önem taşıması, hatta zorunlu olması, kamu kuruluşlarının bu alanda istenilen hizmetleri istenilen nitelikte sunmalarını zorlaştırmaktadır. Ekip çalışması için, çalışanların bazı konularda eğitilmiş olmaları ve ekip çalışmasının yararlarına inanmaları gerekir (Aykaç, 2001: 128). Ekip ruhunun geliştirilmesi için çalışanlar arasında inanç ve duygu bütünlüğü oluşturulmalı, benzer amaçlara sahip olan, aynı değer yargılarına önem veren, aralarında güven bağı olan, eğitim konularının aynı olduğu insanlardan oluşan çalışma grupları oluşturulmalıdır.

Kamu yönetiminin genel özelliği statükocu bir yapıda olmasıdır. Buna bağlı olarak kamu yöneticileri de geleneksel yönetim usullerinin dışına çıkmayarak statükocu bir tavır sergilemektedirler. Statükocu özelliklerinden dolayı kamu yöneticileri olağandışı durumların olağandışı uygulama gerektirmesinden rahatsızlık duymakta ve bu tür uygulamalara direnmektedirler.

Kamu yöneticilerinin bu özellikleri nedeniyle kriz yönetiminde yapılacak çalışmaların başarılı sonuçlanması için şunlar yapılmalıdır (Karaköse, 2007: 12):

- Öncelikle örgütlerde alışılmış uygulamalardan ve yöntemlerden farklı olarak davranma yeteneği için gerekli önlemler alınmalı ve uygulanmalıdır. Kriz dönemlerinde alışlagelmiş yöntemlerden farklı uygulamalar yapılacağının çalışanlara benimsettirilmesi ve bunun normal bir davranış haline getirilmesi sağlanmalıdır.

- Krizin boyutuna ve özelliğine göre yöntemler geliştirilmeli, bu yöntemlerin uygun bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır.

- Kriz dönemlerinde örgütsel yapıda, örgütlenme biçiminde, hedeflerde nasıl bir yöntem izleneceğinin açıkça ortaya konulması gerekir.

Kriz yönetiminde krizin izlenecek yöntemle başarıyla sonuçlandırılması, yöneticilerin kendilerine olan güvenlerini ve morallerini güçlendirecektir. Krizi yönetecek kişilerin algılama kapasiteleri, kriz yönetiminde önemli yer tutmaktadır. Bu nedenle krizleri önlemedeki başarı, yöneticilerin krizleri ne şekilde algıladıklarına bağlı olarak değişmektedir. Örgütler kriz dönemlerinde problemlerin çözümünün kendi iç dinamiklerinde yattığının farkına varmalıdır. Bunun için, krize neden olan durumlar ivedilikle tespit edilerek, çözüm yolları ortaya konmalı ve sorunu giderme yönünde en uygun olan strateji uygulanmalıdır. Yöneticiler, bunalım durumlarında, çalışanlarla ve çevre ile iletişimi maksimum seviyede tutmalıdır.

3. DÜNYADA KRİZ YÖNETİMİ VE GELİŞİMİ

Bu bölümde, dünyada kriz yönetiminin ortaya çıkışı, gelişimi ve uluslararası kuruluşlarda kriz yönetimi konusu incelenmiştir.

3.1. Kriz Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Dünya tarihi boyunca yeniliklerin, icatların ve gelişmenin büyük bir kısmı, bir ihtiyaç nedeniyle ortaya çıkmıştır. Afet yönetimi disiplini için de bu durum değişmemiş, insanlık, tarih boyunca yaşadığı afetlerden ders çıkarmış ve gerek bu afetlere daha etkin müdahaleyi, gerekse bu afetlerin etkilerinin nasıl azaltılabileceğini sürekli sorgulayarak yeni yöntemler geliştirmiştir.

Tarih, bu hususta son derece ilginç örneklerle doludur. Bu örneklerden belki de en ilginç olanı ABD Federal Afet Yönetim Kurumu (FEMA) tarafından yaptırılmış olan bir tişörttür. Üzerinde Nuh'un Gemisi'nin bir çizimi ve "İlk Afet Yöneticisi" ifadesi bulunan tişört, Nuh Peygamberin tufanı ve vereceği zararları analiz ederek bir zarar azaltma planı geliştirmesini, bu plan doğrultusunda bir gemi inşa ederek bir erkek ve bir dişi olacak şekilde seçtiği hayvanları gemiye alması, onları kurtarmasını ve tufandan sonra da yeniden serbest bırakmak suretiyle türün ve topluluğun devamını sağlamasını simgelemektedir (istanbulafad.gov.tr).

Roma İmparatorluğu döneminde yangınlarla sıkça karşılaşan Roma halkının taleplerine uyan İmparator Augustus, "The Vigiles" ismi verilen ve kölelerden kurulmuş olan itfaiye gruplarını MS 6 yılında oluşturmuştur. Pompalar, kancalar, sopalar ve benzeri malzemeler kullanan bu gruplar, aynı zamanda Roma'nın polis gücü görevini de yerine getirmişlerdir.

Tarihsel örnekler, dönemsel gereklilikler içerisinde anlayış değişikliğini göstermesi bakımından önemlidir. Bu bağlamda 14. yy. Avrupası'nın "veba salgını", yapılan gözlemler doğrultusunda tedavi tekniklerinin değişmesini, 17. yy. Büyük Londra Yangını ise inşaat tekniklerinin değişmesini, daha önce ahşap olarak inşa edilen evlerin yangından sonraki dönemde briket ve taş malzemeler ile inşa edilmesini sağlamıştır (istanbulafad.gov.tr).

Geçmişte kayıtlı en büyük depremlerinden biri olan 9.0 büyüklüğündeki 1755 Lizbon Depremi ve sonrasında yaşananlar, aynı zamanda tarihteki ilk "koordinatif afet müdahalesi"nin de başarılı bir şekilde uygulandığı depremdir. Dönemin yetkilileri, afet

sonrasında silahlı kuvvetler dâhil tüm unsurları başarılı bir şekilde organize etmiş, şehri güvenlik altına almış, kent dışından yiyecek teminini sağlamış, yiyecek fiyatlarının kontrolden çıkarak yiyeceklerin karaborsaya düşmesinin önüne geçmiştir. Afetin ilk anlarında yürütülen başarılı politika neticesinde durumun kontrol altına alınmasından sonra, ordu, mühendisleriyle kentin yeniden imar edilmesi için çalışmalara başlamıştır. Lizbon Depremi ile birlikte, depremin yapılar üzerine olan etkilerinin incelenmesi ve elde edilen bulguların kentin yeniden imarı esnasında kullanılması son derece önemli bir yeniliktir. Afet yönetimi disiplini açısından son derece önemli olan Lizbon Depremi'ne yapılan müdahalenin “günü kurtarmak” mantığı yerine uzun dönemli bir stratejiye bağlı olarak organize edilmesi, yapılan başarılı uygulamalar, aynı zamanda “zarar azaltma“ niteliğindedir (istanbulafad.gov.tr).

Günümüze ışık tutan tarihsel olayların her biri afet yöneticileri için bir ders niteliğinde olup, teker teker ve detaylıca incelenmeye değer veriler içermektedir. Ancak, modern ve bugünkü anlamda afet yönetimi çalışmalarının köklerini bulabilmek için, 20. yy. incelenmelidir.

Afet Yönetiminin ilk adımları “pasif korunma” kavramı altında Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemde atılmaya başlamıştır. Günümüzde ifade edilen modern ve bütünleşik afet yönetimini doğuran kavram ise, İkinci Dünya Savaşı sonrasında geniş ve sistematik bir biçimde uygulama alanı bulan “sivil savunma”dır.

En genel geçer tanımı ile sivil savunma, sivillerin savaş ortamında ihtiyacı olan korunmanın sağlanması olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda sivil savunma, kitle imha silahları ve nükleer savaş tehdidinin son derece yüksek olduğu Soğuk Savaş döneminde ortaya çıkmış, özellikle Batı Bloğu'na üye ülkelerde bu yönde yapılan hazırlıkların temelini oluşturmuş ve yine Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile de çeşitli yapısal değişikliklere uğramıştır. Günümüzde dünyadaki pek çok ülkenin mevcut afet ve/veya acil durum yönetimi birimlerinin tarihçesi incelendiğinde, neredeyse hepsinin Soğuk Savaş dönemindeki sivil savunma birimleri oldukları kolaylıkla görülebilmektedir (afad.gov.tr.).

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile değişen konjonktür, her faaliyet alanını etkilediği gibi, sivil savunmanın faaliyet alanını da doğrudan etkilemiş, bunun yanında artan kentleşme hızına bağlı olarak riske maruz kalan ve nüfusun artması ve yaşanan yıkıcı afetler, devletleri afetler ile ilgili olarak çeşitli önlemleri almaya sevk etmiştir. Bunun

sonucunda, yeterli örgüt yapısı ile gerekli yasal altyapılara sahip olan sivil savunma birimleri afet yönetim birimlerine dönüştürülmeye başlanmıştır.

1990'lı yılların başına kadar bir bütün olarak değerlendirildiğinde kriz yönetimine ilişkin ortaya çıkan durum şu şekildedir (istanbulafad.gov.tr):

''Tarihin ilk dönemlerinde afetlere yüklenen doğaüstü anlamlar, dolayısıyla afetlerin önlenemeyeceği, onlara karşı tedbir alınamayacağı inancı 14. yy. ile başlayan gözlemleme ve edinilen bilgilerden ders çıkarma süreci, 17. yy. ile birlikte afetlerden edinilen dersleri uygulamaya geçirme, müdahale ederken aynı zamanda geleceği de düşünme dönemi.''

Bu bağlamda süreç, sadece müdahale aşaması ile başlamış ve zaman içerisinde önce müdahalede gerekli tekniklerin gelişmesi, daha sonra ise özellikle yangınlara karşı tedbir alınması faaliyetleri ile devam etmiş ve sonuçta sistematik bir planlama ile müdahale organize edilirken, aynı zamanda da olay öncesi döneme geri dönülmesini sağlayacak faaliyetlerin yürütülmesi ile devam etmiştir.

1990'lı yıllar, uluslararası kuruluşların daha etkin müdahil olmaya başlamalarıyla afet yönetimi anlayışının dünyada değişmeye başladığı yıllardır. Daha önce ifade edildiği üzere hem Soğuk Savaş'ın sona ermesi, hem de dünyada yaşanan afetlerin sayısında ve etkilerindeki artış, birçok devletin dikkatini bu alana daha fazla kaydırmasına sebep olmuştur.

Birleşmiş Milletler (BM) 1990'ları, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki afet zararlarının azaltılabilmesi için uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi amacını taşıyan "Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı" olarak ilan etmiştir. Bu amaçla bu "on yıl" misyonu, üye ülkelerdeki doğal afetlerin önlenmesi veya etkilerinin azaltılabilmesi için kapasite geliştirilmesi ile mevcut bilim ve teknolojinin afet zararlarının azaltılması faaliyetlerine uygulanabilmesi için rehber oluşturulması olarak belirlenmiştir.

Bu misyona yönelik olarak yürütülen faaliyetlerin değerlendirildiği 1994 yılında Japonya'daki Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Konferansı'nda ise üye ülkeler "Daha Güvenli Bir Dünya için Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı"nı oluşturmuşlardır. Risk analizinin ve zarar azaltmanın, daha net bir ifade ile "risk yönetimi" kavramının açık bir şekilde vurgulandığı bu doküman ile "afet zararlarını azaltma politika ve faaliyetleri için

risk analizinin gerekli bir adım olduğu” ve “afet yardımlarına olan ihtiyacın azaltılmasında afetlerin önlenmesi ve hazırlık faaliyetlerinin öncelikli öneme sahip olduğu” gibi prensipler ortaya çıkmıştır. Dünyanın ortak akli ve tecrübesi olarak belirlenen bu prensipler, sonraki on yıla damgasını vurmuş ve bir bütün olarak afet yönetimi politikalarının uygulanmasına da rehberlik etmiştir.

Yokohama Stratejisi ve Eylem Planı’nın ardından 2005 yılında Japonya’nın Kobe kentinde düzenlenen 2. Afetlerin Azaltılması Dünya Konferansı’nda 2005-2015 yılları arasında afetlerin neden olacağı zararların azaltılmasını amaçlayan Hyogo Çerçeve Eylem Planı (HÇEP) hazırlanmış ve BM’ye üye 168 ülke tarafından benimsenmiştir. Afet risklerinin azaltılması için bir eylem planı niteliği taşıyan HÇEP, 3 stratejik hedef ve 5 öncelikli eylem planından oluşmaktadır. Stratejik hedefleri; afet risklerinin azaltılmasının sürdürülebilir kalkınma plan ve politikalarına bütünleştirilmesi, afetlere karşı bilincin ve duyarlılığın oluşturulması için kurumların, mekanizmaların ve kapasitelerin geliştirilmesi ve mevcutların güçlendirilmesi ve afet risklerinin azaltılması yaklaşımlarının acil duruma hazırlık, müdahale ve iyileştirme programlarına sistematik olarak katılımı şeklindedir (acilafet.org).

Afet yönetimi, “afet yönetimi” disiplini adını almak için insanlık tarihi boyunca çok yol kat etmiş, birçok sınav vermiş ve verdiği bu sınavlardan çeşitli dersler çıkarmıştır. Bugün dünyanın geldiği en önemli nokta değerlendirildiğinde, “sadece afet sonrası müdahale” döneminin kapandığı, bunun yerine “etkin risk yönetimi” döneminin başladığı net bir şekilde ifade edilebilir.

Her ne kadar bazı eleştirilere maruz kalsa da olay komuta sistemi ile senaryo temelli planlama yaklaşımı, günümüzde tüm dünya ülkelerinin merkezde ve sahada kullandığı temel planlama anlayışını yansıtmaktadır. Temel olarak “zarar azaltma” ve “hazırlık/planlama” aşamalarından oluşan risk yönetimi faaliyetleri, toplumsal zarar görülebilirliğin azaltılmasına fayda sağladığı kadar, önlenemeyecek afet türlerine yapılan müdahalenin etkinliğinin artırılmasında da hem yöneticilere hem de uygulayıcılara ihtiyaç duydukları desteği sağlamaktadır (istanbulafad.gov.tr).

3.2. Krizlere Müdahale Eden Uluslararası Kuruluşlar

Afet ve acil durumların bir kısmı, bir ülkenin bütün bölgesinde büyük bir zarar yarattığı gibi komşu ülkeleri de etkileyebilmektedir. Bu durum, çağdaş uluslararası

mevzuat esaslarına dayalı, uyum içinde çalışan işbirliğine gereksinimi ortaya çıkarmaktadır.

Birçok ülke, yıllar süren çabalar sonucunda elde edilmiş kalkınmayı ortadan kaldıracak ve yoksulluk ve eşitsizliği daha da köklendirecek şiddet çatışmalarına veya doğal afetlere karşı giderek daha savunmasız hale gelmektedir. İstatistiksel verilere göre; doğal afetlerin %90'ı, toplumların bu tür tehlikelere savunmasızlığını giderek artırdığı ve etkileri ile sosyal ve ekonomik maliyetlerini giderek katladığı gelişmekte olan ülkelerde meydana gelmektedir. Son yıllarda dünyada meydana gelen doğal afetler, savunmasızlığın ve tehlikelerin ulaştığı noktayı göstermektedir. Eğer önlem alınmazsa, gelecekte daha fazla yaşam kaybı, zarar görmüş fiziksel altyapı ve çevresel kaynakların azalması ile karşılaşılabilir. Bu kayıplar, yıllar boyu süren çalışmalar sonucu edinilen başarıları ve kalkınma faaliyetlerine yatırılan maddi kaynakları zarara uğratacaktır (Gülkan, Balamir ve Yakut, 2003: 28).

3.2.1. Birleşmiş Miletler Kalkınma Programı (UNDP)

BM Genel Kurulu, afetlerin azaltılması, önlenmesi ve afetlere hazırlık ile ilgili ulusal kapasitelerin güçlendirilmesine yönelik olarak Birleşmiş Miletler Kalkınma Programını (UNDP) merkez noktası olarak görevlendirmiştir. BM kalkınma programı, hedeflerine ulaşmak amacıyla, İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA), dünya sağlık örgütü (WHO), Birleşmiş Miletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Dünya Gıda Programı (WFP) gibi diğer BM birimleriyle yakın işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Birleşmiş Miletler Kalkınma Programı, aynı zamanda Kızılhaç ve Kızılay gibi ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ile yine ulusal ve uluslararası seviyedeki hükümet birimleri ile yakın ilişkiler geliştirmektedir (Çakır, 2007:33).

UNDP kapsamındaki çalışmaların amaçlarını; doğal, çevresel ve teknolojik tehlike riskini ve bu tehlikelere karşı korunmasızlığı azaltmak; sosyal ve ekonomik yoksulluğu azaltmaya özel önem göstermek; yaşam kayıplarının minimum düzeye indirgenmesine ve geniş temelli kalkınma kazanımlarını korumak olarak belirtmek mümkündür. İnsani yardım koordinasyon ofisinin özel desteği ile daimi koordinatör ve UNDP, ülke düzeyindeki uygulamaya dönük faaliyetlerin etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bu çabaları; ihtiyaçlara koordineli ve çok disiplinli bir yaklaşımın desteklenmesi; BM sisteminin çok yönlülüğünün en iyi şekilde kullanılması; BM

fonlarının, programlarının ve uzman birimlerinin yeterliğinin kapsamı dâhilinde etkin bir iş bölümünün sağlanması olarak saymak mümkündür (undp.org.)

3.2.2. BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA)

Afetlere uluslararası yardım ve destek sağlanmasını koordine etmek, BM insani yardım koordinasyon ofisinin (OCHA) görevidir. OCHA'nın uluslararası afet yardımlarını koordinasyon görevi, 1971 yılındaki BM genel temsilci kararına dayanmaktadır. OCHA'nın sorumluluğu, 1991 yılındaki 46/128 sayılı Genel Kurul kararı ile büyük acil durumlarda uluslararası yardımların koordinasyonunu da içerecek şekilde genişletilmiştir. OCHA, daha sonra, İnsani Yardım Bölümüne (DHA) dönüştürülmüştür (unocha.org).

Ani bir afeti takiben afetten etkilenen ülkenin uluslararası destek talebi üzerine OCHA, son durum ve öncelikli ihtiyaçlar ile ulusal ve uluslararası müdahaleler ile ilgili bilgi almak üzere, afetten etkilenen ülkenin daimi koordinatörüyle bağlantıya geçer. Daimi koordinatör, afetten etkilenen ülkenin hükümeti ile yakın işbirliği içerisinde çalışır. Gerekli görüldüğü takdirde, OCHA, afetten etkilenen ülkenin hükümetini veya daimi koordinatörlüğü UNDAC ekibi ile destekleyebilir. OCHA, durum raporları yoluyla, uluslararası platformu, son durum, öncelikli ihtiyaçlar ve devam eden iyileştirme çalışmaları ile ilgili olarak sürekli bilgilendirir. Bu bilgiler, uygun müdahale ve yardımın zamanında sağlanmasının temelidir (Çakır, 2007: 34).

3.2.3. Uluslar arası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu (INSARAG)

Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu (INSARAG), Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında yer alan dünya çapında ağıdır. INSARAG'ın amacı, uluslararası yardım gerektirecek depreme müdahale ve yardımlardaki koordinasyon yöntemi ve standartlarını geliştirmek amacıyla ülkelere ve örgütlere platform sağlamaktır (insarag.org).

INSARAG üye ülkeleri, BM Afet Değerlendirme ve Koordinasyonu (UNDAC) ekibinin ve Saha Operasyon Koordinasyon Merkezi felsefesinin oluşturulmasını desteklemişlerdir. 1999 yılında Türkiye'de, Tayvan'da ve Yunanistan'da yaşanan depremler serisi, OSOCC felsefesinin revizyona uğramasına ve sanal OSOCC olarak adlandırılan web tabanlı bir acil durum bilgi yönetim sisteminin geliştirilmesine yol açmıştır. INSARAG esaslarında yerlerini almış standartlar, 2002'de açıklanan

uluslararası kentsel arama ve kurtarma desteği hakkında BM genel kurul kararının da temellerini oluşturmaktadır. INSARAG esasları, aynı zamanda, destek alan ülkenin sorumluluklarını da belirlemektedir. Uluslararası Search And Rescue (SAR-Arama ve Kurtarma) ekipleri için göç ve gümrük prosedürlerinin kolaylaştırılması ve ekiplere ulaşım, harita, çevirmen, içme suyu, benzin ve sıkıştırılmış gaz gibi gerekli imkânların sağlanması için INSARAG, üç bölgesel grup olarak organize olmuştur (Akyel, 2007:64).

3.2.4. BM Afet Değerlendirme ve Koordinasyonu (UNDAC)

BM Afet Değerlendirme ve Koordinasyonu (UNDAC) ekibi, OCHA'nın afet yönetim uzmanlarından oluşan hazır kapasitesidir. Afetten etkilenen ülkenin talebi üzerine harekete geçen UNDAC ekibi, bilgi yönetimi ve değerlendirmesinde ve uluslararası yardım ve müdahale ekiplerinin yerinde koordinasyonu konusunda ulusal yetkililere destek verir. UNDAC üyesi ülkeler ve örgütler, kalifiye personeli belirlemek, hazır etmek ve bu personelin eğitimi ve harekete geçirilmesi ile ilgili tüm maliyetleri karşılamak ile yükümlüdür. Üye ülkeler, UNDAC ile ilgili konularla ilgilenmek üzere, kendi ülkelerinde bir UNDAC bağlantı noktası görevlendirmek durumundadır. Üye ülkeler, aynı zamanda, OCHA'nın UNDAC gezici alarmlarını iletme amacıyla 24 saat çalışan bir gezici merkezi oluşturmak zorundadır (unocha.org).

3.2.5. Saha Operasyon Koordinasyon Merkezi (OSOCC)

UNDAC ekibi, Saha Operasyonlar Koordinasyon Merkezi (OSOCC) kurmaya hazır durumdadır. OSOCC'un amacı, uluslararası yardım ve müdahale sağlayanların koordinasyonunda yerel yetkililere yardımcı olmak ve bilgi yönetim ve değerlendirmesini kolaylaştırmaktır. Bu prosedürlerin bilincinde olan INSARAG eğitilmiş Search And Rescue (SAR) ekiplerinin, OSOCC'daki SAR operasyonları planlamasında yer alması beklenmektedir. UNDAC ekibi, OCHA Cenevre vasıtasıyla, uluslararası insani yardım ortaklığı (IHP) ülkelerinden destek modüller isteyebilir. Destek modülleri, sağlık önlemleri, telekomünikasyon, ofis olanakları, konaklama, ulaşım ve yemek gibi ilave kaynakları sağlamak üzere tasarlanmıştır (unocha.org).

3.2.6. Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü (NATO)

1949 yılında Kuzey Atlantik Paketi'nin kuruluşundan bu yana, vatandaşların korunması üye ülkelerin en büyük kaygılarından biri olmuştur. Günümüzde sivil

koruma komitesi (CPC) olarak adlandırılan sivil savunma komitesi (CDC) 1951’de kurulmuştur (nato-pa.int).

Bu komitenin ana görevi, sivil koruma alanındaki ulusal çalışmaların uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlamaktır. Komitede paktın tüm üye ülkeleri, sivil korumadan sorumlu ulusal bakanlık temsilcileri ile temsil edilmektedir. CDC/CPC’nin başlangıçtaki çalışmaları, sivilleri savaşın etkilerine karşı korumak üzerine yoğunlaşmakla birlikte, yıllar geçtikçe, sivillerin doğal ve teknolojik afetlere karşı korunması üzerine odaklanmıştır. 1994 yılında barış için ortaklığın başlamasıyla, NATO ortak üye ülkeleri ve barış için ortaklığa katılan ülkeler arasındaki işbirliği, sivil koruma ve afet yardımı konularında başlamıştır (Gülkan, Balamir ve Yakut; 2003: 33).

NATO Afet Politikasının kökleri, Hollanda ve Belçika’nın Kuzey Denizi’nden gelen büyük sellerle sarsıldığı 1953 yılına dayanmaktadır. Bu olaydan sonra, askeri ve sivil savunma imkânlarını kullanarak barış zamanında meydana gelen bir afet halinde uluslararası yardımların nasıl organize edileceği konusunda Pakt içerisinde tartışmalar başlamıştır. Buradaki temel fikir, savaş zamanında halkları korumak için tasarlanan birçok sivil koruma gücünün daha barışçıl amaçlar için de kullanılabileceğiydi.

Sivil koruma ve afet yardımı, Sivil Acil Durum Planlama (CEP)’in temel bileşenlerinden biri olmuştur. CEP barış için ortaklık programının en büyük askeri olmayan yardımcısıdır. Birçok üye ülke CEP faaliyetlerini kendi bireysel ortaklık programlarına dâhil etmişlerdir. Bu çalışmaların ışığında, Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi (EAPC), uluslararası afet iyileştirme alanında uluslararası işbirliğinin önemini tanıyan ve uluslararası afet yardımı alanında öncü örgüt olan BM’e bir destek olarak, EAPC alanında çalışan ve Avrupa-Atlantik afet yardım gücü olarak adlandırılan bölgesel bir oluşuma gidilmesi yolundaki öneriyi 1998 tarihinde onaylamıştır (nato-pa.int).

3.2.7. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay

Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC), merkezi İsviçre’nin Cenevre şehrinde bulunan özel ve bağımsız bir insani yardım örgütüdür. 1863 yılında kurulmuş olan ICRC, faaliyetlerini Uluslararası İnsani Yardım Kanunu maddelerine dayandırmaktadır ve siyaset, din ve ideoloji alanlarında tarafsızdır. Uluslararası Komite; hareketin temel ilkelerini yaygınlaştırır, şartları sağlayan yeni kurulan ulusal toplulukları tanır, Uluslararası İnsani Yardım Kanununun izlenmesi, geliştirilmesi ve tanıtılması için

çalışır, silahlı çatışmaların, iş çatışmaların ve bunların sonuçlarının askeri ve sivil kurbanlarının korunmasını sağlar ve buna destek verir (Çakır, 2007: 78).

Cenevre Konvansiyonu'na göre, ICRC delegeleri hastaneleri, kampları, işyerlerini, hapishaneleri ve savaş tutsaklarının tutulabileceği diğer yerleri ziyaret edip, fiziksel ve psikolojik gözaltı koşullarını inceler ve mahkûmlara, gözaltındakilere ve bu kişilerin ailelerine iyileştirme malzemeleri tedarik eder. ICRC, aynı zamanda, çatışmalardan kaynaklanan salgın hastalıklar ile sağlığa uygunluk ve beslenme yetersizliği gibi genel sağlık problemlerine yönelik olarak, olaydan etkilenen sivil topluma tıbbi destek ve iyileştirme malzemeleri de vermektedir. Kurbanların çoğu kalıcı olarak özürlü kaldıklarından, ICRC, bu kişilere ameliyat, fizik tedavi ve iyileştirme tedavisi sunmaktadır (kizilay.org.tr).

Savaş zamanında yaralı ve hastalara hizmet veren askeri tıp personeline yardım hizmeti vermesi için oluşturulmuş olan Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra faaliyetlerini yaygınlaştırmış ve herhangi bir çatışma nedeniyle tahrip olmuş toplumların acil tıbbi ve toplumsal ihtiyaçlarına karşılık verecek bir şekil almıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ulusal derneklerin faaliyet alanı daha da genişlemiş ve sanayi ülkelerinde uyuşturucu bağımlılığı, işsizlik ve suç gibi yeni sosyal problemlere eğilmeye başlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde, yeni kurulan ulusal dernekler, bebek hastalıklarıyla savaş, sağlık eğitimi, aşı kampanyaları ve tıp ve sosyal yöneticilere eğitim sağlamak suretiyle kamu sağlığı ve sosyal refah alanında çalışmaya yönelmişlerdir (ifrc.org).

Savaş alanında yaralanan ya da hastalanan askerlere hiçbir ayırım gözetmeksizin yardım etmek arzusundan doğan Kızılay Derneği, ilk olarak 11.06.1868 tarihinde “Mecruhin ve Mardayı Askeriyeye İmdat ve Muavenet Cemiyeti” adıyla kurulmuş, 14.04.1877’de “Osmanlı Hilaliahmer Cemiyeti”, 1923’te Cumhuriyet’in ilanından sonra “Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti”, 1935’te “Türkiye Kızılay Cemiyeti” ve 1947’de de “Türkiye Kızılay Derneği” adını almıştır (kizilay.org.tr). Derneğin 19.02.2009 tarih ve 27146 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü”nün 6. maddesinde Kızılay’ın amacının her koşulda, her yer ve zamanda, hiçbir ayırım yapmaksızın ve her ne sebeple ortaya çıkarsa çıksın, insanların acılarını dindirmek, korunmasız insanlara yardım etmek, insan hayatını ve sağlığını koruyarak onun kişiliğine saygı gösterilmesini sağlamak ve insanlar arasındaki karşılıklı anlayışı,

dostluğu, saygıyı, işbirliğini ve sürekli barışı geliştirmeye destek olarak insan onurunu korumak olduğu belirtilmiştir.

Tüzüğün 7. maddesinde de derneğin afet durumlarında ve sosyal yardım ile ilgili görevleri sayılmıştır. Meydana gelen afetlere imkânları dâhilinde müdahalede bulunmak, afet durumlarında yasaların kendisine tanıdığı çerçevede içerisinde ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yaparak afetlere müdahale etmek, her türlü afete karşı imkânlar ölçüsünde müdahale edebilmek için gerekli kurumsal hazırlığı yapmak, afetler konusunda eğitim çalışmalarında bulunmak, ülkenin afet riskleri doğrultusunda uygun yerlere bölgesel ve yerel afet müdahale ve lojistik merkezlerini kurmak görevlerinden başlıcalarıdır.

3.2.8. Uluslararası Sivil Savunma Örgütü (ICDO)

Uluslararası Sivil Savunma Örgütü (ICDO), merkezi Cenevre'dedir ve genelde Afrika, Ortadoğu ve Doğu Avrupa ülkelerinden oluşan 46 üyesi bulunmaktadır. Örgüt, hem afetleri önlemek hem de meydana geldiklerinde müdahale etmek için ulusal sivil savunma yapıları arasında uzman değişimi, kurtarma faaliyetlerinin koordinasyonu gibi karşılıklı yardım uygulamalarını koordine etmektedir. Acil durumların yönetimi ile ilgili ikili ve çok taraflı anlaşmalar mevcut olsa da, bu sorunla ilgili evrensel bir konvansiyon yoktur ve devletlerin egemenliklerine ve sivil savunmanın ulusal tanımlarındaki farklılıklara bağlı olan idari kısıtlamalar, uluslararası işbirliğini frenlemekte olup, bunun sona erdirilmesi gerekmektedir. Örgüt, doğal veya insan yapımı afetlerin önlenmesi, hazır bulunma veya müdahale boyutlarını kapsayan sivil savunma alanında devletlerarasındaki işbirliğini teşvik etmek ve kolaylaştırmak amacıyla, 2000 yılında sivil savunma ile ilgili bir çerçeve anlaşması yayınlanmıştır (icdo.org).

3.3. Kriz Yönetimine İlişkin Ülke Uygulamaları

Bu bölümde dünyada bazı ülkelerin kriz yönetimi uygulamaları incelenmiştir.

3.3.1. Federal Devletlerde Kriz Yönetimi

Bu bölümde bazı federal devletlerdeki kriz yönetimi uygulamalarına yer verilmiştir.

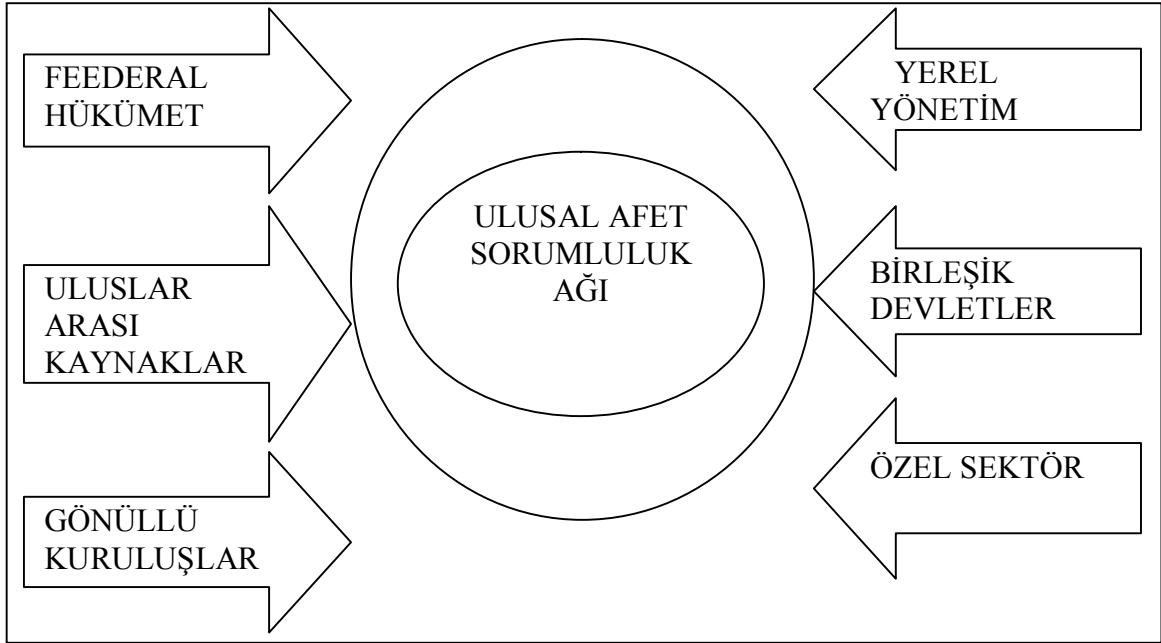
3.3.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kriz Yönetimi

Bir kıta ülkesi olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) dünyanın en geniş yüzölçümüne sahip olan ve en fazla nüfusu olan ülkelerden biridir. Geniş yüzölçümü ve coğrafi konumu nedeniyle doğal afetlerin sıklıkla görüldüğü ABD'nin sanayi toplumu olması ise teknolojik afetlerin yaşamasına neden olmaktadır.

ABD'de yaşanmakta olan doğal ve teknolojik felaketlerin ülke insanı ve ekonomisine verdiği zararlar çok büyük oranlara çıkmaktadır. Sadece son 100 yıl içinde yaşanan doğal afetlerin (özellikle deprem, tayfun ve kasırgaların) ülke ekonomisine yüz milyarlarca dolar zarar verdiği, 2005 yılında yaşanmış olan Katrina Tayfunu'nun ise, tam olarak açıklanmayan rakamlara göre 1000'in üzerinde can aldığı bilinmektedir. 1975-1998 yıllarını kapsayan çeyrek yüzyıllık süre içerisinde ABD' de yaşanmış olan doğal afetlerde yaklaşık 9000 can kaybı olduğu, 300 milyar doların üzerinde de maddi kayba uğranıldığı tespit edilmiştir (Cutter, 2001: 80).

ABD'nin afetlere karşı olan bu korunmasızlığı ve afetlerden kaçınamaması gelişmiş bir kriz yönetim yapılanması ve güçlü bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. Yerel ve eyalet yönetimlerinin yanı sıra ulusal düzeyde de çalışma yapacak bir kriz yönetimi örgütlenmesine gidilmiştir.

Şekil.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde Kriz Yönetimine Katılan Aktörler



Kaynak: (FEMA, 2013).

ABD’de Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

ABD’de kriz yönetim sisteminin tarihsel süreç içerisindeki gelişimi incelendiğinde yasal ve yönetsel düzenlemelerin önemli rol oynadığını görülmektedir. Önemli afetlerden sonra afetin zararlarını ortadan kaldırmak ve afet sonrası çalışmaları organize etmeye yönelik yasalar çıkartılmıştır. Yasal düzenlemelerle oluşturulan proje ve politikalar esas olarak o afette yaşanmış olanların üzerine bina edilmiş ve afet sonrası çalışmalara göre düzenlenmiştir.

ABD’de Federal Hükümetin afet sonrası yardım çalışmalarına katkıda bulunmasıyla ilgili ilk yasal düzenleme 1803 yılında yapılmıştır. Bu tarihte çıkarılan bir yasa ile New Hampshire’da meydana gelen büyük yangının ardından sağlanacak yardımlar düzenlenmiştir. Bu yasanın ardından gelen yüzyıl boyunca değişik doğal afet türlerine müdahale edebilmek ve afet sonrası yardım çalışmalarını sağlayabilmek amacıyla 100 den fazla yasa yürürlüğe konmuştur. 1916 yılında ise, ulusal düzeyde görev yapmak üzere ulusal savunma konseyi kurularak, afet yönetimi ve sivil savunma faaliyetlerinin kurumsal düzeyde yürütülmesine başlanılmıştır (Uzunçubuk, 2005: 57).

Bu yıldan 1958 yılına kadar aynı işlevleri göreceк birden çok yapılanma ortaya çıkmış ancak bu farklı yapılanmaların birleştirilmesi ve fonksiyonlarının koordine

edilmesi ihtiyacı görülmesi üzerine, 1958 yılında tek bir yapılanmaya gidilerek ABD Başkanının yönetim çatısı altında Sivil Savunma Seferberlik Dairesi kurulmuştur (Akyel, 2007: 52).

Ulusal düzeyde kriz yönetimi örgütlenmesini yerine getirmek üzere merkezde federal hükümet bünyesinde ABD Başkanına bağlı kriz yönetimi örgütü olarak Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi (Federal Emergency Management Agency- FEMA) adlı örgüt kurulmuştur.

Yerel düzeyde ise, eyaletlerin ve diğer alt yerel yönetim birimlerinin kendi acil durum yönetimi veya kriz müdahale birimleri mevcuttur. FEMA, ABD’de ulusal düzeydeki tüm kriz türleriyle mücadele etmek ve krizi yönetmekle yetkilidir. Kriz öncesinde, kriz esnasında ve kriz sonrasındaki çalışmaları yönetir ve koordine eder. FEMA her türlü krize müdahale etmemektedir. Bir krizin eyaletin kaynaklarını aşması ve valinin de federal yardımı talep etmesi gerekmektedir. Zarar tahmini yapıldıktan sonra başkan federal kriz ilan etmekte ve böylece federal hükümetin krizle ilgili bütçesi serbest bırakılmaktadır (fema.gov).

Soğuk savaş yıllarında ve sonrasında ise savaşın vereceği zararlardan afetlerin doğuracağı risk ve zararlara doğru bir yöneliş görülmektedir. 1979 yılında FEMA’nın kurulmasıyla birlikte ise bu anlayış yenilenerek güçlendirilmiş, afetlere hazırlıklı olma ve afete müdahale kavramını kapsayan bir kurumsallaşma ortaya çıkmıştır. Soğuk savaş sonrası sivil savunma ve kriz yönetimi anlayışındaki değişimler yeni bir yapılanmaya gidilmesi ve kurumlar arası dağınıklığı ortadan kaldırmak ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyacı gidermek, afetlere hazırlıklı olma, afete müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmalarını yürütmek üzere tüm ülke düzeyinde görev yapmakla yetkili kılınan FEMA kurulmuştur. FEMA çalışmalarını biri başkentteki merkezi birim olmak üzere 10 coğrafi bölgede eyalet ofisleri vasıtasıyla yürütmektedir (fema.gov). Bütün bu yasal ve idari düzenlemelere karşılık acil durum ve afet yönetimi sistemi hala karmaşıklığını korumuştur. Bir afet anında 100’den fazla merkezi ve yerel kuruluş ve otorite afete müdahale etmek görevini üstlenmiştir.

Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi (FEMA)

FEMA; hazırlık, önleme, afete müdahale ve iyileştirme programlarını içeren kapsamlı, risk tabanlı acil durum yönetimi programı ile ulusun hayati altyapı

hizmetlerini korumak, can ve mal kayıplarını en aza indirmekle görevli bağımsız bir kurumdur. FEMA afetlerden kaynaklanan riskler ve afetlerin doğurduğu zararların eyalet veya yerel yönetimlerin gücünü aştığı zamanlarda bu yönetimlere yardım etmektedir. FEMA aynı zamanda ulusal güvenliğin tehlikeye düşmesi durumlarında yönetimin devamlılığını sağlamak için Federal Acil Durum Yönetimi çalışmalarını ve planlamasını koordine etmektedir (fema.gov).

FEMA kurulduğu 1979 yılından 11 Eylül 2001 tarihine kadar doğal afetlerle mücadeleye ağırlık veren bir görev yüklenmiştir. Afetlere hazırlık ve afet sonrası çalışmalar FEMA'nın görevlerinin ağırlık noktasını oluşturmuştur. 11 Eylül 2001 tarihinde New York'ta bulunan ikiz kuleleri hedef alan saldırılarından sonra ise ABD Yönetiminde teröre karşı ülke güvenliğini öne alan anlayış öne çıkmıştır. Bu yeni anlayışla paralel olarak yönetim yapısında yapılan değişikliklerle FEMA'nın görevleri arasında ülke güvenliği daha fazla ağırlık kazanmıştır (Kubalı, 2006: 10).

FEMA'nın acil durum ve afet ile ilgili faaliyetlerinin süreçleri krize hazırlanma, krize cevap verme, kriz sonrası iyileştirmeye yardım ve kriz riskini azaltma çalışmalarından oluşmaktadır. Çok geniş bir coğrafyada, modern toplumun karşılaştığı tüm kriz ve risk türleri ile mücadele etmek üzere kurgulanmış olan FEMA'nın görevleri şöyle özetlenebilir (Uzunçubuk, 2005: 57):

- Başkan tarafından ilan edilen afetlerde federal müdahaleyi koordine eder.
- Afet yöneticilerinin, kamu kurumlarının ve halkın afete hazırlanmasına yardım eder.
- Afet sonrasında afet olan yerlerin iyileştirilmesi için afet bölgesinde yaşamakta olan afetzedelere ve iş sahiplerine yardım eder.
- Gelecekte karşılaşılabilecek muhtemel afetlerden doğacak zararları azaltma çalışmaları yapar.
- Ulusal sel sigortası programını yönetir, sel riskini azaltma çalışmaları yapar.
- Amerika Ulusal Yangın İdaresini yönetir.

FEMA'nın Kriz Yönetim Anlayışı

Bu sistem; sadece kamu kaynaklarını (federal, eyalet v.b) değil, özel sektör ve gönüllü kuruluşların kaynaklarını da bir araya getirmektedir. Tüm afetler yereldir

düşüncesi, ABD’de kriz yönetimine yaklaşım mantığını en iyi özetleyen cümledir. Bu anlayışa göre, afet olduğunda afete ilk müdahale etmesi gereken ve afetin yönetiminden olay bölgesindeki yerel otorite sorumludur. Olaya ilk müdahalenin en yakın ve alt yerel otorite tarafından yapılmasıyla birlikte afetin büyüklüğü ve kapsadığı alan göz önüne alınarak bir üst yerel veya eyalet yönetimi afete müdahale etmektedir.

Krizlerin yerel nitelikte olduğunun kabul edilmesiyle birlikte, afete müdahale de ve krizin yönetiminde koordinasyon ve işbirliği de gerekli olmaktadır. Afetin yerel olması yaklaşımı doğrultusunda afetlere öncelikle eyalet hükümeti müdahale etmekte, ardından afetin büyüklüğü ölçüsünde federal hükümetin müdahalesi başlamaktadır. Afetin hacminin kapsamlı olması ve eyalet yönetiminin müdahale edebileceğinin üzerinde bir afet olduğuna eyalet valisinin karar vermesi durumunda federal devletten yardım talep etmesi gerekmektedir (Uluğ, 2007: 11-12).

ABD’de tüm yönetim birimlerinin kendi kriz müdahale veya acil durum yönetimi planları bulunmaktadır. Krize müdahalede kademeli olarak bu planlar devreye sokulmaktadır. Tüm bu çalışmalar sırasında ise FEMA’nın çalışmaları ve planları esas alınmakta ve koordinasyonu da yine FEMA tarafından sağlanmaktadır.

FEMA’nın Değişen Rolü ve FEMA’ya Yöneltilen Eleştiriler

11 Eylül 2001 tarihinde New York’taki Dünya Ticaret Merkezinin ikiz kulelerinin bir terörist saldırıya maruz kalmasıyla birlikte ABD’de acil durum ve kriz yönetimi sistemlerinde soğuk savaş dönemi anlayışına dönülmüştür. Bu anlayışta krize müdahale ve mücadele ile birlikte ülke güvenliği ve dış saldırılara karşılık verme yaklaşımı öne çıkmıştır.

Bu yaklaşımla birlikte FEMA’nın sadece afete hazırlık ve afetle mücadeleye yoğunlaşan anlayış ve yapılanmasında köklü değişiklik yapılmıştır. Yapılan yönetsel düzenlemeyle de, önceden direkt olarak başkana bağlı olan FEMA yeniden oluşturulan iç güvenlik bakanlığının bağlısı durumuna getirilmiştir. Sadece afetlere hazırlık ve afetle mücadeleye yönlendirilmiş olan FEMA’nın personel, teşkilat ve finansal kaynakları da güvenlik ve sivil savunmaya yönlendirilmiştir (fema.gov).

FEMA’nın yapılanması ve fonksiyonlarındaki bu köklü değişiklikle birlikte ilk yıllarda takdir toplayan FEMA, daha sonraki aşamada 2005 yılındaki Katrina ve Rita tayfunları gibi ülkede görülen ciddi doğal afetlerde yetersizlik göstermiştir. FEMA,

1989 yılındaki Hugo Kasırgasında, 1992 yılındaki Andrew Kasırgasında ve Loma Prieta depreminde de afete müdahalede yavaş kaldığı eleştirilerini almıştır. Bu afetlerde FEMA yetkililerinin yerel kamu otoritelerinin yardım taleplerine hızla cevap verme yerine, eyalet valisinin resmi yazıyla talebini beklediği görülmüştür (fema.gov). FEMA'nın yapılanmasındaki değişikliğin gerçek hayata yansımadaki görülen yetersizlikler ve olumsuzluklar, FEMA'ya yönelik ciddi eleştirileri de beraberinde getirmiştir.

Özellikle kaynakların doğal afet dışı faaliyetlere harcanması afet anında kaynak yetersizliğinin ortaya çıkmasıyla kendini göstermiştir. Personelin de afetten başka alanlara aktarılmış olması ise, afet sonrasında yapılan çalışmalarda personel yetersizliği görülmesi sonucunu doğurmuştur. Buna ek olarak FEMA kadrolarına yapılan personel atamalarında kriz yönetimi konusunda yeterli tecrübesi olmayan fazla sayıda politik memurun olmasının da personel seçiminde yanlışlık yapıldığına örnek gösterilmiştir. Artan eleştiriler karşısında FEMA kendi yapısını ve bakış açısını yeniden değerlendirme yoluna gitmektedir.

3.3.1.2. Rusya Federasyonu'nda Kriz Yönetimi

İklim açısından Kuzey Kutbuna yakın toprakları bulunan Rusya Federasyonu'nda uzun ve sert kış mevsimi yaşanmakta, afet boyutuna varan iklim olumsuzlukları görülmektedir. Nükleer silahlanma ile birlikte katılmış olduğu Birinci ve İkinci Dünya savaşları Rusya'nın çok ciddi insan ve ekonomik kayıplar vermesine neden olmuştur. Rusya'nın geniş topraklarında yaşayan pek çok ulusun toprak ve bağımsızlık talepleri Rusya'nın iç huzursuzluk ve çatışmalar yaşamasına neden olmaktadır. Bu çatışma ortamı yer yer acil durum uygulaması gerektiren seviyelere ulaşmaktadır.

Soğuk savaş döneminde dünyanın iki süper gücünden biri olan Sovyetler Birliği silahlanma ve ekonomik kalkınma yarışına ABD ile birlikte devam etmiş, bu amaçla çok sayıda nükleer enerji ve silah üretecek tesisleri kurmuş ve işletmiştir. Bu tesisler önce Sovyetler Birliği ve günümüzde ise Rusya Federasyonu'nda yaşayan insanlar açısından ciddi felaketlerin yaşanması ve teknolojik risklerle karşı karşıya kalma sonucunu doğurmuştur (Porfiriev, 1998: 131).

Rusya'nın tarihsel gelişimi sosyo-ekonomik ve etnik yapılanması ile jeopolitik konumu afet ve felaketlerle yüz yüze gelmesi neticesi doğurmaktadır. Bu nedenlerle

Rusya’da kriz yönetimi yapılanması kendine özgü şartlarını da içerecek şekilde zaman içinde gelişerek günümüze kadar gelmiştir.

Rusya Federasyonu’nda Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

Eski Sovyetler Birliği yönetim sistemi içerisinde 1980’li yıllardan önceki soğuk savaş döneminde pek çok batılı devlette olduğu gibi doğal ve teknolojik afetlerle ilgili düşünce ve teşkilatlanma ulusal sivil savunma stratejisi ve örgütü içerisinde düşünülmüştür. Bu düşünce doğrultusunda politik ve ideolojik önceliklerinden de etkisiyle sivil halkın ve stratejik tesislerin düşman saldırılarına karşı (özellikle de nükleer saldırılara karşı) korunması ön planda olmuştur.

Bu anlayışın doğal sonucu olarak Sivil Savunma afetle mücadele yapılanması askeri sistemin bir parçası ve alt birimi şeklinde düşünülmüş ve askeri sistem içerisinde yapılanmıştır. Bunun sonucunda sivil savunma sistemi Savunma Bakan Yardımcısının sorumluluğuna verilmiş ve askeri sisteme paralel ve benzer şekilde örgütlenmiştir (<http://en.mchs.ru/>).

26 Nisan 1986 tarihinde meydana gelen Çernobil Reaktör Kazası ve faciada yaşananlar eski Sovyetler Birliği’nde acil durum ve felaket yönetimi anlayışında değişime gitmek zorunluluğunu getirmiştir. Bu zorunluluklarla birlikte savaş zamanında değil barış zamanında halkı ve ülkeyi doğal ve teknolojik afetler ile ve tehlikelere karşı koruma anlayışına geçilmiş, bu anlayışla uygun olarak da radikal örgütsel değişime gidilmiştir. (Porfiriev, 1998: 112-114).

1989 yılından önce eski Sovyetler Birliği devlet yapısının içerisinde Devlet Acil Durum Komitesi (State Emergency Committee of the Soviet Union) kurulmuştur. Bir yıl sonra ise aynı teşkilata paralel yapılanmayla Rusya Federasyonu bünyesinde Bakanlar kuruluna bağlı kısaca EMERCOM (Emergency Control Ministry) olarak adlandırılan bir acil durum komitesi oluşturulmuştur. Sovyetler Birliği’nin dağılması ile birlikte ise Rusya Federasyonu bünyesinde kurulmuş olan bu teşkilat acil durumlar ve afetlerle ilgili çalışmaları yürütmeye başlamıştır. 1994 yılında çıkarılan Federal Acil Durum yasası ile de EMERCOM bakanlık şekline dönüşmüştür (adrc.or.jp).

EMERCOM ve Birleştirilmiş Devlet Sistemi

Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra kurulan Rusya Federasyonu’nda önce 1990 yılında Rusya devlet başkanının emriyle, ardından 1992 yılında hükümet

düzenlemesi ile Rusya Federasyonu Sivil Savunma, Acil Durumlar ve Doğal Afetlerden Korunma Kurumu (Russian Federation For Civil Defense, Emergencies and Natural Disaster Response-EMERCOM) kurulmuştur. Bu kurumun kuruluş amacı ve görevi Rusya'nın acil durum ve afetten korunma düzenlenmesini yapmak ve çalışmalarını yürütmektir. Yine aynı yıl içerisinde acil durum ve afet çalışmaları kararlarını almak üzere bir güvenlik konseyi kurulmuştur. Bu konseye Rusya Devlet Bakanı başkanlık etmekte olup Genelkurmay Başkanı da kurulun üyesidir. Kurulun diğer üyeleri ise; Acil Durum, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Adalet, Federal Güvenlik Hizmetleri Bakanları ile Güvenlik Konseyi sekreteridir (adrc.asia).

Bakanlık, çok deneyimli ve gelişmiş ülkelerin, NATO'nun, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletlerin ilgili acil durum kurum ve kuruluşları ile çok yönlü işbirliğini geliştirmektedir. Rusya EMERCOM'u bu yönde Rus Dışişleri Bakanlığı ile yakın olarak çalışmaktadır. İkili ve çoklu eyaletler arası birtakım anlaşmalar hazırlanarak bugün çoğu Bağımsız İngiliz Devletleri topluluğu üyeleri ülkeleri ve diğer yabancı ülkeler (Almanya, İtalya, Fransa, İsviçre, ABD, Bulgaristan vb.) ile imzalanmış ve yürürlüktedir.

Rusya EMERCOM'u, ulusal personel eğitiminde olduğu gibi bu amaçlar doğrultusunda uluslararası kurtarma ve insani yardım çalışmalarındaki değişik ulusal faaliyetleri koordine eden ilgili uluslararası kurum ve kuruluşlar ile oldukça yakın işbirliğinde bulunmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar, BM Toplumsal Olaylar Dairesi (UN DHA), BM Mülteci Yüksek Komiserliği (UNHCR), Uluslararası Sivil Savunma Kuruluşu (ICDO) şeklinde sıralanmaktadır. Aynı zamanda Rusya EMERCOM'u, Acil Müdahale için Askeri ve Sivil Savunma Yatırımları, Dünya Gıda Programı, Chernobyl, Dünya Yardımı ve Ruanda ve Eski Yugoslavya gibi bölgesel yerlerde, dünya çapında uzun vadeli programların ve projelerin uygulanmasında uluslararası işbirliğinin belirlenen alanlarında faaliyet göstermektedir.

1995 yılında, Rusya Ulusal Acil İnsani Müdahale Kolordusu kurulmuştur. Bu Kolordu, BM standartları ile tamamen uyumlu olarak dünyanın herhangi bir bölgesinde bağımsız olarak çalışabilecek kapasitededir. Rusya EMERCOM'u, Kolordunun yönetiminin ve eşgüdümünün odak noktası olmaya başlamıştır. Rusya EMERCOM'unun başlıca görevleri şunlardır (Uzunçibuk, 2005: 83):

- BM ve diğer uluslararası insani yardım kuruluşları ile çalışma ilişkilerinin tesisi ve geliştirilmesi,
- Kolordu için çağdaş geliştirilmiş makine ve teçhizatın temin edilmesi,
- Dış ülkelerde acil durumların meydana gelmesi durumunda havadan taşınan görev birliklerinin hareketlerinin koordinasyonu,
- Rusya'nın ilk yardım talebinin insani yardım çalışmalarının yürütülmesinde tanıtımı ve geliştirilmesi,
- Rusya EMERCOM'unun sorumlulukları içinde dünya ekonomi sistemine Rusya bütünleşmesini sağlamak amacıyla gereken çekici yatırımların desteklenmesi.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHRC) ile imzalanmış sözleşmeye göre Rusya EMERCOM'un insani yük araç konvoyları, üç yıldan beri eski Yugoslavya'da yerini değiştirmiş insanlara ve mültecilere, ve Bosna-Hersek'teki kuşatılmış ailelere insani yardım dağıtmıştır. Benzer konvoylar, Tanzanya ve Zaire'de binlerce insan yaşamını kurtarmış ve Afrika ülkeleri ile işbirliğinin yenilenmesine temel oluşturmuştur. 1997-1998 yıllarında, Rusya EMERCOM'u yabancı bilim adamları ile birlikte, kurtarma makineleri ve aletleri, sismoloji ve uzaydan izleme alanındaki diğer ileri araştırmaları ve yeni havacılık ileri teknolojilerini gerçekleştirilmesi çalışmalarına devam etmektedir (adrc.asia).

Rusya'da afet ve acil durumları önleme ve müdahale ile ilgili Birleştirilmiş Devlet Sisteminin görevleri ise şunlardır (Çakır, 2007: 46):

- Afet ve acil durumlara karşı halkın ve bölgelerin korunması alanında devletin uzmanlığının, yönetiminin ve kontrolünün yerine getirilmesi,
- Afet ve acil durumlara karşı nüfus ve bölgelerin korunması ile ilgili yasal ve ekonomik düzenlemelerin yürütülmesi ve hazırlanması,
- Afet ve acil durumların önlenmesi konusunda bilimsel teknik programlar ve amaca yönelik uygulamanın yapılması,
- Afet ve acil önleme ve müdahale için tahsis edilmiş güçlerin ve mal varlığının aktiflerin temin edilmesinde hazır beklenmesi, desteklenmesi,

- Afet ve acil durumlara karşı nüfus ve bölgelerin korunması konusunda bilginin toplanması ve işlenmesi, karşılıklı alınıp verilmesi ve üst makamlara gönderilmesi,
- Afet ve acil durumların meydana gelmesi halinde yapılacak işler hakkında halkın haberdar edilmesi,
- Afet ve acil durumlardan dolayı ortaya çıkan olası sosyal ve ekonomik sonuç ve etkilerin tahmin edilmesi ve değerlendirilmesi,
- Afet ve acil müdahale için mali ve maddi kaynakların yedeklerinin toplanması,
- Afet ve acil durumların zarar azaltılması ve müdahale edilmesi,
- Afet ve acil durumlarda, insani yardımların yürütülmesinin bir sonucu olarak zarar gören nüfusa sosyal koruma önlemlerinin alınması,
- Afet ve acil durumlara karşı nüfus ve bölgelerin korunması alanında uluslar arası işbirliğinin yapılması.

Rusya Acil Durumlar Bakanlığı

Acil Durumlar Bakanlığı, kurulduğundan beri geçen süre içinde, insan hayatını kurtarmayla ilgili sonuçlanan birçok operasyonu gerçekleştirmiştir. Rusya EMERCOM'u yönetici gücün federal bir parçasını temsil etmekte ve tam anlamıyla aşağıdaki görevleri yapmaktadır (Russia Country Report, 1999: 1-13):

- Nükleer afet ve kazalar dâhil, sivil koruma, acil durumların önlenmesi ve müdahalesi alanında hükümete ait politika önerilerinin taslağının hazırlanması,
- Birleştirilmiş Acil Durumlar Önleme ve Müdahale Eyalet sisteminin işleminin ve daha iyi gelişmesinin sağlanması,
- Arama ve Kurtarma Hizmetinde olduğu kadar Rusya Federasyonu Sivil Koruması üzerinde kontrolün gerçekleştirilmesi,
- Acil durumların önlenmesi ve müdahalesi alanındaki faaliyetlerin yürütülmesi,

- Geniş ölçekli afetler, kazalar ve diğer acil durumların müdahalesiyle ilgili faaliyetler üzerinde kontrolün oluşturulması,
- Acil durumlara müdahale faaliyetleri için hükümet tarafından tahsis edilen, kaynakların yasal mali harcanması üzerinde denetimin yapılması,
- Acil durumların meydana gelmesi durumunda uygun reaksiyon ve hareketler için halkın hazırlıklı olması ve eğitimin örgütlenmesidir.

Rusya Acil Durumlar Bakanlığının belkemiğini oluşturan kurtarma birlikleri, kurtarma tugayları, mekanize sivil koruma alayları ve taburları, özel koruma şirketleri ile tahsis edilmiş helikopter filolarından meydana gelmektedir. Aynı zamanda bu birlikler, istihkâm, tıbbi, radyasyon, kimyasal ve biyolojik koruma gibi özel teçhizatlar ile donatılmıştır. Bugünlerde sivil koruma birlikleri, yüksek-engelleri aşabilme kabiliyetlerine sahip özel donanımlı araçlara ilaveten acil durum bölgelerindeki görevlerini yürütmek üzere acil kurtarma aletleri ve modern cihazları ile de teçhiz edilmiştir (Russia Country Report, 1999: 1-13). Kurtarma çalışmaları esnasında, arama ve kurtarma kuruluşları, İçişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı birimleri ve birlikleri, sivil koruma ve acil durumların bölgesel karargâhları ile birlikte çalışmalarını eşgüdümlü olarak sürdürmektedir. Bununla birlikte, kazaların olması durumunda ilk yardımın sağlanması, doğadaki davranış kurallarıyla ilgili halkın eğitim programları gibi birçok görevi yerine getirmektedir. Rusya, sayıları 58'i bulan arama ve kurtarma kuruluşunu, çok hassas ve doğal afet ihtimali yüksek olan bölgelerinde toplamıştır (adrc.asia).

Merkezi Seyyar-Hava Kurtarma Birliği (TSENTROSPAS)

Rusya EMERCOM'unun en önemli kuruluşu, 1992 yılında tekrar oluşturulan Merkezi Seyyar-Hava Kurtarma Birliği (Central Airmobile Rescue Detachment-TSENTROSPAS)'tır. TSENTROSPAS'ın başlıca hizmetleri şunlardır (<http://en.mchs.ru/>):

- Kurtarma,
- Kurtarma çalışmalarına lojistik destek,
- Hava desteği,
- Ulaştırma,

- Bilgi ve iletişim,
- Keşif seferi,
- Hava araçlı hastanedir.

TSENTROSPAS aynı zamanda, afetin veya acil durumun olduğu yerde kurulacak seyyar hava hastanesinin malzeme ve teçhizatını, tasnif edilmiş diğer yükleri havadan paraşütle atma yeteneğe de sahip bir birliktir. TSENTROSPAS, afetten etkilenen kişilerin bölgeden alınması, arama ve kurtarma faaliyetlerinde kullanılan yüksek engelleri aşabilen özelliklere sahip araçlar dahil, Mi-8 ve MBO-105 tipi helikopterleri, uydu, yaşam destek aletleri ve ileri teknoloji ürünü özel uzmanlık cihazı ile donatılmıştır (adrc.asia).

Sivil Korunma Akademisi

1992 yılında kurulan Sivil Korunma Akademisi, sivil korunma alanında önde gelen düzenli eğitim veren bir bilim merkezidir. Akademide, matematiksel öğretim gören mühendisler, acil durumlarda görev alacak sivil korunma mühendisleri, eyalet ve belediye yönetimindeki profesyoneller eğitilmektedir.

Çoğunlukla bilimsel araştırmalar bir yerde toplanmakta, Akademinin öğretim üyeleri, ekonomi seferberliğine hazırlık, sanayi tesislerinin güvenliği, doğal afet ve acil durumlar ile kaza zararlarının azaltılması, önlenmesi ve müdahalesi alanında halkın korunması ve yaşam desteği ile ilgili konularda ulusal ve uluslararası deneyimleri işlemekte, değerlendirilmekte ve çalışmaktadırlar. Akademiden mezun olanlar, değişik bakanlıklar, federal ve belediye afet ve acil durum yönetme kurullarında çalışmakta ve yüksek eğitim-öğretim tesislerinde ve sivil koruma güçlerinde görev yapmaktadır. 1995 yılından beri Akademi, “BM Toplumsal Olaylar Dairesi ve Uluslararası Sivil Savunma Kurulu”na kabul edilen programlara göre sivil savunma alanında profesyonel becerilerini geliştirmek amacıyla yabancı uzmanları da eğitmektedir (Russia Country Report, 1999: 1-13).

Rusya Uluslararası Kurtarıcılar Eğitim Merkezi

Sivil Korunma Akademisinin yapısal bir dalını temsil eden ve acil kurtarma kuruluşlarında görev yapan uzmanlar ile kurtarıcıların profesyonel becerilerinin geliştirilmesi ve eğitimi ile ilgili faaliyet gösteren eğitim merkezi 1996 yılında Moskova yöresinde, Noginsk kasabasında açılmıştır. Acil kurtarma çalışmalarının tatbikatlarını

yapmak amacıyla değişik türdeki acil durumların (harap olmuş, yüksek katlı binaların enkazı, araç kazaları, yangınlar vb.) simule edildiği eğitim alanına benzer şekilde eğitim merkezi de modern eğitim tesisleri ile donatılmıştır (Akyel, 2007:60).

Merkezin eğitimcileri, pratikte ve de bilimsel ve eğitim faaliyetlerinde son derece deneyimli, üst seviyede profesyonel kişilerden oluşmaktadır. Eğitim yöntemi, uluslararası yasalar esas alınarak Rusya EMERCOM'un uzmanları tarafından hazırlanmıştır. Eğitim zamanının yaklaşık % 70'i yangınla mücadele, tıbbi ve psikolojik öğretim dâhil pratik tatbikatlara ve diğer % 30'u teorik derslere ayrılmıştır (Russia Country Report, 1999: 1-13).

Kriz Yönetimi Alanında Yararlanılan Elemanlar

Rusya Federasyonu, kriz yönetimi alanında son derece gelişmiş elemanlardan faydalanmaktadır.

Kitle İletişim Kuruluşları

EMERCOM, kitle iletişim kuruluşları ile yakın temas içinde çalışmaktadır. Bakanlığın talebi üzerine "TV-Koruma" isimli bir TV programı ve "Hayatta Kalma Okulu" olarak adlandırılan özel bir radyo programı hazırlanmış ve düzenli olarak yayınlanmıştır. Bu programlarda, olağanüstü durumlarda kişilerin doğru davranış biçimleri açıklanmaktadır. Bununla birlikte Bakanlık, afet ve acil durumlar karşısında halkın yapması gereken faaliyetlerin bilgilendirilmesini arttırmayı amaçlayan basılı yayınları desteklemektedir.

Lider Bilgi-Seyrüsefer Sistemi

Bakanlık Özel Merkezi, kurtarma operasyonlarında kullanılan seyrüsefer teçhizatına birleşik teknoloji yaklaşımı uygulamaktadır. Çağdaş Rus ve yabancı teknolojilerini içeren "Lider Bilgi-Seyrüsefer Sistemi (Leader Info-Navigation System) U" programı tamamlanmıştır. İnsani yardım konvoylarının güvenliği özel olarak donatılmış koruma araçları ile sağlanmaktadır. Çeçenistan, Gürcistan, eski Yugoslavya ve Ruanda'ya gönderilen insani yardım konvoyların güvenliğinde bu tür araçlar kullanılmıştır (Çakır, 2007: 46).

Robotik Sistemler ve İnsansız Hava Araçları

Arama kurtarma çalışmalarında en temel öncelik yaralıların yerlerini tespit etmek ve bu yeri doğru kazma vb. işlevleri gerçekleştirmektir. Üzerinde sensörler olan bir robot enkaz mekânına gider ve üzerindeki özel delici sistem ve sensörler yardımıyla enkaz altındaki yaralıyı bulur ve bulduğu anda ekrandan robotu izleyen kurtarma ekibi de yaralıya ulaşır. Rusya, arama-kurtarma faaliyetlerinde robotik teçhizat ve insansız hava araçları da kullanmaktadır.

Robotik teçhizat, Bakanlığın kurtarıcı personeline de yardımcı olmaktadır. Arama-kurtarma faaliyetlerinde kullanılan ve üzerinde sayısal foto kamera bulunan Pronya isimli uçak, insansız yönlendirilen bir hava aracıdır. Yüksek hassasiyette fotoğraf çekimi ile Pronya, su taşkınlarında, çığ düşmelerinde ve diğer acil durumların sonucunda etkilenen kişilerin aranmasında yardımcı olabilmektedir (Russia Country Report, 1999: 1-13).

Havacılık Hizmetlerinden Yararlanma

Rusya EMERCOM'unun son zamanlarda elde edindiği deneyimler, havacılık unsuru olmaksızın afet ve acil durumlara müdahalede herhangi bir ciddi görevin pratik olarak yapılmasının mümkün olamayacağını göstermiştir. Rusya'da afet ve acil durumların meydana geldiği olay yerlerine kurtarıcı personelin, teçhizatın, ilaç ve farklı yüklerin dağıtılmasında havacılıktan yararlanma önemli bir rol oynamaktadır.

Büyük orman yangın söndürme mücadelesinde, "IL76" tipi ağır nakliye uçaklarının kullanılabileceği değerlendirilmiştir. Bu kapsamda Devlet Havacılık Yatırım Bakanlığınca söz konusu uçakların beş tanesi, 42 metric ton (mt) su veya yangın söndürme sıvısını alan özel tanklar ile donatılmıştır. 1996 yılında da bu uçaklar, Volgograd yöresindeki petrol depolarında çıkan yangının söndürülmesine katıldığı gibi Khabarovsk bölgesindeki orman yangınlarına da müdahale etmiştir. Hâlihazırda "Ka-226A" tipi yeni acil kurtarma helikopteri mevcuttur (Russia Country Report, 1999: 1-13).

Özel Eğitimli Köpekler

Günümüzde özel olarak eğitilmiş köpekler olmaksızın arama-kurtarma çalışmalarının yürütülmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, Rusya'daki en yeni çalışmalardan biri de özel eğitimli köpeklerden yararlanmadır. Depremlerin ya da

patlamaların sonucu binaların yıkılması durumunda veya meydana gelen çığ düşmelerinde, enkaz veya göçük altındaki mağdurların aranmasında geniş çapta eğitilmiş köpekler kullanılmaktadır. Afet ve acil durumlarda kullanılan köpeklerin eğitiminde olduğu gibi, söz konusu bu yeni kuruluş, kurtarma köpeklerini eğiten kişilerin de eğitiminden sorumludur.

Bu kuruluş, Merkezi Kafkas dağlarında olan çığ düşmelerinde, Abakan yakınlarında meydana gelen uçak kazasında, Kaspiysk, Neftegorsk'daki depremde olduğu gibi, çok sayıdaki operasyonda mağdurları kısa sürede aramak ve kurtarmak amacıyla eğitilmiş köpekleri kullanmıştır. Aynı zamanda, arama-kurtarma operasyonlarında kullanılacak köpeklerin eğitilmesinde oldukça iyi deneyime sahip İsviçre, Avusturya, Fransa gibi yabancı ülkelerin kuruluşları ile iyi ilişkiler tesis edilmiştir (adrc.asia).

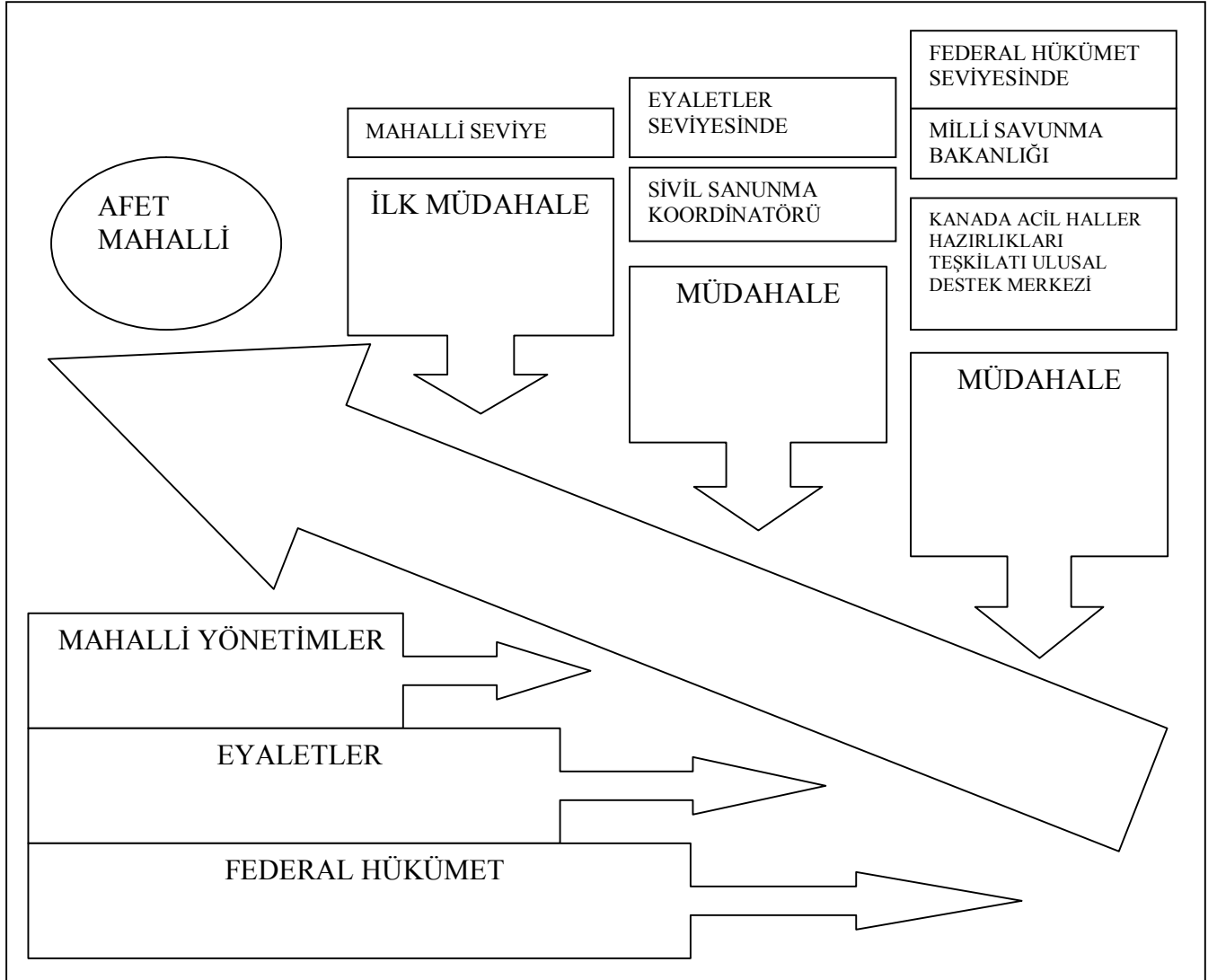
3.3.1.3. Kanada'da Kriz Yönetimi

Kanada'nın yüzölçümünün büyüklüğü ve coğrafi bölgeleri arasında ciddi farklılıkların bulunması nedeniyle afetlerle sık sık karşı karşıya gelmektedir. Son yüzyıl içerisinde afetlerin ve afetlerin doğurduğu maliyetlerin artmakta olduğu görülmektedir.

Kanada'da Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

Kanada'da afet ve acil durum kavramlarının yorumlanmasında net bir farklılık bulunmamaktadır. Bu anlayışın yansımasıyla, aynı yasal düzenlemeler ve teşkilatlanma yapısı ile acil durum ve afet yönetimi çalışmaları beraberce yürütülmektedir. Kanada'da acil durum ve afet yönetimini düzenleyen iki önemli yasa bulunmaktadır. Bu yasalar 1988 yılında parlamentodan geçirilerek yasalaşmış ve uygulamaya geçilmiştir. Yeni dönem yasaları ile soğuk savaş sonrası ortaya çıkan afete hazırlık ve müdahale ile kriz yönetimi yapılanması düzenlenmektedir (Sylves, Waugh, 1996: 71-74).

Şekil.5. Kanada’da Kriz Yönetimi



Kaynak: (Çakır, 2007: 48).

Acil durum yönetimini düzenleyen birincil yasa Federal Acil Durum Yönetimi Yasası'dır. Bu yasa ile acil durum yönetiminin temel kuralları ve öncelikleri düzenlenmekte, Federal Hükümete ulusal düzeyde krizlere müdahale yetkisi vermektedir. Merkezi hükümet bu yetkiyi kullanırken parlamentonun denetiminde ve yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Federal Acil Durum Yönetimi Yasası ülkenin karşılaşılabileceği acil durumları 4 ana başlıkta toplamaktadır. Bunlar (Çakır, 2007:46):

- Kamu Huzuru ile İlgili Acil Durumlar,
- Kamu Güvenliği ile İlgili Acil Durumlar,

- Uluslararası Acil Durumlar,
- Savaş Dönemi Acil Durumlarıdır.

Yasa ile öngörülen acil durumlardan 3. ve 4. maddede belirtilen durumlar ülke geneli düzeyinde karşılaşılabilecek acil durumlardan olup federal hükümetin yetkisinde bulunmaktadır. 1. ve 2. maddelerde sayılan acil durumlar ise yerel yönetimlerin yetkilerinde bulunan acil durumlar kapsamındadır. Ancak birden çok bölgeyi ve eyaleti kapsayan acil durumlarda Federal Hükümet acil durum ilan edebilmekte ve duruma müdahale edebilmektedir. Acil Durum Hazırlıkları Yasasına göre Kanada’da acil durumlara hazırlanma sorumluluğu Ulusal Savunma Bakanlığına verilmektedir.

Yasanın getirdiği düzenleme nedeniyle federal hükümetin afet veya acil durum hallerinde bazı sorumlulukları üstlenmesiyle yerel yönetimlerin üzerindeki bazı sorumluluklar ve yük azaltılmaktadır. Ulusal hükümetin kurumları ile yerel yönetimler afete hazırlanmakta ortak çalışma yapma imkânı kazanmaktadır. Afet öncesi ve afet anında Ulusal Hükümet’ten yardım talep eden yerel yönetimlere yapılacak yardımlarda bu kanun kapsamında düzenlenmektedir (Uzunçubuk, 2005:75). Kanada’da acil durumlarda birincil sorumluluk bireyde ve yerel yönetimlerde dir. Yerel yönetimler kendi bölgelerindeki acil durumlara öncelikli olarak müdahale etmektedir. Afetin veya acil durumun yerel yönetimin imkânlarıyla baş edilemeyeceği boyutu aşması durumunda bir üst yerel kuruluş veya federal hükümet olaya müdahale etmektedir.

Bölgesel yönetimler kendi bölgelerindeki herhangi bir yerel yönetimin sınırları ve görev sahasında bulunmayan alanlardaki acil durum hallerinden sorumludur. Afet anında olaya müdahale etmekte, ihtiyaç duyduğunda ise belediyeler, özel sektör ve Federal Hükümetten yardım talep etmektedir.

Belediyeler ise kendi sınırları içerisinde meydana gelebilecek afet ve acil durumlara müdahale etmek ve gerekli olacak acil durum planlamalarını yapmaktan sorumludur. Afet ve acil durumlarda ihtiyaç duyulduğunda ise diğer belediyelerden, bölgesel yönetimlerden, özel sektör kuruluşlarından ve federal hükümetin bölgede bulunan yerel birimlerinden yardım isteyebilmektedir (Sylves ve Waugh, 1996: 72-73).

Kamu Güvenliği ve Acil Durum Hazırlıkları Merkezi (PSEPC)

Ulusal düzeyde görev yapmak ve acil durumlara mücadele etmek amacıyla merkezi bir birim oluşturulmuştur. Önemli Altyapıyı Koruma ve Acil Durum

Hazırlıkları Ofisi (OCIPEP- Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness) adıyla kurulmuş olan teşkilat 2003 yılına kadar acil durum hazırlıklarını yürütmüştür. Aynı tarihte yapılan bir değişiklik ile bu kurum Kanada Kamu Güvenliği ve Acil Durum Hazırlıkları Merkezi (PSEPC- Public Safety and Emergency Preparedness Canada) adını alarak yeni bir yapılanmaya gidilmiştir (ocipep.gc.ca/info). PSEPC'nin görevleri şöyle sıralanabilir (Çakır, 2007:46):

Her türlü acil durum için acil durum yönetiminin etkinliğini artırmak ve kritik altyapının korunmasını sağlamak,

- Kanada'daki bireylerin, toplulukların, iş çevrelerinin ve hükümetin riskleri etkin olarak yürütme ve kendi fiziksel ve siber ortamların tehlikeye atan afet ve acil durumlarla baş etme kapasitelerini artırmak,

- Kanada'nın Ulusal Afet Zararlarını Azaltma stratejisini hazırlamak,

- PSEPC, bir acil durum sırasında hükümetin anayasal devamlılığının sağlanması için de gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür. Ayrıca, merkezi hükümetin hazırladığı acil durumlarla ilgili ulusal destek planını incelemekte ve günün şartlarına göre yenilemektedir.

Kanada Kriz Yönetimi Ana Planı

Kanada acil durum kriz yönetimi uygulamasında yasalar düzenleyici rol oynamakta, kurumlar arası ve sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkiler bütününe de yasaların öngördüğü şekilde düzenlenmektedir. Bu yasaların uygulanmasında ise afet planlaması ile planları işlevsel konumdadır. Bu amaç yönünde düzenlenen ana plan; National Disaster Mitigation Strategy (Ulusal Afet Zararlarını Azaltma Stratejisi)'dir (psepc-sppcc.gc.ca/NDMS). Bu plan, ülkede uygulanacak olan acil durum stratejisi düzenleyen en önemli plandır. Acil durumlara hazırlık amacıyla merkezi hükümetçe hazırlanmaktadır. Bu stratejik planın amacı doğal afetlerde karşılaşılabilecek riskin, dolayısıyla afetin olumsuz sonuçlarını ve doğuracağı zararları azaltacak tedbirleri normal zamanda almaktır. Aynı zamanda afete dayanıklı bir toplum haline getirecek çalışmaları düzenlemektir.

3.3.2. Üniter Devletlerde Kriz Yönetimi

Bu bölümde bazı üniter devletlerdeki kriz yönetimi uygulamalarına yer verilmiştir.

3.3.2.1. Japonya’da Kriz Yönetimi

Japonya, doğal afetlerin en fazla sıklıkta görüldüğü adalar topluluğundan oluşan bir ülkedir. Aktif yanardağların günümüzde de zaman zaman faaliyete geçtiği Japonya’da ki 86 adet yanardağ dünyadaki aktif yanardağların %10’una denk gelmektedir (T.C. Başbakanlık, 2002: 123). Japon adaları dört tektonik* platonun birleştiği bir alan da yer almaktadır. Bu nedenle yer kabuğu hareketleri oldukça aktiftir ve sonucunda da sık sık depremler yaşanmaktadır. Depremler ve yanardağ faaliyetlerinin sonucunda oluşan yer sarsıntıları ve büyük okyanusta oluşan dev dalgalar Japon adalarına yönelik Tsunami risk ve tehdidini doğurmaktadır.

Japonya’nın coğrafi konumu ise diğer afet türlerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Büyük okyanus ile Asya kıtası arasında kalan ülkede muson yağmurları ve tayfunlarla sıklıkla karşılaşmaktadır. Japonya’nın coğrafi ve jeolojik yapısının özelliklerinin çok sık olarak afet yaşanması sonucunu doğurması nedeniyle özel afete müdahale plan ve politikaları geliştirilmiştir. Hem afetten korunma ve afete hazırlıklı olma ve hem de afet sonrası müdahaleyi amaçlayan kriz yönetim yapılanması ve uygulama politikaları ciddiyeyle ele alınmış ve geliştirilmiştir. Ülkenin yaşamış olduğu her büyük afetten sonra da yasal metinlerde ve afete yönelik bu planlarda önemli değişiklikler yapılmış ve güncelleştirilmiştir (Nishikawa, 2003: 5).

Japonya’da Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

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 (Yörükoğlu, 2005: 215):

- Afet yönetiminin yetki alanları ve sorumluluklarının tanımı,
- Afet yönetim sistemi,

*Tektonik: Parçalanıp dağılmış yer katmanlarının birbirleri ile olan ilgilerini araştıran yer bilimi koludur (tdk.gov.tr).

- Afet yönetim planı,
- Afete hazırlık,
- Afete acil müdahale,
- İyileştirme,
- Mali önlemler,
- Olağanüstü Hal.

Ulusal acil durum yönetimi modelinin biçimlenişi için temel dört sorumluluk düzeyi saptanmıştır. Bunlar (Şener, 2002: 76):

(1). Düzey-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). Düzey-Eyalet Hükümeti Düzeyi: Eyalet valisi operasyonların eşgüdümünden, uygulanmasından ve gereğinde genişletilmesinden sorumludur. Afet Önleme Konseyi'ne başkanlık eder. Afet Önleme Konseyi planlama faaliyetini ulusal düzeydeki genel kararlar ve çerçevesine uygun olarak yürütür.

(3). Düzey-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). Düzey-Afet Yönetim Planları: 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

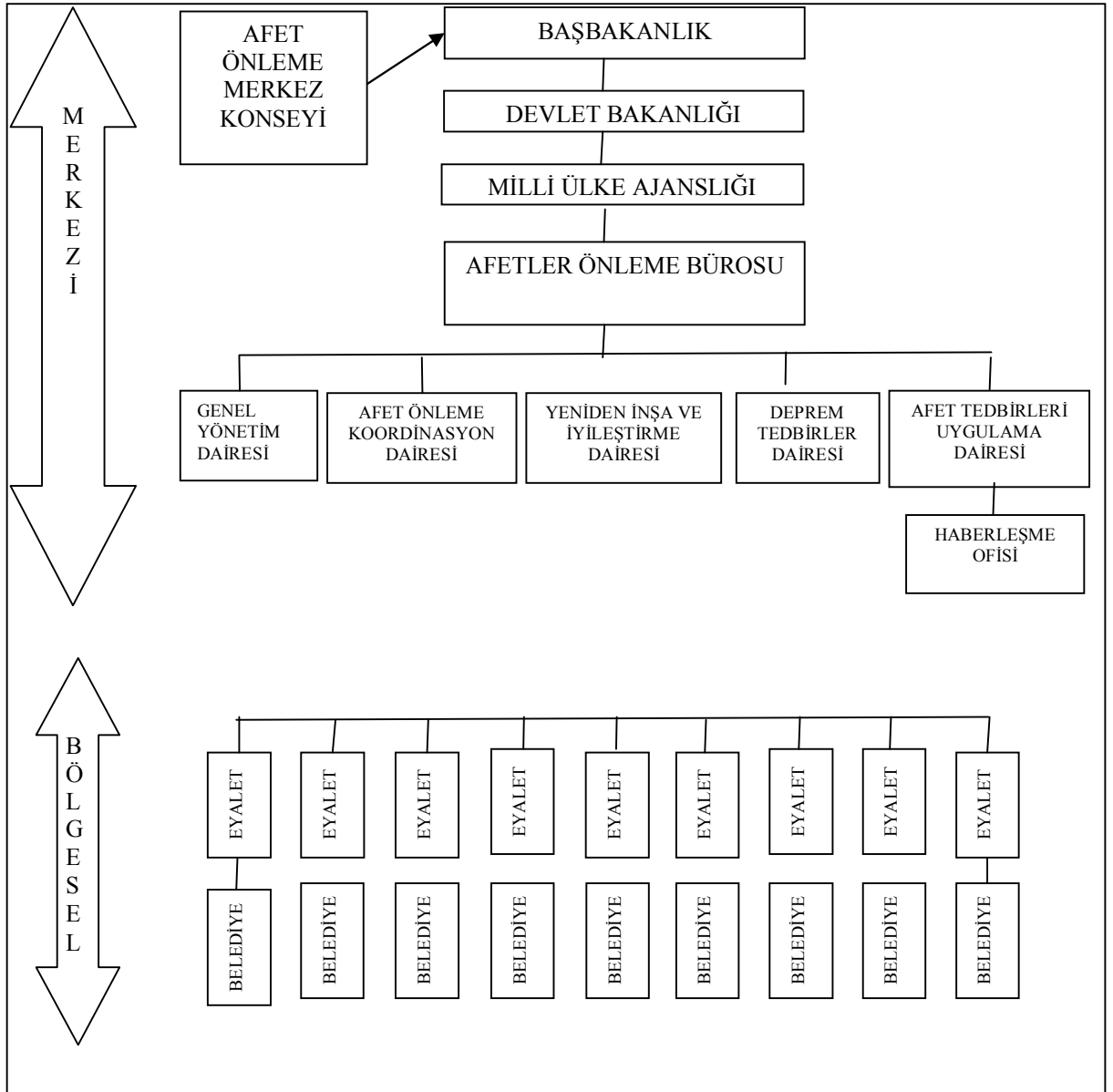
eşgüdümünü sağlama ve büyük ölçekli afetlere müdahale etme görevi verilmiştir (Yörükoğlu, 2005: 216).

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 (Gülkan, Balamir ve Yakut, 2005: 44).

Herhangi bir afetin meydana gelmesi durumunda “Büyük Afetlerde Denetim ve Acil Haller Afet Denetimi” 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(kantei.go.jp/foreign).

Japonya afet zararlarının azaltılması için uluslararası işbirliğine çok önem vermektedir. 2000 yılında başlayan BM Uluslararası Afet Azaltma Stratejisi’ne sürekli destek sağlamaktadır (Gülkan, Balamir ve Yakut, 2005: 46). Türkiye’de de Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), İçişleri Bakanlığı’yla ortak olarak eğitim çalışmaları yürütülmektedir.

Şekil.6. Japonya’da Kriz Yönetimi



Kaynak: (Çakır, 2007:42).

Japonya’da Afet Yönetimi Planlaması

Afet yönetimi planlaması ise üç başlık altında incelenebilir. Bunlar Temel Afet Yönetim Planı, Afet Yönetimi Operasyon Planı ve Yerel Afet Yönetim Planıdır. Bu planlar aşağıda açıklanmıştır (Yörükoğlu, 2005: 219):

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

Temel Afet Yönetim Planı uyarınca ilgili görevlendirilmiş idari kurumlar ve görevlendirilmiş kamu kuruluşları tarafından yapılan bir plandır.

Yerel Afet Yönetim Planı

İlgili il ve belediye afet yönetim konseylerinin yerel şartlara ve Temel Afet Yönetim Planına göre yaptıkları plandır.

3.3.2.2. Fransa’da Kriz Yönetimi

Fransa’da kriz yönetimi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. İller, bölgeler, yerel yönetimler ve merkezi hükümet değişen ağırlıklarda konuyla ilişkilidir. Bunların dışında afetler ve arama-kurtarma konularında uzman kuruluşlar da bu örgütlenme şemasının içine dâhil edilebilir.

Fransa’da Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

Kamu güvenliğinin sağlanması görevi, yerel yönetimler ve devlet arasında birbirlerini tamamlar şekilde paylaşılmıştır. Belediye başkanı ve bölge valiliği risklerin azaltılması, yardım ve kurtarmanın organizasyonundan sorumlu bulunmaktadır. Valilik bölge planını veya varsa diğer özel planları uygulamakta, ekonomik yardım, sivil savunma veya korunma için bölgeler arası uyumu sağlamaktadır. Genel anlamda kamu güvenliğini profesyonel ve gönüllü itfaiyeciler gerçekleştirmektedir. Genel Meclis Başkanı, yerel yönetimlerce finansal olarak desteklenen itfaiye ve kurtarma bölümünü yönetmektedir. Diğer taraftan, Ulusal Toplum Güvenliği Enstitüsü (INESC) ve bünyesindeki Yüksek İtfaiye Subay Okulu tarafından müdahalede bulunacak görevliler eğitilmektedir (İTÜ Afet Yönetim Merkezi, 2002: 100).

Ülke çapında ise, İçişleri Bakanlığı tüm afet yönetimi örgütlenmesinin başında yer almakta, konuya ilişkin tüm kuralların ve kanunların hazırlanmasında etkin rol oynamaktadır. İllerde ve ilçe-kasaba benzeri küçük belediyelerde itfaiye ve arama-

kurtarma örgütlerinin yapısı ülkemizden bir hayli değişiktir. Bu kurumların sadece idari ve eğitim kadroları daimi kadrolu devlet memuru olarak çalışırken, geri kalanları gönüllülük esasına dayanan sözleşmeli personelden oluşmaktadır. Bu durumda ortaya çıkan gerçek gönüllülerin “Fransız Afet Yönetimi Sistemi” içinde neredeyse resmi görevlilerden sayıca daha fazla yer almasıdır. Bu kurumların tam bir uzmanlığı varsa da idari özerkliği bulunmamaktadır.

Günümüzde, bu tür örgütlenmenin belediyelere ağır mali yük ve hukuki karışıklık getirdiği anlaşılmış ve daha “il” esaslı bir örgütlenme modelinde doğru gidilmesi karar alınmıştır. Bu “il” esaslı yeni örgütlenme modelini en üst yetkilisi validir. Merkezi idarenin görevlisi olan vali doğal olarak, afet yönetimi konusunda merkezi idarenin etkisinin artmasına yol açacaktır.

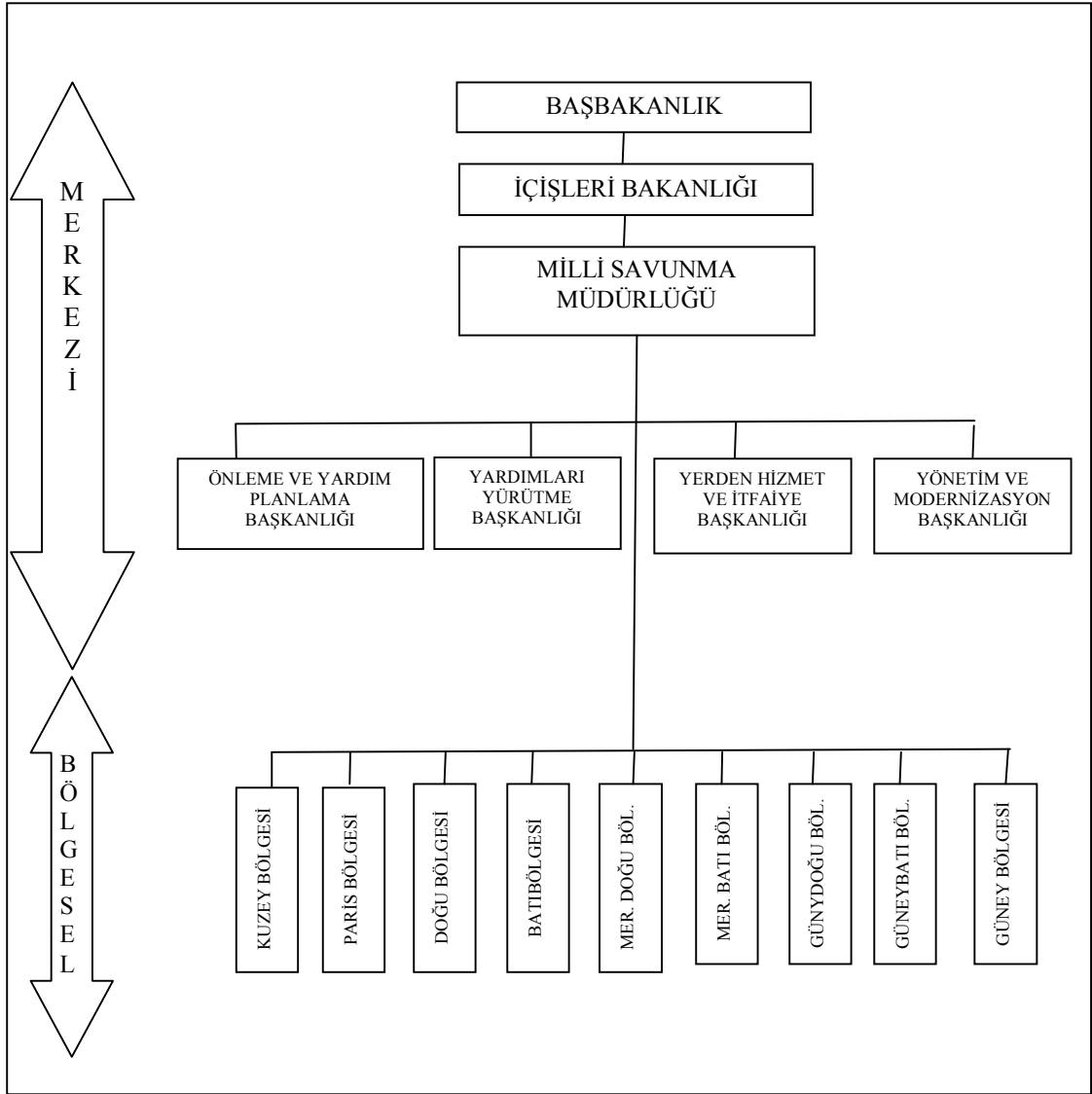
Fransa’nın idari örgütlenmesi içinde önemli bir yeri olan bölgeler ise şimdiye kadar afet yönetimi konusunda önemli bir görev üstlenmemişler ve dahası kendilerine atfedilen görevleri de yerlerine getirememişlerdir. Ancak 22 Temmuz 1987’de yürürlüğe giren bir kanunla, ülke değişik risk bölgelerine ayrılmış ve bölgesel acil durum müdahale planlarının hazırlanması için bölge yetkililerine yeterli maddi kaynak ve yetki verilmiştir.

Fransa’nın afet yönetimi konusunda harekete geçirebileceği diğer kurumlar olarak da; sivil savunma birlikleri, havacılık kuruluşları, lojistik destek merkezleri, Savunma Bakanlığına bağlı olan görevliler, ordu, gönüllü itfaiyeciler, ilk yardım kuruluşları Kızıl Haç, Telsiz Amatörleri Federasyonu, Dağ ve Mağara Kurtarma Dernekleri, Sivil Savunma Derneği, Katolik Yardım Kuruluşları, Deniz Kurtarma Dernekleri, Fransız Dağcılık Kulübü, vb. sayılabilir. Bunların dışında, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki bir alt birim tüm yerel kurumlarla sivil toplum kuruluşlarının ilişkilerini kolaylaştırmakla görevlidir (ec.europa.eu).

Günümüzde Fransa’daki afet yönetim örgütünde yaklaşık 1.500.000 görevli çalışmaktadır. Yöneticilerin birçoğu Ulusal Sivil Güvenlik Okulu’nda eğitim almıştır. Ayrıca Sivil Güvenlik Kolejlere ve Afet Yönetimi Merkezleri de halk eğitimine katkıda bulunmaktadır. Kriz yönetiminde başarının, gönüllülerin aktif katılımıyla artacağı fikri, afet yönetiminin temelini teşkil etmektedir. Fransa da toplumun afetlere karşı eğitilmesi ve motivasyonu kriz yönetiminin öncelikli adımlarından biri olarak önümüze çıkmaktadır. Fransa’da özellikle gazetecilere ve medya çalışanlarına yönelik seminerler

düzenlenmekte, devletin ve yerel yönetimlerin hangi konular üzerinde çalışmakta oldukları anlatılmakta ve zaman zaman tatbikatlara da katılımları da sağlanmaktadır. Ayrıca, televizyon ve radyo kanallarının her ay en az iki saat ilkyardım, sivil savunma, örgütlenme, vb. konularda yayın yapma zorunluluğu da vardır. Özellikle son yıllarda çeşitli üniversitelerde konunun uzmanlarını yetiştirmek üzere yüksek lisans programları da hazırlanmıştır (Akdağ, 2005: 28-31).

Şekil.7. Fransa’da Kriz Yönetimi



Kaynak: (Çakır, 2007: 51).

Sivil Güvenlik Genel Müdürlüğü

1975 yılında kurulmuş olan Sivil Güvenlik Genel Müdürlüğü (La Direction de la Securite Civile), 1991 yılında şekillendirilerek Merkezi Güvenlik Genel Müdürlüğü (la Direction d'Administration Centrale) adını almıştır. Söz konusu Genel Müdürlüğün üç ana görevi şunlardır (fr.wikipedia.org):

- (1) Her türlü doğal riskin önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak çalışmayı sağlamak ve onları harekete geçirmek,
- (2) Can ve mal güvenliği için gerekli olan arama ve kurtarma çalışmalarını başlatmak ve eşgüdümünü sağlamak,
- (3) İtfaiye hizmetleriyle ilgili olan mevzuatın gözden geçirilmesi, yenilenmesi ve düzeltilmesini sağlamaktır.

Halk Güvenliği

Fransa'da İçişleri Bakanlığına bağlı Halk Güvenliği Müdürlüğü, mal ve can emniyeti ve çevre koruma, her türlü kaza, afet ve felaketlerde riski azaltma görevini üstlenmiştir. Ulusal acil durum hizmetini yöneten Halk Güvenliği Müdürlüğü, yardım operasyonlarında yerel kurtarma hizmetlerinin eşgüdümünü sağlamaktadır. Aynı zamanda söz konusu kuruluş, doğal ve teknolojik kazaların önlenmesi konusunda çalışmalar yapmakta ve önlem alma, yardım planları ve yangın söndürme hizmetleri konularında yönerge taslaklarının hazırlanmasında ve itfaiyeci eğitime yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte, dış ülkelere yardım operasyonlarını ve ortak projeleri düzenleyerek halk güvenliğinin uluslararası kısmında da görev almaktadır. Operasyon merkezi CODISC, ulusal seviyede büyük ölçekli kurtarma operasyonlarını gerçekleştirmek üzere 24 saat görevde bulunmaktadır. Kaza ve felaketlerde İçişleri Bakanlığına ve diğer devlet kuruluşlarına karşı sorumludur. Operasyon sırasında koordinasyon için bölgeler arası merkezler kurulmuştur. Her bölgede, bölge sorumlusu yetkisinde eşgüdüm sağlanmaktadır. Halk Güvenliği Müdürlüğü personeli, Sivil Güvenlik Birimi komutasında görev yapan askeri, özel birimleri ve itfaiye birimleri ile diğer yerel yardım görevlileri müdahalede yer alan birimlerdir (Uluğ, 2007: 12).

3.2.2.3. İtalya’da Kriz Yönetimi

Tarihinde büyük depremler (1783 Calabria, 1857 Güney İtalya-Napoli, 1908 Messina-Sicilya depremleri) ve Etna Yanardağı patlaması gibi önemli felaketleri yaşamış olan İtalya’da günümüzde de aktif yanardağ riski, seller, toprak kayması, doğal gaz sıkışması ve patlaması gibi doğal ve teknolojik afetler yaşanabilmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında savunma amaçlı kurulmuş olan NATO’ya üye olan İtalya, Avrupa Birliğine de üyedir. İtalya’nın kriz yönetim sistemini kurarken soğuk savaş sonrası oluşan sivil savunma ağırlıklı yaklaşımdan etkilendiği görülmektedir.

İtalya’da Kriz Yönetimi Örgütlenmesi

İtalya’da kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler şeklinde örgütlenmiştir. Merkezi yönetim başkentte bakanlar kurulu ve bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş olup, taşra teşkilatı olarak ise vilayetler ile bölge teşkilatları bulunmaktadır. Taşrada örgütlenmiş olan valiliklerin başında valiler bulunmakta, birkaç ili içine alan bölge valilikleri de bir üst birim olarak işlev görmektedir. İtalya’da yerel yönetim teşkilatı olarak belediyeler bulunmaktadır. Belediyelere ise belediye başkanları başkanlık etmektedir.

İtalya’da kriz yönetimi; merkezi yönetim örgütü ve taşra teşkilatı yapılanması şeklinde kurulmuştur. Merkezi yönetim afetlerde ulusal düzeyde karar almak ve yine ulusal düzeyde kriz yönetimi uygulamalarını yürütmekten sorumludur. Ulusal düzeyde Başbakanın başkanlığında Bakanlar Kurulu genel karar organı olarak en üst düzeyde sorumlu olup, bunlar adına İçişleri Bakanı yetkili durumdadır. Bu yetkileri ile İtalya İçişleri Bakanı sivil savunma politikalarını oluşturmadan ve Ulusal Sivil Koruma Servisinin değişik ünitelerinin faaliyetlerini koordine etmekten sorumludur (ec.europa.eu).

İtalya’da 24 Şubat 1992 tarihli ve 225 sayılı kanunla Sivil Savunma Sistemi düzenlenmiştir. Kanun; hayatı, mal varlıklarını ve çevreyi, doğal veya teknolojik afetlerden ve diğer zararlı olayların yol açtığı hasarlardan korumayı amaçlamaktadır.

Kanun afetleri üç kategoriye ayırarak sınıflandırmaktadır. Bunlar şunlardır (Akyel, 2007: 57):

- (1) Normal kural ve düzenlemelerle tek bir yetkili otorite tarafından ilgilenilebilecek doğal ve teknolojik olaylar,

- (2) Doğaları ve büyüklükleri gereği normal kural ve düzenlemelerle, birden fazla yetkili otoritenin ve idarenin koordineli müdahalelerini gerektiren doğal veya teknolojik olaylar,
- (3) Yoğunluğu ve büyüklükleri gereği olağanüstü araç ve güçlerle karşılanması gereken doğal tehlikeler, facialar ve diğer olaylardır.

Ulusal Düzeyde Sivil Savunma Hizmetleri

225 Sayılı Kanun ülkede yürütülen tüm sivil savunma faaliyetleri için kurumsal bir çerçeve oluşturmayı amaçlamıştır. Bu amacını gerçekleştirmek ve kanunda öngörülen diğer hedeflerine ulaşabilmek üzere Ulusal Sivil Korunma Servisi kurulmuştur. Bu servis ulusal, bölgesel, vilayet ve belediye yönetimleri ile bilim ve araştırma enstitüleri ve sivil korunma faaliyetleri ile ilgilenen özel kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır.

Merkezi hükümet düzeyinde sivil savunma ve kriz yönetimi faaliyetlerinin işleyişi, yönetimi ve koordinasyonundan Sivil Korunma Dairesi sorumludur. Acil durum ilan edilen dönemlerde ise, Sivil Korunma Operasyon Komitesi faaliyete geçerek acil durumun tek elden yönetilmesi ve koordinasyonunu sağlamaktadır. Tüm ulusal birimler bu komitede temsil edilmektedir (protezione civile.it.).

Ulusal Sivil Savunma Servisinin afet öncesi ve afet sonrasında şu faaliyetleri yerine getirmektedir (Çakır, 2007:56):

(1) Tahmin: Afetlerin sebeplerini araştırmaya ve bulmaya yönelik faaliyetler ile risk ve riske maruz alanları belirlemeye yönelik faaliyetlerdir.

(2) Önleme: Afetlerin yol açtığı hasardan kaçınma veya hasar görme olasılığını azaltmaya yönelik çalışmalardır. Önleme çalışmaları şunlardan oluşmaktadır:

- Acil durum planlamaları,
- Personel eğitimi,
- Kamuoyunu bilgilendirme çalışmaları.

(3) Yardım operasyonları: Afetin hemen sonrasında yürütülen yardım çalışmalarıdır.

(4) Erken rehabilitasyon: Afet sonrası hayatın normale dönmesine yönelik engellerin kaldırılması çalışmalarıdır.

Ulusal Sivil Korunma Servisi şu birimlerden oluşmaktadır (Akyel, 2007: 57):

- İtfaiye,
- Silahlı Kuvvetler,
- Polis,
- Devlet Orman Müdürlüğü,
- Ulusal teknik hizmetler,
- Ulusal bilimsel araştırma gurupları (Ulusal Jeofizik ve Volkanoloji Enstitüsü- INGV gibi)
- İtalyan Kızılhaç Teşkilatı,
- Ulusal Sağlık Servisi,
- Gönüllü kuruluşlar,
- Ulusal Alpler Kurtarma Dairesi.

Kriz Yönetimi Taşra Örgütlenmesi

Taşradaki kriz yönetimi örgütlenmesi üç kademeli olarak düzenlenmektedir.

Bunlar (Çakır, 2007:56);

- Bölgesel düzeyde örgütlenme,
- Vilayet düzeyinde örgütlenme,
- Belediye düzeyinde örgütlenmedir.

Taşra teşkilatında belediye başkanı birincil düzeyde sivil savunma otoritesidir. Belediyenin sorumluluk ve yetki sınırları dâhilinde bir acil durum veya afet meydana geldiğinde, belediye başkanı kurtarma faaliyetlerinin yönetimi ve koordinasyonundan sorumludur. Kriz sonrası iyileştirme ve yeniden imar çalışmalarından da belediye başkanı sorumludur. Ayrıca afetin kendi imkânlarını aşması durumunda vilayet ve bölgelerden yardım talebinde bulunabilir.

Belediyelerin bir üst kademesi olarak vilayet kriz yönetim örgütlemesi bulunmaktadır. Vilayetlerde valinin başkanlık ettiği ve bölge valisinin temsilcisini de içeren bir Sivil Korunma Komitesi bulunmaktadır. Bu komite bünyesinde kriz yönetimine yönelik şu görevler yürütülmektedir:

- Afete yönelik tahmin ve önleme programlarının oluşturulması,
- Bölgesel düzeyde hazırlanan rehbera uygun acil durum planının hazırlanması,
- Vilayet düzeyinde afete hazırlık olarak veri derleme ve değerdendirmedir.

Kriz yönetimi taşra örgütlenmesinin en üst birimi ise bölge düzeyindeki örgütlenmedir. Bölge düzeyinde Sivil Korunma Komiteleri bulunmakta olup, kriz yönetimi çalışmaları bu örgütlenme içerisinde yürütülmektedir. Bölge Valisi bölgesel yönetimin temsilcisi olarak kriz yönetimi çalışmalarında başkanlık etmektedir. Afete müdahale etmek üzere polis ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermektedir. Afete yönelik olan yürütülecek öngörme, koruma, yardım ve erken rehabilitasyon gibi faaliyetlerin düzenlenmesi ve yürütümünü sağlanmaktadır.

Bunlara ek olarak bölgesel düzeyde şu faaliyetler de yürütülmektedir (Başbakanlık, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Uluslararası Acil Durum Sempozyumu, 2002: 141):

- Öngörme ve önleme programlarının oluşturulması,
- Acil durum planlama rehberinin hazırlanması,
- Sivil korunma faaliyetlerini yönetmek için gerekli olan araç ve gereçlerin oluşturulmasıdır.

3.4. Genel Olarak Ülkelerin Kriz Yönetimlerinin Ortak Özellikleri

Kriz yönetim modelleri incelenen ABD, Rusya, Kanada, Japonya, Fransa ve İtalya gibi gelişmiş ülkelerin sahip oldukları çağdaş kriz yönetimlerinden çıkarılan ortak özellikler özetle şunlardır (Akdağ, 2005: 23-25):

- Kriz Yönetiminin disiplinler arası bir alan olduğu kabul edilmektedir.
- Kriz Yönetimi Anlayışı, krizin; kriz öncesi, kriz anı, kriz sonrası olmak üzere üç evresinin kabulüne dayanmaktadır.

- Kriz Yönetimi içerisinde merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler, özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, gönüllü vatandaşlar, medya ve vatandaşlar etkin rol almaktadır.

- Sistemin oluşturulması ve desteklenmesi sorumluluğu tek bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu kuruluş ise bütün ulusal kaynakları ve ilgilileri yönetebilecek güçte ve hiyerarşide yapılanmış bir kuruluştur.

- Kriz Yönetimi; esnek yapıda, kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında ileri düzey bir koordinasyon planlaması ile gerçekleşmektedir.

- Kilit işlevleri ve sorumlulukları tarif eden bir ulusal acil durum planı vardır.

- Coğrafi Bilgi Sistemlerine dayalı, İlgili kurumlar arası bilgi paylaşımı etkin, Afet Bilgi Sistemleri yoğun olarak kullanılmaktadır.

- Haberleşme ve ulaşımın kesintisizliğini sağlayacak önlemler son derece etkin olarak alınmaktadır.

- Krizlerin her türünü kapsayacak şekilde geniş bir yelpazede soruna yaklaşılmaktadır.

4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AFET VE ACİL DURUM ALGISI, KRİZ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI VE KURUMSAL YAPILANMA: AFAD ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi, Afet ve Acil Durum Algısı ve T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) incelenmiştir.

4.1. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Türkiye'nin bulunduğu alan bütün jeolojik devirler içinde en hareketli olan bölgedir. Bu nedenle Türkiye coğrafyası tarih boyunca, başta depremler olmak üzere birçok doğal afete maruz kalmıştır. Anadolu topraklarında meydana gelen doğal afetler, medeniyetlerin yok olmasına neden olmuştur. Bu çalışmada Türkiye'de Kriz Yönetimi tarihsel bir bakış açısı içinde ele alınmıştır.

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 (Gülkan, Balamir ve Yakut, 2003: 89).

Türkiye’de afet ve acil durumlar ile ilgili çalışmaları önemli politika ve anlayış değişiklikleri göstermesi açısından aşağıdaki dört dönemde incelemek mümkündür (Çakır, 2007: 57):

- 1944 yılı öncesi dönem,
- 1944-1958 yılları arası dönem,
- 1959-1999 yılları arası dönem,
- 1999 yılı sonrası dönem.

4.1.1. 1944 Yılı Öncesi Dönem

Anadolu’da 1944’e kadar olan süreç içerisinde afetlere müdahale ile ilgili olarak yapılan çalışmaları şu şekilde sıralamak mümkündür (Doğal Afetler Genel Raporu, 1997: 21):

- 1509 yılı, İstanbul Depremi (20’şer Altın Yardım ve Ev Yapma Usulleri),
- 1848 yılı, Ebniye Nizamnamesi (Yerleşim Kuralları-İstanbul İçin),
- 1858 yılı, Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Türkiye 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.

Doğal afetler ve özellikle depremlerden etkilenen insanlara yardım etme 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 ile 60 yaşları arasındaki erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları emredilmiştir (TBMM, 1997: 6).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde doğal afetler sonucunda halka padişah fermanı ile yardımlar yapılmıştır. Ancak yapılan bu yardımlar, doğal afet zararlarının afetler olmadan önce azaltılması çalışmaları ile ilgili olmayıp, afetler olduktan sonra yapılan yardımlardır (TBMM, 1997: 6).

19. yüzyılda şehirleşmenin bazı kurallara bağlanması gereği duyulmuş ve 1848’de ‘‘Ebniye Nizamnamesi’’ yayınlanmıştır. 1882 yılında çıkarılan bir nizamname ile uygulama Osmanlı Devleti sınırları içerisindeki tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır (Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 42). Ebniye Nizamnamesi doğrudan afet olayının kendisine yönelik bir düzenleme değildir. Kentleşmeye ve

yerleşmeye bir düzen getirdiği için dolaylı olarak afet zararlarının azaltılması ile ilişkilendirilebilir (Geray, Sucuoğlu ve Ergünay, 1999: 166).

11 Haziran 1868 tarihinde “Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti” adıyla kurulan Kızılay, 1877’de “Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti”, 1923’de “Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti”, 1935’te “Türkiye Kızılay Cemiyeti” ve 1947’de “Türkiye Kızılay Derneği” adını almıştır. Kızılay, 1876 Osmanlı-Rus Savaşı’ndan 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı’na kadar geçen süre içinde, Türkiye’nin taraf olduğu tüm savaşlarda, savaş alanında yaralanan ya da hastalanan dost ve düşman askerinin bakım ve tedavisine yardımcı olmuş; savaştan etkilenen sivil halkın bakımı ve korunması için çaba göstermiştir (kizilay.org.tr). Kızılay, Birinci Meşrutiyetin ilanından sonra İstanbul’da görülen büyük kolera salgınından bu yana yurdumuzda ortaya çıkan doğal afetlerde felaketzedelerin bakımını, barınağı ve beslenmelerini sağlamış, uluslararası yardım faaliyetlerine katılmış; korunmaya ihtiyacı olan pek çok vatandaşımıza gereken sosyal yardım ve hizmetleri sunmuştur.

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 (RG: 21.01.1943, No: 5310). Bu kanun Cumhuriyet Dönemi’nde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik bir çalışma olarak afet yönetimine bakış açısının değişmeye başladığını gösteren ilk örnektir.

4.1.2. 1944-1958 Yılları Arası Dönem

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, yaklaşık 100,000 kişi yaralanmış ve yaklaşık 200,000 civarında yapı yıkılmış veya ağır hasar görmüştür (Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 44).

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 Taşkın Sulara ve Su

Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'ndan sonra çıkarılan bu kanun ile artık afet meydana gelmeden önce çalışma yapılması gerektiği kabul edilmiş oluyordu (RG: 21.01.1943, No: 5310). Bu kanun ana hatlarıyla; ülkede deprem bölgelerin belirlenerek yayınlanması, buralara yapılacak yapılar için özel kuralların deprem yönetmelikleri olarak 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 kılmıştır. Kanun aynı zamanda, depremler sırasında yapılacak işleri, yönetici ve halkın görev ve sorumluluklarını esasa bağlamıştır

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 (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 45). 1950'li yılların ortalarından itibaren sanayileşme, tarımda makineleşme, büyük şehirlere göç ve hızlı kentleşme nedeniyle, 4623 sayılı Kanun ile getirilen önceliklerin önemi azalmış ve yerleşme ve yapılaşmaların denetimi göz ardı edilmiştir.

4623 sayılı Kanun 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 vb. nedenlerle belediyeler, yerleşme ve yapı denetimi konularındaki görev ve sorumluluklarını bütünüyle göz ardı etmişlerdir.

1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği'nde bir "Deprem Bürosu" kurulmuş daha sonra 1955 yılında 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 (dsi.gov.tr).

Şehirlerde hızlı göç ve kaçak yapılaşma nedeniyle yürürlükte olan 1933 tarihli, 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ihtiyaca cevap veremez duruma gelmiştir. Bu nedenle 1956'da 6785 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır. 1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile görevleri arasında afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak olan "İmar ve İskân

Bakanlığı’’ kurulmuştur. Afetler ile ilgili olarak bu dönem içerisinde önemli bir gelişme de 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu’nun çıkarılması olmuştur (RG: 13.06.1958, No: 9931). Bu Kanun ile İçişleri Bakanlığı’na bağlı ‘‘Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’’ kurularak, müdürlüğe savaş ve seferberlik hallerindeki görev ve sorumluluklarının yanı sıra doğal afetlerde arama-kurtarma ve acil yardım gibi görevler verilmiştir.

4.1.3. 1958-1999 Yılları Arası Dönem

1958 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 (RG:25.05.1959, No: 10213). ‘‘Afetler Kanunu’’ olarak da bilinen bu Kanun ile afetlere karşı çıkarılmış bulunan birçok yardım kanunu bir araya toplanmıştır. Ayrıca Kanun, deprem ve sel dışında diğer doğal afetleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Afet zararlarının azaltılması için afet öncesinde, afet esnasında ve afet 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 şunlardır (Doğal Afetler Genel Raporu, 1997: 26):

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

1972 yılı içerisinde Afet Fonu’na ilave olarak, 1571 sayılı Kanun ile gelirleri sigara, içki, çay gibi tekel ürünlerinden alınan ek bir vergi ile bir ‘‘Deprem Fonu’’ da oluşturulmuştur (Yılmaz, 2002: 162).

Doğal afetlerle ilgili görevlerin daha etkin yürütülmesi için, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak, 1965 yılında “Afet İşleri Genel Müdürlüğü”, 1971 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 (Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 46).

1972 yılında ülke için yeni bir deprem risk haritası hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Bu harita Türkiye’yi, bir risksiz ve altıdan-dokuz şiddetine kadar dört riskli deprem bölgesi olmak üzere toplam beş bölgeye ayırmaktadır. Deprem risk 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 Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın 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 (eerc.metu.edu.tr/tr).

4.1.4. 1999 Yılı Sonrası Dönem

17 Ağustos 1999 tarihinde saat 03:02’de Kocaeli il merkezinin 12 km. güneydoğusunda Kuzey Anadolu Fay Hattı üzerinde meydana gelen deprem ve bu depremi 12 Kasım 1999 tarihinde Bolu-Düzce’de izleyen deprem, Türkiye’nin tarihi boyunca yaşadığı en büyük felaketlerdendir.

BM İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA) depremi son 60 yılın en büyük felaketi olarak nitelendirmiştir (Finans Dünyası Dergisi, 1999: 27). Marmara Depremi olarak da bilinen bu deprem İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Bursa, Zonguldak, Eskişehir ve Yalova şehirlerinde etkili olmuştur. Türkiye sanayileşmesinin lokomotifi 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 (Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, 2000: 5).

Türkiye nüfusunun yaklaşık dörtte biri, çeşitli oranlarda bu depremlerden etkilenmiştir. En fazla can kaybı Kocaeli ve Sakarya illerinde olmuştur (İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, 2004:6). Depremin ilk verilere göre ülke gelişmesine etkisi 1999 yılı için % 1'lik gerilemedir. Kamu finansmanı üzerindeki yükü ise 6,2 milyar dolar olarak hesaplanmıştır (Finans Dünyası Dergisi, 1999: 43).

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

Depreminin 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 Kanunu 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 (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 54).

4.2. 1999 Marmara Depremi Sonrasında Yapılan Düzenlemeler

Bu bölümde, 1999 Marmara Depremi sonrasında yapılan düzenlemeler incelenmiştir.

4.2.1. Zorunlu Deprem Sigortası

Marmara Depremi'nin hemen sonrasında 27 Aralık 1999 tarihli, 587 sayılı KHK ile Zorunlu Deprem Sigortası uygulaması başlatılmıştır. Bu KHK ile Türkiye'de ilk kez deprem zararlarının ekonomik maliyetlerinin karşılanmasında yalnızca kamu kaynaklarının kullanılması politikasından vazgeçilmiş, belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisindeki konut sahiplerinin deprem hasarlarına karşı evlerini sigorta ettirmeleri zorunluluğu getirilmiştir (RG: 27.12.1999, No: 23919). KHK'nin yürürlüğe girdiği tarihten sonra evlerini zorunlu deprem sigortası yaptırmayan mülk sahipleri, evleri depremden zarara uğradığı takdirde, devletten yeni konut yapımı veya hasar gören konutların 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.

4.2.2. Yapı Denetimi ile İlgili Düzenleme

10 Nisan 2000 tarihli, 595 sayılı KHK ile Yapı Denetimi ile ilgili düzenleme yapılmıştır (RG:10.04.2000, No: 24016). 1999 Marmara Depremi'nden sonra Türkiye'de doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik en etkili düzenlemedir. Bu düzenlemenin amacı Türkiye'deki yapıların depreme dayanıklı, kaliteli ve güvenli olmasının sağlanması, denetimsiz ve kaçak yapıların önüne geçilmesi, tüketici konumunda olan bina sahiplerinin kusurlu yapılar nedeniyle uğrayacakları kayıpların sigorta sistemi aracılığıyla karşılanması, mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin kalitesinin artırılmasıdır.

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 13.07.2001 tarihli, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çıkarılmıştır (RG:13.07.2001, No: 24461).

4.2.3. Kriz Yönetimi ile İlgili Olarak Yeni Bir Merkezi Kurum Kurulması

22.11.1999 tarihli, 583 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı adı altında kurulan bu kurum daha sonra 14.06.2000 tarihli, 600 sayılı KHK ile Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü (TAY) adını almıştır (RG: 14.06.2000, No: 24079).

4.2.4. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Mevcut Arama-Kurtarma Kapasitesinin Geliştirilmesi

27.12.1999 tarihli, 586 sayılı KHK ile 10.04.2000 tarihli, 595 Sayılı KHK'nın amacı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün arama-kurtarma kapasitesini, ülke ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde geliştirmektir (RG:27.12.1999, No: 23919). Bu kararnamelerden sonra Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nce Adana, Afyon, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van illerinde, iyi eğitilmiş ve donatılmış 100-120 personelden oluşan bölgesel arama-kurtarma birlikleri kurulmuştur. Ayrıca her ildeki Sivil Savunma Müdürlüklerinin emrinde 10-20 personelden oluşan yerel arama-kurtarma timleri kurulmuştur.

4.2.5. Ulusal Deprem Konseyi'nin Kurulması

Başbakanlık tarafından 21 Mart 2000 tarihli 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 (UDK) kurulması kararı verilmiştir (basbakanlik.gov.tr). 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. UDK'nın oluşturulması ve sekreteryaya hizmetlerinin yürütülmesi görevi ise Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)'a verilmiştir.

4.3. Türk Kamu Yönetimi'nde Kriz Yönetim Mevzuatı

Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetimini anlayabilmek, kriz yönetimi mevzuatını incelemeyi önemli hale getirmektedir. Türkiye, yüzölçümü olarak yüzde doksanın üzerinde deprem bölgesinde olan ve binlerce vatandaşını deprem ve diğer afetlerde kaybeden bir ülkedir ve ülke için kriz yönetim mevzuatı ayrı bir önem arz etmektedir.

Türkiye'de kriz yönetimi ile ilişkili yasal düzenlemelerin çeşitliliği, uygulamadaki dağınıklık ve karmaşanın nedeni sayılabilir. Bu durum koordinasyonsuzluk ve iletişim kopukluğu gibi sonuçlar doğurmaktadır. Konuyla ilgili olarak başta Anayasa olmak üzere, diğer yasal mevzuat aşağıda açıklanmıştır.

4.3.1. 1982 Anayasası'nda Kriz Yönetimi

1982 Anayasası'nın 119, 120, 121 ve 122. maddelerinde olağanüstü hal ve sıkıyönetim konuları düzenlenmiştir. 119. maddede tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı, 120. maddede şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle olağanüstü hal ilanı, 121. maddede olağanüstü hal ilanlarının nasıl yapılacağı, nasıl yayımlanacağı ve süresi gibi hususlar ve 122. maddede sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali düzenlenmektedir.

Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen hallerin vukuunda Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü

aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir. Anayasanın 119 ve 120. maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilanına karar verilmesi durumunda bu karar Resmi Gazetede yayımlanır ve hemen TBMM'nin onayına sunulur. TBMM tatilde ise derhal toplantıya çağırılır. TBMM, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

4.3.2. Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler

Türkiye’de çeşitli kanun ve KHK’larda özellikle doğal afet, acil durum ve sivil savunmaya ilişkin hükümler yer almaktadır.

4.3.2.1. 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu

Sivil Savunma ile ilgili olarak 13.06.1958 tarih ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu çıkarılmıştır (RG:13.06.1958, No: 9931). Kanunun 1. maddesinde sivil savunmanın tanımı yapılmış ve sivil savunmanın sivil halkın katılımıyla alınacak her türlü silahsız, koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetler olduğundan bahsedilmiştir. Kanunun 5. maddesi mülki idare amirlerinin kendi mülki sınırları içinde kurulacak olan sivil savunma teşkilatının kurulmasından sevk ve idaresinden sorumlu olduğunu belirtmektedir.

4.3.2.2. 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

15.05.1959 tarih ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun da deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ, taşman ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri ile genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkındaki temel esasları belirleyen kanunlardandır (RG:25.05.1959, No: 10213).

4.3.2.3. 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu

27.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu Türkiye’de olağanüstü hal durumlarında alınacak önlemleri ve uygulama esaslarını düzenleyen temel kanunlardandır (RG: 27.10.1983, No: 18204). Kanun tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri, hür demokrasi düzenini veya temel hak

ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri ile bunların belirtilerinin ortaya çıkması ile kamu düzeninin bozulması durumlarında olağanüstü hal ilan edilmesi ve bu gibi durumlarda uygulanması gereken hükümlerin belirlenmesi konusundaki görevleri içermektedir. Anayasa'nın ilgili hükümleri gereğince olağanüstü hal yönetimi Bakanlar Kurulu'na çıkarılan yönetmelikle ilan edilir ve bundan sonra buna özgü bir yönetim uygulanmaya başlanır.

4.3.2.4. 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

19.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile afet durumlarında Başbakanlık tarafından yürütülecek çalışmalara ilişkin hükümler düzenlenmiştir (RG: 19.10.1984, No: 18550). Kanun'un 2. maddesine göre ülke güvenliğini etkileyecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimi gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak görevi Başbakanlığa verilmiştir. Ayrıca kanunun 7. maddesinde Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü Başbakanlığın ana hizmet birimleri arasında sayılmıştır. 29.5.2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 25. maddesiyle Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Savunma Sekreterlikleri kaldırılmıştır.

4.3.2.5. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Sivil savunma ile ilgili çıkarılan kanunlardan diğeri 23.02.1985 tarihli, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'dur. Kanunda sivil savunma üzerinde durulmuş, Kanunun 8. maddesinde Bakanlığın ana hizmet birimleri arasında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü düzenlenmiş, 12. maddesinde Genel Müdürlüğün görevleri sayılmıştır (RG: 23.02.1985, No: 18675). Kanunda kriz yönetimi değil sivil savunma teşkilatı üzerinde durulmuştur.

4.3.2.6. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kurulması

17 Haziran 2009 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun amacı, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemektir (RG: 17.06.2009, No: 27261). 02.11.2011 tarih ve 661 sayılı KHK ile 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun çeşitli maddelerinde değişiklikler yapılarak AFAD'ın daire başkanlıklarının sayısı artırılmıştır (RG: 02.11.2011, No: 28103). Kamu yönetimi alanında kriz yönetimi anlayışının değiştiğini gösteren temel uygulama Türkiye'de merkezi bir teşkilat olarak T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın kurulmasıdır.

4.3.2.7. 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kurulması

2011 yılında yapılan değişiklikle 8 bakanlık kapatılmış ve 11 yeni bakanlık kurulmuştur. Bu kapsamda 04.07.2011 tarih ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, kararnamenin 37.maddesi ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı lağvedilmiş ve mevzuatta Bayındırlık ve İskân Bakanlığına yapılan atıfların Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yapılmış sayılacağı kabul edilmiştir (RG: 04.07.2011, No: 27984).

4.3.2.8. Krizlerle İlgili Özel Nitelikli Hususları Düzenleyen Kanunlar

Bu temel kanun ve KHK'ların dışında krizlerle ilgili daha özel nitelikli hususları düzenleyen kanunlar mevcuttur. Bu kanunlar:

- 14.01.1943 Tarih ve 4373 Sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu,
- 16.07.1965 Tarih ve 697 Sayılı Ulaştırma ve Haberleşme Hizmetlerinin Olağanüstü Hallerde ve Savaşta Ne Suretle Yürütüleceğine Dair Kanun,
- 04.11.1983 Tarih ve 2941 Sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu,

- 11.11.1983 Tarih ve 2945 Sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu,
- 23.07.1995 Tarih ve 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun,
- 20.06.1997 Tarih ve 2090 Sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun,
- 27.08.1999 Tarih ve 4452 Sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu.

4.3.2.9. 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu ve 3152 İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Kapsamında Sivil Savunma ve Kriz Yönetimi

Sivil savunma kriz yönetiminden farklıdır ancak kriz yönetiminin kapsamına girmektedir. Sivil savunma, özellikle düşman saldırılarında halkın can ve mal kaybının en az seviyeye indirilmesi, hayati önem taşıyan her türlü silahlı ve koruyucu, kurtarıcı tedbirlerin alınmasını içerir. Kriz yönetimi, sivil savunmayı da kapsayan, sivil savunma dışında gerektiğinde silahlı güçlerin de katılımıyla gerekli önlemlerin alınmasını içeren bir süreçtir. 2009 yılında mevzuatta yapılan değişikliklerle 3152 sayılı Kanun'un sivil savunma ile ilgili maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri bu başkana devredilmiştir.

Gerek 7126 sayılı Kanun, gerekse 3152 sayılı Kanun daha çok deprem, sel, heyelan gibi doğal afetlerde yapılacak olan müdahale, can ve mal kurtarmaya yönelik olarak Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün temel görevlerini belirtmektedir. Her iki kanundaki düzenlemeler de afet yönetimi ile ilgilidir ve Türkiye'de daha çok afet yönetimi üzerinde odaklanıldığını, kriz yönetiminin bir süreç olarak benimsenip düzenlenmediğini göstermektedir. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün lağvedilmesiyle birlikte il ve ilçelerde de sivil savunma teşkilatları kaldırılmış ve görevleri İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Müdürlüklerine devredilmiştir.

4.3.3. Yönetmelikler

Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetimi kapsamında farklı tarihlerde, doğal afet, acil durum ve sivil savunmaya ilişkin hükümlerin yer aldığı yönetmelikler de çıkarılmıştır.

4.3.3.1. Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği

Türkiye’de kriz yönetimi ile ilgili temel yönetmelik, 30.9.1996 tarihli ve 96/8716 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen ve 9.1.1997 tarihli ve 22872 sayılı resmi gazetede yayınlanan “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği” idi. Yönetmelik kriz durumunda faaliyet gösterecek bir merkez kurmak, merkezin örgütlenmesini, çalışma usullerini, organlarını, görev ve sorumluluklarını belirlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştu. Merkezin krizi önleyecek ya da ortadan kaldıracak hazırlık ve faaliyetleri yönlendirmesi ve krizin en az zararla atlatılmasını sağlaması hedeflenmişti. Ancak 2009 yılında getirilen yeni yapılanmaya paralel olarak 19.02.2011 tarih ve 2011/1377 sayılı Resmi Gazete ile Afet ve Acil Durum Merkezleri Yönetmeliği yürürlüğe konulmuş ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

Afet ve Acil Durum Merkezleri Yönetmeliği, AFAD ile afet ve acil durum yönetim merkezlerinin kuruluşunun, görev ve sorumlulukları ile bunlar arasındaki koordinasyonun sağlanması amacıyla çıkarılmıştır. Yönetmeliğin tanımlar başlıklı 3. maddesine göre acil durum; toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini ifade eder.

Yönetmeliğin 5. maddesinde AFAD, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi, 6. maddesinde de AFAD’ın görevleri sayılmış, bu merkezlerin yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili hazırlık, müdahale ve koordinasyon faaliyetlerinde bulunacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğe ekli (I) sayılı cetvelde afet ve acil durumlarda görev alacak bakanlık, kurum ve kuruluşlar belirtilmiştir. Bu kuruluşlar Genelkurmay Başkanlığı, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çevre ve Şehircilik, Sağlık, Ulaştırma, Gıda Tarım ve Hayvancılık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak belirlenmiş; acil durum halleri olarak doğal afetler, iltica ve

büyük nüfus hareketleri, büyük yangınlar, tehlikeli ve salgın hastalıklar, radyasyon tehlikesi ve hava kirliliği gibi kimyasal ve teknolojik olaylar sayılmıştır.

Kriz yönetim sisteminin daha merkezi hale gelmesiyle birlikte yalnızca kriz anında faaliyete geçen kriz merkezleri yerine her zaman faal halde bulunan ve kriz anında da aktif olacak afet ve acil durum merkezleri kurulmuş, bunlar ve diğer kurum ve kuruluşlar arasında ulusal düzeyde koordinasyonu sağlama görevi AFAD'a verilmiştir.

4.3.3.2. Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği

Afet ve acil durumlara müdahalede ihtiyaç duyulacak tüm güç ve kaynakları ulusal ve yerel düzeyde planlamak, bu güç ve kaynakların olay bölgesine hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasını sağlamak, müdahale hizmetlerini ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu ana ve destek çözüm ortaklarının ve yerel düzeyde sorumlu birimlerin görev ve sorumlulukları ile planlama esaslarını belirlemek amacıyla Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği 26.08.2013 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş, 18.12.2013 tarihli ve 28855 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır. 29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 15.05.1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı ile Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna dayanılarak hazırlanan ve yürürlüğe konulan bu yönetmelik ile 01.04.1988 tarihli ve 88/12777 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

4.4. Türk Kamu Yönetimi'nde Kriz Yönetim Örgütlenmesi

Türk Kamu Yönetimi'nde Kriz Yönetim Örgütlenmesi, devletin örgütlenmesine paralel bir hal almıştır. Öncelikle Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısına göz atmak gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti yasama, yürütme ve yargıdan oluşan güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş, merkeziyetçi ve üniter bir devlet yapısına sahiptir ve kamu yönetimi merkez ve taşra teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Merkez teşkilatlarını Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve ilgili bakanlıklar oluştururken, taşra teşkilatı ise bölge yönetimi ve mülki yönetim olarak iki ana unsurdan oluşmaktadır. Mülki yönetimde ülke il, ilçe ve bucaklar olarak ele

alınmaktadır. İllerde yönetim valilik, idare şube başkanları ve il idare kurulu tarafından yürütülürken, kaymakamlık, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu ise ilçe yönetimini oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde etkinlik kazanılması ve verim alınabilmesi maksadıyla, birkaç ilden oluşabilecek bölge yönetim sistemi de mevcuttur (Özmaya, 2010: 139).

İyi bir kriz yönetimi, kriz bölgesi, kriz yönetim merkezleri, hızlı ve güvenli haberleşme, etkili ve kesintisiz çalışma düzenlerinin hazırlanması ve kriz yönetimi konusunda eğitilmiş deneyimli personelle mümkün olacaktır.

Kriz yönetimi örgütlenmesi için her kriz durumunda ihtiyaca cevap verecek gruplar teşkil etmek ve bütün kriz durumlarına müdahale edecek, sürekli, kurul şeklinde yapılandırılmış bir kriz ekibi kurmak olmak üzere iki ana yöntem olduğu söylenebilir (Filiz, 2007: 93):

(1) Her kriz durumunda ihtiyaca cevap verecek gruplar teşkil etmek: Kriz ortaya çıkınca krizin özelliklerinin gerektirdiği kişilerin bir araya getirilmesiyle oluşturulur, kriz sona erince dağıtılırlar, bir başka deyişle her kriz için ayrı bir ekip oluşturulur. Sürekli değildirler. Bu yöntemde krizin özelliğine göre gerekli kişiler bir araya getirilir. Bu grubun üyeleri birlikte eğitim görmemişler ve krize müdahaleyi yönlendiren ortak politika ve prosedürleri bilmemektedirler. Bu tür kriz ekipleri en çok bir defalık görevlerde etkilidir.

(2) Bütün kriz durumlarına müdahale edecek, sürekli, kurul şeklinde yapılandırılmış bir kriz ekibi kurmak: Bu tür kriz ekipleri resmen kurulurlar. Müdahalede rolü olan her kuruluş burada temsil edilir. Krizin özelliğine göre en çok ilgili kurum veya temsilcisi sekreteryaya görevini yerine getirir. Yetki ve görevler bir planlama dokümanında açıkça belirlenir. Tahmin edilen kriz durum ve senaryolarına daha iyi hazırlanmıştır.

Ülkemizde ikinci tür kriz örgütlenmesinin oluşturulduğu kabul edilebilir. Genel olarak kurul şeklinde teşkilatlanmış, müdahalede rolü olacak kuruluşların ve bunların rollerinin bir afet planı dâhilinde belirlendiği, sekreteryaya hizmetlerinin ilgili kurum tarafından yürütüldüğü bir yapılanma söz konusudur. Kriz yönetimi örgütlenmesi, kriz yönetimini gerçekleştiren ve Başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar ve ilgili kurum-kuruluşlar ile krizin meydana geldiği bölge, il ve ilçelerdeki en üst düzey yöneticilerin başkanlığında kurulan birimlerden oluşur.

Kriz yönetimi, iyi örgütlenmiş bir sevk ve idareyi gerektirir. Bu bağlamda, kriz yönetimi teşkilatından anlaşılması gereken, merkezi bir koordinasyon biriminin uygulanmasını istediği önlemlerin icrasına yönelik kararlar alan ve bu kararların uygulanması için gereken teknik, taktik ve idari çalışmaları ve uygulamaları yapan örgütlenme yapısıdır.

4.4.1. Merkez Örgütlenmesi

Kriz yönetiminin merkez teşkilatı Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Merkezi ile diğer bakanlık ve ilgili kuruluşların afet ve acil durum yönetim merkezlerinden oluşmaktadır.

4.4.1.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkileri konularını düzenlemektedir. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının faaliyete geçmesi ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

Kanunun kapsamını, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarının oluşturmaktadır.

AFAD, kurullar ve daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmıştır. Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Deprem Danışma Kurulu olmak üzere üç kurul bulunmaktadır.

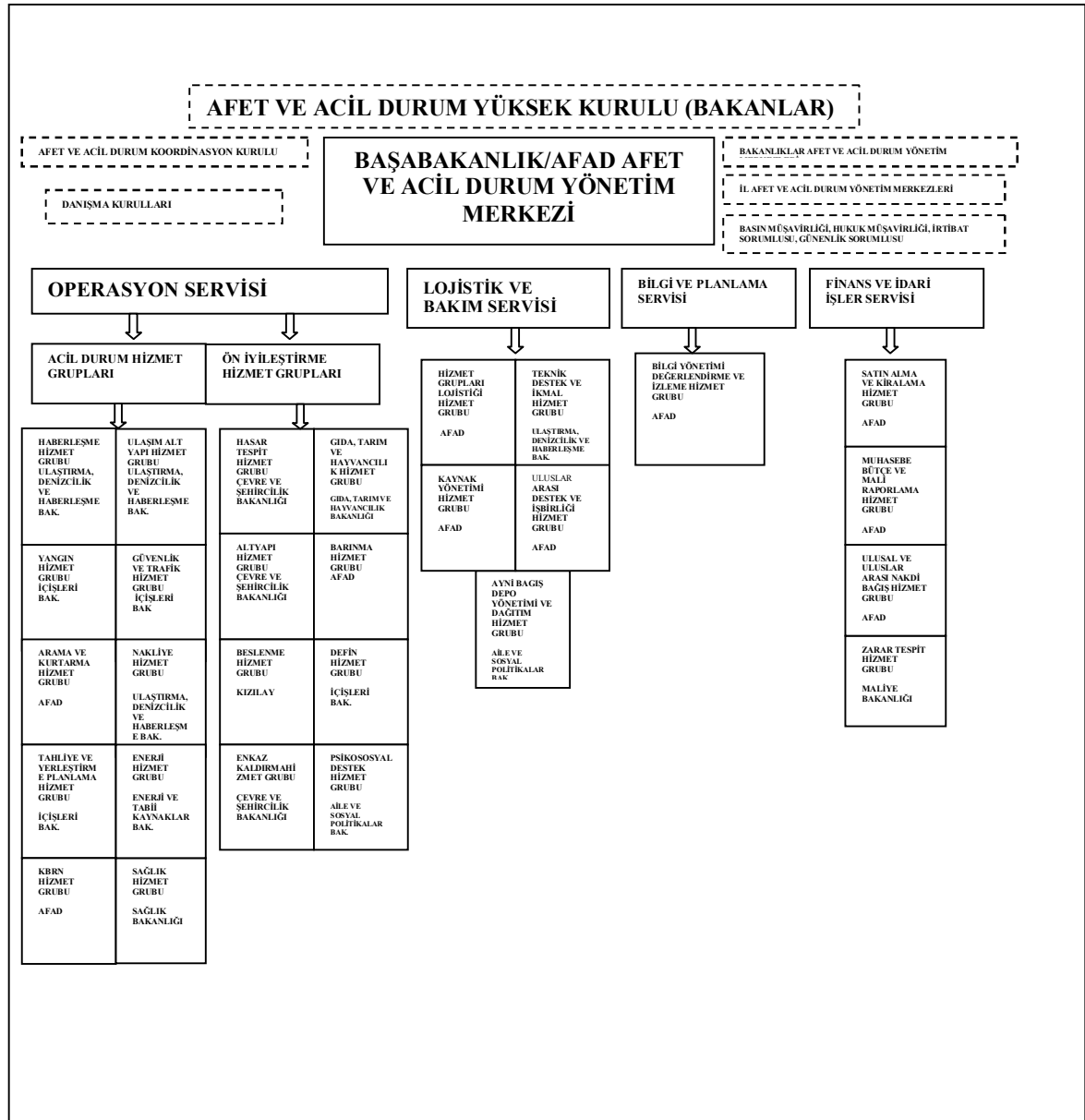
4.4.1.2. Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu

5902 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte afet ve acil durumlarla ilgili olarak hazırlanacak plan ve programları onaylamak üzere Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri,

Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çevre ve Şehircilik, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman bakanlarından oluşan Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kurulmuştur.

Kurul yılda en az iki defa toplanır. Kurul toplantılarına, ilgili bakan, kurum ve kuruluş, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çağırılabilir. Kurul, ayrıca Başkanının isteği üzerine de toplanabilir ve sekretarya hizmetlerini AFAD yürütür.

Şekil .8. Ulusal Müdahale Planı Örgütlenme Şeması



Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012: 22).

4.4.1.3. Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu

Afet ve acil durum hallerinde bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Orman bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile afet veya acil durumun türüne göre Kurul Başkanınca görevlendirilecek diğer bakanlık ve kuruluşların üst yöneticilerinden oluşan Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Kurul, yılda en az dört kez toplanır. Ayrıca, ihtiyaç halinde Kurul Başkanının çağrısı üzerine olağanüstü toplanabilir. Kurulun sekretaryasını Başkanlık yürütür.

4.4.1.4. Deprem Danışma Kurulu

Depremden korunmak, deprem zararlarını azaltmak, deprem sonrası yapılacak faaliyetler hakkında öneriler sunmak ve depremle ilgili araştırmalar için politikaları ve öncelikleri belirlemek amacıyla Başkanın başkanlığında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Temsilcisi, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürü, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Müdürü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı, deprem konusunda çalışmaları bulunan ve Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilecek en az on üniversite öğretim üyesi arasından Başkan tarafından belirlenecek beş üye ile akredite edilmiş ilgili sivil toplum kuruluşlarından Başkan tarafından belirlenecek üç üyeden oluşan Deprem Danışma Kurulu kurulmuştur. Kurul, yılda en az dört kez toplanır. Ayrıca, ihtiyaç halinde, Kurul Başkanının çağrısı üzerine olağanüstü toplanabilir. Kurulun sekretaryasını Başkanlık yürütür. Diğer afet türlerine yönelik olarak da Bakanlar Kurulu kararı ile afet danışma kurulları kurulabilir.

4.4.1.5. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi

2009 tarihinde çıkarılan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanun uyarınca çıkarılan 19/02/2011 tarih ve 27851 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31/01/2011 tarih ve 2011/1359 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri yönetmeliği ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi oluşturulmuştur. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi 5902

sayılı Kanun uyarınca oluşturulan kriz yönetim merkezlerinden biridir ve Başbakanın talimatıyla faaliyete geçer. Sekreteryaya gibi temel hizmetleri Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Yani kriz yönetiminin tepesindeki örgüt değildir, diğer bakanlıklarda da oluşturulan afet ve acil durum yönetim merkezlerinden biridir.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi, meydana gelen veya gelmesi muhtemel büyük ölçekli;

- Deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ,
- İltica ve nüfus hareketleri,
- Yangınlar ve kazalar,
- Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları,
- Tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afet ve acil durumlar ile Başbakan tarafından acil durum veya afet olarak değerlendirilen diğer olay ve durumlarda ulusal düzeyde etkin ve yoğun müdahale ve koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanın talimatıyla faaliyete geçer.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi; Başkanın başkanlığında, afet ve acil durumun boyutları, ihtiyaç duyulan tedbirlerin özellikleri ve acil durumun nitelikleri dikkate alınarak, ilgili kurum ve kuruluşların asgari daire başkanı düzeyindeki yetkililerinin ve Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi personelinin katılımıyla Başkanlıkça belirlenen yerde çalışmalarına başlar.

Gerektiğinde Başkanlığın bağlı olduğu Bakanın onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri de çalışmalara dâhil edilir. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin idari işleri ile sekreteryaya hizmetleri Müdahale Dairesi Başkanlığınca yürütülür. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin görevleri şunlardır:

- Yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak, değerlendirmek, bilgileri gerektiğinde ilgili makamlara iletmek veya Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kuruluna sunmak,
- Müdahale uygulamalarını yönetmek, takip etmek, afet ve acil durum yönetim arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamak, yetkisi dâhilinde olanları

özme kavuşturmak, yetkisini aşanları Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kuruluna sunmak,

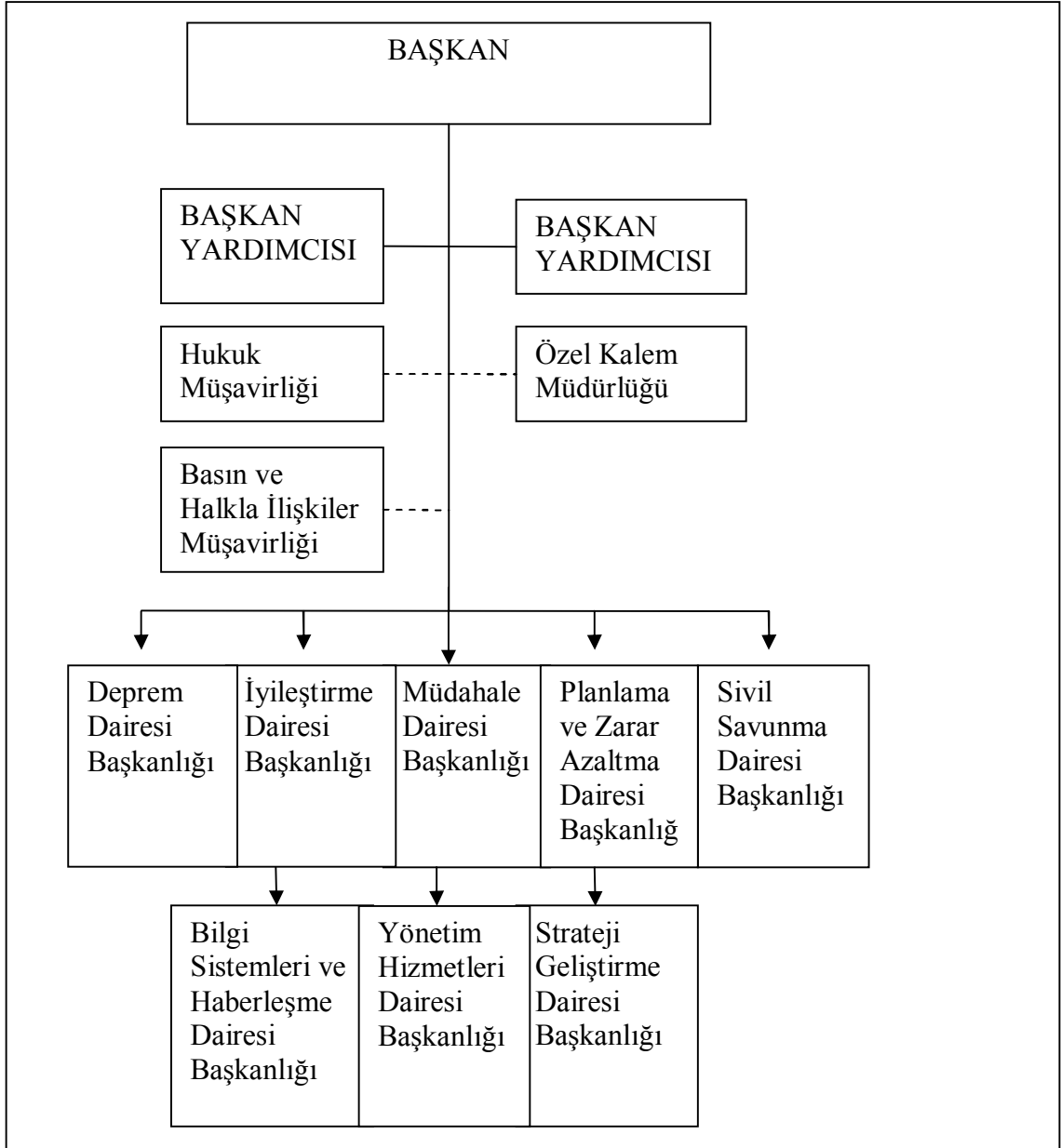
- Afet ve acil durum esnasında yürütülen faaliyetler ve sonuçları ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek ve kamuoyunun doğru ve sağlıklı bilgilendirilmesi için gerekli tedbirleri almak,

- Ulusal ve uluslararası insani yardım ve müdahale faaliyetlerini koordine etmek,

- Diğer devletlerin ve uluslararası kuruluşların ilgili organlarıyla gerekli görüldüğünde koordinasyon ve işbirliği yapmak.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin faaliyetleri, afet ve acil duruma neden olan olayın etkilerinin ortadan kalkması halinde Başbakanın talimatı ile sona erer.

şekil.9. AFAD Teşkilat şeması



Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012: 28).

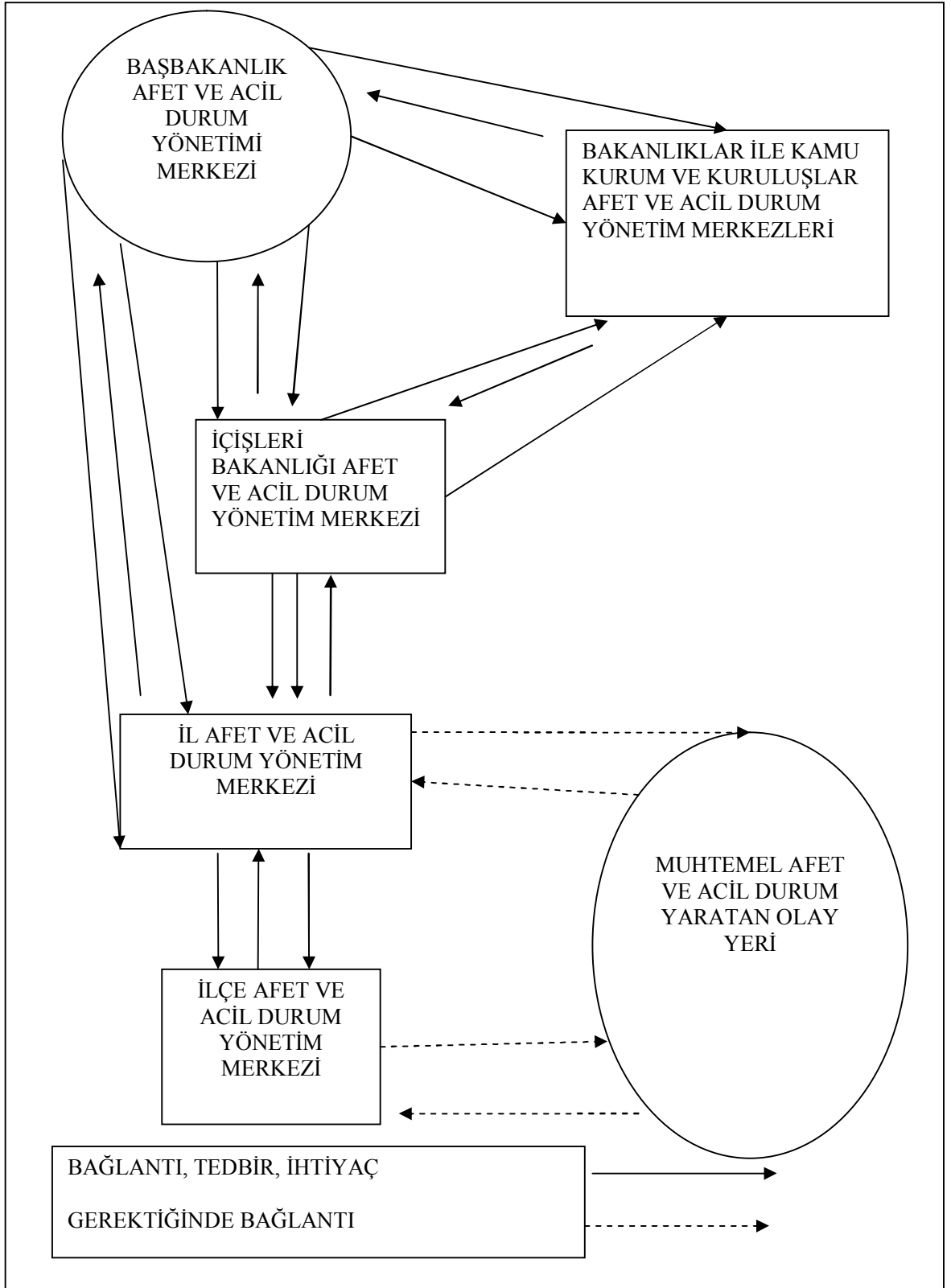
4.4.1.6. Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi

Yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili olarak, hazırlık ve müdahale faaliyetlerinde, kamu kurum ve kuruluşları, afet ve acil durum yönetim merkezleri ile sivil toplum kuruluşları arasında, Başbakan adına koordinasyon ve işbirliğini sağlamak amacıyla Başkanlık personelinden oluşan ve yirmi dört saat esasına göre çalışan Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi kurulur. Merkezin idari işleri ile sekreteryaya hizmetleri Müdahale Dairesi Başkanlığınca yürütülür.

Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezinin görevleri şunlardır (RG: 29.05.2009, No: 27261):

- Yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgiler toplamak, değerlendirmek ve bu bilgileri gerektiğinde ilgili makamlara iletmek,
- Müdahale uygulamalarını takip etmek, yönetmek, afet ve acil durum yönetim merkezleri arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,
- Ulusal ve uluslararası insani yardım ve müdahale faaliyetlerini koordine etmek,
- Afet ve acil durum esnasında yürütülen faaliyetler ve sonuçları ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek ve kamuoyunun doğru ve sağlıklı bilgilendirilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Diğer devletlerin ve uluslararası kuruluşların ilgili organlarıyla gerekli görüldüğünde koordinasyon ve işbirliği yapmak,
- Afet ve acil durum yönetim merkezinde görevli personelin eğitimi ve haberleşme şebekelerinin denenmesi için tatbikatlar planlamak ve icra etmek,
- Afet ve acil durum yönetim merkezinde incelemeler yapmak ve gerekli görülen hususlarda önerilerde bulunmak.

Şekil.10. Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Arasındaki İşleyiş



Kaynak: (T.C.İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi Yönergesi, 2012: 19).

4.4.1.7. Diğer Merkezi Kurum ve Kuruluşlar

Afet ve Acil Durum Merkezleri Yönetmeliğinin 4. maddesi uyarınca Afet ve acil durum hizmetlerini yürütmek üzere, bakanlıklarda müsteşar veya yetkilendirecekleri yardımcılarının, illerde valinin, kurulması valilerce gerekli görülen ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında afet ve acil durum yönetim merkezleri kurulur. Bağlı ya da ilgili kurum ve kuruluşlarda afet ve acil durum yönetim merkezleri kurmaya bakanlar yetkilidir. Bakanlıklar ve ilgili kuruluşlardaki afet ve acil durum yönetim merkezleri üst yöneticilerinin talimatı veya Başkanın talebi üzerine faaliyete geçer ve aynı usule göre faaliyetlerini sona erdirir. Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda kurulan afet ve acil durum yönetim merkezinin idaresinden ve faal halde bulundurulmasından sorumlu, asgari daire başkanı düzeyindeki en az iki yetkilinin ismi ve her an ulaşılabilir güncel iletişim bilgileri Başkanlığa bildirilir. Afet ve acil durum yönetim merkezlerinin denetim, hizmet ve donanım standartları Başkanlıkça belirlenir.

4.4.2. Taşra Örgütlenmesi

Kriz yönetiminin taşra örgütlenmesinde 2009'da Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmadan önce Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezine paralel olarak Bölge, İl ve İlçe Kriz Merkezleri bulunmakta; ayrıca Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatlanması olan İl Sivil Savunma Müdürlükleri yer almaktaydı. 2009 yılında kriz yönetiminde gidilen yeni yapılanmayla birlikte Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve bunların taşra teşkilatları kaldırılmış; daha merkezi bir yapılanma olan ve gerçek anlamda kriz yönetimi teşkilatlanması öngören 29.05. 2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Başbakanlığa bağlı AFAD ve taşra teşkilatlanması olan İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlıkları kurulmuştur.

5902 sayılı Kanun ile İl Sivil Savunma Müdürlükleri kaldırılmış, bunların yerine İl Özel İdaresi bünyesinde, valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur. Müdürlüğün sevk ve idaresinden vali sorumludur. İl afet ve acil durum müdürlüklerinin görevleri şunlardır (RG: 29.05.2009, No: 27261):

- İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek,

- Afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak. İl afet ve acil durum yönetimi merkezini yönetmek,
- Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek,
- Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak,
- Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek,
- İl ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak,
- Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme, sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek,
- İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek,
- Yıllık bütçe teklifini hazırlamak,
- İl kurtarma ve yardım komitesinin sekretaryasını yapmak,
- Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin harcamaları, il özel idarelerinin bütçelerine bu amaçla konulacak ödenekten yapılır. İl özel idareleri, bu harcamaları karşılayacak ödeneği ilgili yıl bütçesinden tefrik etmek zorundadır. Bu şekilde tefrik edilecek ödenek tutarı her durum il özel idaresinin ilgili yıl bütçesinin yüzde birinden az olamaz. Müdürlüklerin personel harcamaları ve personel ile ilgili diğer harcamaları Başkanlık bütçesinden karşılanır.

İl afet ve acil durum müdürlükleri ile birlik müdürlüklerinin norm kadro ilke ve standartları, Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Başkanlıkça belirlenir. Başkanlıkça belirlenecek norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak bu müdürlüklerin kadrolarının ihdası, iptali ve değişikliği ile geçici iş pozisyonu vizesine ilişkin işlemler, il özel idarelerinin tabi olduğu hükümler çerçevesinde yürütülür.

Afet ve acil durum il müdürü ile diğer personelin ataması vali tarafından yapılır. Müdürlüklerin il dışı geçici görevlendirmesi valiliklerin yanı sıra ihtiyaç duyulması halinde Başkanlıkça resen de yapılabilir.

Ayrıca 5902 sayılı kanunun 19. maddesinde Sivil Savunma Arama, Kurtarma Birliklerinin oluşturulacağı, bu birlik müdürlüklerinin bulundukları ilin il afet ve acil durum müdürlüğünün bünyesinde ve müdürlüğün emrinde görev yapacakları belirtilmiştir.

4.5. Türk Kamu Yönetiminde Afet ve Acil Durum Algısı

Çalışmanın bu bölümde Türk Kamu Yönetiminde afet ve acil durum algısı incelenmiştir.

4.5.1. Genel Olarak Afet ve Acil Durum Kavramları

Afetler toplumsal yıkımlara yol açan, yaşanabilirliği tehlikeye atan olağanüstü büyük olaylardır. Hayat kaybına, geniş çaplı sağlık sorunlarına, kamu ve özel sektörde mal kaybına doğada ve çevrede büyük hasara neden olan çoğu zaman beklenmedik şekilde aniden ortaya çıkan olaylardır (Yavaş, 2005: 10).

En genel tanımıyla afetler, insanların fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar verdiği, bireylerin olağan dönemdeki yaşamlarını ve faaliyetlerini sekteye uğratarak toplumun tümünü etkileyen ve bu topluluğun kendi mevcut olanaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik veya insan kökenli olaydır (Ergünay, 2002: 1). Bir olayın afet olarak adlandırılabilmesi insan toplulukları ve çevre üzerinde kayıplar meydana getirmesi, insan faaliyetlerini durdurması ya da kesintiye uğratması, ekonomik, sosyal, fiziksel hasarlar meydana getirmesi ve mevcut öz kaynakların bu olay karşısında yetersiz kalması koşullarının gerçekleşmesi gerekmektedir.

Dünya Bankası'na yapılan tanıma göre afet “savaş veya sivil kalkışma gibi sınırlı bir sürede meydana gelen sıra dışı olaylar veya ülke ekonomisini ciddi şekilde bozan deprem, sel veya kasırga gibi doğal olaylar”dır (Yılmaz, 2003: 2-3).

Dilimize acil durum olarak geçen “emergency” kavramı sözlükte “ani olarak ortaya çıkan güç durum; yardım veya kurtarmayı gerektiren acil durum; beklenmeyen, öngörülmeleyen olaylar bütünü” olarak tanımlanmaktadır. (Redhouse, 1997: 310) Benzer şekilde acil durum, etkisi uzun döneme yayılmayan ve istenmeyen ciddi olaylar olarak da tanımlanmıştır.

Acil durum “birçok kurum ve kuruluşun koordineli şekilde görev almasını gerektiren ve insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan eliyle meydana gelmiş olağanüstü olaylar” şeklinde tanımlanmış ve günlük yaşamda sıkça karşılaşılan sağlık sorunları, trafik kazaları küçük yangınlar vb. olayların artık acil durum olarak değerlendirilmediği belirtmiştir (Ergünay, 2002: 23).

Kavramın tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere acil durumların önem derecesi rutin durumlar ile afetler arasında yer almaktadır. (Yılmaz, 2003: 5) Etkili bir kriz yönetiminde, üzerinde görüş birliğine varılan acil durumlarda kullanılacak bir örgüt politikası, denenmiş iletişim yöntem ve imkânları ve beklenmeyen durumla karşılaşıldığında derhal faaliyet gösterebilecek personel kadrosu olmak üzere üç temel unsurun bulunmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Bozkurt, 1998: 10).

Can kaybı, yaralanma, yapısal ve yapısal olmayan fiziksel hasarlar, çevresel zararlar ile kişi ya da kurumların faaliyetlerini sınırlayan her türlü beklenmedik olay ve tehlike acil durum olarak adlandırılırken; bu gibi durumlarda mücadele için oluşturulmuş mevcut kaynakların yetersiz kaldığı ve kapasitelerin aşıldığı olaylara da afet denilmiştir (Alağaçlı, 2006: 23).

4.5.2. Afet ve Acil Durumlara Yönelik Kriz Yönetimi Yaklaşımları

Ayrıca krizin şu özellikleri vardır:

- Temel yapıya fiziksel veya fiziksel olmayan ciddi tehdit.
- Toplum yapısındaki değerlere güvenlik, sağlık, refah, vb. tehdit.
- Beklenmedik doğal ve insan kaynaklı olaylar.

Hükümetler kriz yönetimini 3 kategoride düzenlerler:

(1) Önleme: Yavaş gelişen krizlerde hükümetlerin uzun dönem önlem paketlerinin olduğu ve hızlı gelişen kriz durumlarında hükümetlerin yüksek seviyeli hazırlıklı oldukları ve krizin oluşumundan sonra etkilenenlerin minimize edilmesi için çalışıldığı dönemdir. Bu döneme dikkatle hazırlanan olasılık plan bölümü de denir. Kriz durumunda sorumlulukların, yönetimin yol haritasının belirlendiği aşamadır.

(2) Açıklık: Hükümetin tüm aydınlatıcı bilgileri kamuoyu ile paylaştığı, emir komuta yapısını oluşturduğu, kimlerin kriz durumunda koordinasyon ve kontrolü sağlayacağı kategoridir.

(3) Destek: Kriz sonrasında yönetimin insanların kendi problemlerinin nasıl üstesinden gelebileceği konuları üzerinde destekte bulunulmasını içerir.

Afet ve acil durum kaynaklı krizlerin yönetimi olgusuna geleneksel yaklaşım; afetler karşısında gerçekleştirilmesi gereken polis, itfaiye, acil tıbbi yardım, sivil savunma hizmetleri; bu hizmetler için gereken eğitim ve afetler sonrası için de hasarların onarımını içeren iyileştirme aşaması ile sınırlı olan bir yaklaşımdır. Ancak bugün, bu tip krizlerin yönetiminin, geleneksel algılamının ötesinde, kompleks ve oldukça detaylı bir süreç olduğu yönünde yeni bir anlayış gelişmektedir. Bu yeni anlayışa göre kriz yönetimi, sadece kriz durumlarına acil karşılık vermeyi veya afet sonrası bir takım iyileştirme aşamalarını değil, aynı zamanda afetlerin yol açacağı problemleri önlemeyi veya önlemek mümkün değilse, bu duruma hazırlıklı olmayı içeren bir süreci ifade etmektedir. Bu bağlamda, söz konusu süreci 4 aşamaya ayırmak mümkündür. Bunlar; afet öncesi zarar azaltma/önleme; afet öncesi hazırlık; afete karşılık verme ve afet sonrası karşılık veya iyileştirme aşamalarıdır (Ergünay, 2002: 264).

4.5.2.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhası

Sosyal yaşamı alt üst edecek herhangi bir afet ortaya çıkmadan önce, muhtemel can ve mal kayıplarına karşı korunma ve afetin olumsuz etkilerini en az zararla atlatma amacıyla çeşitli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin tümü, kriz yönetimi sürecinin ilk safhası olan “Kriz Öncesi” safhasını oluşturmaktadır.

4.5.2.2. Hazırlık Safhası

Hazırlık aşaması; insanların afetlere hazır olmalarını ve afet gerçekleştiği anda etkin bir şekilde müdahale edebilmeleri için gereken faaliyetleri içeren bir aşamadır. Bu aşama;

- Hayati önem taşıyan servislerin verdiği hizmet aksadığında neler yapılacağının belirlenmesi,
- Çeşitli beklenmedik olaylar için plan geliştirilmesi,

- Planın uygulanması, gibi aşamaları içermektedir.

4.5.2.3. Kurtarma ve İlk Yardım Safhası

Kurtarma ve ilk yardım safhası, bir afetin oluşunu takip eden ve afetin oluşundan hemen sonra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak en çok 1-2 aylık bir süre içerisinde yapılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu faaliyetlerin ana hedefi, mümkün olan en kısa süre içerisinde, en fazla insan hayatını kurtarmak, yaralıların tedavisini sağlamak ve açıkta kalanların su, yiyecek, giyecek, ısınma, barınma, korunma gibi hayati ihtiyaçlarını en kısa süre içinde ve en uygun yöntemlerle karşılamaktır.

İyileştirme aşaması; afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, uzun süreli geçici iskân, ekonomik ve sosyal faaliyetler gibi hayati aktivitelerinin minimum düzeyde karşılanabilmesi için gereken tüm çalışmaları içeren bir aşamadır. Bazı araştırmacılar bu safhaya, yeniden inşa safhasını da dâhil etmekte ve bu safhayı, afetten etkilenen toplulukların ihtiyaçlarının, en az afet öncesindeki veya mümkünse daha ileri bir düzeyde karşılanana kadar devam etmesini öngörmektedir.

4.5.3. Türk Kamu Yönetiminin Afet ve Acil Durum Algısı

Son yıllarda ülkemiz yaşanan ekonomik krizler ve üst üste yaşanan doğal afetler; kamu yönetimini ve kamu yöneticilerini, kriz ve kriz yönetimi konusuna daha duyarlı olmaları gerektiği konusunda uyarıcı olmuştur. Özellikle 17 Ağustos Depremi esnasında, kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin çok yetersiz kalmaları, kamuoyunda büyük tepkilere yol açmış ve sert eleştirilerin yapılmasına neden olmuştur. Daha sonra yaşanan Adapazarı Depreminde, Kamu Yönetiminin ve Kamu Yöneticilerinin daha hızlı hareket etmeleri, Birinci depremden bazı dersler aldıklarını göstermiştir. Bu depremlerden sonra, “Kriz Merkezleri” kurularak, bu tür afetlerde, daha hızlı müdahale etmek için bazı önlemlerin alındığı görülmektedir.

Ülkemizde son yıllarda görülen deprem felaketleri esnasında, kamu yönetiminin yeteri derecede etkili olamaması, hedef kitlelere gerekli bilgilerin gerektiği biçimde verilememesi, çok ciddi eleştiriler yapılmasına neden olmuştur. Bu eleştirilerin en önde gelen nedenleri arasında, Türk Kamu Yönetiminin kriz döneminde, müdahalede çok geç kalması, rutin uygulamaların dışına çıkamaması ve kriz yönetimi konusunda yeterli bilgi birikimine sahip olmaması yer almaktadır. Bu eleştiriler sonucu kriz merkezleri

kurulması kararlaştırılarak, kriz dönemlerinde farklı yönetim uygulamalarının yapılması gerektiği ilke olarak kabul edilmiştir.

Türk Kamu Yönetimi, bu deprem felaketlerinden sonra, kriz yönetimi anlayışıyla, kriz merkezleri oluşturmuş ve geleneksel yöntemlerle bazı uygulamalar gerçekleştirmiştir. Bu merkezler yararlı olmakla birlikte, bu merkezlerde görevlendirilecek personelin, kriz yönetimi, kriz yönetiminde halkla ilişkiler, yönetim psikolojisi, ekip çalışması ve diğer modern yönetim teknikleri konusunda yetişmiş personel olması gerekir. Aksi takdirde, kriz yönetimi, olağan dönemlerdeki yönetim uygulamalarından farklı olmayan, rutin hizmetlerin sunulduğu bir dönem olacaktır. Böyle uygulamanın da kriz dönemlerinde, kamuoyunun yoğunlaşmış beklentilerine cevap veremeyeceği açıktır.

Ülkemizde, kriz yönetimi uygulamasının doğal afetlerin yarattığı krizlerle sınırlı olduğu görülmektedir. Oysa ekonomik kriz dönemlerinde, kriz yönetimi uygulamalarının yapılması, kamuoyunun bilgilendirilmesi, halkla ilişkiler hizmetlerinin artırılması, ekonomik krizin olumsuz etkilerinin azalmasına yardımcı olacaktır. Yetkililerin davranışları, açıklamaları, kullandıkları sözcükler, alınan kararlar, takınılan tavırlar bile kamuoyu tarafından yakından izlenmekte ve bunlardan, doğru veya yanlış bazı sonuçlar çıkararak, ekonomik veya sosyal davranışlarına yön vermektedirler.

4.5.4. Türk Kamu Yönetiminde Afet ve Acil Durum Algısına Dayalı Kriz Yönetimi Yaklaşımı

Küreselleşmeyle birlikte kamu yönetimi alanında da kriz yönetimi anlayışı değişmiştir. Son yıllarda kriz yönetimi ile ilgili yapılan bilimsel çalışmaların kamu yönetimi alanında da etkili olmasıyla kriz yönetim modeli geliştirilmiş ve buna bağlı olarak kamu idaresinde kriz yönetimi örgütlenmesi oluşturulmuştur. Eskiden daha çok afet yönetimi olarak algılanan kriz yönetimi son yıllarda daha çok karar alma ve uygulama süreci olarak algılanmaktadır.

Kamu yönetiminde kriz yönetimi performansının değerlendirilmesinin 4 ana esası vardır:

- Örgütler içerisinde kriz yönetiminin olup olmadığı,
- Kamu yönetiminin çoklu kimlik hassasiyeti; etnik sınıf, yaş, cinsiyet ayrımı gibi.

- Kamu yönetiminin ölçütü kriz durumuna göre karar verme ve uygulama stratejisine dayanmalıdır.
- Kamu yönetiminin kriz durumunda bürokratik normları, değişen normlara göre nasıl uyarlayıp başarıya ulaşacağı gerçeğidir.

Bu kapsamda kriz yönetimi ile ilgili olarak kriz yönetim faaliyetlerini yürütecek kişilerden oluşan birimin kurulması, planlama ve karar verme aşamasında yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kriz yönetim ekibinin asli görevi, örgütün bütün kriz yönetim faaliyetlerinin planlanması, organize edilmesi ve uygulanmasıdır. Bunun yanı sıra kriz ekibine düşen diğer önemli görev, sürekli olarak kendini ve örgütü eğiterek ve geliştirerek krize hazırlanmayı sağlamaktır.

Kriz yönetim ekibinin yapılanması konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Birimin örgüt merkezinde toplanması kriz yönetimi açısından otoritenin ve yetkinin merkezileşmesi gibi bir sakınca doğursa da, en uygun yapı olarak görülmektedir. Üst yönetim ve kurmay takımlardan oluşan ekip, bir yöneticinin başkanlığında politikaları yapan grup, yönetim grubu ile haberleşme ve desteği sağlayan grup olmak üzere üç bölüme ayrılmaktadır. Kriz yönetim ekibinin yapısı kadar önemli olan diğer husus ise, kriz yöneticilerinin iyi bir lider ve etkili bir yönetici olmaları gerektiğidir (Özmaya,2010: 68).

Kriz yönetim ekibi kriz yönetimini ve kontrolünü yürütecek ekiptir. Kriz ekibinin kriz yönetim planının oluşturulması, kriz yönetim planının uygulanması, kriz yönetim planında yer almayan problemleri ele almak olmak üzere üç önemli görevi vardır ve krizin özelliğine göre bir veya birden fazla kriz ekibi oluşturulabilir. Kriz yönetim ekibi karar alıcı ve uygulayıcılardan oluşur. Kriz yönetim ekibi aniden ortaya çıkan krizi yönetmek için yetkililerden ve uzmanlardan oluşan bir kurul halinde çalışır. Kriz kurulu üyeleri; algılama yeteneği yüksek, sezgileri güçlü, birden fazla alan da bilgili, ilave sorumluluk alabilecek, net düşünebilen, kararlı, strese dayanıklı, problem çözebilen kişiler olmalıdır. Kamu yönetiminde ise kamu yönetici ve çalışanlarının ekip çalışmasına yatkın olmamaları zayıf yönlerden birisi olarak ortaya çıkmaktadır (Filiz, 2007: 40).

4.5.4.1. Siyasal ve Yönetimsel Yaklaşım

Kamu yönetiminin genel özelliği statükocu bir yapıya sahip olmasıdır. Buna bağlı olarak kamu yöneticileri de geleneksel yönetim usullerinin dışına çıkmayarak

statükocu bir tavır sergilemektedirler. Statükocu özelliklerinden dolayı kamu yöneticileri olağandışı durumların olağandışı uygulama gerektirmesinden rahatsızlık duymakta ve bu tür uygulamalara direnmektedirler.

Kamu yöneticilerinin zayıf yönlerinden birisinin de ekip çalışmasına yatkın olmadıkları söylenebilir. Özellikle kriz yönetiminde ekip çalışmasının önem taşıması, hatta zorunlu olması, kamu kuruluşlarının bu alanda istenilen hizmetleri istenilen nitelikte sunmalarını zorlaştırmaktadır. Ekip çalışması için, çalışanların bazı konularda eğitilmiş olmaları ve ekip çalışmasının yararlarına inanmaları gerekir (Aykaç, 2001: 28). Ekip ruhunun geliştirilmesi için çalışanlar arasında inanç ve duygu bütünlüğü oluşturulmalı, benzer amaçlara sahip olan, aynı değer yargılarına önem veren, aralarında güven bağı olan, eğitim konularının aynı olduğu insanlardan oluşan çalışma grupları oluşturulmalıdır.

Kamu yöneticilerinin bu özellikleri nedeniyle kriz yönetiminde yapılacak çalışmaların başarılı sonuçlanması için şunlar yapılmalıdır:

Öncelikle örgütlerde alışılmış uygulamalardan ve yöntemlerden farklı olarak davranma yeteneği için gerekli önlemler alınmalı ve uygulanmalıdır. Kriz dönemlerinde alışlagelmiş yöntemlerden farklı uygulamalar yapılacağına çalışanlara benimsettirilmesi ve bunun normal bir davranış haline getirilmesi sağlanmalıdır,

Krizin boyutuna ve özelliğine göre yöntemler geliştirilmeli, bu yöntemlerin uygun bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır,

Kriz dönemlerinde örgütsel yapıda, örgütlenme biçiminde, hedeflerde nasıl bir yöntem izleneceğinin açıkça ortaya konulması gerekir.

Kriz yönetiminde başarının ödülü çok büyük olmaktadır. Krizin izlenecek yöntemle başarıyla sonuçlandırılması, yöneticilerin kendilerine olan güvenlerini ve morallerini güçlendirecektir. Krizi yönetecek kişilerin algılama kapasiteleri, kriz yönetiminde önemli yer tutmaktadır. Bu nedenle krizleri önlemedeki başarı, yöneticilerin krizleri ne şekilde algıladıklarına bağlı olarak değişmektedir. Örgütler kriz dönemlerinde problemlerin çözümünün kendi iç dinamiklerinde yattığının farkına varmalıdır. Bunun için, krize neden olan durumlar ivedilikle tespit edilerek, çözüm yolları ortaya konmalı ve sorunu giderme yönünde en uygun olan strateji uygulanmalıdır. Yöneticiler, bunalım durumlarında, çalışanlarla ve çevre ile iletişimi maksimum seviyede tutmalıdır (Karaköse, 2007: 12).

4.5.4.2. Hukuksal ve Kurumsal Yaklaşım

Türk Kamu Yönetiminde kriz yönetimini anlayabilmek, kriz yönetimi mevzuatını incelemeyi önemli hale getirmektedir. Yine benzer şekilde yüzölçümünün %92'si deprem bölgesi olan ve binlerce vatandaşını deprem ve diğer doğal afetlerde kaybeden bir ülke için kriz yönetimi ve afet yönetimi mevzuatı ayrı bir önem arz etmektedir.

Ülkemizde kriz yönetimi ile ilişkili yasal düzenlemelerin çeşitliliği uygulamadaki dağınıklık ve karmaşanın nedenini oluşturmaktadır. Bu durumda koordinasyonsuzluk ve iletişim kopukluğu gibi sonuçlar doğurmaktadır.

Kriz yönetiminin Türkiye'deki yapılanması, devletin örgütlenmesine paralel bir hal almış bulunmaktadır. Dolayısıyla öncelikle Türk kamu yönetiminin teşkilat yapısına göz atmak gerekmektedir. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti yasama, yürütme ve yargıdan oluşan güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş, merkeziyetçi ve üniter bir devlet yapısına sahip bulunmaktadır ve kamu yönetimi merkez ve taşra teşkilatları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Merkez teşkilatlarını Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve ilgili bakanlıklar oluştururken, taşra teşkilatı ise bölge yönetimi ve mülki yönetim olarak iki ana unsurdan oluşmaktadır. Mülki yönetimde ülke il, ilçe ve bucaklar olarak ele alınmaktadır. İllerde yönetim valilik, idare şube başkanları ve il idare kurulu tarafından yürütülürken, kaymakamlık, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu ise ilçe yönetimini oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde etkinlik kazanılması ve verim alınabilmesi maksadıyla, birkaç ilden oluşabilecek bölge yönetim sistemi de mevcuttur. Ülkemizde kamu yönetimi ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki değişiklikler ile bilişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmelere uygun olarak, kendini geliştirememiştir. Dolayısıyla kriz yönetimi de mevcut yapılanmadaki bu olumsuzluklardan kendi üzerine düşen payı almaktadır ve hiçbir kurumun kendisini bundan soyutlaması mümkün olamamaktadır (Özmaya, 2010: 139).

4.5.4.3. Kurumsal Uygulama Örnekleri ve AFAD

2009 tarihinde çıkarılan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanun uyarınca çıkarılan 19/02/2011 tarih ve 27851 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31/01/2011 tarih ve 2011/1359 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri yönetmeliği ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi oluşturulmuş ve ilgili yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi müstakil bir örgütlenme olarak düzenlenmişti. Kriz Koordinasyon Kurulu, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulundan ve sekreteryadan oluşmaktaydı. Kriz Koordinasyon Kurulu, Başbakan veya yetki vereceği bir devlet bakanı başkanlığında krizin türüne göre ilgili devlet bakanları, bakanlar, Genelkurmay Başkanı veya temsilcisi, MGK Genel Sekreteri ile ihtiyaç duyulan müsteşar ve başkanlardan oluşmaktaydı. Bu kurul, kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldu. Başkanın veya kurul üyelerinin isteği üzerine toplanır, gerektiğinde kriz değerlendirme ve takip kurulu tarafından olağanüstü toplantıya çağrılırdı. MGK Genel Sekreteri ise kurulun çalışmalarında koordinatör olarak görev yapardı. Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu ise Başbakanlık müsteşarının başkanlığında, krizin türüne göre ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların müsteşar ve başkanları ile Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi ve MGK Genel Sekreter Başyardımcısından oluşur ve koordinatörün teklifi, kurulun kararı ile uygun görülecek periyotlarla toplanırdı. Gerektiğinde sekreteryaya tarafından olağanüstü toplantıya çağrılırdı. Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, kriz yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması ve milli menfaatler doğrultusunda yönlendirilmesi için Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından verilen yetkiler çerçevesinde teknik ve bürokratik çalışmaları yürütürdü.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi ise 5902 sayılı Kanun uyarınca oluşturulan kriz yönetim merkezlerinden biridir ve Başbakanın talimatıyla faaliyete geçer. Sekreteryaya gibi temel hizmetleri Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Yani kriz yönetiminin tepesindeki örgüt değildir, diğer bakanlıklarda da oluşturulan afet ve acil durum yönetim merkezlerinden biridir.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi, meydana gelen veya gelmesi muhtemel büyük ölçekli;

- Deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ,
- İltica ve nüfus hareketleri,
- Yangınlar ve kazalar,
- Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları,
- Tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afet ve acil durumlar ile Başbakan tarafından acil durum veya afet olarak değerlendirilen diğer olay

ve durumlarda ulusal düzeyde etkin ve yoğun müdahale ve koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanın talimatıyla faaliyete geçer.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi; Başkanın başkanlığında, afet ve acil durumun boyutları, ihtiyaç duyulan tedbirlerin özellikleri ve acil durumun nitelikleri dikkate alınarak, ilgili kurum ve kuruluşların asgari daire başkanı düzeyindeki yetkililerinin ve Başkanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi personelinin katılımıyla Başkanlıkça belirlenen yerde çalışmalarına başlar. Gerektiğinde Başkanlığın bağlı olduğu Bakanın onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri de çalışmalara dâhil edilir. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin idari işleri ile sekreteryâ hizmetleri Müdahale Dairesi Başkanlığınca yürütülür. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin görevleri şunlardır:

- Yurtiçinde ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak, değerlendirmek, bilgileri gerektiğinde ilgili makamlara iletmek veya Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kuruluna sunmak.
- Müdahale uygulamalarını yönetmek, takip etmek, afet ve acil durum yönetim arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamak, yetkisi dâhilinde olanları çözüme kavuşturmak, yetkisini aşanları Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kuruluna sunmak.
- Afet ve acil durum esnasında yürütülen faaliyetler ve sonuçları ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek ve kamuoyunun doğru ve sağlıklı bilgilendirilmesi için gerekli tedbirleri almak.
- Ulusal ve uluslararası insani yardım ve müdahale faaliyetlerini koordine etmek.
- Diğer devletlerin ve uluslararası kuruluşların ilgili organlarıyla gerekli görüldüğünde koordinasyon ve işbirliği yapmak.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezinin faaliyetleri, afet ve acil duruma neden olan olayın etkilerinin ortadan kalkması halinde Başbakanın talimatı ile sona erer.

Afet ve Acil Durum Merkezleri Yönetmeliğinin 4. maddesi uyarınca Afet ve acil durum hizmetlerini yürütmek üzere, bakanlıklarda müsteşar veya yetkilendirecekleri yardımcılarının, illerde valinin, kurulması valilerce gerekli görülen ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında afet ve acil durum yönetim merkezleri kurulur. Bağlı ya da ilgili kurum ve kuruluşlarda afet ve acil durum yönetim merkezleri kurmaya bakanlar

yetkilidir. Bakanlıklar ve ilgili kuruluşlardaki afet ve acil durum yönetim merkezleri üst yöneticilerinin talimatı veya Başkanın talebi üzerine faaliyete geçer ve aynı usule göre faaliyetlerini sona erdirir. Bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşlarda kurulan afet ve acil durum yönetim merkezinin idaresinden ve faal halde bulundurulmasından sorumlu, asgari daire başkanı düzeyindeki en az iki yetkilinin ismi ve her an ulaşılabilir güncel iletişim bilgileri Başkanlığa bildirilir. Afet ve acil durum yönetim merkezlerinin denetim, hizmet ve donanım standartları Başkanlıkça belirlenir.

5. BAŞBAKANLIK AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI (AFAD)'NIN BİR İNCELEMESİ

Çalışmanın bu bölümünde T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) incelenmiş ve AFAD'da uygulanan nitel bir araştırmanın bulgularına yer verilmiştir.

5.1. Kriz Yönetimi ile İlgili Yeni Bir Yapılanmaya Gidilmesi İhtiyacı

Türkiye'deki acil durum yönetiminin 2009 yılında AFAD kurulmadan önceki yapısında birden çok kurumun sorumlu olması, buna karşın kimi sorumluluk ve görev alanlarının ise sahipsiz olması, uygulamada sık sık yetki ve sorumluluk karmaşası ile karşı karşıya kalınmasına neden olmaktaydı (Ayyıldız ve Seymenoğlu, 2002: 26). Bu sorun, acil durum yönetimine ilişkin tüm işlevlerin bir elden ve eşgüdümlü olarak yönetilmesi ile ortadan kaldırılabilirdi. Bu konuda yapılan çalışmalar doğrultusunda, bütünleşik acil durum yönetimi ilkelerine uygun olarak; kriz yönetimi ile ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmesi ve bu yapılanmada sadece deprem tehlikesine odaklanmayıp tüm doğal, teknolojik ve insan kaynaklı acil durumların birlikte ele alınması ihtiyacı oluşmuştur.

5.2. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Kurulması

2009 yılında, 17.06.2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Başbakanlığa bağlı merkezi bir kamu idaresi olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur. Bu Başkanlığın 5902 sayılı Kuruluş Kanununun 25. maddesi ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Savunma Sekreterlikleri, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kaldırılmış, yerine illerde İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Müdürlükleri kurulmuştur. 2011 yılında 5902 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik ile de bakanlıklarda, illerde ve valinin lüzum göreceği ilçelerde Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri kurulmuştur.

Kanun, acil durum ve afet üzerine odaklanmıştır ve ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlama, gerekli planları hazırlama amacını taşımaktadır. Kanuna göre acil durum, toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini ifade etmektedir. Afet ise, toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve

insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayları ifade etmektedir.

AFAD günümüzde ülkemizin kriz yönetimi ile ilgili temel kurumdur ve diğer tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktan sorumludur. Sadece kriz meydana geldikten sonra faaliyete geçen kriz merkezlerinden ve kriz yönetimlerinden daha farklı olarak kriz durumlarının meydana gelmesinden önceki süreci, meydana geldiği anı ve sonrasını düzenleyen, kriz yönetimini bir süreç yönetimi olarak algılayan bir yönetim modeli öngörülmektedir.

Depremler, seller, heyelanlar, kaya düşmesi, kuraklık, fırtınalar, tsunamiler ve diğer birçok afetin insanlar, çevre ve ekonomi üzerinde yıkıcı etkileri vardır. Ancak insan ve mekânların dirençliliğinin (insanlar ve mekânlar üzerindeki bu yıkıcı etkilere karşı koyma ve hızlı bir şekilde ayağa kalkma yeteneği) artırılması mümkündür. Söz konusu dirençliliğin artırılması afetlerin etkilerini, zararlarını en aza indirecek ve afet sonrası toplumun ayağa kalma süresini minimize edecektir. Afetlerin gerçekleşmesinin kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle, afet zararlarını azaltmayı, önlemlerini almayı ve etkilerini azaltmayı amaçlayan AFAD, misyonunu; "Afetlere Dirençli Toplum Oluşturmak" şeklinde belirlemiştir.

5.3. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat Yapısı

5902 Sayılı Kanunun getirdiği kurumsal yapı ve görev anlayışına göre AFAD; idari olarak yatay ve esnek bir yapıda, görev anlayışı bakımından sonuç odaklı, Daire Başkanlıklarının altında hiyerarşik yapılanma içermeyen, günün ihtiyaçlarına göre kurum dışından da personel görevlendirebileceği çalışma grupları oluşturma yetkisine sahiptir. Görev alanı itibarıyla üniversiteler, kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile etkin koordinasyon ve işbirliği sağlayan bir kurumdur.

Afet yönetiminin toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren bir konu olmasından hareketle 5902 sayılı Kanun ile makro düzeyde politikalar oluşturma amacıyla ve bakanların katılımıyla Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, afetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere üst yöneticilerden oluşan Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve deprem risklerini azaltma ve hazırlık faaliyetleri konusunda koordinasyonu sağlamak üzere Deprem Danışma Kurulu kurulmuştur.

AFAD teşkilatı daire başkanlıkları şeklinde kurulmuştur ve en son 02.11.2011 tarih ve 661 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle beraber sekiz daire başkanlığı ve bir hukuk müşavirliğinden oluşmaktadır. Daire başkanlıkları şunlardır:

- Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı,
- Müdahale Dairesi Başkanlığı,
- İyileştirme Dairesi Başkanlığı,
- Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı,
- Deprem Dairesi Başkanlığı,
- Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı.

Başkan

AFAD'ın en üst amiri olan Başkan, 5902 sayılı Kanunda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Başbakana karşı sorumludur ve müşterek kararname ile atanır. Başkan ve daire başkanı kadrolarına atanabilmek için, bu kadrolara atanacaklarda aranan genel koşullara ek olarak; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, kamu veya özel sektörde atanacağı görev alanıyla ilgili en az beş yıllık iş tecrübesine sahip olmak gerekir. AFAD Başkanının görevleri (RG: 29.05.2009, No: 27261):

- Başkanlık hizmetlerini mevzuat hükümlerine, kalkınma planları ve yıllık programlara, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planlarına, performans ölçütlerine, hizmet kalite ve standartlarına ve bütünsel afet yönetimi ilkesine uygun olarak yürütmek,
- Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulunun toplanması amacıyla Kurul Başkanına öneride bulunmak,
- Afet ve acil durum hallerinde müdahaleyi koordine etmek ve üst makamları bilgilendirmek,

- Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerinin görev yerlerini, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile koordine ederek belirlemek,

- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca bir iç denetçi atamak,

- Resmi ve özel kurum ve kuruluşlar ile ilişkileri yürütmek,
- Basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,
- Başkanlığın yıllık çalışma raporu ve eylem planını hazırlamak,
- Başbakan veya ilgili bakan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

Başkan Yardımcıları

5902 sayılı kanunda 24.10.2011 tarih ve 611 sayılı KHK ile yapılan değişikle eklenmiştir. Kanunun 7. maddesine göre başkana yardımcı olmak üzere en fazla iki başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcıları başkan tarafından verilen görevleri yerine getirirler ve başkana karşı sorumludurlar.

Ayrıca ilgili daire başkanının teklifi ve Başkanın onayıyla çalışma grupları oluşturulur. Bu gruplar, afet ve acil durum yönetimi uzmanları, afet ve acil durum yönetimi uzman yardımcıları ile diğer personelden oluşur. Başbakan veya yetkilendirdiği bakan onayı ile afet ve acil durumlara ilişkin çalışmalarda bulunmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının personeli, Başkanlıkta geçici olarak görevlendirilebilir; konu ile ilgili uzmanların katılımı ile geçici komisyon ve kurullar oluşturulabilir. Üniversite öğretim elemanları, uzmanlık isteyen işlerde 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 38 inci maddesine göre Başkanlıkta görevlendirilebilir.

Hukuk Müşavirliği

Hukuk Müşavirliği, 26.9.2011 tarihli ve 659 sayılı Genel ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri ve AFAD başkanı tarafından verilen benzeri görevleri yapmaktadır.

5.3.1. Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı

Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak,
- Muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek,
- Zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek,
- Ayni, nakdi ve insani yardım esaslarını belirlemek,
- Afet ve acil durumlar hakkında halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yapmak,
- Yurtiçi ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak ve değerlendirmek,
- Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezinin iş ve işlemlerini yürütmek,

Afet ve acil durumlara ilişkin;

- Yönetim stratejilerini belirlemek,
- Kamu yatırımları ile personel ihtiyacı konusunda ilgili kurumlara öneride bulunmak,
- Eğitim faaliyetleri ve tatbikatları yapmak veya yaptırmak,
- Sigorta hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- Hizmet standartlarını ve akreditasyon esaslarını belirlemek ve denetlemek,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.2. Müdahale Dairesi Başkanlığı

Müdahale Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Afet ve acil durum esnasında kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları, yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakları değerlendirerek afet veya acil durumun etkilerini gidermeye yönelik müdahale çalışmalarını yürütmek.
- Başbakanlık afet ve acil durum yönetimi merkezini idare etmek,

- Kamu kurum ve kuruluşları ile illerde afet ve acil durum yönetimi merkezlerinin açılması ve yönetilmesini sağlamak,
- İtfaiye, arama ve kurtarma hizmetlerinin standartlarını belirlemek,
- İtfaiye, arama ve kurtarma hizmeti veren kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- Gönüllü itfaiye ile arama ve kurtarma hizmetlerini düzenlemek ve teşvik etmek,
- Koruyucu ve kurtarıcı faaliyetleri planlamak ve yürütmek,
- Afet ve acil duruma ilişkin anlaşmalarla verilen görevleri yürütmek,
- Yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda işbirliği yapmak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.3. İyileştirme Dairesi Başkanlığı

İyileştirme Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Afet ve acil durum sonrası hayatın normale dönmesini sağlayıcı tedbirleri almak,
- Afet ve acil durum bölgelerinde geçici yerleşmeyi sağlamak, zarara uğramış kişilerin tedavi, iâşe, ibate, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerini yürütmek,
- Afete uğramış yerlerin imar, plan, proje işlemleri ile bu alandaki hukuki işlemlerin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, yapılan işlemleri denetlemek,
- Uluslararası acil yardımları yapmak ve kabul etmek,
- Afetten etkilenen bölgelerde, kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde afet sonrası yeniden yapılanma ve iyileştirme planlarını hazırlamak, hazırlanan planları Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulunun onayına sunmak, onaylanan planların uygulanmasını koordine etmek, uygulamaya ilişkin ilerleme raporlarını hazırlamak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.4. Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı

Sivil Savunma Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda sivil savunma hizmetlerini planlamak, uygulamak ve denetlemek,
- Her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,
- Seferberlik ve savaş hazırlıklarında ihtiyaç duyulacak sivil kaynakları tespit etmek,
- Sivil savunma gayretlerinin halk tarafından desteklenmesi ve halkın moralinin korunmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak,
- Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddelerin meydana getireceği tehlikelere karşı alınacak önlemleri ve yapılacak çalışmaları tespit etmek ve bunlarla ilgili bakanlık, kamu ve özel kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.5. Deprem Dairesi Başkanlığı

Deprem Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Depreme hazırlık, müdahale, deprem riski yönetimi,
- Depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesi,
- Depreme hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında kullanılabilecek kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakların tespiti ve etkin kullanımı,
- Depremler hakkında halkın bilgilendirilmesi, konularında uygulanacak politikaları belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde Başkanlığın diğer birimlerine danışmanlık yapmak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.6. Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Başkanlığın insan kaynakları politikasını ve performans ölçütlerini belirlemek,
- Başkanlık personelinin özlük işlemlerini yürütmek,
- Başkanlığın idari ve mali hizmetlerini yürütmek,
- Afet ve acil duruma ilişkin kaynakları yönetmek,
- Ulusal seviyede lojistik hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına destek sağlamak,
- Başkanlık personelinin eğitim çalışmalarını yürütmek,
- Acil durum ve afet yönetimine ilişkin yayınları ve bilimsel çalışmaları derlemek, tasnif etmek, kütüphane hizmetleri vermek ve bu konularla ilgili sürekli ve süresiz yayınlar çıkarmak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.7. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yerine getirmek,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

5.3.8. Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı

Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır:

- Afet ve acil durum yönetim merkezlerinin, ortak haberleşme ve bilgi sistemlerinin standardını belirlemek ve denetlemek,
- Afet ve acil durumlara ilişkin her türlü bilgi, haberleşme, tahmin ve erken uyarı sistemlerini kurmak, kurdurmak, bakım ve onarımını yapmak veya yaptırmak, işletmek veya işletilmesini sağlamak,

- E-Devlet uygulamalarının Başkanlık ile ilgili çalışmalarını yapmak, koordine etmek ve yürütmek,
- Afet ve acil durumlara yönelik coğrafi bilgi sistemini kurmak veya kurdurmak, formatlarını hazırlamak, il afet ve acil durum müdürlükleri arasındaki bilgi standartlarını oluşturmak,
- Bilişim teknolojisindeki gelişmelere uygun olarak daha etkin ve verimli bilgi, belge ve iş akışı düzenini kurmak, buna yönelik yazılımları üretmek veya sağlamak,
- Başkanlığın bilişim altyapısı ve haberleşme sisteminin kurulumu, bakımı, ikmali, geliştirilmesi ve güncellenmesi ile ilgili işleri yürütmek, bunlarla ilgili güvenlik tedbirlerini almak, kripto merkezini kurmak, kurdurmak ve işletmek,
- Bilişim teknolojisinin gelişimini izlemek, bilgi işlem donanım ve yazılımının kullanılmasında diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak,
- Başkanlık birimleri ve diğer ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak bilgi işlem sisteminin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak,
- Afet ve acil durumlara yönelik veri tabanlarını kurmak, kurdurmak ve işletmek, uygulama yazılımlarını yapmak veya yaptırmak,
- Başkanlığın internet sayfaları, elektronik imza ve elektronik belge uygulamaları ile ilgili teknik çalışmaları yapmak veya yaptırmak,
- Başkanlık hizmetleriyle ilgili bilgileri toplamak ve ilgili birimlerle işbirliği içinde veri tabanları oluşturmak,
- Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Taşra Teşkilatı;

Başkanlığın taşra teşkilatı illerde, il özel idaresi bünyesinde, valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri olarak kurulmuştur. İl afet ve acil durum müdürlükleri, illerin afet ve acil durum risk ve tehlikelerini belirleyerek illerin afet ve acil durum önleme ve müdahale planlarını yerel yönetimler ve diğer kamu kurum kuruluşlarıyla koordinasyon içinde hazırlamak, afet ve acil durumlarla ilgili eğitim çalışmaları yürütmek, afet durumlarında meydana gelen hasarı tespit etmek, il ve ilçelerin sivil

savunma planlarını hazırlamak, il afet ve acil durum yönetim merkezini yönetmek gibi görevleri yerine getirir.

İl afet ve acil durum müdürlüklerinin harcamaları, il özel idarelerinin bütçelerine bu amaçla konulacak ödenekten yapılır ve personel atamasını vali yapar. 25.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun ile 5902 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle (RG: 25.02.2011, No: 27857) il özel idare bütçelerinden il afet ve acil durum müdürlükleri için ayrılan ödeneğin il özel idare bütçesinin yüzde birinden az olamayacağı zorunluluğu getirilerek bütçe konusunda il özel idarelerinin keyfiliğinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

5.4. Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)

TAMP, ulusal boyutta afet ve acil durumlarda müdahale çalışmalarının nasıl yürütüleceğini ortaya koyan ilk üst plan olup, daha önce yapılan planlar sadece yerel düzeyde ele alınmıştır. Bu plan, muhtemel afet ve acil durumların seviyesine göre uyarlanabilir esnek ve modüler yapıya sahip müdahale örgüt sistemini açıklamaktadır.

5.4.1. Van Depremi ile Edinilen Tecrübeler

23 Ekim 2011 günü saat 13:41'de meydana gelen 7,2 Richter ölçeğindeki Van-Erciş merkezli deprem ve 9 Kasım 2011 günü meydana gelen Van-Edremit merkezli deprem; bölgenin yapı stoğu nedeniyle yıkıcı hasar yaratmış ve çok sayıda can kaybına yol açmıştır. 23 Ekim ve 9 Kasım 2011 depremlerinde toplam 644 kişi hayatını kaybetmiş, 1.966 kişi yaralanmış, 252 kişi ise enkazlardan sağ olarak kurtarılmıştır (afad.gov.tr).

Van Depremi ile edinilen tecrübelerden çıkarılan dersler şunlar olmuştur (Özden, 2013:3):

- Afet ve acil durum yönetimi binalarının durumu,
- Dışarıdan görevlendirilen personelin barınma ve iâşe sorunlarının afet bölgesinde idarecilere sorun, yük oluşturduğu, bu konuda sistem geliştirilmesi gerektiği,
- Hasar tespit çalışmaları ve sonraki sürecin valiliklerin kapasitesi ile çözümlenemediği, bu konuda ilgili kurumların sorumluluk alması gerektiği,
- Basın ve halkla ilişkiler konusunda kapasite geliştirilmesi gerektiği,

- Valiliklerin afetler öncesi planlama-hazırlık ve tatbikat çalışmaları yapmalarının elzem olduğu,
- Bakanlıkların görev alanlarında afetlere dönük yapılanmaları ve kapasite geliştirmeleri gerektiği ve afet olunca bu kapasitenin sahaya aktarılması gerektiği,
- Ülkemizde riskli bina stokunun acilen yenilenmesi gerektiği,
- Kızılay'ın afetlerdeki rolünün netleştirilmesi gerektiği,
- Afetlerde görevlendirilen personelin harcırahlarının artırılması,
- Afet ve acil durum müdürlüklerinin kapasitesinin artırılması,
- Konteynır prototiplerinin yeniden belirlenmesi,
- Çadır prototiplerinin yeniden belirlenmesi,
- Çadır kent ve konteynır kent alanlarının yönetiminde kapasite geliştirilmesi, altyapı standartlarının ortaya konması gerektiği,
- Belediyelerin verilerini sürekli güncel tutmalarının önemli olduğu,
- Afet bölgelerinde yapılan hizmetlerde kullanılacak bilişim çözümlerine ihtiyaç olduğu, afet yönetiminde bilişim çözümlerinin ve teknolojinin kullanılması ihtiyacı,
- Afet mevzuatının gözden geçirilmesi gerektiği.

Sistem yaklaşımının krizin öncesi, kriz anı ve kriz sonrasında çok önemli olduğu, ulusal çapta bir kriz yönetim sistemi kurulması gerekliliği benimsenmiştir.

5.4.2. Türkiye Afet Müdahale Planının Hazırlanarak Yürürlüğe Girmesi

Afet ve acil durumlara ilişkin müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemek amacıyla 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun hükümlerine göre, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu tarafından Türkiye Afet Müdahale Planı'nın hazırlıkları tamamlanmış ve 18 Nisan 2013 tarihinde Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) adı ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

TAMP'ın amacı, afet ve acil durumlara ilişkin müdahale çalışmalarında görev alacak, hizmet grupları ve koordinasyon birimlerine ait rolleri ve sorumlulukları tanımlamak, afet öncesi, sırası ve sonrasında olmak üzere müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir. TAMP, ülkede yaşanabilecek her tür ve ölçekte, afet

ve acil durumlara müdahalede görev alacak, bakanlık, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve gerçek kişileri kapsar.

5.4.3. TAMP Kapsamında Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Çalışmaları

TAMP; hazırlık, müdahale ve ön iyileştirme çalışmalarını tanımlamakta olup ulusal düzeyde hizmet gruplarının sorumlu ortaklarının hazırlayacağı ulusal hizmet grubu planlarının formatını, müdahale çalışmalarının lojistik ve finansal yönetimini, planların güncelleştirilme ilkelerini ifade etmektedir. Ulusal afet ve acil durum müdahale çalışmaları 4 seviyede yürütülecek olup etki derecesine göre seviyeler aşağıda ifade edilmiştir:

Şekil.11. Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Çalışma Seviyeleri

SEVİYE	ETKİ
1	Yerel İmkânlar Yeterlidir.
2	Destek İllerin Takviyesine İhtiyaç Vardır.
3	Ulusal Desteğe İhtiyaç Vardır.
4	Uluslararası Desteğe İhtiyaç Vardır.

Kaynak: (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2013: 7).

AFAD, afet ve acil durum olayı sonrası, bölgeden aldığı ilk bilgiler doğrultusunda olayı değerlendirir. Değerlendirme sonucuna göre olayın seviyesini ilan eder. İlan edilen olay seviyeleri koordinasyonun ve örgütlenmenin düzeyini belirler. Olay sonrası devam eden bilgi akışı doğrultusunda AFAD tarafından seviye değişikliği yapılabilir. Karar verilen seviye bildiriminden sonra, hizmet grupları mevcut afet müdahale planları doğrultusunda hareket ederler.

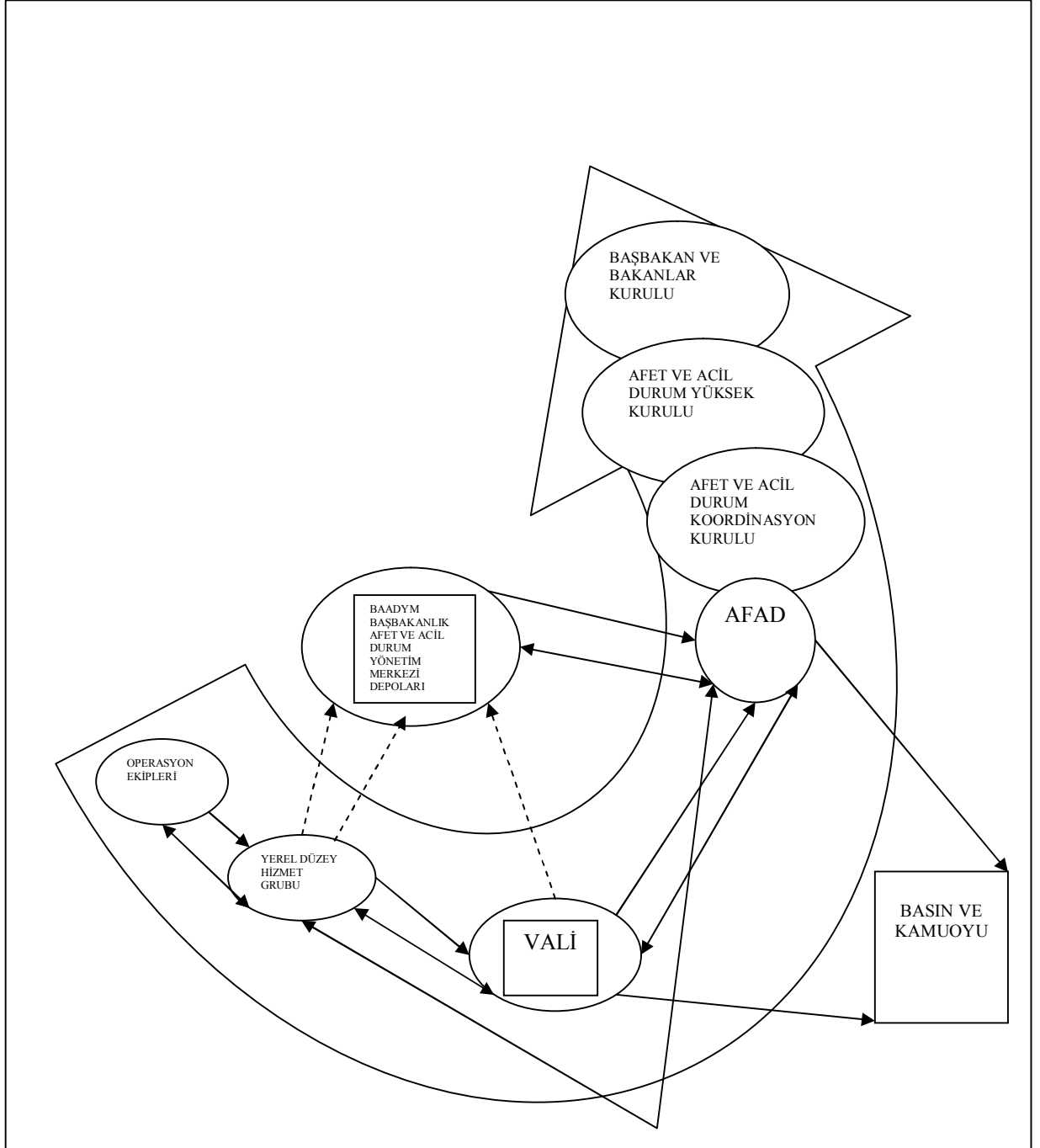
1. Seviye: İlgili İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi (İAADYM), faaliyete geçer. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi gelişmeleri takip eder ve değerlendirir.

2. Seviye: Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi, ihtiyaç duyulan hizmet grubundan ana çözüm ortağı bakanlık, kurum ve kuruluş ile il afet ve acil durum yönetim merkezleri faaliyete geçirilir.

3 ve 4. seviyeler: Afet Koordinasyon Kurulu ile Başbakanlık Afet ve Acil

Durum Yönetim Merkezi ve diğer afet ve acil durum yönetim merkezleri (Bakanlık ve il merkezleri) faaliyete geçirilir.

Şekil.12. Bilgi Akışı Raporlama Süreci



İletişim Ağı ve Bilgi Akışı $\longleftrightarrow$
Resmi Rapor Akışı $\longrightarrow$

Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012).

5.4.3.1. Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planlarının Finansal Yönetimi

Afet ve acil durum müdahale planlarının, finansal planlama ve yönetimin uygulanması konusunda, görevlendirilen hizmet grupları ana çözüm ortağı bakanlıklar ile kamu ve özel kurum ve kuruluşlar Bakanlar Kuruluna karşı sorumludur. Afet ve acil durum müdahale planlarının finansal planlaması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planında yer alır.

Genel bütçeli idarelerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili genel bütçeden yapacakları her türlü yatırımlar AFAD Başkanlığınca izlenir ve koordine edilir. Özel bütçeli kuruluşlar ile mahalli idarelerin kendi bütçelerinde afet ve acil durumlarda kullanılmak üzere, bu kurumlarca belirlenecek tutarda ödenek ayrılabilir.

Acil ihtiyaçların finansal yönetimi ise 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 23'üncü Maddesi ile Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği kapsamında yapılır.

5.4.3.2. Ulusal Afet ve Acil Durum Müdahale Planlarının Lojistik Yönetimi

Afet ve acil durum olayı sonrası AFAD tarafından ilan edilen seviyenin 2, 3 veya 4 olması halinde görevlendirilen ekipler minimum 72, maksimum 120 saat kendini idame ettirecek şekilde personel, araç, gereç ile sosyal ve ofis ihtiyaçlarını karşılayacaklardır. Belirtilen süre aşımında veya çalışma süresi içinde ortaya çıkabilecek ilave ihtiyaçlar Lojistik Servisi tarafından sağlanacaktır. Dolayısıyla her hizmet grubu afetlere hazırlık kapsamında kendi lojistik planlamasını önceden yapmalıdır (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2013: 11).

Ülke genelinde, 15 lojistik bölgede, bağlı unsurları ile birlikte “Bölge Lojistik Merkezleri” AFAD tarafından oluşturulur. Lojistik merkezlerin oluşturulmasında ilgili kurum ve kuruluşların kapasitesi göz önünde bulundurularak çalışma şekli AFAD tarafından belirlenir (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2013: 12).

5.4.4. Ulusal Düzeyde Koordinasyon Birimleri

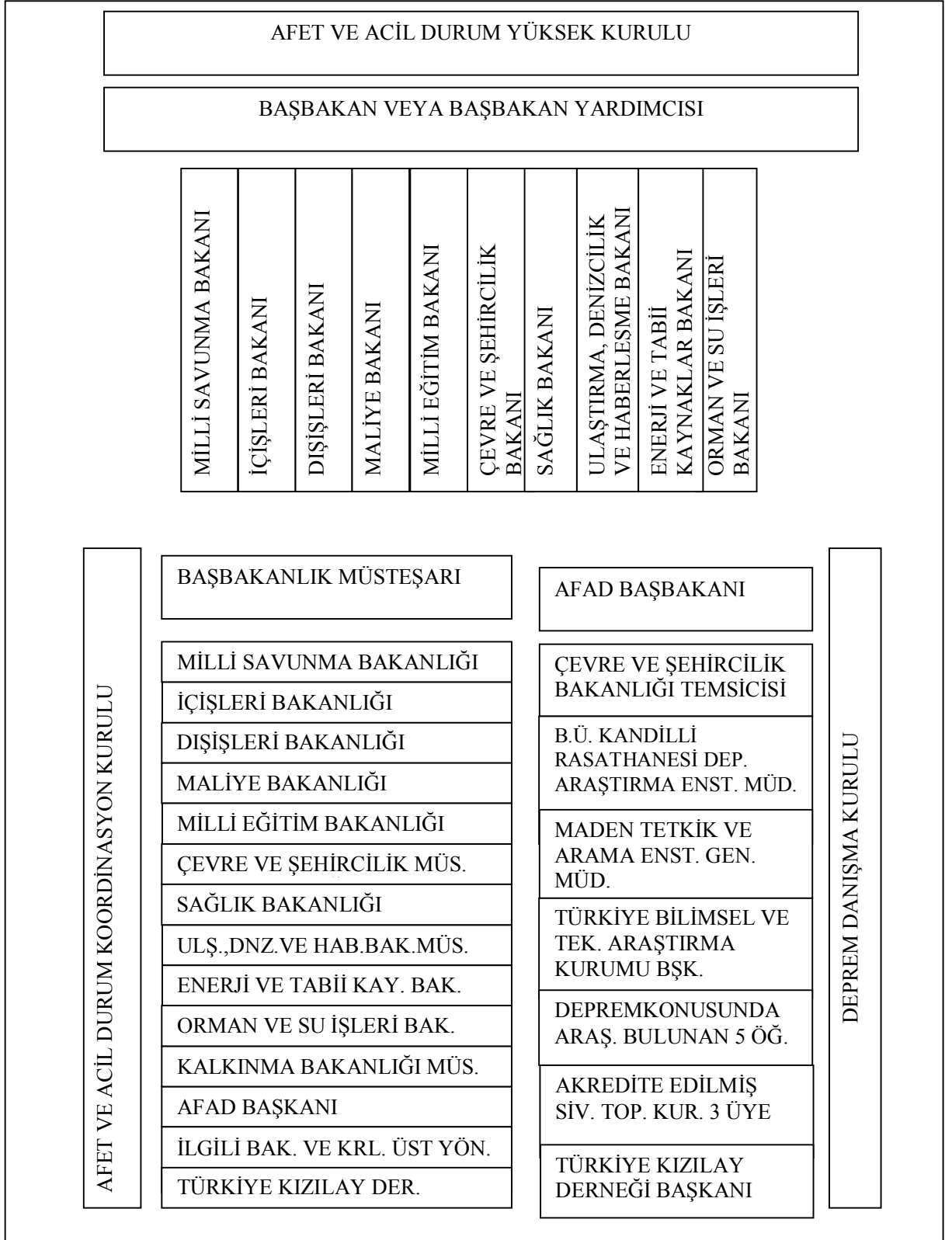
Koordinasyon birimi olarak, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi, bakanlıkların afet ve acil durum yönetim merkezleri, İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, il afet ve acil durum yönetim merkezleri görev yaparlar.

5.4.4.1. Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu

5902 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte afet ve acil durumlarla ilgili olarak hazırlanacak plan ve programları onaylamak üzere Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çevre ve Şehircilik, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman bakanlarından oluşan Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kurulmuştur.

Kurul yılda en az iki defa toplanır. Kurul toplantılarına, ilgili bakan, kurum ve kuruluş, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çağırılabilir. Kurul, ayrıca Başkanının isteği üzerine de toplanabilir ve sekretarya hizmetlerini AFAD yürütür.

Şekil.13. AFAD Teşkilat Yapısı



Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012: 27).

5.4.4.2. Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu

Afet ve acil durum hallerinde bilgileri değerlendirmek, alınacak önlemleri belirlemek, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek, kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çevre ve Orman bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı ile afet veya acil durumun türüne göre Kurul Başkanınca görevlendirilecek diğer bakanlık ve kuruluşların üst yöneticilerinden oluşan Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Kurul, yılda en az dört defa toplanır. Ayrıca, ihtiyaç halinde Kurul Başkanının çağırısı üzerine olağanüstü toplanabilir. Kurulun sekretaryasını Başkanlık yürütür.

5.4.4.3. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi

Deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ, iltica ve nüfus hareketleri, yangınlar ve kazalar, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları, tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi büyük ölçekli, doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afet ve acil durumlar ile Başbakan tarafından acil durum veya afet olarak değerlendirilen diğer olay ve durumlarda ulusal düzeyde etkin müdahale ve koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanın veya yetkilendireceği Başbakan Yardımcısının talimatıyla AFAD Başkanının başkanlığında, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğinde yer alan bakanlıkların, asgari daire başkanı düzeyindeki temsilcilerinden oluşur.

5.4.4.4. Bakanlıklar Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi

Bakanlıklar, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla kurulmuştur. Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre bağlı ve ilgili kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenmiştir. Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır. Afetlerde yerel düzeyde kamu hizmetlerinin kesintiye uğraması halinde her bir bakanlığın sorumluluk alanına giren hizmetlerin yürütülmesi yine ilgili bakanlıklar tarafından taşra teşkilatları ile sağlanmaktadır. Dolayısıyla afet ve acil durumlarda

kesintiye uğrayan hizmetlerin kısa sürede sürdürülebilirliğinin sağlanması için bakanlıklar düzeyinde örgütlenme ve koordinasyon gerektirmektedir.

Bakanlıklar Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi, bakanlıklarda, müsteşar veya yetkilendirecekleri yardımcılarının başkanlığında haftada 7 gün 24 saat çalışma esasına göre kurulur. Görevleri Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliğinde belirtilmiştir.

5.4.5. Ulusal Düzeyde Müdahale Yönetimi

“Minimum hiyerarşi, maksimum etkinlik” ilkesi kapsamında olay türü ve boyutuna göre modüler yapıya sahip müdahale örgütlenmesinde, operasyon servisi, bilgi ve planlama servisi, lojistik ve bakım hizmetleri servisi, finans ve idari işler servisi olmak üzere dört servis kurulmuştur. Ayrıca denetim birimi, Başkanlık bünyesinde oluşturulan ve Başkan tarafından denetimle görevlendirilen AFAD personelinden oluşturulur. TAMP kapsamında hizmet grupları ile il afet ve acil durum yönetim merkezleri hazırlıklarını ve olay bölgesi çalışmalarını denetler. Denetim sonucu mevzuat, idari yapı ve personel çalışmaları açısından aksayan yönleri bir rapor halinde üst makamlara bildirir.

5.4.5.1. Operasyon Servisi

Müdahale örgütlenmesinde, temel birimlerden planı uygulamaya koyan servistir. Afet ve acil durum olayına müdahale seviyesi ve olay türü mantığından hareketle iki alt servise ayrılmıştır. Küçük çapta ki bir olay için minimum hizmetler göz önünde bulundurularak, Acil Durum Hizmetleri alt servisi oluşturulmuştur. Büyük çaptaki afetler dikkate alınarak Ön İyileştirme Hizmetleri ikinci alt servisi olarak operasyon servisi içinde yer almıştır. İyileştirme çalışmalarının ilk adımını oluşturan bu hizmetler acil durum çalışmalarının bitmesinden sonra uzun dönem iyileştirme çalışmalarının başlangıcını oluşturmaktadır.

5.4.5.2. Bilgi ve Planlama Servisi

- Müdahale süresince veri toplar ve analiz eder,
- Keşif yapar, durum hakkında bilgi sağlar,
- İhtiyaç duyulan kaynakları belirler, durumu değerlendirir,

- Coğrafi bilgi sistemleri, haritalar, veri tabanları, uzaktan algılama konularında gerekli çalışmaları yaparak verileri değerlendirir,
- Olaya ilişkin elde ettiği veriler ile meydana gelebilecek diğer ihtimalleri hesaplar ve modellemeler ile alternatif stratejiler hazırlar,
- Tahliye ve yerleştirme konularında ki çalışmaları yürütür.

5.4.5.3. Lojistik ve Bakım Servisi

Müdahalede görev alan hizmet gruplarına destek olmak amacıyla tesisler kurmak, gerek duyulabilecek malzeme, ekipman vb. temin etmekten sorumludur.

5.4.5.4. Finans ve İdari İşler Servisi

Mali konulara ilişkin çalışmaları takip etmekten sorumludur. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi ile il afet ve acil durum yönetim merkezlerinde basın müşaviri, hukuk müşaviri, irtibat sorumlusu ve güvenlik sorumlusu Başkana yardımcı olmak amacıyla görev yaparlar.

5.4.6. Yerel Düzeyde Koordinasyon Birimleri

Yerel düzeyde koordinasyon, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi ile irtibatlı olarak vali tarafından, vali yardımcıları, il afet ve acil durum koordinasyon kurulları, il afet ve acil durum yönetimi merkezleri, il afet ve acil durum yönetimi müdürlükleri ile sağlanacak olup destek birimler olarak basın sözcüsü, valilik hukuk sorumlusu, irtibat sorumlusu, güvenlik sorumlusu yer alır.

5.4.6.1. İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, vali/vali yardımcısı başkanlığında il afet ve acil durum müdürü ve ilgili il müdürleri ile gerektiğinde diğer birim temsilcilerinden oluşur. Görevi; il hizmet grubu planlarının hazırlanmasını ve il afet müdahale planına bütünleşmeyi gerçekleştirmek, alınacak önlemleri belirlemek, eğitimler düzenlemek ve uygulanabilirliğini tatbikatlarla sağlamaktır.

5.4.6.2. İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi

İl Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi (İAADYM) İllerde vali veya valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında 7 gün 24 saat çalışma esasına göre kurulur. Sekreteryasını il afet ve acil durum müdürlüğü yerine getirir. Ulusal düzeyde

müdahale örgütlenme şemasında yer alan dört temel servis il düzeyinde de aynı şekilde teşkil edilecek olup servisleri sorumlu vali yardımcıları koordine eder.

5.4.7. Yerel Düzeyde Müdahale Yönetimi

Yerel düzeyde müdahale yönetimi, ulusal düzeydeki yönetim yapısının paralelinde düzenlenmiştir. Seviye 1 ve Seviye 2 için müdahale çalışmaları yetkilendirilmesi durumunda vali adına İAADYM tarafından yürütülür. Seviye 3 ve Seviye 4 için ise (Türkiye Afet Müdahale Planı, 2012: 11):

- Operasyon Servisini görevlendirilecek vali yardımcısı,
- Bilgi ve Planlama Servisini görevlendirilecek vali yardımcısı,
- Lojistik ve Bakım Servisini görevlendirilecek vali yardımcısı,
- Finans ve İdari İşler Servisini görevlendirilecek vali yardımcısı yönetir.

Servislerin altında yer alan hizmet gruplarına vali tarafından işin önemi ve büyüklüğüne göre ayrıca vali yardımcısı görevlendirilebilir. Bu konuda İçişleri Bakanlığı mülki idare amirleri içerisinde yeterli sayıda personeli afet ve acil durumlar öncesi AFAD Başkanlığı ile koordinasyon halinde eğitime tabii kılmak üzere sorumludur. Valiye yardımcı olmak üzere basın sözcüsü, valilik hukuk sorumlusu, irtibat sorumlusu, güvenlik sorumlusu da çalışmalarda yer almaktadır.

İllerdeki mevcut 112 acil çağrı merkezleri, İAADYM’de, operasyon servisi içinde yer alan “Acil Durum Hizmetleri Haberleşme Hizmet Grubunun” çekirdeğini oluşturur. 112 acil çağrı merkezleri acil haberleşmenin sağlanması için ilk harekete geçen birim özelliğine sahip olup afet anında haberleşme sisteminde kesinti meydana gelmesi halinde ilk haberleşme çalışmalarını yürütür.

Olay yeri yönetimi, müdahale sırasında birçok ekibin aynı noktada birlikte çalışması durumunda, ekiplerin çalışmasının organize edilmesini ifade etmektedir. Olaydan etkilenen alan büyüklüğüne göre belli bölgelere ayrılarak müdahale çalışmalarının yürütülmesi için belirlenen bölgelere alan yeri yönetim yetkilileri atanır, bu bölgelerde birden fazla çalışma noktası oluşturulur ve her bir noktaya da olay yeri yöneticisi atanır. Olaydan etkilenen alanın küçük olması halinde alan yönetim yetkilisi kademeleri kaldırılır.

5.5. AFAD’ın Afet ve Acil Durum Yönetimine İlişkin Politikaları

Politikalar paydaşları nezdinde öngörülebilir olmasını sağlama amacındadır. AFAD’ın afet ve acil durum yönetimine ilişkin politikaları aşağıda verilmektedir. AFAD (AFAD, 2012:37);

- Risk ve zarar azaltmaya öncelik verir,
- Afet ve acil durum yönetiminin desteklenmesi konusunda iç ve dış paydaşların desteğini alır,
- Afet ve acil durum yönetimi konusunda faaliyet gösteren, araştırma geliştirme çalışmaları yapan yurtiçi ve yurtdışı her seviye ve türde kurum, kuruluş ve örgütle kesintisiz işbirliği yapmaya çalışılır,
- Uzmanlaşmayı, çalışanların tüm çalışma yaşamlarına yaygınlaştırmayı amaçlar,
- Afet ve acil durum yönetiminin etkinlik ve etkililiğini artıracak önlemler alır,
- Afet ve acil durum yönetiminin gerektirdiği insan kaynakları ve örgüt yapısını oluşturur,
- Çalışanlar arasında ekip bilincini geliştirmeyi ve dayanışmayı artırmayı amaçlar,
- Afet ve acil durum yönetimi hedeflerinin kuruluşun vizyon, misyon ve ilkeleri ile uyumluluğunu gözetir,
- Afet ve acil durum yönetimi teknolojisi alanındaki gelişmeleri sürekli takip eder, değerlendirir ve ihtiyaçlara yönelik ileri düzey eğitimler düzenleyerek sürekli gelişimi sağlar,
- Afet ve acil durum yönetimi sürecinin her aşamasında “katılımcı yönetim” anlayışını benimser,
- Yaratıcı fikir ve inovasyon projelerine destek verir,

5.6. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Hedefleri

AFAD'ın afet ve acil durum yönetimine ilişkin hedefleri aşağıda verilmektedir:

- **Sürekli Gelişen ve Öğrenen Kurum Olmak**

Dünyada ve ülkemizde yaşamın her alanını etkileyen değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler var olan tüm sistemlerde sürekli gelişmeyle birlikte öğrenmenin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve kurumsal yönetim sisteminin geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kurumsallaşma alt yapısının tamamlanması ve kurumsal bilgi ve uzmanlık kapasitesinin güçlendirilmesi, öğrenen ve gelişen kurum olmanın gereklerindendir. Bu çerçevede değişime uyum sağlamak için iyi yönetimin araçlarından olan iç kontrol, bilgi yönetimi ve insan kaynakları sisteminin kurulması, çalışanların uzmanlaşmaya yönlendirilmesi ve Başkanlığın iletişim stratejilerinin belirlenmesi hedeflenmektedir.

- **Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi Kurmak**

Zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirmeden oluşan afet yönetimi evreleri doğrusal değil döngüsel ilişki içerisinde. Afet olmadan hazırlıklı olma, zarar azaltma çalışmaları etkin bir şekilde uygulanmalı afet sırasında yapılan müdahale ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarının ardından elde edilen tecrübelerle dayanarak tekrar başa dönülerek hazırlıklı olma ve zarar azaltma evrelerine geçilmelidir. Bütünleşik Afet Yönetimi olarak adlandırılan bu sistem, disiplinli ve çok paydaşlı bir sistem olup tüm bu aktör ve fonksiyonların etkin bir şekilde çalışmasının sağlanması için uzmanlaşma ve kapasite gerektirir. Merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde düşey ve yatay ilişkilerin net olarak tanımlanması ve idari ve teknik düzeyde kapasitesinin artırılması afet yönetiminin her aşamasında etkinliği artıracaktır.

- **Afet Yönetimi Standartlarını Yaygınlaştırmak**

Afetlerle baş edebilen bir toplum oluşturmak, toplumun tüm güç ve kaynaklarını kullanarak gerçekleştirebilen bir yönetim sürecidir. Bu süreci en iyi şekilde yönetebilmek de standart geliştirmek ve bu standartları yaygınlaştırmakla mümkün kılınabilir. Bu bağlamda afet ve acil durum hizmetlerinin yürütülmesinde ulusal düzeyde dil ve uygulama birliği sağlanması bakımından, afet yönetimi sisteminin her aşamasında görev alacak kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile gerçek kişilerin

faaliyetlerinde esas alması gereken standartlar oluşturulacak, akreditasyon oluşturulacak ve bu standartlar mevzuat ve eğitim çalışmalarıyla desteklenerek yaygınlaştırılacaktır.

- **Afetlere Hazırlık İçin Eğitim Seferberliği Başlatmak**

Ülkemizde bugüne kadar yaşanan afetlerde ortaya çıkan can ve mal kaybının büyük kısmı afetlere nasıl hazırlanılacağı ve afetlerde nasıl davranılacağı bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Afetleri korkuyla beklenen bir felaketten, başa çıkılabilir bir olguya dönüştürmek ve yapılabirlik/yeterlilik bilincinin toplumda yerleştirilmesi, afetler öncesi verilecek eğitimlerle mümkün olduğundan, halkımızın tüm afetlerde en az zararla kurtulabilmesi için atılması gereken en önemli adım bireylerin ve ailelerin afetlere karşı eğitimle hazırlanması olacaktır.

- **Uluslar arası Alanda Öncü Kuruluş Olmak**

Türkiye son yıllarda yardım alan ülke konumundan yardım eden ülke konumuna gelmiş afete maruz kalmış birçok ülkeye büyük yardımlarda bulunmuştur. Türkiye’de, afet risklerinin azaltılması ve afetlerin önlenmesine yönelik küresel politikalar benimsemekte ve bu alanda birçok ülke ve Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi uluslar arası örgütlerle işbirliği faaliyetleri yürütülmektedir.

5.7. AFAD’ın Faaliyet Alanı ve Yasal Yükümlülükleri

Dünyada değişen çevre, nüfus, iklim, sosyal ve ekonomik göstergelerle beraber afet olaylarının sıklığının, türünün, sayısının ve etki alanlarının giderek artmakta olduğu izlenmektedir. Afetlerle ilgili değişimlere en güçlü şekilde karşı durabilmek Bütünleşik Afet Yönetim Sistemi ile sağlanabilir. AFAD’ın temel kuruluş amacı, afet olayı öncesi, sırası ve sonrasında ve acil durumlarda bütünleşik afet yönetim sistemini en etkin şekilde işletmek ve bu bağlamda üst düzey ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamaktır.

AFAD, bu çerçevede afet zararlarının azaltılması ve hazırlık, afetlere müdahale ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarının süratle tamamlanması amacıyla:

- Gereken faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve belirlenen standartlar doğrultusunda etkin olarak uygulanması için ulusal ve uluslararası ilgili tüm kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini,

- Araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyetlerinde bulunarak toplumun afet bilincinin ve kültürünün artırılmasını,

- Sosyal devlet ilkesi çerçevesinde koruyucu ve önleyici tedbirlerinin alınmasını sağlayan; çok yönlü, çok aktörlü bu alanda kaynakların rasyonel kullanılmasını gözeten, faaliyetlerinde disiplinler arası çalışmayı esas alan bir kurumdur.

AFAD'ın benimsediği risk yönetimi esaslarından olan bütünleşik afet yönetim sistemi dört evreden oluşur:

- Zarar Azaltma
- Hazırlık
- Müdahale
- İyileştirme

5.8. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Yürüttüğü Operasyonlar

Kuruluşundan itibaren kısa bir süre geçmesine rağmen AFAD, kriz yönetimi konusunda birçok başarılı operasyon yürütmüş ve yürütmeye devam etmektedir.

5.8.1. Suriye Olayları

Yaşanan iç karışıklıklar nedeniyle ülkemize kabul edilen Suriye vatandaşlarına Başbakanlık AFAD tarafından geçici korunma sağlanmaktadır. 2011 yılı Nisan ayı içerisinde Suriye'de başlayan iç karışıklıklar nedeniyle, nüfus hareketlerine yönelik olarak bugüne kadar ülkemize gelen 345 binden fazla Suriye vatandaşı için, Başbakanlık AFAD tarafından 10 ilimizde kurulan kamplarda üç yılı aşkın süredir, her türlü insani yardım ihtiyacı karşılanmaktadır. Kampların dışında çeşitli illerimizde bulunan yaklaşık 300 bin Suriye vatandaşının günlük insani ihtiyaçları ve sağlık hizmetleri AFAD'ın koordinasyonunda sağlanmaktadır.

Mayıs – Haziran 2011 tarihinden itibaren, Hatay ili Yayladağı, Altınözü ve Reyhanlı ilçelerine gelen ve “geçici kabulleri” yapılan Suriye vatandaşları, ilk etapta buralarda kurulan çadırkentlere yerleştirilmiştir. 22 Temmuz 2013 tarihi itibari ile Hatay ili Altınözü ve Yayladağı ilçelerinde 2’şer çadırkent, Reyhanlı’da 1 geçici kabul merkezi, Şanlıurfa ili Ceylanpınar ve Akçakale’de 1’er, Gaziantep ili İslahiye ve Karkamış ve Nizip’tel’er, Kahramanmaraş Merkez’de 1, Osmaniye Cevdediye’de 1,

Adıyaman'da 1, Mardin Midyat'ta 1 ve Adana Sarıçam'da 1 çadırkent ile Kilis'te 2, Hatay Apaydın, Şanlıurfa- Harran, Malatya Beydağı ve Gaziantep Nizip'te 1'er konteynerkent olmak üzere toplam 14 çadırkent, 1 geçici kabul merkezi ve 6 konteynerkent kurulmuştur (afad.gov.tr).

Kurulan konteynerkent ve çadırkentlerde tüm koordinasyon; ulusal ve uluslararası her türlü afet ve acil durumda olduğu gibi, Suriye'den gelen misafirlerle ilgili olarak da sorumlu kurum olan Başbakanlık AFAD tarafından sağlanmaktadır. İlgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile Türk Kızılayı'nca çadırkentlerde ve konteynerkentte barınma, yiyecek, sağlık, güvenlik, sosyal aktivite, eğitim, ibadet, tercümanlık, haberleşme, bankacılık ve diğer hizmetler verilmektedir.

5.8.2. Van Depremi

Başbakanlık AFAD tarafından işletilen Ulusal Sismoloji Gözlem Ağı'nın verilerine göre, deprem sonucu açığa çıkan enerji miktarının oldukça büyük olduğu, 23 Ekim'de ana şokun oluşturduğu enerjinin Hiroşima'ya atılan atom bombasının 33,2 katına, meydana gelen artçılar da hesaba katıldığında, açığa çıkan enerjinin 37 atom bombasına denk olduğu kaydedilmiştir. Ayrıca, depremin birinci haftasında bölgede büyüklüğü 4,0-4,9 arasında değişen deprem sayısı 187,5'ten büyük olan deprem sayısı ise 13 olmuş, ilk ay içinde bölgede her gün ortalama 180 artçı deprem meydana gelmiştir. Bugüne kadar 11.000'den fazla artçı deprem olmuştur (AFAD,2012: 22-33).

Bir bütün olarak; Devlet, STK, özel sektör, vatandaşlar bir afet anında yapılması gerekli olan tüm eylemleri büyük bir koordinasyon, işbirliği ve dayanışma ruhu ile yerine getirmiştir. Depremle birlikte; bakanlık, kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlarımız üzerlerine düşen görevleri hakkıyla yerine getirmişler ve ellerinden gelen yardımın azamisini ortaya koymuşlardır. Depremin birinci yılı dolmadan kalıcı konutların teslimine başlanmıştır. Depremin yıldönümü olan 23 Ekim 2012 tarihi itibariye Van Merkez ve Erciş'te yapılan toplam 15.341 konut tamamlanarak, kuraları çekilmiş ve hak sahiplerine teslim edilmiştir (afad.gov.tr).

Depremin ilk anlarında AFAD, 11 ilde bulunan Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile illerden arama kurtarma ekiplerini, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları ekiplerini bölgeye sevk etmeye başlamıştır. Yakın illerdeki

ekipler karayolu ile uzak yerlerdeki ekipler ise havayolu ile süratle bölgeye intikal ettirilmiştir.

7 gün 24 saat esasına göre çalışan AFAD, personel, ekip ve ekipman olarak takviye edilerek, etkin bir şekilde ulusal boyutta koordinasyon çalışmalarına başlamıştır. Ayrıca Van Valiliği bünyesinde 24 saat esasına göre çalışan Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi de yerel düzeyde faaliyete geçirilmiştir.

Meydana gelen iki deprem sonrası, AFAD tarafından; 11 ilde bulunan Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile 48 il ve 39 kurumdan arama kurtarma, sağlık ve ilk yardım personeli, ekipmanları ve insani yardım malzemeleri 80'i Türk Hava Yolları, 76'sı askeri ve 20 âdeti özel kargo uçağı olmak üzere toplam 176 adet uçak ile havadan ve ayrıca çeşitli araçlarla da karadan bölgeye sevk edilmişlerdir. Ayrıca THY tarifeli uçakları ile bölgeye, 300 sefer sonucu arama ve kurtarma ekip, ekipmanı ve çeşitli personel gönderilmiştir (afad.gov.tr).

Van Merkez'de ve Erciş'te 13 adet çadırkent kurulmuştur. Oluşturulan bu çadırkentlerde yaklaşık 25 bin depremzede vatandaşımız barındırılmıştır. Çadırkentlerde sıcak yemek, sıcak su, tuvalet ve duş imkânları, sosyal mekânlar, okul öncesi eğitim, sağlık, dini ve psikolojik destek hizmetleri sunulmuştur. Valiliklerde oluşturulan bürolar vasıtasıyla 35 bin aşkın depremzede vatandaşımız, deprem bölgesinden nakledilerek, kamu tesislerine yerleştirilmiş olup, ihtiyaçları devletimiz tarafından karşılanmıştır (afad.gov.tr).

5.8.3. Somali'ye ve Diğer Doğu Afrika Ülkelerine Yardım Edilmesi

2011 yılı Ağustos ayı içerisinde başta Somali ve diğer Doğu Afrika ülkelerinde yaşanan kuraklık ve buna bağlı olarak baş gösteren kıtlık ve susuzluk sebebiyle yaşananlara Türkiye kayıtsız kalmamıştır. Türkiye, Somali'de yaşanan sıkıntıları ve bölge halkının karşılaştığı, açlık, salgın hastalıklara bağlı ölümleri sürekli gündeminde tutarak dünya kamuoyunun dikkatinin bölgeye yönelmesini sağlamıştır.

Başbakanlığın talimatıyla AFAD, başta Genelkurmay Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı ve Türk Kızılayı olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla gerçekleştirdiği başarılı koordinasyon sonucu insani yardım malzemelerinin ve görevli personelin bölgeye ulaştırılmasını sağlamıştır.

AFAD’ın koordinasyonunda Genelkurmay Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, TİKA ve Türk Kızılayı ile gerçekleştirilen işbirliği ile bölgeye 40 ton ağırlığında ve 104 milyon TL tutarında insani yardım malzemesi bölgeye ulaştırılmıştır. AFAD’ın uzman personelinin ASELSAN ile gerçekleştirdiği işbirliği ile bölgede faaliyet gösteren TİKA, Sağlık Bakanlığı, Türk Kızılayı ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlarımızın kendi aralarındaki haberleşmelerini sağlamak amacıyla Sayısal Telsiz Haberleşmesi Sistemi kurmuştur.

AFAD, Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün “Somali Temiz İçme Suyuna Ulaşım Projesi”ne destek vermiş ve bu kapsamda sondaj makinesi, kompresör, su tankeri, kamyon, jeneratör ve sondaj malzemesinden oluşan ekipmanı bölgeye ulaştırmıştır. Başkent Mogadişu’daki çalışmalar sonucunda 20 adet su kuyusu inşa edilerek, yaklaşık 175.000 kişiye yetecek içme ve kullanma suyu temin edilmiştir (AFAD, 2012: 44).

AFAD hesaplarında toplanan yardımlar; nakliye, lojistik depo kiralama, liman, gümrükleme ve kargo bedellerinin karşılanması, TOKİ tarafından hastane inşası, Sağlık Bakanlığı tarafından sahra hastaneleri, sağlık personeli giderleri, tıbbi malzeme, ilaç ve ambulans bedelleri, hasta ve yaralı yakınlarına ait harcamalar gibi konularda kullanılmaktadır (AFAD, 2012: 45).

5.8.4. Myanmar’a Yardım Kampanyası ve İnsani Yardım Gönderilmesi

Güneydoğu Asya’da bulunan Myanmar’da yaşanan iç çatışma, etnik kıyım ve yoksulluk nedeniyle ülkenin Arakan bölgesinde yaşayan Müslümanlar büyük bir insanlık dramı ile karşı karşıya kalmışlardır. Korku ve gözyaşları içinde yurtlarından ayrılan, eşlerinden ve çocuklarından ayrı düşen, camileri, evleri yakılan ve işkencelere maruz kalan Arakan’lı Müslümanlar hayatta kalma mücadelesi vermektedirler.

Barınma, açlık, susuzluk sorunlarıyla boğuşan, salgın hastalık tehlikesiyle karşı karşıya olan bu insanlara gerekli yardım ve desteği sağlamak amacıyla, yardım kampanyası başlatılmıştır.

AFAD, Myanmar’da yaşanan iç çatışmalar ve yoksullukla mücadele eden Arakan bölgesindeki Müslümanların yardımına koşmak amacıyla yardım kampanyası başlatmış ve bölgeye insani yardım göndermiştir.

5.8.5. Japonya'ya Arama Kurtarma Ekibi Gönderilmesi

Mart 2011'de Japonya'da gerçekleşen deprem sonrası AFAD bölgeye; 1 afet uzmanı, 1 arama kurtarma ve haberleşme teknisyeni, değişik illerden gelen arama ve kurtarma ekiplerinden 24 kişilik ekip, Sağlık Bakanlığında 5 sağlık personeli, 1 uzman ve Japonya'nın Ankara Büyükelçiliğinde 1 mihmandardan oluşan toplam 33 kişilik arama kurtarma ekibini Japonya'ya göndermiştir. Arama kurtarma ekibi bölgede en uzun süre faaliyet gösteren arama ve kurtarma personeli olarak başta Japonya olmak üzere tüm dünyanın takdirini toplamıştır (afad.gov.tr).

5.8.6. Diğer Ülkelerde Yürütülen Faaliyetler

2011 yılı içerisinde Libya, Mısır, Tunus'ta gerçekleşen iç karışıklıklar sebebiyle 23 bini Türk olmak üzere toplamda 30 bine yakın kişinin tahliyesini gerçekleştirerek dünyada bir ilki başarmıştır. Dünyanın uzak iki coğrafyasında gerçekleşen deprem felaketlerine duyarsız kalınmamıştır. Haiti ve Şili depremleri sonrası AFAD, iki bölgeye de hem arama kurtarma ekibi hem insani yardım malzemesi göndermiştir.

Bosna- Hersek, Sırbistan ve Hırvatistan dahil olmak üzere Batı Balkanları etkisi altına alan sel ve su baskınları sebebiyle yüz binlerce insan can güvenliği, açlık, susuzluk barınma ve salgı hastalık sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. Afad bir insanlık borcu olarak muhtaç ve mağdur durumda bulunan ülkelere insani yardım için her türlü desteği yapmıştır (afad.gov.tr).

6. AFAD ÖRNEĞİNDEN HAREKETLE TÜRKİYE'YE ÖZGÜ YENİ BİR KRİZ YÖNETİMİ MODELİ ÖNERİSİ

Krizlerin negatif etkilerinin yanında olumlu sonuçları da vardır. Krizler sistemlerin gelişmesini tetikleyen ateşleyicilerdir. Yönetimlerin, sistemlerin güçlü ve zayıf yanlarını ortaya çıkaran ve ne gibi iyileştirmelerin yapılması gerektiğini gösteren fırsatlar bütünüdür.

Kamu yönetimi genel olarak krizi, planlama, örgütleme, karar verme, koordinasyon, kontrol gibi yönetim prensiplerinin uygulamaları olarak açıklarlar. Buna rağmen kriz yönetimi sadece bu temel yönetim prensiplerine başvurmaz. Aynı zaman da önleme, plan, cevap verme, kötü sonuç gibi prensiplerden de yararlanır. Bu prensiplerin içerisindeki kötü sonuç prensibi kamu yönetimindeki genel olarak uygulanan yönetim prensiplerinden biri değildir.

1999 yılındaki Marmara Depremi ile görülmüştür ki Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi ile sunulan hizmet etkin bir şekilde yerine getirilememiştir.

Etkin bir kriz yönetimi planlamasında en önemli unsur kriz gelmeden önce hayati önlemleri almaktır. Kriz meydana geldikten sonra yapılan çalışmaların hayati özelliği öncesine göre çok daha sınırlı olmaktadır.

2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un çıkarılmasına kadar Türk Kamu Yönetiminde oluşturulan örgütlenmeler krizle mücadelede etkin olamamıştır.

Etkili bir kriz yönetimi sistemi için siyasi gücün dışında doğrudan devletin zirvesine bağlı ve Türkiye'nin kriz yönetimi merkezi olan AFAD'ın kuruluşu ülkemizde kriz yönetimi hususuna önem verilmeye başlandığının önemli bir göstergesidir.

AFAD'ın Van, Suriye, Somali, Japonya, Myanmar, Libya Mısır, Tunus'da yapmış olduğu görevleri göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'nin Kriz yönetiminin merkezi olan bu örgütün kuruluşundan itibaren çok hızlı bir şekilde etkin rol almaya başladığı görülmektedir.

AFAD'ın Kriz Yönetiminde çok kısa sürede etkin rol alması devletin vatandaşlarda "kurtarıcı el" olma algısının tekrar canlanmasına sebep olmuştur.

Krizler değişik türlerde ve etkilerde olmaktadır. Her bir kriz durumu için ayrı bir kriz yönetimi veya acil durum yönetimi planı yapmak yerine, işlevsel bir yaklaşımla hepsini kapsayacak ve yönetebilecek bir planlama yapılmalıdır. Çünkü krizlerin ortak noktaları vardır. Tüm bu ortak noktaların ve krizin etkilerini kapsayacak bir planlama ile kriz yönetilmelidir.

Bugün gelinen noktada, örgütün gelişmesine ve değişimi yakalamasına engel olan birçok neden bulunmaktadır ve örgüt hangi tür krizle karşılaşır karşılaşırsa, bu faktörlerin ortadan kaldırılması kriz yönetiminin önkoşulu olarak kendini göstermektedir.

Araştırmada bazı ülkelerin kriz yönetim sistemleri de incelemiştir. Bu ülkeler içinde hali hazırda iyi bir kriz yönetimi sistemine sahip olan ülkeler vardır. Halk ve yerel yönetimleri ön plana çıkaran Amerikan FEMA buna en iyi örnektir. FEMA eyaletlerde ve federal seviyede koordinatörlük yapmaktadır. Ayrıca başkanın bildirisinden sonra olay yerine müdahalede bulunmaktadır. Buna rağmen bazı problemlere sahiptir. Örneğin; kurum ve kuruluşlarında aşırı sorumluluklar üst üste binmiş, kamu görevlileri tüm gerekli unsurları koordine edememekte, özerk bir bütçeye sahip olamamakta, bu durum sistemin etkin çalışmasını engellemektedir.

Rusya Federasyonu'nda Kriz Yönetimi, kısmında incelendiği üzere Rusya'nın kriz yönetiminde eğitim konusuna özel önem verdiği görülmektedir. Türkiye'de de Acil kurtarma çalışmalarının tatbikatlarını yapmak amacıyla değişik türdeki acil durumların (harap olmuş, yüksek katlı binaların enkazı, araç kazaları, yangınlar vb.) simule edildiği eğitim alanına benzer şekilde modern eğitim tesisleri ile donatılmış eğitim merkezlerine ihtiyaç duyulmaktadır.

Fransa'da sorumluluklar yerel yönetimlere dağıtılmış, iş planı yapılmış, özel iş dağıtımı gerçekleştirilmiş, kriz süresince polisin, hastanelerin, itfaiyenin ve diğer kurum ve kuruluşların ne yapacağı açık bir şekilde planlanmıştır. Kriz yönetiminde merkezi ve yerel yönetimin ilişkileri ana sorunların başında gelmektedir.

Fransa'da televizyon ve radyo kanallarının her ay en az iki saat ilkyardım, sivil savunma, örgütlenme, vb. konularda yayın yapma zorunluluğu vardır. Türkiye'de halkın afetler konusunda bilinçlenmesini sağlayacak televizyon ve radyo programları yapılmalıdır.

Fransa’da özellikle son yıllarda çeşitli üniversitelerde konunun uzmanlarını yetiştirmek üzere yüksek lisans programları da hazırlanmıştır. Türkiye’de de üniversitelerde uzmanlar yetiştirmek üzere yüksek lisans programları kurulmalı ayrıca enstitüler veya mükemmeliyet merkezleri kurulmalıdır.

Rusya EMERCOM’unun son zamanlarda elde edindiği deneyimler, havacılık unsuru olmaksızın afet ve acil durumlara müdahalede herhangi bir ciddi görevin pratik olarak yapılmasının mümkün olamayacağını göstermiştir. Türkiye’de de acil kurtarma çalışmalarında kullanılmak amacıyla AFAD bünyesinde havacılık unsurları kurulmalıdır.

AFAD kadrolarına yapılan personel atamalarında kriz yönetimi konusunda yeterli tecrübesi (Sivil Savunma kökenli) olmayan fazla sayıda personelin olmasını da personel seçiminde yanlışlık yapıldığına örnek gösterilebilir. Seçimlerde, herhangi bir kamu kurumunda on yıllık devlet memuru tecrübesine sahip ve lisans mezunu olma şartı aranmakta kriz ve afet konularında tecrübe sahibi olma şartı aranmamaktadır.

Tüm bunlar ışığında bakıldığında afet ve kriz yönetiminin birlikte ele alındığı, bağımsız, taşra teşkilatı da bulunan, ayrıca sivil örgütlerin ve halkın da etkin bir şekilde katılımının sağlanabileceği, uzman kişilerden oluşan, bünyesinde kurullar ve uygulama birimleri bulunan, en azından müsteşarlık düzeyinde örgütlenmiş bir yapı önerilebilir. Bu müsteşarlıkta yalnızca afet durumlarına yönelik bir örgütlenme değil olası kriz hallerine göre farklı daire başkanlıklarının ve bunların altında gerekli uygulama birimlerinin bulunduğu bir örgütlenme oluşturulabilir. Bu yapıda en altta sivil halktan oluşan ilk müdahale ekiplerinin yer alması, temel örgütlenme biriminin illerde kurulacak kriz yönetim merkezleri olması sağlanabilir. Bu kriz yönetim merkezleri sadece kriz anlarında faaliyet gösteren birimler değil sivil halktan katılımın da sağlandığı, kriz meclislerinin bulunduğu, olası kriz hallerine yönelik eğitim faaliyetlerinin yürütüldüğü, halkın bu konuda bilinçlendirildiği, gerekli planlamaların yapıldığı müdürlük biriminin bulunduğu teşkilatlar olabilir.

Ülkemizde yüksek okul seviyesinde ”afet odaklı kriz yönetim eğitim okulu” açılmalı ve Türkiye gerektiğinde diğer ülkelere yardım elini uzatacak kapasitede acil durum eğitimi verecek personeli yetiştirmelidir.

Kurulacak Sivil Koruma Akademisi, sivil koruma, afet, kriz alanlarında eğitim veren bir bilim merkezi olmalıdır. Akademide, acil durumlarda görev alacak sivil koruma mühendisleri ve profesyoneller eğitilebilmelidir.

Afet sonrası ve acil durumların sonucunda, etkilenen kişilerin arama-kurtarma faaliyetlerinde robotik teçhizat ve insansız hava araçları kullanımı yaygınlaştırılmalıdır.

Ülkemizde önümüzdeki yıllarda büyük afet olarak nitelendirebileceğimiz kuraklığında göz önünde bulundurulması ve kuraklıkla ilgili ülkemiz için kriz yönetim merkezimiz olan AFAD'ın ulusal ve uluslar arası seviyede stratejik planlamaları yapması sağlanmalıdır.

Afet ve acil durum esnasında oluşan kaostan dolayı oluşabilecek kargaşayı önleyebilmek için sivil toplum kuruluşlarına A, B, C, D gibi akreditasyon seviyeleri belirlenerek buna göre yetki ve sorumluluk verilmesi yoluna gidilmeli, olası bir afet durumunda karışıklığın önüne geçilmelidir.

Afet ve acil durum eğitimlerinin gelişmekte olan teknolojilerden de yararlanılarak akıllı telefon mobil uygulamalarında kullanım kolaylığının uygulamaya konulması sağlanmalıdır.

Afet yönetiminde, Japonya'da olduğu gibi Coğrafi Bilgi Sistemleri'nin (GIS) kullanımı etkin hale getirilip, yaygınlaştırılmalıdır. Özellikle en son yapılan adrese dayalı nüfus sayımı, bu bilgi bankasının oluşturulması için iyi bir fırsattır. Her ilin bir veri bankası oluşturulmalıdır.

Türkiye'de bazı büyükşehir belediyelerinde görüldüğü gibi il afet yönetimine alternatifler üretmek, olası bir afet anında çözüm yerine daha çok karmaşa yaratarak çözümsüzlüğün kaynağı olacaktır. Bu tarz yeni oluşumlar yerine, il afet yönetimi içerisinde belediyelerin her safhada daha etkin katılımının sağlanacağı bir yapı oluşturulmalıdır.

Belediyelerin hazırlayacakları plan, il afet planını bütünleyecek şekilde ve il afet planında belediyeye verilen görevlerin ayrıntısını düzenleyen bir anlayış ile hazırlanmalıdır.

Büyükşehir Belediyesi, etkin bir imar denetimi programıyla, bundan sonra yapılacak yapıları denetlemeli, hâlihazırdaki yapı stokunun istenen seviyeye getirilmesi, getirilememesi durumunda yıkılarak yenilerinin yapılması için ise ulusal çapta stratejiler geliştirilmelidir.

İmar planları yaptırılırken afet olgusunun göz önünde bulundurulması ve planlamanın her aşamasında hesaba katılması afet kaynaklı krizlerin yönetiminde son derece etkili bir yol olacaktır.

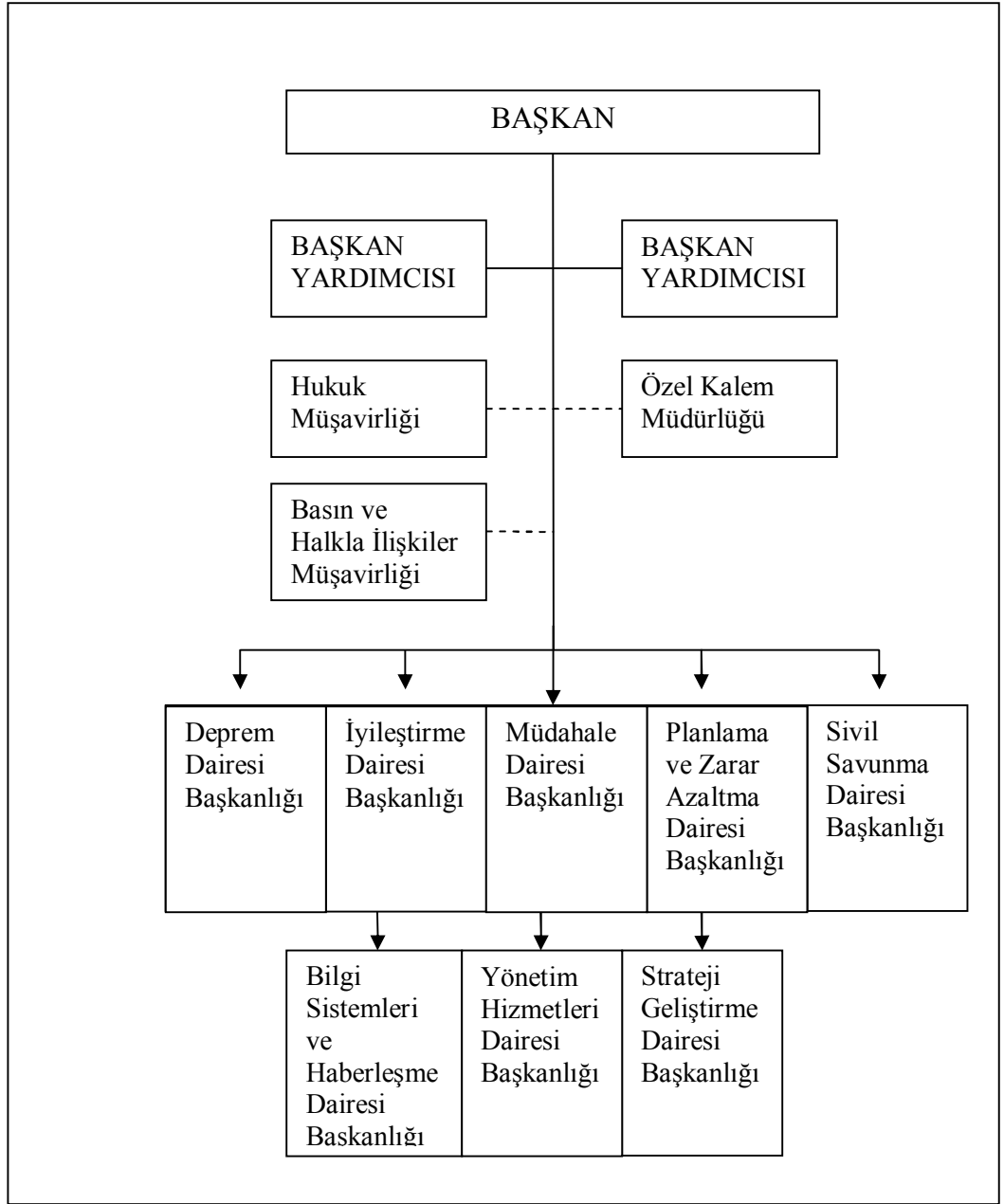
Türkiye, yıllardır uyguladığı "yara sarma" esasına dayalı politikalarını değiştirmeli; kriz ve afet yönetimi konusunda, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarını bir bütün olarak içine alacak kapsamlı ve etkin bir politika izlenmelidir. Kamu yönetimi ve kamu yöneticileri, söz konusu politikanın oluşumunda, kriz ve kriz yönetimi konusunda daha duyarlı olmalı ve kriz yönetimi uygulaması, doğal afetlerle sınırlı tutulmamalıdır.

26 Aralık 2013, 17 Ocak 2014 ve 21 Mart 2014 tarihlerinde AFAD'a ziyarette bulunulmuş, teknik personel, uzman personel ve yönetimde görev alan personellerle görüşülüp AFAD hakkında bilgi alınmıştır. Personele;

AFAD'ın faaliyet alanları, görevleri, teşkilat yapısı, güçlü zayıf yönleri, kriz yönetimi konusundaki genel düşünceleri, kriz dönemlerinde ne tür politikalar izlendiği, krizleri önlemeye yönelik ne tür çalışmalar yapılmakta olduğu, kriz ihtimallerine yönelik hazırlanmış bir kriz yönetim planı olup olmadığı, ülkemizi kriz yönetim planı hazırlamaya iten temel nedenler, kriz anında karar analistlerinin durumu, kriz yönetim ekibinin hangi uzmanlık alanlarına mensup personelden oluştuğu, etkin ve verimli bir kriz yönetim merkezi olabilmek için neler yapılabileceği, koordinasyon merkezi olarak AFAD'ın İl Afet Müdürlükleri ile yaşadıkları sıkıntılar, hâlihazırdaki yapısı ile AFAD'ın ülkemiz kriz yönetim merkezi olma yolunda yeterliliği, AFAD ile ilgili yasal düzenlemelerin yeterli olup olmadığı, kriz ile ilgili kurumsal yapılaşmanın yeterli ve etkin olup olmadığı vb. konularla ilgili görüşmeler yapılmış, görüşme neticesinde bir takım bulgulara rastlanmıştır;

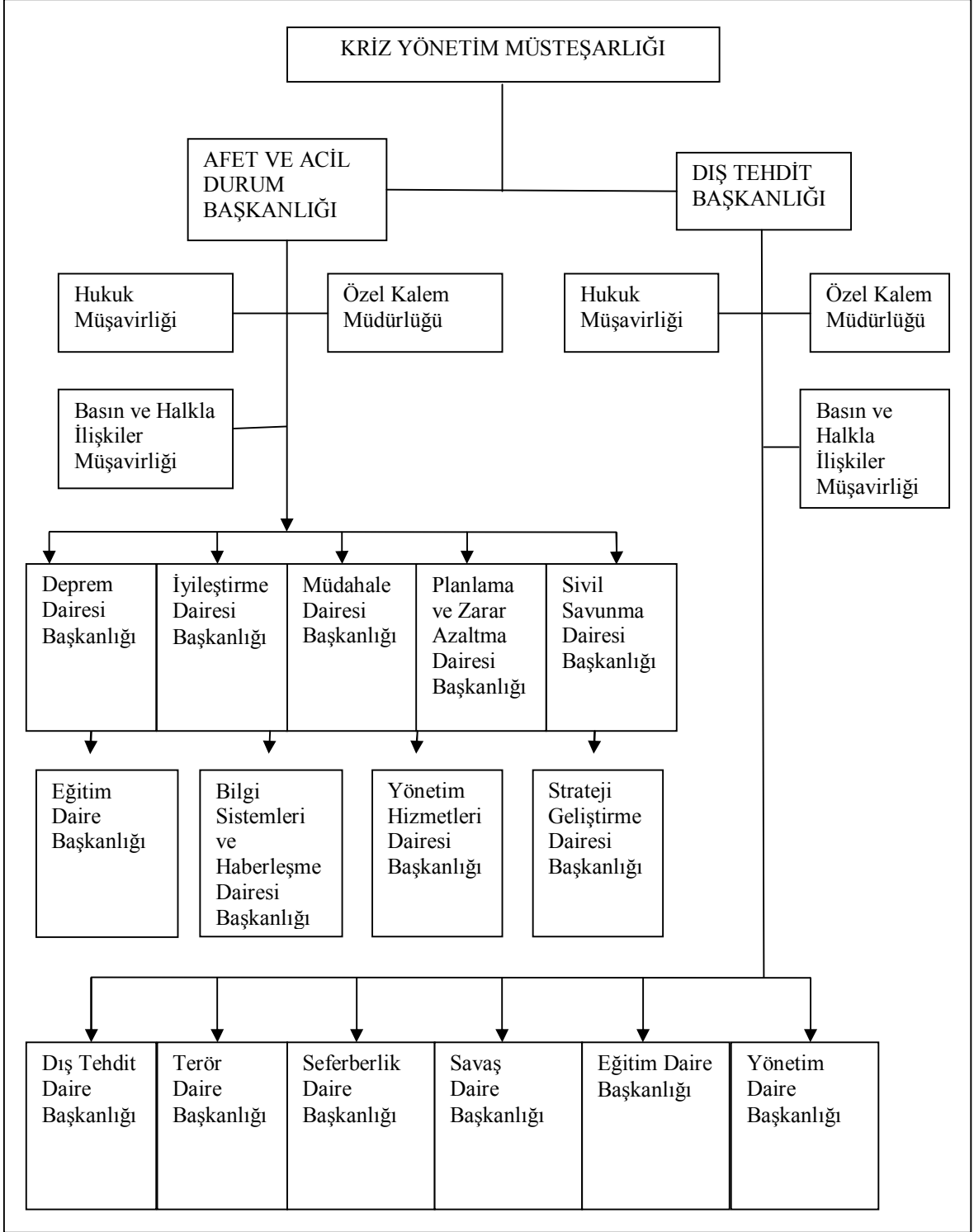
AFAD'ın İl Afet Müdürlükleri ile arasında koordinasyon problemleri olduğu, valiye bağlı olan İl Afet Müdürlüklerinin bir afet durumunda yeterli etkinliği sağlayamadığı, başkanlık seviyesinde olan AFAD'ın hiyerarşik seviyesinin yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bunun neticesinde AFAD'ın müsteşarlık seviyesinde kurulup Afet ve Acil Durum Başkanlığı ve Dış Tehdit Başkanlığı adı altında teşkilat yapısının değiştirilmesi gerektiği önerilmiştir.

Şekil.14: AFAD'ın Mevcut Teşkilat Şeması



Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012: 28).

Şekil.15: AFAD'ın Önerilen Teşkilat Şeması

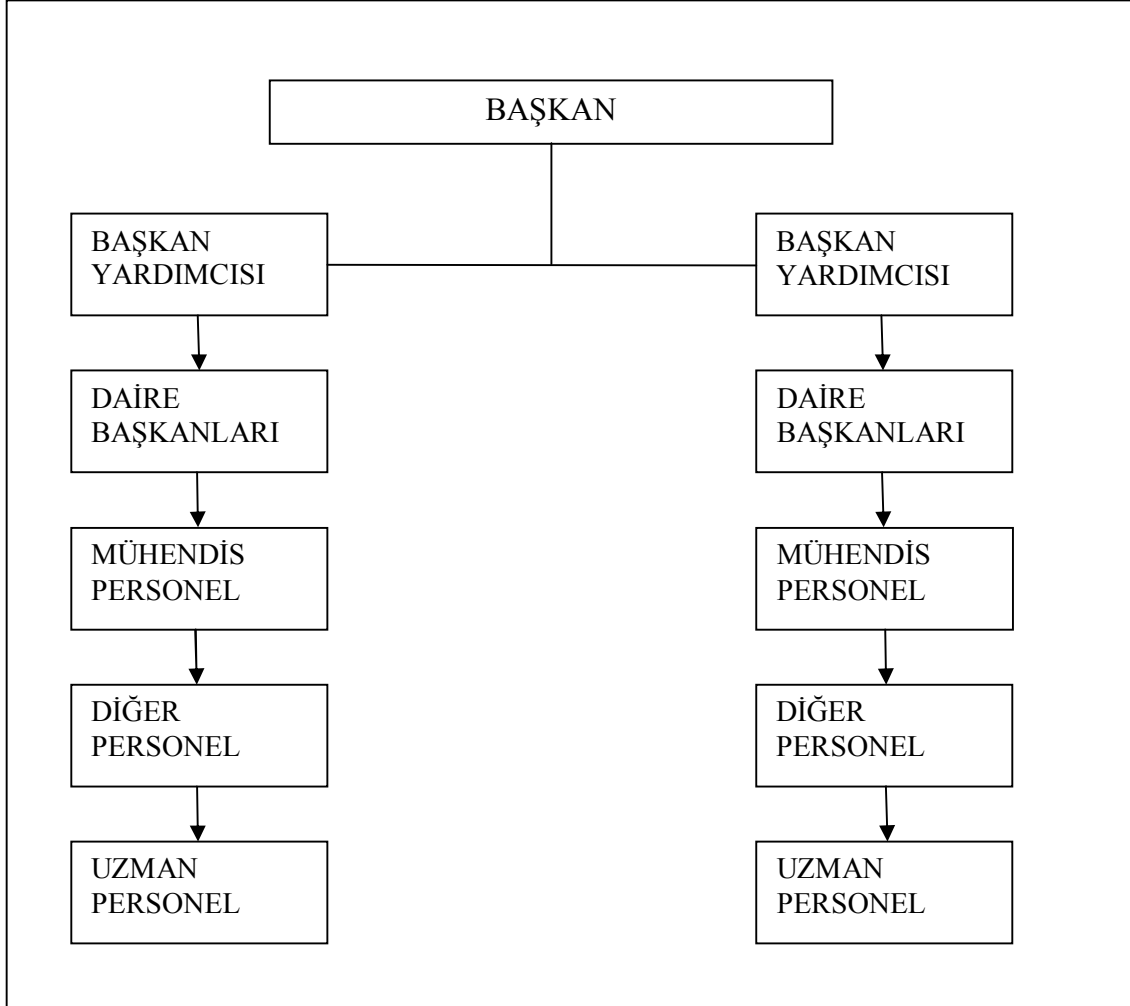


Kaynak: Araştırmacının Kendi Üretimidir.

AFAD'da çalışan uzman personelin farklı kurumlardan geldiği, afet ve kriz yönetimi ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadığı, ayrıca konumu gereği görevi araştırma, inceleme, denetim olan uzman personelin direkt başkan veya başkan yardımcısına bağlı olması gerekirken hiyerarşik bir yetkiye sahip olmadığı görülmüştür. Uzman personelin

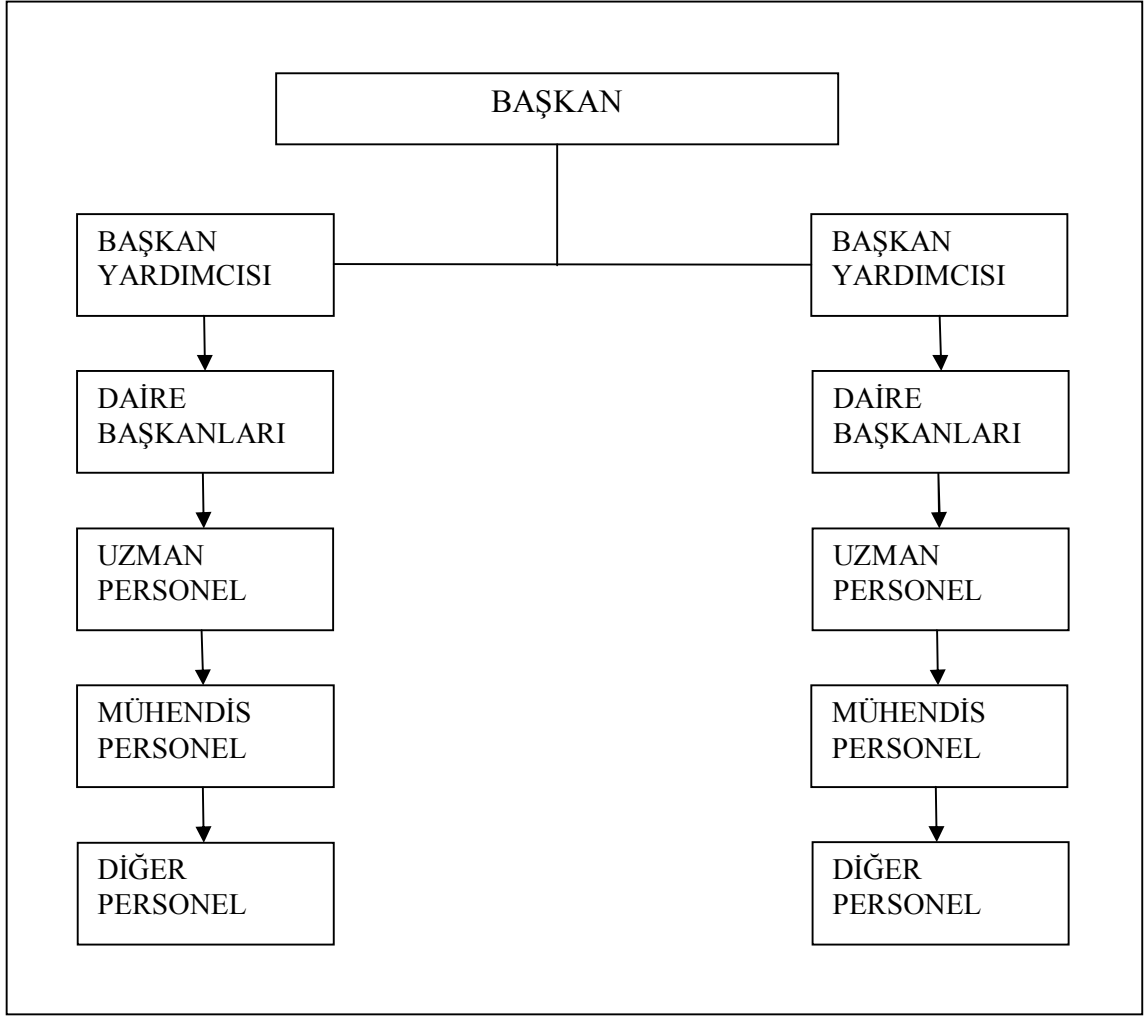
başkan yardımcılarına direkt bağlı olması gerektiği, uzman personelden sonra mühendis ve diğer personel olacak şekilde örgütlenmesinin önemli olduğu önerilmiştir.

Şekil.16: AFAD’ın Mevcut Yönetim Yapısı



Kaynak: Araştırmacının Kendi Üretimidir.

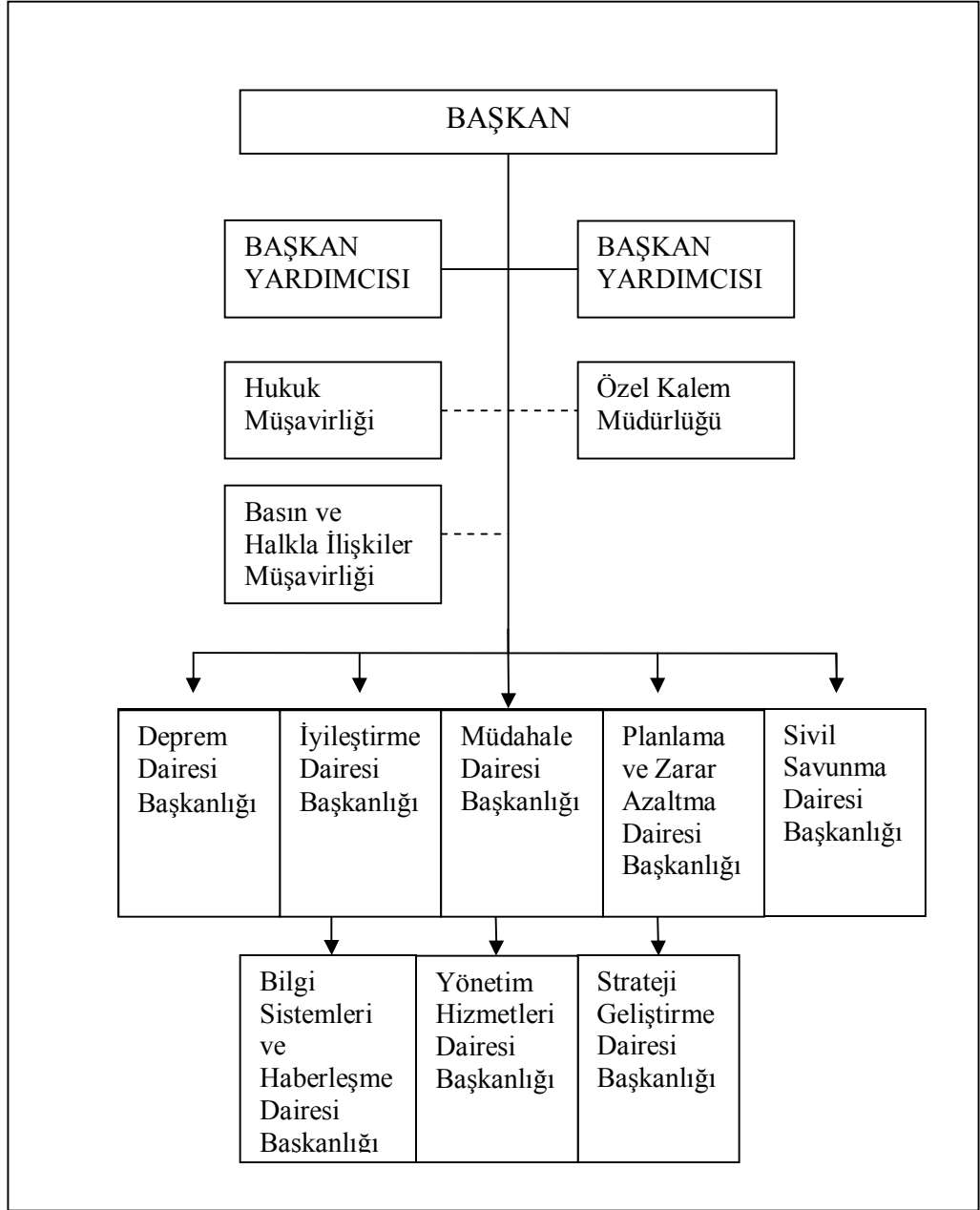
Şekil.17: AFAD'ın Önerilen Yönetim Yapısı



Kaynak: Araştırmacının Kendi Üretimidir.

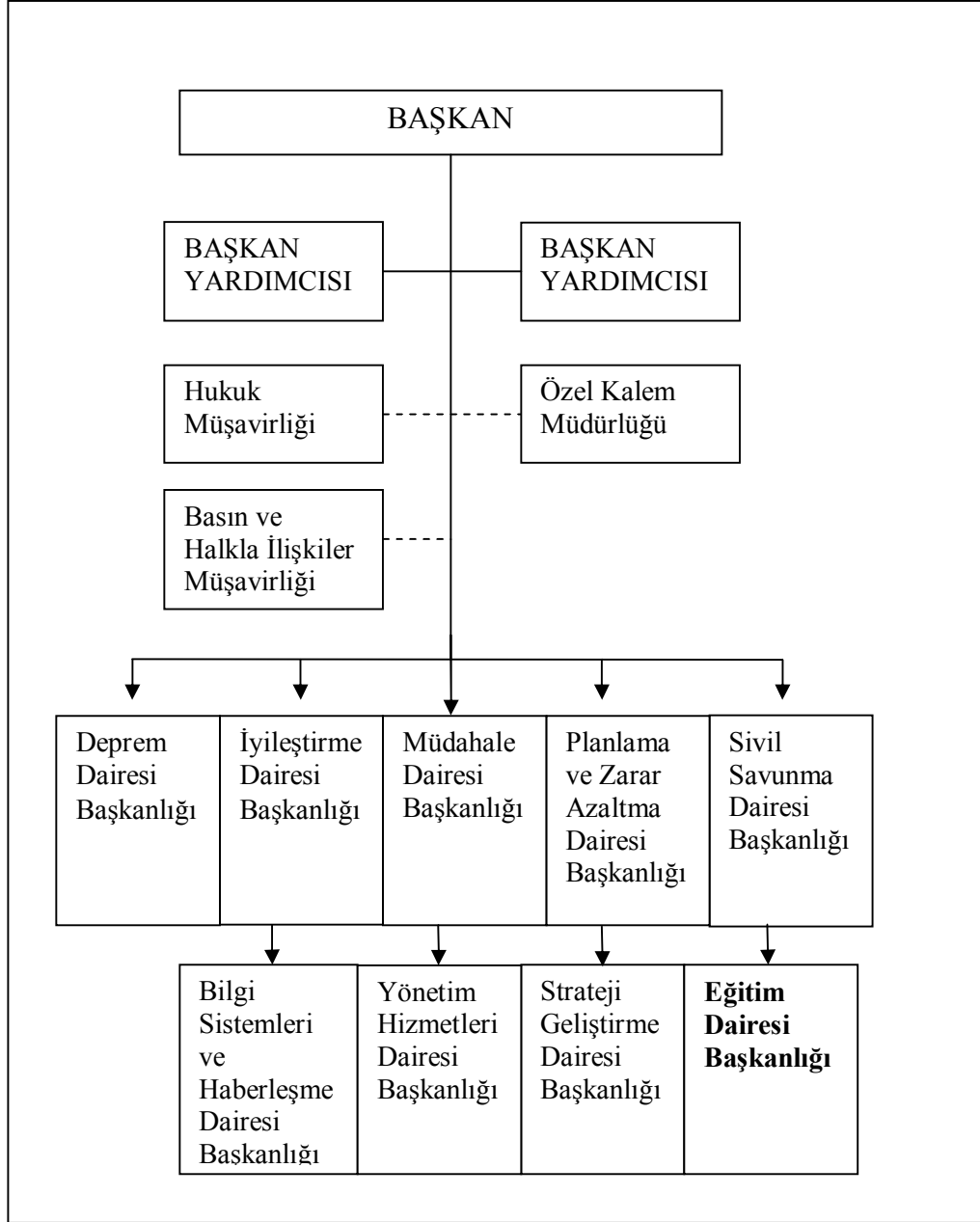
- AFAD'ın kurulması ile beraber afet ve krizin tek elden yönetilmesi hususunda Kızılay'ında bu konuda tekrar gözden geçirilmesi gerektiği önerilmiştir.
- AFAD'ın teşkilat yapısı incelendiğinde afet ve kriz yönetiminin eğitim ile üstesinden gelinilecek konular olduğu düşünülerek Daire Başkanlığı seviyesinde Eğitim Daire Başkanlığının kurulması gerektiği önerilmiştir.

Şekil.18: AFAD'ın Teşkilat Yapısı



Kaynak: (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2012: 28).

Şekil.19: AFAD'ın Önerilen Teşkilat Yapısı



Kaynak: Araştırmacının Kendi Üretimidir.

DASK sigortasının etkinliği tartışılmış, DASK sigortası yerine yeni alternatifler getirilerek, bu konudaki finansmanın başka ülkelere gitmesi önlenerek, ülkemizde kalması gerektiği tavsiyesinde bulunulmuştur.

7. SONUÇ

Hükümetler ulaşım, eğitim, sağlık, tarım, vb. politik sektörleri iyileştirdiği gibi kriz yönetimini de iyileştirmelidir. Krizi iyileştirmek sadece özel bir kurum ve örgüt meydana getirip onları yönetmek değil, iyi bir stratejik planlamayı, uygulama stratejisini, kriz yönetimine göre adapte edip sistem değerlendirmesini gerektirmektedir.

Kriz, genel anlamda toplumların veya kurumların, aniden karşılaştığı tehlikeli bir dönemi ve sonuçları itibariyle büyük ve hayati zararlara yol açacak bir olaylar zinciri olarak tanımlanmaktadır. Örgüt ve yönetim açısından kriz, kriz öncesi, kriz anı ve krizin sona ermesi olmak üzere üç aşamayı kapsayan bir süreçtir ve önceden hissedilmeyen, beklenmeyen ve örgüt içi ve dışı dengeleri bozarak istikrarsızlığa neden olan gerilimli bir dönemdir.

İyi bir kriz yönetimine sahip olmayan ülkelerde afet durumunda, haberleşme sağlanamamakta, afetin ilk saatlerinde bütün telefonlar kullanım dışı kalmakta, lojistik destek sağlanamamakta, arama ve kurtarma faaliyetleri organize ve koordineli bir şekilde yapılamamaktadır. Buda binlerce insanın ölümüne, binaların hasarlanmasına, ekonominin yara almasına ve ülkenin kaosa sürüklenmesine sebep olmaktadır. Krizin iyi yönetilmesi durumunda, öncelikle binlerce insan hayatının kurtarılması, ekonominin seyrinde devam etmesi, siyasi ve politik kaosa sürüklenmemesi bakımından ülkelere faydalar sağlayacağı açıktır.

1999 yılındaki Marmara Depreminin yol açtığı büyük can ve mal kayıpları, deprem bölgesinin genişliği ve nüfus yoğunluğu, ortaya çıkan ihtiyaçların hızla karşılanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte Hükümet tarafından birçok kanun, KHK, tüzük ve yönetmelik çıkarılmıştır. 1999 yılındaki Marmara Depremi ile görülmüştür ki Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi ile sunulan hizmet etkili bir şekilde yerine getirilememiştir.

Kriz yönetimi veya kriz dönemi yönetimi, tehlike sinyallerinin alınmasından itibaren başlayarak işleyişin tekrar normale dönmesine kadar devam eden bir yönetim sürecidir. Bu süreçte krize karşı hazırlıklı olma, kriz durumunu meydana getiren olaylara zaman ve stres baskısı altında acil ve etkili bir şekilde cevap verme ve kriz sonrasında ise sağlıklı olarak normale dönüş ve öğrenme yoluyla krizi avantaja dönüştürme aşamaları bulunmaktadır. Bu amaçla yönetimler, kriz öncesinde fonksiyonel bir uyarı sistemi

oluşturmalı ve hazırlanmak için kriz planlarını oluşturarak sürekli güncel bulundurmalıdır.

Türkiye’de kriz yönetiminin tarihsel süreci incelendiğinde kriz yönetimine yönelik farklı yapılar oluşturulmuş, değişik kamu kurum ve kuruluşları ile bazı dernek ve vakıflara kriz yönetimi ile ilgili görevler verilmiştir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile hem kriz yönetim sistemimizde değişikliğe hem de örgütsel anlamda farklı bir yapılanmaya gidilmiştir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un çıkarılmasına kadar Türk Kamu Yönetiminde oluşturulan örgütlenmeler krizle mücadelede etkili olamamıştır.

Kriz yönetimini başarısızlaştıran nedenleri, anlayış sorunu veya algılama zorluğu, bilgi yetersizliği, iletişim eksikliği, kontrolün kaybedilmesi, stres, gerilim ve kargaşa olarak sayabiliriz. Bunlara, yetki dışı gelişmeler ve bürokratik engeller, statüko ile kamuoyunu bilinçlendirme zorlukları eklenebilir. Bu faktörler çoklu diyaloglar ve iletişim kanallarının açık tutulması, risk analizi ve risk krokilerini içeren planların hazırlanması, sürekli eğitim faaliyetleri ile personelin zinde ve hazırlıklı olması, teknolojik yeniliklere adaptasyonun sağlanması, yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik ve merkezi örgütlenmeyle birlikte esnek yönetim modelinin benimsenmesi ve medyanın kontrol edilmesi ile yönetsel anlamda çözüme kavuşturulabilir.

Son yıllarda doğal afetlerin, siyasi ve ekonomik krizlerin kamu yönetimini olumsuz etkilemesi, yönetimin gelişme ve değişmelere hızlı bir biçimde uyum sağlayamaması sonucunda olumsuzluğun boyutlarının giderek büyümesi kriz dönemlerinde farklı bir yönetim modelinin uygulamaya konulması gerekliliğini açıkça göstermektedir.

Kuruluşundan günümüze kadar kısa bir süre geçmesine rağmen AFAD, kriz yönetimi konusunda Suriye, Van, Somali, Myanmar ve en son Soma faciasında birçok başarılı operasyon yürütmüş ve yürütmeye devam etmektedir. AFAD’ın Kriz Yönetiminde çok kısa sürede etkin rol alması devletin vatandaşlarda ”kurtarıcı el” olma algısının tekrar canlanmasına sebep olmuştur.

İnsanın sebep olduğu veya doğal olaylar nedeniyle; insana, doğaya, insan yapılarına, üretime etki eden her türlü olay, zarar görenlerin kendi gücü ve olanaklarıyla üstesinden gelemediği sürece krizler süreklileşir, boyutu ve etkileri değişir. 13 Mayıs

2014 tarihinde meydana gelen Soma maden kazası yıkım ve kıyımın büyüklüğü ve toplumsal etkileri nedeniyle de krize dönüşmüş bir olaydır. Bu kriz durumu kamu işletmelerinin özelleştirilse dahi, devletin kurtarıcı el olma algısının değişmediği, yönetimin gelişme ve değişmelere hızlı bir biçimde uyum sağlaması gerektiğini göstermiştir.

Değerlerin, kavramların, anlayışların ve süreçlerin hızla değiştiği bir dönemde bulunmaktayız. Bu değişim süreci kamu yönetimini de doğal olarak etkilemektedir. Kamu yönetimi; etkinlik, verimlilik, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin arttığı, daha katılımcı ve daha demokratik yönetime dönüşmektedir. Kriz yönetiminde de bu ilkelerin önemi göz önünde bulundurularak vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör kuruluşlarının kriz yönetiminde sorumluluk ve etkin rol almaları sağlanmalıdır. Kriz yönetiminin yükü sadece merkezdeki örgütlerin üzerine yüklenmemeli, koordine merkezinin (AFAD), eşgüdümünde yerel yönetimlerin ve bölgesel düzeyde oluşturulacak örgütlerin kriz yönetiminden sorumlu olacakları bir örgütsel düzenlemeye gidilmelidir. Krizler konusunda eğitime önem verilmeli, ulusal düzeyde eğitim programları yapılarak bunlar hayata geçirilmelidir. Doğru ve güvenilir bilgiyi sağlayacak iletişim kanalları oluşturulmalı, bilgi kirliliğine müsaade edilmemelidir. Karar alımına katılımın artırılması ile kriz yönetiminin başarısı arasında doğrusal bir ilişki olduğu unutulmamalıdır.

Kriz yönetim sistemi oluşturulurken krizlerin sadece ulusal düzeyde olaylar olmadığı göz önüne alınmalı, küresel ölçekte meydana gelen olayların da ulusal alanda krizlere neden olabileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle kriz yönetimi milli güvenlik siyaseti ile uyum içinde olmalı, milli güvenlik siyasetimiz belirlenirken mutlaka, mevcut kriz yönetimi planları incelenmelidir.

Krizlerin tüm dünya coğrafyasında görülebilmesi ve çeşitlerinin çok olması nedeniyle, tüm dünyada uygulanabilir tek bir örnek kriz yönetimi sistemi bulunmamaktadır. Krizin farklı türleri ile çoğunlukla karşı karşıya kalmakta olan pek çok ülke kendi yönetsel farklılık ve özelliklerini de yansıtabilecek şekilde kendine özgü kriz yönetimi sistemi kurmuşlardır. Bütün dünya ülkelerinde kriz yönetim merkezlerinin birincil ve asıl görevi, nedeni ne olursa olsun olay, kaza veya afete dönüşen durumun neden olduğu etkilerin, sönümlenmesi ve normal şartlara dönme çabasının garanti altına alınmasıdır. Krizler, kapsamlı hazırlıkları ve yetkin kişilerden oluşan bir kriz yönetim

ekibini gerekli kılmaktadır. Türkiye’de kurulacak yeni kriz yönetiminin Başbakanlığa bağılı ancak, esasen müsteşarlık düzeyinde örgütlenmesi gereken bir yapı olması, tüm siyasi faaliyetlerden bağımsız, idari ve mali açıdan özerk bir yönetim olması öngör÷lmüştür. AFAD kurumsal yapısı ile afet odaklı kriz yönetiminin uygulanmasında yeterli değildir.

İşte tüm bu nedenler dolayısıyla, Modern ve bütünleşik afet yönetiminin tüm aşamalarını kapsayan bir anlayışla, yönetim yaklaşımı içerisinde yapılacak planlama, “kriz anı” geldiğinde ihtiyacımız olanı bizlere sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR, Ali ve İsmail SEVİNÇ (2005), 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü , Sayı :13 S:19-39.**
- Acil ve Afet Derneği** (2014), <http://www.acilafet.org/haberler.asp>
Erişim Tarihi: 02.04.2014.
- AÇIKGÖZ, Banu (2009), Kriz Yönetimi ve Yapbozun Kayıp Parçası: Kriz Öncesinde Sırasında ve Sonrasında İletişim, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3,s. 241-263, <http://www.kamu-is.org.tr/dergiler.htm> (01.11.2013).
- AKDAĞ, Mustafa (2005), Halkla İlişkiler ve Kriz Yönetimi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , Sayı 14.**
- AKSU, Metin (2008), **Krizleri Fırsata Çevirmenin Yolları Kriz Yönetimi**, İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- AKYEL, Recai (2007), **Afet Yönetim Sistemi: Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma**, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı .
- ALAAĞAÇLI, Sinem (2006), **Kriz ve Afet Yönetimi: Türkiye Örneği**, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ARSLANOĞLU, Rana (2000), **Kent, Kimlik ve Küreselleşme**, Bursa: Ezgi Kitapevi.
- ATAN, Murat (2002), **Risk Yönetimi ve Türk Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ekonometri Anabilim Dalı.
- AYKAÇ, Burhan (2001), **Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , Sayı 2.
- AYYILDIZ, Mustafa; Ömer SEYMENOĞLU (2002), **Afet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kriz Yönetimi Konulu Araştırma Raporu**, (<http://www.icişleriafad.gov.tr>.) (12 Aralık 2013).
- BABÜROĞLU, N.Oğuz (1999), Kriz Süreci Yönetiminde Yeni Bir Paradigmaya Doğru, **TÜSİAD Görüş Dergisi**.
- BACIK, Gökhan (1999), Kriz Coğrafyanın Bir Neticesidir, **Düşünen Siyaset** Sayı:1 , 135-146.
- BARAN, Hitay (2004), **İşletmelerde Kriz Yönetimi**, İzmir Ticaret Odası, AR-GE Bülten, <http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/4491/hitaykrizl.pdf>, (29 Kasım 2013).
- Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği (1997), **Doğal Afetler Genel Raporu**, Ankara: Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği,http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/Basbak_DAfetRap4.pdf, (18 Kasım 2013).
- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını (2000), **17 Ağustos ve 12 Kasım Depremlerinden Sonra Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarınca Yapılan Çalışmalar**, Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını.
- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği (09.01.1997), **Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği**, Resmi Gazete Sayı:22872.
- Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (2002), **Uluslararası Acil Durum Sempozyumu**, Ankara.

- BOIN, Arjen (2004), **Lessons From Crisis Research**,” içinde Managing Crises in The Twenty-First Century, B. W. DAYTON(Ed.),International Studies Review, Volume 6,s.165-194, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.15219488.2004.393_1.x/abstract (20.11.2013).
- BOZGEYİK, Abdullah (2004), **Krizleri Fırsata Dönüştürmek**, İstanbul: Hayat Yayınları.
- BOZKURT, Ömer; Turgay ERGUN; Seriy SEZEN, (1998), **Kriz, Kamu Yönetim Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayını.
- BUCH, Kimberly; Wetzel, David, K. (2001), Analyzing and Realigning Organizational Culture, **Leadership and Organizational Development Journal**, sy. 1, s. 40.
- CRAMER, Friedrich (1998), **Kaos ve Sırat Köprüsündeki Hayat**, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- CRISIS EXPERTS** (2013), <http://www.crisisexperts.org/Articles/articles.html>. Erişim Tarihi: 11.11.2013.
- CUTTER, Susan L.(2001), **The Changing Nature of Risks and Hazards**, American Hazardscapes, Joseph Henry Press, Washington D.C.
- ÇAKIR, Barış (2007), **Afet ve Acil Durum Yönetimi: Bolu Belediyesi Örneği**, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- DEMİR, Nazlı (2011), **Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi**, Kaymakamlık Tezi, Ankara: İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü.
- DEMİR, Ömer ve Mustafa ACAR (2005) **Kriz, Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Ankara: Adres Yayınları.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü** (2013), <http://www.dsi.gov.tr>. Erişim Tarihi: 18.12.2013.
- DİNÇER, Ömer (2003), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- EMERCOM of Russia** (2013), <http://en.mchs.ru/activities>. Erişim Tarihi: 15.12.2013.
- ERGÜNAY, Oktay (2002), **Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi**, Ankara.
- European Commission** (2014), http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil_vademecum/fr/2-fr-1.html Erişim Tarihi: 15.12.2013.
- FEMA (2013) <http://www.fema.gov>. (12.12.2013).
- Finans Dünyası Dergisi** (1999), On Milyar Dolarlık Sarsıntı, sayı Eylül, s. 27.
- FİLİZ, Erdinç (2007), **Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi**, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- GERAY, Cevat; Haluk SUCUOĞLU; Oktay ERGÜNAY (1999), Deprem, **Mülkiye Dergisi**.
- GÜLKAN, Polat, Murat BALAMİR, Ahmet YAKUT (2003), **Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri:Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi.
- GÜLTEKİN, M. Kemal (2002), **Krizde Yönetim Krizde Check-Up ve Krizden Çıkış Yolları**, Ankara: Alp Yayınevi.
- HAŞİT, Gürkan (2000), **İşletmelerde Kriz Yönetimi ve Türkiye'nin Büyük Sanayi İşletmeleri Üzerinde Yapılan Araştırma Çalışması**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- HATEMİ, Hüseyin (1999), Krizin Kritiği, **Düşünen Siyaset** , Kriz Özel Sayısı, Sayı 1.
- ICDO** (2014), <http://www.icdo.org/en/about-icdo/history> Erişim Tarihi: 10.02.2014.
- IFRC** (2013), <https://www.ifrc.org/en/who-we-are/history/> Erişim Tarihi: 10.12.2013.

- INSARAG** (2014), <http://www.insarag.org/en/about/background.html>. Erişim Tarihi: 15.01.2014.
- İstanbul AFAD** (2013), <http://www.istanbulafad.gov.tr/icerik/faydali-bilgiler> Erişim Tarihi: 12.11.2013.
- İTÜ Afet Yönetim Merkezi** (2002), Ulusal Acil Durum Yönetimi Modeli Geliştirilmesi Projesi, İstanbul, İTÜ Press.
- İzmir İktisat Kongresi Afet Yönetimi Çalışma Grubu Raporu** (2004), Türkiye'de Afetlere İlişkin Politikalar ve İktisadi Etkenler, Ankara: DPT IV.
- KARAKÖSE, Turgut (2007), Örgütler ve Kriz Yönetimi, **Akademik Bakış**, 1-15.
- KASAPÇOPUR, Yalçın (2006), **Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Uygulamaları**, Ankara: Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- KASH, J.T.; J. R. DARLING (1998), **Crisis Management: Prevention, Diagnosis and Intervention, Leadership & Organisation Development Journal**, MCB Universty Press, Volume 19/4, s. 179-186, <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1410501&show=html> (25.11.2013).
- KOBİ** (2013), http://www.kobifinans.com.tr/bilgi_merkezi Erişim Tarihi: 30.12.2013.
- KOÇ, Zeynep Fulya (2003), **Bir Felaketin Anatomisi, 11 Eylül'e Akut Bakışı ve Türkiye İçin Öneriler**, İstanbul: Kapital Medya A.Ş.
- KUBALI, Derya (2006), Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri, **İç Denetim Enstitüsü Konferans Notları**, (s. 10). İstanbul.
- L.CUTTER, Susan (2001), **The Changing Nature Of Risks and Hazards American Hazardscapes**, Washington D.C.: Joseph Hennry Press.
- LUECKE, Richard (2008), **Kriz Yönetimi: Felaketleri Önleme Becerinizi Geliştirin**, Ö. Sankaya (Çev.), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- METU** (2013), http://eerc.metu.edu.tr/tr/system/files/images/van_odtu_dnam_raporpdf Erişim Tarihi: 23.12.2013.
- MEYDAN, Mücahit (2005), **Kriz Yönetimi ve Muhtemel Bir Krize Karşı İşletmelerin Hazırlıklarına Yönelik Alan Araştırması (Denizli Tekstil İşletmeleri Örneği)**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon: Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- NARBAY, Mine ŞİMŞEK (2006), **Kriz İletişimi**, Ankara: Nobel Yayınevi.
- NATIONAL PRIVATE DUTY ASSOCIATION (NPDA)** (2007), Crisis Management, [http://www.privatedutyhomecare.org/sections/documents/CrisisMgmtGuideNPDA version.pdf](http://www.privatedutyhomecare.org/sections/documents/CrisisMgmtGuideNPDA%20version.pdf), (15.12.2013).
- NATO** (2014), <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=8> Erişim Tarihi: 15.02.2014.
- NİSHİKAWA, Satoru (2003), Asya'da Toplam Afet Risk Yönetimi ve Japonya Afet Yönetimi İdari Sistemi, **51.Dönem Mülki İdare Amirleri Afet Yönetimi Semineri Notları**, Ankara.
- OCHA** (2013), <http://www.unocha.org/>. Erişim Tarihi: 15.12.2013.
- OCIPEP** (2013), http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/EM_can_emerg_man_sys_e.asp (22.03.2013).
- ÖZALP, İnan; Mehmet ŞAHİN; Güneş BERBEROĞLU; Ramazan GEYLAN (2006), **Yönetim Organizasyon**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- ÖZBAKIR Göksel Ataman (1992), **İşletmelerde Kriz Yönetimi ve Uygulamadan Bir Örnek**, M.Ü. Sos. Bil. Enst. Yük. Lis. Tezi İstanbul.
- ÖZDEMİR, Hikmet (2000), Atatürk'ün Kriz Yönetimi/Tekalif-i Milliye, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 429.

- ÖZDEN, Şenay (2013), **Türkiye Afet Müdahale Planı**, Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- ÖZMAYA, Safi (2010), **Kamu Güvenliği Alanında Kriz Yönetimi**, Muğla: Yüksek Lisans Tezi Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- PEARSON, Christine M.; Clair, Judith (1998), **Refrain Crisis Management**, The Academy Of Management Review, sy. 1, s. 64.
- PİRA, Aylin, Çisil SOHODOL (2004), **Kriz Yönetimi**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- PORFIRIEV, Boris (1998), **Disaster Policy and Emergency Management in Russia**, New York: Nova Science.
- Prime Minister of Japan and His Cabinet** (2013), <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/bousai/index.html>.23.12.2013.
- PROTEZIONE CIVILE** (2013) <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischi.wp;jsessionid=BA9C39AD35083E590CC587C5C61F605C>. Erişim Tarihi: 12.11.2013.
- PUBLIC SAFETY CANADA** (2013), <http://www.psepc-sppcc.gc.ca>. Erişim Tarihi: 12.11.2013.
- PÜSKÜLLÜOĞLU, Ali (2002), **Kriz, Türkçe Sözlük**, İstanbul: Doğan Yayıncılık.
- REDHOUSE, **İngilizce Sözlük** (1997), İstanbul: Sev Matbaacılık.
- Russia Country Report (1999), <http://www.adrc.asia/countryreport/RUS/RUSeng99/Russia99.htm> (01.01.2014).
- RELİFWEB** (2013), <http://reliefweb.int/disasters>. Erişim Tarihi: 20.12.2013.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat, Melek TÜZ (2005), **Örgütsel Psikoloji**, Bursa: Furkan Ofset.
- SEYMENOĞLU, Ömer, Mustafa AYYILDIZ (2003), **Kriz Yönetimi, Mülki İdare Amirlerinin Kriz Yönetimindeki Görev-Yetki ve Sorumlulukları İle Kriz Yönetimi İş ve İşlemlerinin Teftişine İlişkin Usul ve Esasların Araştırılması**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- SEZGİN, Feridun (2003), Kriz Yönetimi, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 8 s. 181-193.
- SOYSAL, Abdullah, H.Alpay KARASOY, Sedat ALICI (2009), KOBİ'lerde Kriz Yönetimi: K.Maraş'ta Tekstil Sektöründeki KOBİ'lerde Bir Uygulama, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 21.
- SUCU, Yaşar (2000), **Kriz Yönetimi**, Ankara: Elit Yayıncılık.
- SÜMEROĞLU Naci (2003), **E.G.M. de Kriz Yönetimi**, Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı.
- SYLVES, T. Richard, William WAUGH (1996), **Disaster Management in the U.S. and Canada**, Washington: Charles C.Thomas- Publisher Ltd.Illinois.
- ŞAHİN, Yusuf (2003), **Kriz Yönetimi, İçinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ŞENER Mert, Azime ŞENER (2002), **Ulusal Acil Durum Yönetimi Modeli Geliştirme Projesi**, İstanbul: İTÜ Press.
- TAĞRAF, Hasan ve N.Talat ARSLAN, (2003), Kriz Oluşum Süreci ve Kriz Yönetiminde Proaktif Yaklaşım, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı 1 149-159.
- TEKİN, Mahmut, ve Muhammer ZERENLER (2005), **Krizi Yönetebilmenin Sırları**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- TBMM Araştırma Komisyonu Raporu (1997), **Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirler**, Ankara.

- TBMM Başkanlığı (1997), **Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can Ve Mal Kaybını En Aza İndirmek için Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu**, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2013), <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikListele1.aspx> Erişim Tarihi: 18.11.2013.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2012), **2013-2017 Stratejik Planı**, Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi (2012), **Türkiye Afet ve Acil Durum Müdahale Planı**, Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2013), **Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)**, Ankara: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2012), Yeniden Doğuşun Hikayesi: Van, **AFAD Dergisi**, 22-33.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi (2012), **T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi Yönergesi**, Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi.
- T.C. Resmi Gazete (2014), <http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx> Erişim Tarihi: 18.01.2014.
- TİTİZ, İsmet ve H. İlker ÇARIKÇI, (2001), Krizin İşletmeler Üzerindeki Etkiler ve Küçük İşletme Yöneticilerinin Kriz Dönemine Yönelik Stratejik Düşünce ve Analizleri, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı 1.
- TOSUN, K. Elif (2002), **Kriz Durumunda İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Stratejiler ve Bir Uygulama, Kriz Durumunda İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Stratejiler ve Bir Uygulama**, Muğla, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TUTAR, Hasan (2000), **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, İstanbul: Hayat Yayınları.
- TUTAR, Hasan (2011), **Kriz ve Stres Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları.
- TÜRK DİL KURUMU (2014), <http://www.tdk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 15.01.2014.
- TÜRK KIZILAYI (2013), <http://www.kizilay.org.tr/> Erişim Tarihi: 10.12.2013.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.11.1982), Resmi Gazete, 17863.
- Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Stratejisi Raporu** (2004), Ankara: Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı Yayını.
- TÜZ, V. Melek (2001), **Kriz ve İşletme Yönetimi**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- ULUĞ, Atilla (2007), **Nasıl Bir Afet Yönetimi? TMMOB İzmir Kent Sempozyumu**, İzmir: TMMOB İzmir.
- UNDP (2014), <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html> Erişim Tarihi: 01.01.2014.
- UZUNÇIBUK, Levent (2005), **Yerleşim Yerlerinde Afet ve Risk Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı.
- WIKIPEDIA (2013), <http://fr.wikipedia.org> Erişim Tarihi: 10.11.2013.
- YALÇIN, Asuman (2000), Kriz Dönemlerinde Halkla İlişilerin Önemi, **Muhasebe, Finansman Dergisi**, Sayı: 13 s:77.
- YAVAŞ, Hikmet (2005), **Doğal Afetler Yönüyle Türkiye'de Belediyelerde Kriz Yönetimi**, Ankara: Orion Yayınevi.

YILMAZ, Abdullah (2003), **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, Ankara: Pegem A yayınları.

YILMAZ, Abdullah (2002), Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar, **Türk İdare Dergisi**, 162.

YÖRÜKOĞLU, Nur (2005), **Japonya'da Afet Yönetimi**, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayın.

586 Sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (27.12.1999), T.C. Resmi Gazete, 23919.

587 Sayılı Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (27.12.1999), T.C. Resmi Gazete, 23919.

595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, T.C. Resmi Gazete, 24016.

600 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (14.06.2000), T.C. Resmi Gazete, 24079.

644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (04.07.2011), T.C. Resmi Gazete, 27984.

661 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (02.11.2011), T.C. Resmi Gazete, 28103.

2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu (27.10.1983), T.C. Resmi Gazete, 18204.

3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (19.10.1984), T.C. Resmi Gazete, 18550.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında, (23.02.1985), T.C. Resmi Gazete, 18675.

4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu (21.01.1943), Resmi Gazete, 5310.

4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun (10.04.2000), T.C. Resmi Gazete, 24461.

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (17.06.2009), Resmi Gazete, 27261.

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, (13.06.1958), Resmi Gazete, 9931.

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı İle Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (25.05.1959), Resmi Gazete, 10213.

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.02.2011), T.C. Resmi Gazete, 27857.