

BÖLÜM.1 PROJE AMAÇ VE İÇERİĞİ

1.1 ARAŞTIRMANIN AMACI

Türkiye Şartlarına Uygun ‘Ulusal Acil Durum Yönetim Modeli Geliştirilmesi Araştırması’ Projesinin amacı; dünyadaki diğer başarılı uygulamaların irdelenerek, ulusal ve yerel düzeyde, planlama ve uygulamada etkili, kapsamlı ve çağdaş bir acil durum yönetimi yapısı oluşturmaktır.

1.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAYACAĞI KONULAR

Araştırma kapsamında,

- Önceki afetlere ilişkin eksiklik ve sorun tiplerinin saptanması,
- Afet riski yüksek ülkelerdeki model örneklerinin belirlenmesi,
- Türkiye’deki ilgili mevcut mevzuatın incelenmesi,
- Acil Durum Yönetimi kapsamında rol alacak kurum ve kuruluşların belirlenmesi,
- Acil Durum Yönetimi kapsamında yeniden yapılanma gerektiğinde kurulması gerekli kurum ve kuruluşların belirlenmesi,
- Mevcut yapıda yer alan her türlü insan, araç ekipman ve mali olanakların belirlenmesi ve yeni kaynak olasılıklarının analiz edilmesi

amaçlanmaktadır.

1.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırma bilimsel ölçüler içinde yapılacak incelemelere dayalı olarak dünyadaki başarılı örnekleri dikkate alarak, Türkiye şartlarına uygun bir model geliştirilmesi amacını taşımaktadır. Bu amaçla;

- Afet riski yüksek ülkelerin benzer yapılanmalarının analizi,
- Mevcut mevzuattan kaynaklanan yönetim uyumsuzlukları,
- Yerli ve yabancı uzman bilgisine başvurulmasını bu kapsamda gezi, karşılıklı konuşma ve anket yapılması,
- Afet riski yüksek alanlardaki yerleşim ve sanayi yöneticileri ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin toplantılar ile alınması,

- Türkiye’de Acil Durum Yönetiminde mevcut yapıda yönetim ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarında ise acil durumlarda görev alanların, saptanan yönetsel problem tiplerine ilişkin görüşlerini ve deneyimlerini toplamaya yönelik analiz yapılması,
- Afet yönetimine ilişkin olarak risk bakımından duyarlı bölgelere öncelik verilerek alana dayalı analiz yapılması
- Yeniden yapılanma sürecinde mevcut acil durum yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşlardan, hangi fonksiyonların, hangi kadroların ve hangi kaynakların yeni kurulacak model çerçevesinde hangi birimlere aktarılacağı konusunda il ve ilçe bazında pratik uygulama imkanının araştırılarak, seçilecek bir pilot yerleşim biriminde modelin denenmesi
- Ortaya konulacak modelin tartışmaya açılacağı bir toplantı düzenlenmesi sağlanacaktır.

1.4. ARAŞTIRMANIN ÜRÜNLERİ

Proje sonunda basılmaya hazır bir ‘Genel Rapor’ düzenlenerek Strateji Merkezine teslim edilecektir. Raporda;

- Afetlerden kaynaklanan acil durum yönetiminde rol alan kurum ve kuruluşların mevcut durumları, teşkilat yapıları ve ilgili hususlardaki aksaklık ve yetersizlikleri ortaya koymak,
- Acil durum yönetimine ilişkin öneri bir model ile bu kapsamda yer alacak kurum ve kuruluşların yetki, görev ve sorumlulukları ile kurumlar ve alt teşkilatlarının da aralarındaki karşılıklı hizmetlere ilişkin anlaşma ve uzlaşmaların yapısını ortaya koymak,
- Acil Durum Yönetiminde kullanılabilecek her türlü kaynak,
- Düzenlemelerin hukuki boyutuna ilişkin gereklilikler,
- Yeni bir teşkilat yapısı önerilmesi durumunda yeniden yapılanma sürecinde mevcut kurum ve kuruluşların kaynak ve fonksiyonlarının hangi teşkilata aktarılacağı konusunda teklifler

getirilmesi hedeflenmektedir.

1.5. ACİL DURUM YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Günümüzde doğal, teknolojik ya da insan kaynaklı afetler sonucunda ortaya çıkabilecek zararların, insan hayatı, mal-mülk ve çevre açısından çok büyük boyutlarda olabileceği daha iyi anlaşılmıştır. Yaşanan maddi ve manevi kayıplar, her toplumun bir eylem planına sahip olması ve afetler karşısında zarar azaltma çalışmalarına önem vermesini gerektirmektedir. Bu nedenle afetlere yönelik çalışmaların tekrar gözden geçirilmesi ve bunun “Acil Durum Yönetimi” kavramı açısından ele alınması kaçınılmaz olmuştur. Acil durum yönetimi her türlü tehlikeye karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale etme ve iyileştirme amacıyla mevcut kaynakları organize eden analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçlerini kapsamaktadır. Tehlikeler doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olabilir ve her tür tehlikeye karşı ortaya çıkabilecek riskler analiz edilerek, acil durum yönetiminin amaçları çerçevesinde ele alınmalıdır.

Acil durum yönetiminin amaçları,

- Hayat kurtarmak,
- Yaralanmaları önlemek, ve
- Mal-Mülk ve çevreyi korumaktır.

Bu üç başlık altında toplanan amaçların, sadece afet sırasında ya da sonrasında yapılacak müdahaleyle sınırlı kalmayacağı görülmüştür. Afetler olmadan gerekli hazırlıkların ve önlemlerin alınmasının, en az afet sırasındaki etkin müdahale kadar önemli olduğu, hatta bunların bir bütünün parçaları olduğu ortadadır. Ülkemizde ve diğer ülkelerde yaşanan deneyimlere bağlı olarak acil durum yönetimi, değişmekte ve kapsamı gelişmektedir.

Acil durum yönetimi dört evreden oluşur. Ancak bu dört evre bazen çakışabilir, bazen de aynı anda yürütülmesi gerekebilir. Bu özellik, evreler arasındaki kesin ayrımı zorlaştırabilir ancak kavram olarak bu dört evrenin kullanılması yararlıdır. Dört evrenin içeriği kısaca aşağıdaki gibidir:

Hazırlıklı Olma: Planlama, eğitim ve uygulamalarla herhangi bir tehlikeye karşı hazırlıklı olma, zararları azaltma, müdahale etme ve normal hayata dönmeyi sağlamada iyileştirme için etkin bir acil durum yönetimi çalışmasıdır.

Zarar Azaltma: Çeşitli tehlikeler ve onların etkileri sonucu oluşacak can ve mal kaybından kaynaklanacak zararları uzun dönemde azaltmak veya ortadan kaldırmak için yapılan ve sürekliliği olan çalışmalardır.

Müdahale: Can ve mal korumak/kurtarmak için acil durum personeli, donanımı ve kaynaklarını kullanarak afetzedeleri tahliye etmek, ihtiyacı olanlara, yiyecek, içecek, barınak ve tıbbi bakım sağlamak, kritik kamu hizmetlerinin çalışmasını sağlamak için acil durum eylemlerinin yürütülmesidir.

İyileştirme: Toplum ve bireylerin, işyerlerinin ve devlet kurumlarının kendi kendilerine çalışabilmeleri, normal yaşama dönmeleri ve gelecekte olası tehlikelere karşı korunmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmasıdır.

Acil durum yönetiminin dört evresi bir bütünlük içerisinde ele alınmalı, afet öncesi, sırası ve sonrasında etkin bir şekilde uygulanmalıdır. Bu dört evre, doğrusal olarak ilişkili değil, döngüsel bir ilişki yapısı göstermektedir. Afet olmadan hazırlıklı olma ve zarar azaltma etkin bir şekilde uygulanmalı, afet sırasında müdahale ve sonrasında iyileştirme yapılmalıdır. Elde edilen tecrübelerle dayanarak, iyileştirmeden sonra, başa dönülerek hazırlıklı olma ve zarar azaltma evrelerine geçilmelidir.

Bu kavramsal yaklaşım, ulusal düzeyden en küçük idari birime kadar geçerliliğini korur. Acil durum yönetimi “yaşayan” bir yönetimdir, sürekli yenilenmeli, revize edilerek değiştirilmelidir. Dört evrenin başarıyla ve etkin uygulanması, yapılacak organizasyonun olası afetler göz önünde bulundurularak ve sorumluluğun paylaşılmasıyla gerçekleşir. Yapılan organizasyonların modüler bir yapı içermesi, ilgili birimlerin her dört evre içerisinde kolayca entegre olabilmelerini sağlar. Organizasyon içerisinde uzmanlık alanları doğrultusunda sorumluluk paylaşımı, etkili bir iletişimin birimler arasında olmasıyla, afetin kontrol altında tutulmasını sağlar. Acil durum yönetiminde dört evrenin entegrasyonu kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşların en üst düzeyde koordineli bir şekilde çalışmasıyla gerçekleşir.

BÖLÜM 2. FARKLI ÜLKELERDEKİ ACİL DURUM YÖNETİMİ UYGULAMALARI

2.1 GİRİŞ

Bu bölümde, dünyanın afet riski yüksek ülkeleri ile Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Avrupa Birliği ile entegrasyon süreci içinde olması nedeniyle birlik ülkelerindeki acil durum yönetimi modelleri incelenerek modern ve başarılı acil durum yönetim modelleri karşılaştırılarak değerlendirilmiştir. Acil durum yönetimi sistemleri incelenen ülkeler: Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Japonya ve 15 Avrupa Birliği ülkesidir. Öncelikle ülkelerin acil durum yönetimi yapıları detaylı bir şekilde ele alınarak, bu bilgiler her ülke için şema halinde özetlenerek de verilmiştir (bkz. EK A, B, C, D).

Bu bölüm içinde incelenen ülkelerdeki modellerin belirli kriterler çerçevesinde karşılaştırmalı değerlendirmesi ele alınmaktadır. Böyle bir karşılaştırma yapmanın amacı sıkça tekrarlanan ve birbiriyle benzer olan yönetim ve organizasyon parametrelerinin ortaya çıkmasını sağlamaktır. Böylece Türkiye şartlarına uygun bir modelin geliştirilmesi sürecinde faydalı olabilecek veri girdisi sağlanabilecektir. Doğal afetlerle sık sık karşı karşıya kalan Japonya ve ABD yanısıra, AB ülkelerindeki modelleri de dikkate alarak değerlendirme yapılması, projede geleceğe yönelik faydalı sonuçlar yaratacaktır. Ülkemizin AB ile entegrasyon programının bu kapsamda da gündeme alınabilmesi ve yeniden yapılanma sürecinde bu konuda da revizyonlar yapılabilmesi söz konusu olabilecektir. Aşağıda izleyen bölümlerde, inceleme yapılan ülkelerin genel özellikleri değerlendirilmektedir.

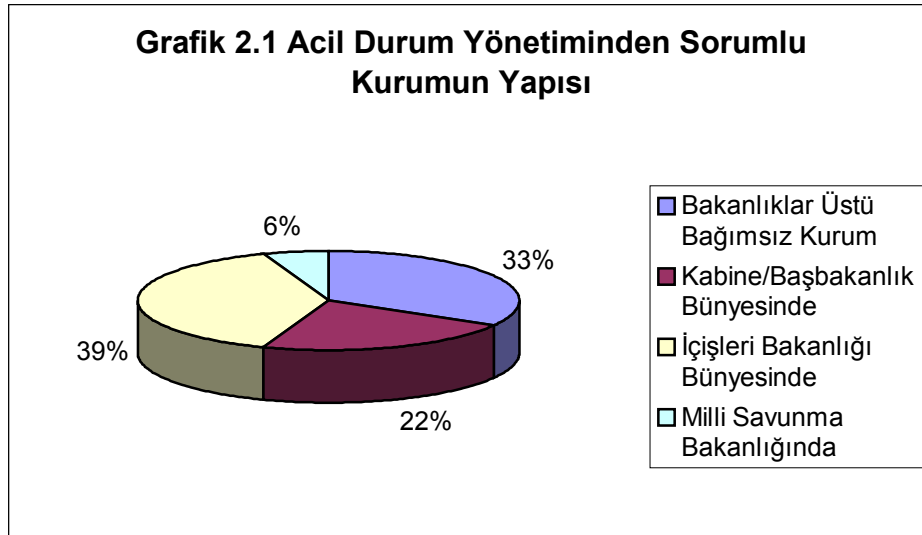
2.2 ORGANİZASYON YAPISI

Organizasyon yapıları incelenen ülkelerde acil durum yönetimi yapısı, merkezi hükümetten yerel yönetime kadar inen hiyerarşik bir yapıdır. Bu yapıdaki yetki-sorumluluk ilişkileri afet planlarında yer almaktadır. Özel uzmanlık gerektiren müdahaleler (kimyasal madde sızıntısı vb.) dışında ilk müdahale yerel kurtarma hizmetleri (itfaiye, sağlık hizmetleri, arama-kurtarma birlikleri vb.) tarafından yapılmaktadır. Afetin etkisi büyüdükçe, destek birimleri dolayısıyla organizasyon yapısı büyümekte ve komuta ve kontrol merkezi hükümete kadar en üst seviyeye ulaşabilmektedir. Ancak acil durum yönetimi yapılarının ortak özelliği afet öncesi ve

sonrası sürekliliği sağlamak üzere kurulan ve tam-zamanlı görev yapan bir koordinasyon kuruluşunun varlığıdır. Bu kuruluş ABD, Japonya ve dört AB ülkesinde bakanlıklar üstü düzeyde iken; dört AB ülkesinde doğrudan kabineye/başbakana bağlı olarak çalışmaktadır. Diğer yedi AB ülkesinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde iken Kanada'da ise Milli Savunma Bakanlığı bünyesindedir. Tablo 2.1'de acil durum yönetiminden sorumlu kurumların incelenen 18 ülkede organizasyonel açıdan genel değerlendirmesi verilmektedir.

Tablo 2.1 İncelenen 18 Ülkede Acil Durum Yönetimi Modeli Yapısı

Acil Durum Yönetiminden Sorumlu Kurumun Yapısı	Ülke Sayısı	%
Bakanlıklar Üstü Bağımsız Kurum	6	32
Kabine/Başbakanlık Bünyesinde	4	23
İçişleri Bakanlığı Bünyesinde	7	39
Milli Savunma Bakanlığında	1	6
Toplam	18	100



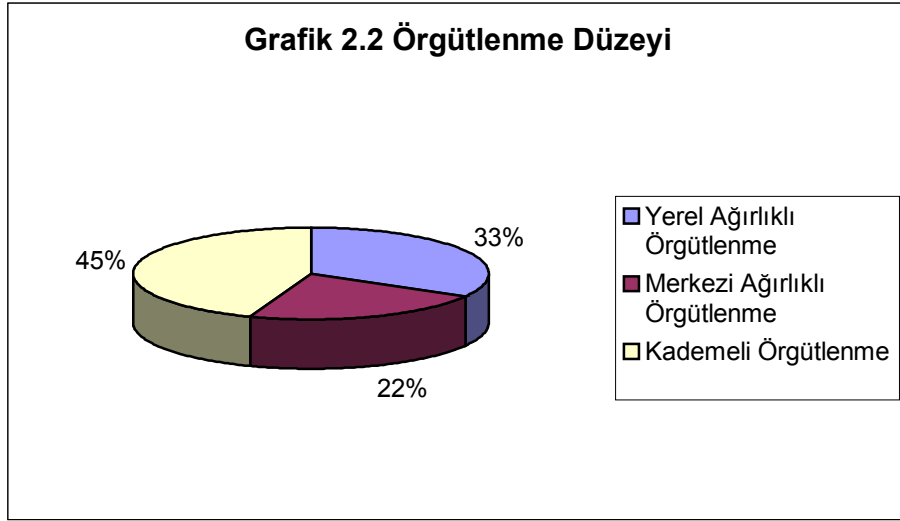
Tablo 2.1 ve Grafik 2.1'de de görüldüğü gibi, acil durum yönetiminde faaliyetlerin koordine edilmesinden sorumlu olan kurum % 55 oranında bakanlıklar üstü ve başbakanlık/ kabine bünyesinde örgütlenmiştir. Buna karşın %39'u ise İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenerek bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamaktadır. Sadece Kanada'da, acil durum yönetimindeki koordinasyon Milli Savunma Bakanlığı bünyesinden sağlanmaktadır.

Acil durum yönetiminin organizasyonel boyutunda önem taşıyan bir diğer konu da, yerel ve merkezi örgütlenmenin, acil durum yönetimindeki rollerinin tanımlanmasıdır.

Burada ilgili kurumların merkezden, yerel idarelerden ya da kademeli olarak organizasyonu yürütmeleri 18 ülke için Tablo 2.2 ve Grafik 2.2'de verilmektedir. Bu değerlendirmede, incelenen 15 AB ülkesinin 6'sında yerel acil durum yönetimi kurumları daha ağırlıklı rol üstlenirken, 5'inde kademeli, 4'ünde de merkezden yönlendirilen model uygulanmaktadır. ABD, Kanada ve Japonya'da ise kademeli örgütlenme sistemi uygulanmaktadır.

Tablo 2.2 ABD, Kanada, Japonya ve AB Ülkelerinde Örgütlenme Düzeyi

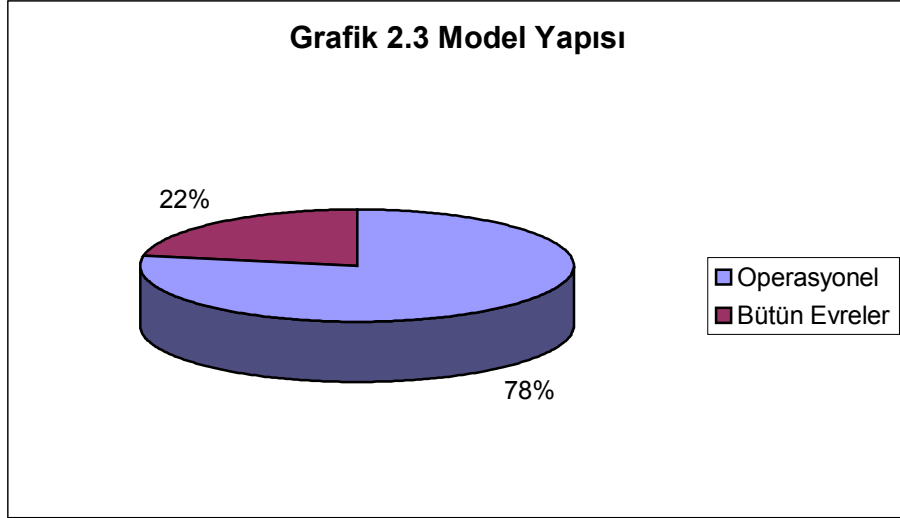
Örgütlenme Düzeyi	Ülke Sayısı	%
Yerel Ağırlıklı Örgütlenme	6	33
Merkezi Ağırlıklı Örgütlenme	4	22
Kademeli Örgütlenme	8	45
Toplam	18	100



Acil durum yönetimi modelinin evrensel olarak kabul görmüş ve acil durum yönetiminin dört evresini de içeren bir yapı gösterip göstermemesi de önem taşıyan bir diğer konudur. Acil durum planlamasında, yönetim modelinin her evreyi içerecek yapıda olması gerekmektedir. Aksi halde daha çok, afet sonrası acil durum eylemlerinin planlanmasına ağırlık veren operasyonel model yaklaşımları söz konusu olacaktır. Acil durum yönetiminin bütün evrelerini içeren yönetim modeli, afetlerle sık sık karşıya kalan ülkelerde büyük önem taşımaktadır. Çünkü hazırlıklı olma ve zarar azaltmaya yönelik uygulamalar, afetlerin hem can hem de mal üzerindeki etkilerini ve kayıpları en aza indirmede hem maddi hem de manevi önemli kazanımlar sağlamaktadır. Bu nedenle araştırma kapsamında ülkelerin acil durum yönetimi yapıları da irdelenmiştir. Tablo 2.3 ve Grafik 2.3'te incelenen 18 ülkede, acil durum yönetimi modelinin genel yapısı değerlendirilmektedir.

Tablo 2.3 ABD, Kanada, Japonya ve AB Ülkelerinde Acil Durum Yönetiminin Yapısı

Model Yapısı	Ülke Sayısı	%
Operasyonel	14	78
Bütün Evreler	4	22
Toplam	18	100



İncelenen 15 AB ülkesinin 13'ünde model operasyonel ölçekte ağırlık kazanan bir yapı gösterirken, yalnızca iki ülkede (İtalya ve Portekiz) diğer evreleri de içeren bir özellik taşımaktadır. Operasyonel ağırlıklı yapı, içişleri bakanlığı ya da milli savunma bakanlıklarının bu konuda daha etkin olan bakanlıklar olması sonucunu da beraberinde getirmektedir. Dört evreli yapının söz konusu olduğu ülkelerde ise, sorumlu bakanlık olmasından çok, bakanlıklar üstü bir kurum ya da doğrudan başbakan/kabineye bağlı koordinasyon rolü üstlenen bir kurum ortaya çıkmaktadır.

2.3 AFET YÖNETİM PLANLARI

İncelenen ülkelerin çoğunda bir ulusal acil durum yönetimi planı bulunmaktadır. Genel çerçeve niteliği taşıyan bu plan, bölgeye ve afetin özelliklerine göre yerel planların geliştirilmesine katkı sağlayacak esnekliğe sahip bir nitelik göstermektedir. Bazı ülkeler ulusal afet planının yanısıra afet yönetim standartları da geliştirmiştir. Büyük ölçekli kaza riskleri (örneğin nükleer radyasyon sızıntısı) afet planlarında ayrı bir ek olarak yer almış ve alınacak önlem ve müdahale teknikleri, uzman müdahale birimleri ayrıca belirtilmiş, gerekli yasa ve yönetmelikler ayrıca çıkartılmıştır. Afet planlarının bir diğer ortak özelliği karşılıklı işbirliği anlaşmalarını da içermeleridir. Ayrıca, yerel afet planlarının merkezi hükümet veya onun yetkili kıldığı bir kuruluş tarafından onaylanması gerekliliği de ortak özellikler arasında yer almaktadır.

2.4 MÜDAHALE EKİPLERİ

Uzman Ekipler

Hükümete bağlı her kuruluş afet anında hizmet-destek fonksiyonları ile katkıda bulunmaktadır. Ancak uzmanlık gerektiren müdahaleler için ayrı özel eğitilmiş ekipler de oluşturulmuştur. Bu ekipler olay yerine hızla ulaşabilecek ve mevcut ekiplerle koordineli bir şekilde çalışabilecek şekilde donatılmış ve eğitilmişlerdir.

Silahlı Kuvvetler

Organize yapısı, gelişmiş ekipman ve insan gücüne sahip olması nedeniyle Silahlı Kuvvetler, afet yönetim yapısı incelenen ülkelerin hemen hepsinde, müdahale aşamasında yer almaktadır. Silahlı kuvvetler genelde reserve birlik olarak düşünülmüş, sivillerin müdahalede yetersiz kaldığı büyük ölçekli afetlerde, uzmanlık gerektiren afetlerde ve ulusal güvenliği tehdit eden olaylarda devreye girmek üzere ulusal afet planlarında yer almıştır.

Gönüllüler

İncelenen ülkelerde gönüllülere acil durum yönetiminin tüm evrelerinde yer verildiği ve AB ülkelerinde sivil korunmanın ayrılmaz bir parçası olarak kabul edildiği tespit edilmiştir. Gönüllülerin eğitimi, tam zamanlı acil durum yönetimi personelinin ayrı tutulmamaktadır. Böylece aynı eğitimi almış, aynı terminolojiyi kullanan, gönüllü ve profesyonel ekipler daha etkin bir müdahale yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Pek çok AB ülkesinde acil durum yönetimi ve sivil korunma eğitimi, askerlik görevinin bir parçası sayılmaktadır.

2.5 ACİL DURUM YÖNETİMİ EĞİTİMİ

İncelenen ülkelerde acil durum yönetimi eğitiminin özel enstitü, akademi ve okullar tarafından yürütüldüğü tespit edilmiştir. Verilen eğitim bir defaya mahsus olarak görülmemekte ve belli süreler içinde tekrarlanarak, katılımcıların yeni teknolojik gelişmelerden haberdar olmaları sağlanmaktadır. İncelenen ülkelerde gönüllü ve profesyonel grupların aynı kuruluş tarafından eğitildiği, eğitimi üstlenen kuruluşun ayrıca halkı bilinçlendirme eğitimleri de düzenlediği, bu amaçla tüm yaygın iletişim araçlarının kullanıldığı görülmüştür. Özel uzmanlık gerektiren konularda (nükleer

sızıntı, kimyasal maddeler vb.) ilgili enstitü ve kuruluşlar kendi elemanlarıyla birlikte acil durum müdahale ekiplerinde yer alacak kişileri de eğitmektedirler.

2.6 GENEL DEĞERLENDİRME

Etkin bir acil durum yönetimi, ancak basit bir organizasyon yapısı ile gerçekleştirilebilir. Bu yapı normal hallerdeki yapı ile uyumlu olmalı, organizasyon yapısı, kullanılacak kaynaklar, katılımcı kuruluşlar, acil durum türüne göre müdahale şekli önceden hazırlanacak acil durum yönetim planlarında yer almalıdır. Normal hallerde toplum güvenliğini sağlayan kurumlar, acil durum yönetiminde mutlaka aktif rol üstlenmelidirler. Bu kapsamda yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmeli fakat yapı, afet genişledikçe merkezi yönetimin katılımını da kolaylaştırıcı bir şekilde tasarlanmalıdır. Acil durum yönetimi ve afete müdahale ile ilgili uzman enstitüler kurulmalı ve buralarda hem profesyonel hem de gönüllü kişiler eğitilmelidir. Toplumun afete karşı dirençli hale getirilmesi de bu uzman enstitülerin görevi olmalıdır. Hiyerarşik yapısıyla ve bilgi birikimiyle acil durum yönetiminin vazgeçilmez parçası olan silahlı kuvvetlerin kaynaklarından da mutlaka yararlanılmalıdır.