

BÖLÜM 3. ÜLKEMİZDEKİ MEVZUATIN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. GİRİŞ

Ülkemizde ister doğal ister teknolojik veya insan kaynaklı olsun, büyük afetlerin zararlarının önceden yapılacak planlama ile azaltılmasına yönelik önlem alınmasından çok, acil durumlar ortaya çıktıktan sonra uygulanacak müdahale ve afet zararlarını azaltmaya yönelik tedbir alınması uygulamaları ağırlık kazanmaktadır. Bu konuda hazırlanan mevzuat da uygulama ile paralellik göstermektedir. Önceki bölümlerde de sıkça vurgulandığı gibi, acil durum yönetiminin dört evreyi de içerek şekilde değerlendirilmesi ve yasal düzenlemelerin de bu yönde hazırlanması gerekliliği açıktır.

Ülkemizdeki mevzuata göre, acil durumlar ortaya çıkmadan önce, zarar azaltmaya yönelik farklı kurum ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilecek çabaların koordinasyonunu sağlayan tam yetkili tek bir makam bulunmamaktadır. Bu durum aynı zamanda, afetlerin ortaya çıkışının ardından farklı kurum ve kuruluşlara bağlı acil durum yönetimi birimlerinin etkin olarak görevlerini gerçekleştirmelerine de engel olmaktadır. Bu nedenle afetler öncesinde yapılması gereken acil durumlara yönelik uzun dönemli stratejik planlama, hazırlıklı olma, eğitim ve lojistik planlama konularında koordinasyon sağlayacak kurumsal yapıya gereksinim duyulmaktadır.

Mevzuatımıza göre bu görevleri yürüten kurum, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'dür. Ancak bu kurumun icra-i ve mali konularda diğer kurumlarla ve özellikle diğer bakanlıklara bağlı kurumlarla devletin mevcut hiyerarşik düzeni nedeniyle koordinasyon sağlaması mümkün olamamaktadır. Mevzuat yapısındaki nitelikler yanında, yasaların gerektiği gibi uygulanamaması ve kontrol edilememesi de sorunun bir başka yönünü oluşturmaktadır. Bu nedenle afetler öncesi, sırası ve sonrasında gerçekleştirilecek faaliyetlere bağlı görevlerin sürekliliğinin sağlanması ve her evredeki uygulamaların kontrol edilebilmesi için, bakanlıklara bağlı acil durum yönetiminde rol alan kurumlardaki birimlerin sadece afet sonrasında ortaya çıkan birimler değil, aksine her evreyi içerecek görev sürekliliği olan birimlerden oluşması gerekmektedir.

3.2. ÜLKEMİZDE ACİL DURUM YÖNETİMİ KAPSAMINA GİREN YASALAR

7126 SAYILI SİVİL SAVUNMA KANUNU

13.06.1958 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu yasa, daha sonra farklı tarihlerde kısmi olarak değişikliklere uğramıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından bu yasa yürütülmektedir. Kanunun kapsamında düşman saldırıları, doğal afetler ve büyük çaplı yangınlarla mücadele gibi acil durum halleri yer almaktadır. Belirtilen acil durumlara bağlı olarak sivil savunmayla ilgili teşkilatlanma, görev ve sorumlulukların tanımlanması konusunda hükümleri içermektedir.

BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

13.12.1983 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu KHK, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları içermektedir. KHK'de acil durum yönetimi kapsamında tanımlanan amaçlar arasında, deprem araştırma, afet uygulaması hizmetleri ile inşaatlarının ve bağlı ve ilgili kuruluşlara kendi kuruluş kanunları ile verilmiş iş ve hizmetlerin yürütülmesi yer almaktadır. Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra, meskun alanlarda alınacak tedbirlerle, yapılacak yardımları tespit etmekve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak , bu KHK ile tanımlanmış görevleri arasındadır.

7269 SAYILI UMUMİ HAYATA MÜESSİR AFETLER DOLAYISIYLA ALINACAK TEDBİRLERLE YAPILACAK YARDIMLARA DAİR KANUN

25.05.1959 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu kanun, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu kanun da daha sonraki tarihlerde, yaşanan afetlere ve karşılaşılan sorunlara bağlı olarak önemli değişikliklere uğramıştır. Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören ve görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaktadır. Belirtilen afetlerin meydana gelmesinde yada meydana gelme olasılığı bulunması halinde genel hayat üzerinde etkili olup olmaması konusunda, yönetmelik hükümleri gereğince Bayındırlık ve İskan Bakanlığı sorumludur.

**88/12777 SAYILI AFETLERE İLİŞKİN ACİL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA
ESASLARINA DAİR YÖNETMELİK**

1.04.1988 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu yönetmelik Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. Yönetmeliğin amacı, Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzedede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemektir. Acil durum hizmetlerini yürütmekle görevli, vali ve kaymakamlar, bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile askeri birlikler ve Kızılay tarafından afetten önce yapılması gereken acil yardım planları ve afet sırasında yapılması gereken acil yardım hizmet ve faaliyetleri konusundaki görevler, işbirliği, koordinasyon ve karşılıklı yardımlaşma, bu yönetmelik kapsamında tanımlanmaktadır.

96/8716 KARAR SAYILI BAŞBAKANLIK KRİZ YÖNETİM MERKEZİ YÖNETMELİĞİ

9.01.1997 tarihinde yürürlüğe giren bu yönetmelik Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. Kriz hallerinde faaliyet göstermesi bu yönetmelikle tanımlanan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinde görev alacak personelin eğitilmesi ve iletişim hatlarının denenmesi için planlama yapmak ve bunları uygulamak konularında görevler tanımlanmıştır.

**99/583 SAYILI TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (TAY)
KURULMASINA DAİR KHK**

27.8.1999 tarihinde yürürlüğe giren bu kanun hükmünde kararname Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. 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 tedbirler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak; TAY'ın görevleri arasında tanımlanmaktadır.

2690 SAYILI TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KANUNU

9.07.1982 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu kanun, Başbakanlığa bağlı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından yürütülmektedir. Ülkemizdeki nükleer enerji kullanımının ve nükleer enerji dolaşımının planlanması, denetlenmesi ve nükleer enerji kullanımının güven altına alınması, tesislerin korunması ve tehlikelere karşı güvenlik önlemleri konusunda her türlü sorumluluk ve teşkilatlanma Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından yürütülmektedir.

2935 SAYILI OLAĞANÜSTÜ HAL KANUNU

25.10.1983 tarihinde kabul edilen bu kanun, Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmektedir. 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 durmlarında olağanüstü hal ilan edilmesi ve bu gibi durumlarda uygulanması gereken hükümlerin belirlenmesi konusundaki görevleri içermektedir.

3194 SAYILI İMAR KANUNU

3.5.1985 tarihinde yürürlüğe giren kanunun yürütülmesinden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı sorumludur. Ancak yerel idarelere plan yapma ve yaptırma yetkisinin verilmesiyle uygulamada belediyelerin de sorumlulukları bulunmaktadır. Uygulamaların kontrolü belediye sınırları içinde belediyeler, dışında ise bakanlığın taşra teşkilatları tarafından yürütülmektedir. Kanun, imar planları yapım ve yürütülmesi konusunda hükümler içermektedir.

Tablo 3.1 TÜRKİYE’DE AFETLERE/ACİL DURUMLARA İLİŞKİN MEVZUATIN GENEL ÇERÇEVESİ

Kanun / KHK Adı	Yürürlük Tarihi	Sorumlu Kurum	Kapsamı	Yasal Kısıtlar / Sorunlar / Değerlendirmeler
7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu	13.06.1958	İçişleri Bakanlığı	Afetler/Acil Durumlar - Düşman Taarruzları - Tabii Afetler - Büyük Yangınlar Amaçlar: - Yukarıda belirtilen acil durumlarda halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi - Önemli tesislerin korunması/faaliyetlerinin sürdürülmesi - Cephe gerisi için her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı faaliyetler - Bu görevlere bağlı Sivil Savunma Teşkilatının yetki ve sorumluluklarını belirlemek	“Sivil Savunma” kavramından “Sivil Korunma” kavramına geçiş olmalı
4452 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak; 586 Sayılı KHK	27.08.1999	İçişleri Bakanlığı	1. 11 ilde (Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun, Van) sivil savunma birliği kurulması	Kocaeli bu kapsamda ele alınmamıştır
7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Yönetmelik	25.05.1959 (1968 yılında 1051 sayılı kanunla değişiklik yapılmış)	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Afetler/Acil Durumlar - Deprem, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ vb. afetlerde Amaçlar: - Yapılar ve kamu tesisleri - Genel hayata etkili olacak derecede zarar gören ya da görmesi olası olan yerlerde alınacak tedbirler, - Yapılacak yardımlar	- Bazı doğal afetlerle sınırlandırılmıştır - İyileştirme evresine yönelik hükümler de içermektedir
88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik (15.05.1959 gün ve 7269 sayılı kanunun 1051 sayılı Kanunla değişik 4.maddesi gereğince)	08.05.1988	İçişleri Bakanlığı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genel Kurmay Başkanlığı İlgili Bakanlıklar Kızılay	Amaçlar: - Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlamak - Afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afettede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak - Bu amaçlarla acil yardım teşkilatının kuruluş ve görevlerini düzenlemek.	- Farklı bakanlıklar ve bunların yerel teşkilatlanmaları arasında koordinasyon problemi bulunmaktadır - Görev ve sorumlulukların tanımı net olarak açıklanmamaktadır - Görevlerden sorumlu kurumlar arasında çakışmalar, uygulamada karmaşa ve ihlallere neden olabilmektedir

Tablo 3.1 TÜRKİYE'DE AFETLERE/ACİL DURUMLARA İLİŞKİN MEVZUATIN GENEL ÇERÇEVESİ (DEVAM)

Kanun / KHK Adı	Yürürlük Tarihi	Sorumlu Kurum	Kapsamı	Yasal Kısıtlar / Sorunlar / Değerlendirmeler
2690 Sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kanunu	09.07.1982	Başbakanlık (Türkiye Atom Enerjisi Kurumu)	Amaçlar: 2.Nükleer enerji kullanımı ve nükleer madde dolaşımının planlanması, denetlenmesi 3.Radyasyon güvenliğinin sağlanması, 4.Nükleer tesislerin korunması 5.Bu konularda görevli olan Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun Teşkilat ve görevlerinin belirlenmesi	Teknolojik tehlikelere bağlı afetler farklı bir kurum tarafından değerlendiriliyor.
Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik 22635 sayılı resmi gazete	13.05.1996	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Afet riski taşıyan bölgelerde inşa edilecek yapıların malzeme ve işçilik bakımından "Türk Standartlarına ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genel Teknik Şartnamesi" ne uyma zorunluluğu bulunmaktadır.	Kontrol mekanizması ile uyumlu olmaması nedeniyle yapıların standartlara uygunluğu sağlanamamaktadır.
96/8716 karar sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği	09.01.1997	Bakanlar Kurulu	Amaçlar: 1.Acil durumlarda faaliyet gösterecek olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin teşkilatlanması, çalışma usulleri, görev ve sorumluluklarının belirlenmesi.	Acil Durumlarda koordinasyon amaçlı olarak teşkil edilmiştir.
99/583 karar sayılı Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmasına dair KHK (dayandığı kanun 4452 sayılı kanun)	22.11.1999 (dayandığı kanunun tarihi 27.08.1999)	Bakanlar Kurulu	- Doğal, teknolojik, insan kaynaklı bütün afetler kapsama alınmış (deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili). Amaçlar: - Yukarıda tanımlanan acil durumlara ilgili yönetimin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak - Acil durum yönetimi gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemleri belirlemek - Olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetlerini koordine etmek - İyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak	- Bu kurum ile acil durum yönetimini dört evresine yönelik görevler tanımlanmıştır. - Bu kurumun diğer sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlaması beklenmektedir. - Ancak bu kurum yeni kurulmuş olması nedeniyle gerekli yapılanmaya sahip değildir. - Bu kurumun taşraya bağlı teşkilatlanması konusunda mevzuata açıklık getirilmelidir

Tablo 3.1 TÜRKİYE'DE AFETLERE/ACİL DURUMLARA İLİŞKİN MEVZUATIN GENEL ÇERÇEVESİ (DEVAM)

Kanun / KHK Adı	Yürürlük Tarihi	Sorumlu Kurum	Kapsamı	Yasal Kısıtlar / Sorunlar / Değerlendirmeler
2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu	25.10.1983	Bakanlar Kurulu (Süre uzatımında Milli Güvenlik Kurulu'ndan görüş alınır)	▪ Tabi afet, tehlikeli salgın hastalıklar, ekonomik kriz ▪ Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri, kamu düzeninin bozulması	Bu tür afetlerde temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı, durdurulacağı, görevlere bağlı nasıl değişiklikler olacağı ve olağanüstü yönetimin nasıl olacağı konusunda açıklık kazanmalıdır.
3194 Sayılı İmar Kanunu	3.5.1985	Kanundan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, ancak uygulamaların kontrolü belediye sınırları içinde belediyeler, dışında ise bakanlığın taşra teşkilatları tarafından denetlenmektedir.	İmar planları yapım ve yürütülmesi konusunda hükümler içermektedir.	▪ Bu kanunun revizyon çalışmaları devam etmektedir. ▪ Mevcut kanunda İnşaat denetimi konusunda kanunda boşlukların olması afetlere yönelik zararların azaltılmasında güçlükler yaratmaktadır.

3.3. ÜLKEMİZDE ACİL DURUM YÖNETİMİ KAPSAMINDA SORUMLU KURUMLAR VE GÖREVLERİ

TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (TAY)

(TAY: 27.8.1999 tarihli, 4452 sayılı, 583sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur).

GÖREVLERİ:

1. Acil Durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak,
2. Acil Durum yönetimi gerektirecek olayların önlenmesi ve zararlarının azaltılması için kurum ve kuruluşlarcagerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,
3. Acil Durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerinin yürütmek,
4. Acil Durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluş ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve ihtiyaç noktalarına sevk edilmesinde koordinasyonu sağlamak,
5. Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

AFETLER MERKEZ KOORDİNASYON KURULU

(88/12777 sayılı kanun ile tanımlanmıştır).

KURULUŞU:

Genel hayatı büyük ölçüde etkileyen afetlerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında;

- Milli Savunma Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı
- Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Sağlık ve Sosyal yardım Bakanlığı
- Ulaştırma Bakanlığı
- Tarım Orman ve köyışleri Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
 - Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarları
 - Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü'nden
- oluşan “Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu” kurulur.

GÖREVLERİ:

1. Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlar,
2. Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunlarının çözülmesi için kararlar alır.
3. Dış ve iç yardımlarla ilgili koordineyi sağlar.
4. Alınan raporlara bağlı olarak Başbakanlığa sürekli bilgi verir.
5. Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereğince yapılması gereken işlemleri her safhada izler, aksamalar varsa tedbirler alır, aldırır.

BAŞBAKANLIĞIN GÖREVLERİ:

1. AMKK'na gereken talimatları verir.
2. AMKK'nca halledilmeyen sorunları çözüme kavuşturur.
3. Afet bölgesi için gerekli malzemeleri kotalara bağlı olmaksızın ivedilikle ithaline izin verir. Bunların afetler öncesinde düzenlenmesi için ilkeler koyar ve ilgili kuruluşlara duyurur.
4. Afet bölgesindeki hizmetlerin aksamadan yürütülmesini sağlamak amacıyla bölgeye akaryakıt sevki ve takviyesi konusunda tedbir alır.
5. Meteoroloji rasathanelerinin afet olaylarında kullanılmasını ve afet haberlerini ilgili ve yetkili makamlara en kısa sürede iletilmesini sağlamak için önlem alır.
6. Vakıflar kapsamındaki yurt ve sosyal tesislerden afetzedelerin de yararlanabilmesini sağlamak için gerekli tedbirleri alır.
7. Gerekli direktifleri verir ve izler.

GENELKURMAY BAŞKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afetlerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nce yapılacağı belirtilen görevlerin yapılmasını sağlar.
2. Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılacak acil yardımlara ilişkin esasları belirler.

3. Afetle ilgili askeri acil yardım planlarının mülki amirlikler ile koordineli olarak hazırlanmasını sağlar.
4. Gerekli direktifleri verir ve izler.

ADALET BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afet bölgesinde ailelerini kaybeden ve reşit olmayan kimselerin vasi tayinlerinin yapılmasını sağlar.
2. Adliye dairelerinde kaybolan dosyaların yenilenmesi konusunda gerekli tedbirleri alır.
3. Hasar gören ceza, infaz kurumlarındaki hükümlü ve tutukluların nakillerinin sağlanması konusunda gerekli tedbirleri alır.
4. Zarar gören hükümlü ailesine yapılacak yardımın yerine getirilmesi yönünden gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar.
5. Gerekli direktifleri verir ve izler.

MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afet bölgesinden askere alınacak yükümlüler ile halen silah altında bulunanların erteleme, izin ve erken terhisine dair işlemlerin çözümlenmesini sağlar.
2. İlaçe ve sağlık hizmetleri yönünden yardımcı olur.
3. Gerekli direktifleri verir ve izler.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Bölgenin emniyet ve güvenliğini sağlar, yağmacılığı önlemek amacıyla bölgeye giriş ve çıkışları denetim altına alır.
2. Bölge içindeki trafik düzenini kontrol altına alır.
3. Afet nedeniyle meydana gelen ölüm ve kayıplarla ilgili nüfus hareketlerini takip eder.
4. Toplu geçici iskan nakillerinde, can ve mal güvenliğini sağlar.
5. Her türlü haberleşme sistemleri ile afet haberleşmesine yardımcı olur.
6. İl ve ilçelere ait afet planlarının yapılmasında mahalli Sivil Savunma Teşkilatı'nın, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın ilgili birimleri ile işbirliği içinde bulunmasını sağlar.
7. Afet acil yardım ve kurtarma hizmetleri ile sivil savunma servislerinde görevli personel ve yükümlülerin eğitimlerini yaptırır.

8. Genel emniyet ve asayiş planlarında muhtemel afetlerin tür ve çaplarına göre alınacak önlemlerin yer almasını sağlar.
9. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planları hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Yurtdışından yardım talebinde bulunulması kararını alır, gereksinim duyulan yardım malzemelerinin cins ve adedini ilgili uluslararası kuruluşlara iletmek için bizzat yada aracı kuruluşlarla temas sağlar.
2. Dış ülkelerdeki kurum ve kişiler tarafından yapılacak yardımların hızla ülkeye ulaşması için gerekli koordinasyonu sağlar.
3. Afetler öncesinde yurt dışından istenecek yardımların belirlenmesi, koordine edilmesi ve izlenmesi konularında esaslar oluşturur.
4. Afet nedeniyle yurt dışı haberleşmelerinde yardımcı olur.
5. Afet nedeniyle yurt dışı ilişkilerinde tavsiyelerde bulunur.
6. Yurt dışında çalışan afet bölgesi vatandaşlarının sorunlarının çözülmesinde yardımcı olur.
7. Gerekli direktifleri verir ve izler.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afetler Fonu'nda para bulunmadığı veya yeterli olmadığı takdirde gerekli ödeneğin sağlanması için tedbir alır.
2. Hazineye ait varsa, arazi ve gayrimenkullerin geçici veya daimi olarak tahsisini sağlar.
3. Yurt dışından yapılan bağış ve yardım malzemeleri ile afet anında duyulacak gereksinimlere bağlı olarak ithal mallarının yurt içine girmesinde gerekli kolaylığı sağlar.
4. Afete bağlı acil yardım malzemelerinin Devlet Malzeme Ofisi'nden sağlanacak olanların aksamadan ve öncelikle alınması için gerekli tedbirleri alır.
5. Afet bölgesindekilerin tekel maddeleri gereksinimlerinin karşılanmasında bu bölgelere dağıtımın yapılmasına öncelik verir.
6. Gerekli direktifleri verir ve izler.

SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. İlk yardım ve tedavi hizmetlerinin hızlı, etkili ve ihtiyaca cevap verecek şekilde yürütülmesini sağlar.

2. Çevre ve toplum sağlığını ilgilendiren her türlü koruyucu sağlık hizmetlerinin yürütülmesini ve gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar.
3. Bulaşıcı hastalıklarla mücadele ve aşılama hizmetlerinin yürütülmesini sağlar.
4. Çevre ve toplum sağlığını ilgilendiren konularda sağlık düzenlemeleri yapar.
5. Personel, araç, gereç, tıbbi malzeme, ilaç, kan gibi ihtiyaçların zamanında karşılanmasını ve kontrollerinin yapılmasını sağlar.
6. Afet sonrasında kimsesiz kalan korunmaya ve bakıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların bakımını sağlar.
7. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planlar hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afet bölgesindeki çalışmak isteyen afetzedelerin öncelikle işe alınmasını sağlar.
2. Yurt dışına işçi göndermede afetzede ailelere öncelik tanır.
3. Afet bölgesindeki afetzedelerin tedavisi amacıyla bu bölgedeki veya civar bölgelerdeki sağlık tesislerini görevlendirir. Bu konuda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Kızılay ile koordineli çalışır.
4. Yurt dışında çalışan afet bölgesi işçilerinin afetle ilgili problemlerinin çözümüne yardımcı olur.
5. Gerekli direktifleri verir ve izler.

BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afet haberlerinin alınmasından sonra bölgeye ihtiyaca göre acil yardım ödeneği gönderir.
2. Gerektiğinde Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nu göreve çağırır.
3. Yapılacak ön hasar tespitlerine yardımcı olur.
4. Kızılay'ca sağlanacak çadırılı geçici iskan dışında, prefabrike ile kiralama veya resmi kuruluşlardan bina tahsisi yaptırmak suretiyle, afet bölgesi içinde ve dışında geçici iskan sağlar.
5. Geçici iskan yerlerini belirler, gereken önlemleri aldırır ve gerekirse afetzedelere nakdi yardımda bulunur.
6. Afet nedeniyle yapılacak yurt içi ve yurt dışı bağışlar için ilgili bankalarda hesap açtırır ve bu konuda gerekli koordineyi sağlar.
7. Afetin nedenlerini, etki sahasını, sonuçlarını, sınırlarını ve bölgede afet zararlarını azaltacak tedbirleri belirler ve ilgili kuruluşlara duyurur.

8. Özel ve resmi binaların kesin hasar tespitlerini yaptırır, bu tespit sonuçlarını ilgili kuruluşlara duyurur.
9. Hasar tespit sonuçlarına göre can ve mal kaybına neden olabilecek yıktırılması gereken binalara ait raporları düzenler ve ilgililere bildirir.
10. Afet nedeniyle bölgedeki belediyelerin elektrik, içme suyu ve kanalizasyon tesislerinde meydana gelen hasarların tespitini yapar, onarımına yardımcı olur.
11. Afet bölgesindeki il ve devlet yollarında ve sanat yapılarında meydana gelen hasarları süratle giderip, kısa sürede ulaşımını sağlar,
12. Baraj, nehir ve gölet taşması sonucu su baskınından etkilenebilecek bölgeleri belirler, askeri ve sivil makamlar aracılığı ile halkın uyarılmasını sağlar ve gerekli önlemleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak alır.
13. Acil yardım süresi sonunda Afetler Fonu'ndan sağlanan veya afetzedelere hibe edilen malzemeden arta kalanların tasfiyesi ile ilgili yönerge hazırlar.
14. Afet bölgesi halkının eğitilmesi için eğitim programları hazırlar.
15. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planlar hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Kuruluşlarınca üretimi yapılan çeşitli malzemelerden afet bölgesi için ihtiyaç duyulanların öncelikle ve ivedilikle tahsis edilip verilmesini sağlar.
2. Afet bölgesindeki kritik sanayi tesislerini tespit eder ve en kısa zamanda devreye girmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile koordineli tedbirler alır.
3. Afette hasar gören kamu ve özel sanayi tesislerinin yeniden devreye sokulması için kredi desteklemesi yapar.
4. Gerekli direktifleri verir ve izler.

ULAŞTIRMA BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Afetin ortaya çıkmasını bildirmek veya yardım talepleri için yapılacak telgraf, telefon, telsiz gibi haberleşmeleri parasız kabul edilip ilgililerine ulaştırılmasını sağlar.
2. Afet bölgesinin yurdun her yöresi ile acil haberleşmesini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Afetten etkilenen haberleşme araçları, tesis ve şebekelerini en kısa zamanda hizmete sokar.
3. Afet haberleşmesine öncelik tanır.

4. Gerekli görülen afet ve geçici iskan bölgelerinde haberleşme tesis ve şebekesini öncelikle kurar.
5. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nca uygun görülen, yurt içi ve yurt dışındaki çeşitli kuruluş ve müesseseler tarafından gönderilecek kurtarma ve yardım ekipleri ile her türlü malzeme, makina, alet, yiyecek, giyecek, barınmaya ait eşya ve maddelerin kara, deniz, demiryolu ve havva yolları ile gerekirse bedeli sonradan ödenmek üzere sevkini sağlar.
6. Afet bölgesine veya afet bölgesinden başka bölgeye yapılacak ikmal ve nakillerde demiryolları, denizyolları, karayolları ve havayolları bakımından gerekli tedbirleri alır, takviyeleri yapar, afetle ilgili nakliye öncelik verir.
7. Afet bölgesi ile yurt içi büyük merkezler ve yurt dışı arasında hava köprüsü kurar. Bölgedeki hava alanlarına hangi tip uçakların hangi şartlarda inmesinin uygun olacağını Dışişleri Bakanlığı'na bildirir.
8. Yurt içi ve yurtdışından yapılacak olan afetle ilgili nakliyelerde asgari ücret tarifelerini uygular. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nun aksine bir kararı olmadıkça bu nakliye ücretleri ilgili kuruluşlarca ödenir.
9. Gönüllü başvuru halinde özel sektöre ait kara, deniz ve hava taşıma araçlarından ücretsiz yararlanılması için gerekli her türlü tertip ve tedbirleri alır.
10. Afet bölgesindeki demiryollarında, hava meydanlarında, liman, iskele ve barınaklarda meydana gelen hasarları hızla giderir ve kısa sürede hizmete açar, veya gerekli görülen yerlerde yenilerini yapar.
11. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planlar hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

ENERJİ VE TABİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Kış şartlarını da dikkate alarak afet bölgesinin yakacak ihtiyaçlarını karşılamak üzere önlem alır.
2. Afet bölgesinde hasar gören elektrik tesislerini onarır.
3. Afet bölgesindeki iskan alanları ile geçici iskan bölgelerinin aydınlanmasını sağlar.
4. Geçici iskan için görev sahasına giren konularda gerekli yardımları sağlar.
5. Afet Bölgesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca tespit edilen kritik sanayi tesislerinin en kısa zamanda devreye girmesi için enerji yönünden gerekli tedbirlerin alınmasını sağlar.
6. Gerekli direktifleri verir ve izler.

TARIM ORMAN VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI GÖREVLERİ:

1. Hayvan zayıflığını önlemek amacıyla, hayvanları kasaplık ve damızlık olarak tespit eder, kesim için Et ve Balık Kurumu kombinalarına, bakımları için de tarımsal işletmelere süratle naklini sağlar. Afet bölgesindeki yem ihtiyacının karşılanması için gerekli önlemleri alır.
2. Ölen hayvanların sağlığa zararsız hale getirilmesini ilgili kuruluşlarla birlikte sağlar.
3. Afet bölgesinde her türlü salgın ve paraziter hayvan hastalıklarına karşı tedbir alır.
4. Afetzedelerin yakacak ihtiyacını karşılamak üzere odun, evlerinin onarımı için kereste, konut, ahır ve samanlık ihtiyaçları için de tomruk tahsis eder.
5. Afet bölgesinin tohum ve gübre ihtiyaçlarını belirleyerek gerekli tedbirleri alır.
6. Yardımların afet bölgelerine nakline yardımcı olur.
7. Afet bölgesinde hasar gören köy yolları ile köy içme suyu arıtma ve dezenfeksiyon tesisleri ile birlikte içme suyu ve yol ihtiyaçlarını karşılar.
8. Geçici iskanın sağlanmasına altyapı, araç, gereç, kısa süreli aydınlatma hizmetleri yönünde yardımcı olur.
9. Afetlerden zarar gören çiftçilerin tarım ürünlerinin canlı ve cansız üretim araçları ve tesislerinin hasar durumlarını tespit eder.
10. Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planlar hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

KIZILAY DERNEĞİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GÖREVLERİ:

1. Afet hizmetinin gereğine uygun olarak gerek genel merkezde, gerekse afet bölgesinde yapılacak çadır, battaniye, yiyecek, giyecek gibi yardımların en süratli şekilde yapılması için Kızılay organizasyonu kurar.
2. Komite kararları doğrultusunda, ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde afetin yaygınlık ve şiddet derecesini göz önünde tutarak afetzedelerin geçici barınma, iaşe, giyim, kuşam ve gerekli ihtiyaç maddelerini karşılar.
3. Yurt içinden ve yurt dışından gelen yardım malzemelerini teslim alarak depolar ve komitenin tahsis edeceği yerlere dağıtımını sağlar.
4. Afet bölgelerinde çadır, battaniye, yiyecek ve giyecek gibi yardım malzemelerinin sevkiyatını yapar.
5. Yapılan mahalli planlamalara göre bölge hizmet grupları ile işbirliği yaparak aynı yardımların tahsis edildiği yerlere ulaşımını ve afetzedelere bu yönetmelik esaslarına göre dağıtımını sağlar.

6. Gerekli görüldüğü takdirde, sağlık hizmetlerinde yardımcı olmak üzere ihtiyaç duyulan yerlere sağlık ekibi ile kan ve kan ürünleri ve tıbbi malzeme gönderir. Bu konularda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve kuruluşlar ile işbirliği yapar.
7. Afet bölgesinin acil yardım ihtiyaçları konusunda uluslararası Kızılay ve Kızılhaç Dernekleri Birliği (LIG) ile temasa geçer ve yurtdışından gelecek yardımlar konusunda Dışişleri Bakanlığı ile işbirliği yapar.
8. Gerektiğinde kan bağıışı için kampanya açar ve ihtiyaca göre sevkini yapar.
9. Kızılay ekipleri ile toplu yerleşim yerlerinde, acil yardım safhasında gerekli görülecek süre zarfında seyyar aş ocakları kurarak sıcak yemek verme işlemlerini yapar.

Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planları hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

3.4. MEVZUATTAKİ TEMEL SORUNLAR VE ÖNERİLER

Ülkemizdeki mevzuat, acil durum yönetimi konusunda alınacak önlemlerde daha çok afet sonrası çabalara ağırlık vermektedir. Bunun yanında, farklı afetlerle ilgili olarak farklı bakanlık ve kurum ve kuruluşların sorumlu tutulması da bir diğer önemli konu olarak ortaya çıkmaktadır. Farklı sektörlerle ve uygulamalara bağlı ortaya çıkabilecek afetler yanında doğal afetlerin de çok çeşitli olması, doğal olarak pek çok farklı kurum ya da teşkilatı konu içine dahil etmektedir. Ancak bu noktada önem kazanan konu; acil durumlar öncesinde yapılması gereken çalışmaların ve planlama faaliyetlerinin en azından tek bir kurum çerçevesi içinde koordine edilerek toplanması söz konusu olabilmelidir.

Bu amaçla ülkemizde yasalarla kurulmuş ve koordinasyon görevi verilmiş birden fazla kuruluşun olması da yetki ve sorumluluklarda karmaşa yaratabilmektedir. Bu nedenle öncelikle acil durum yönetiminde koordinasyonun sağlanabileceği bir yapılanmaya gereksinim duyulmaktadır. Bu kurum, farklı bakanlıklara ve diğer kurum ve kuruluşlara bağlı görev ve sorumlulukları koordine edebilecek şekilde yönetim hiyerarşisinde uygun konumda olmalıdır.

BÖLÜM.4 GENEL YAKLAŞIMLAR VE DEĞERLENDİRME

4.1. GİRİŞ

Araştırma kapsamında yapılan çalışmada Avrupa Birliği Ülkeleri, Japonya, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerindeki acil durum yönetimi yapıları analiz edilmiştir. Bu analizlerde özellikle acil durum yönetiminde ilgili kurumların hiyerarşik düzeni, acil durum yönetiminde rol alışları, bu rolleri uygulama biçimleri üzerinde durulmuş ve analizleri içeren matrisler yardımı ile acil durum yönetimi yapılarının birbirleri ile karşılaştırılması sağlanmıştır.

4.2. YAKLAŞIMLAR

Analiz edilen ülkelerdeki acil durum yönetimi yapıları aşağıdaki özellikler nedeniyle değerlendirme kapsamına alınmıştır;

- Acil durum yönetimi konusunda deneyimleri ile başarı kazanmış ülkelerdeki uygulamalar (ABD, Japonya),
- Acil durum ile mücadelede belirli ortak nitelikleri ve kriterleri paralel hale getirme çabasında olunan ülkeler (AB ülkeleri)
- Karşılaşılan afetler bakımından Türkiye ile benzerlikler gösteren ülkeler (ABD, Japonya)
- İdari yapılanmaları bakımından Türkiye ile benzer yapıya sahip olan ülkeler (bazı AB ülkeleri).

Her ülke kendi özgün risk yapısı ve bu risklere bağlı olarak kendi ulusal ya da federal devlet yapısına göre acil durum yapılanmasını oluşturmuş ve/veya oluşturma sürecini yaşamaktadır. Olgunlaşmış yapılarda da geliştirilme aşamasındaki yapılarda da ortak özellikler arasında en belirgin nitelik, acil durum yönetimi modellerinin "dinamik" yapısal özelliği olarak özetlenebilir.

Acil durum yönetimi deneyimi bakımından kuşkusuz A.B.D en önemli örneği oluşturmakta, tehlike ve risk çeşitliliğine rağmen ortak bir dil ve genel kabul görmüş bir sistemin ulusal düzeyde yapılandırıldığı en ileri örneği ortaya koymaktadır. Buna rağmen federal yapıdaki devlet hiyerarşisi yerel (local), eyalet (state) ve federal hükümet (federal) ölçeğindeki ayrımlar nedeni ile yapısal olarak Türkiye'den hayli farklı bir kurguya sahiptir. Ancak ABD'de tüm çalışmalar, acil durum yönetimi yapılanmasının mükemmel hale getirilmesi için sürekli olarak geliştirilip

güncellenmektedir. Acil durum yönetimi yapısındaki en temel özellik; federal düzeydeki acil durum yönetimi planının genel hükümleri kapsar nitelikte olması yanında, uygulamaya dönük yerel acil durum yönetimi planlarının ise bizzat yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ve halkın katılımıyla oluşturulmasıdır. Yerelleşmenin arttığı ölçüde planın daha fazla sahiplenileceği ve uygulamada daha başarılı olunacağı ABD’de genel kabul gören bir niteliktir.

Araştırma projesi kapsamında incelenen ülkelerde, acil durum yönetimi modellerindeki yapılanmalara dayalı olarak ortaya çıkan ortak özellikler aşağıda belirtilmektedir;

- " yapının sürekli güncellenmesi"
- "tüm aşamalarda eşgüdümlü, otonom yapılanma ve planlama"
- "geliştirilmeye açık olma"
- "acil durumla mücadelede kesintisiz, sürekli hizmet verme"

olarak sırlanabilir.

Sürekli güncelleme, modele canlı bir yapı kazandırmaktadır. Statik ve durağan bir yapı yerine kendini yenileyebilen, çevresel koşullar ve teknolojik değişikliklere göre ortaya çıkan yeni risklere eklerindeki detay değişiklikleri ile ayak uydurabilen bir yapılanmaya olanak vermektedir.

Planlama ve operasyon gibi acil durum yönetiminin en temel fonksiyonlarında, aşırı hiyerarşik yapılanmaların bulunmasının sorunlar yaratabileceği yapılan incelemeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu sorunların aşılmasındaki ortak eğilim, yetki kullanımının mümkün olduğu kadar yerelleşmesi, buna karşın karşılaşılan acil durumun etkilerinin büyümesi ve yaygınlaşmasına paralel olarak yönetim yapısındaki hiyerarşinin üst düzeylerine aşamalı olarak baş vurulması, ortak özellik olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle ülkesel düzeyde acil durum planlamasında, genel çerçeveleri çizen, yetki, rol ve ana fonksiyonları tanımlayan genel nitelikli bir planlama anlayışı uygun bulunmaktadır. Bu detaylandırılmamış, basit, kolay anlaşılabilir ve kolaylıkla uygulanabilir ana plan ilkelerine bağlı kalınarak, mülki idare ve yerel yönetimin tüm birimleri ile birlikte bölgesel, özgün, yerel planların yapılmasının sağlanması, incelenen modellerde ortak özellik olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda incelenen örneklerde, ülkesel düzeyde koordinasyonu sağlayan bir "ajans veya kurum", yerel düzeydeki işlem ve planlama ile ilişkileri denetleyip, yerel unsurları ana plana entegre edecek bir niteliği genel idari yapılanmaya katarak, acil durum yönetimi yapılanmasında modelin çekirdeğini oluşturmaktadır. Ülkesel düzeydeki bu ajans, afet öncesi dönemde planlama, eğitim, zarar azaltma faaliyetleri, risk analizleri, iletişim-bilgi akışı alanlarında ülke-bölge ölçeğinde koordinasyondan sorumlu iken, acil durumda hukuki danışma, kaynak akışı, lojistik destek planlaması ve yönetimi, iletişim, basın ve halkla ilişkiler, uzman bilgisi ve enformasyon desteği gibi konuların koordinasyonundan ve yerel-ülkesel ölçek arasındaki etkileşimin sağlıklı yürütülmesinden sorumlu olmaktadır.

Planlama ve operasyonlarda, her afetten ve her tatbikattan elde edilen yeni verilerin, sürekli olarak planlama ve operasyonlar için sistemi yeniden gözden geçirmeye ve bu anlamda "dinamik-gelişmeye açık bir yapı" kazanması nedeniyle, incelenen modellerdeki ortak niteliklerin en dikkate değer olanıdır. Statik ve katı yapıların insiyatif kullanımının çok gerektiği yerel acil durum yönetimi faaliyetlerinde, tıkanmalara ve kilitlemelere neden olduğu sıkça görülmektedir. Ayrıca yerel otoritenin afet anındaki icraatlarına, adil eleştiri getirebilen ve yerel idareden bağımsız bir kurumun varlığı, afetlerin daha iyi anlaşılıp değerlendirilmesi ile bilgi ve doküman sağlanmasının daha sağlıklı yapılabilmesine olanak verebilmektedir.

Acil durum yönetimi deneyiminin az olduğu veya müdahalelerde başarısızlıklar görülen yapılardaki ortak özellik; afet yönetimine bakışın, "afete müdahale" ve takip eden süreçteki "iyileştirme ve afetin etkilerinin giderilmesi" ile kısıtlı kalmasıdır. Afetlerde deneyimi olan ve acil durum yönetiminde başarılı ülkelerin modellerinde görülen ortak özellik ise, acil durum yönetimi modelinin dört temel evresinin olmasıdır. Burada;

- Hazırlıklı olma,
- Zarar azaltma,
- Müdahale ve
- İyileştirme

evrelerinin tamamında eşdeğer bir örgütlenme ve etkinliğin hedeflenmiş olmasıdır.

Bu bakış açısından hareket ile araştırmada, yukarıda sözü edilen acil durum yönetiminin dört evresi için oluşturulacak bir öneri modelin tasarlanabilmesi ve bu modelde yer alacak kurumların hangilerinin hangi evrede daha etkin rol alacağının saptanmasının yararlı olacağı düşünülmüştür.

Kuşkusuz ülkemizde de acil durum yönetimi modeli ve planları vardır. Ancak bu planlarda yer alan kurum ve kuruluşların, görev, yetki ve sorumluluk alanlarında çakışmalar, tekrarlar, koordinasyon eksikliği ya da birbirlerinin işlevlerini desteklemede aksamaların bulunması, sistemin genel işleyişinde eleştirilere neden olmaktadır. Gerek yerel yönetimlerin çeşitli kademelerindeki yöneticilerle yapılan görüşmelerde, gerekse mülki idare amirlerinin ulusal acil durum yönetimi modeline ilişkin eleştirilerinde, bu durum sıkça rastlanan bir şikayet olarak saptanmıştır. Kurumların büyük bir bölümünün farklı birkaç bakanlık çatısı altında afetle ilgili faaliyetlerini yaptıkları, afet dışı durumlarda kendi iç işleyişleri ve hiyerarşileri kapsamında bu işlemleri yürüttükleri, ancak afet ile karşılaşıldığında birlikte davranmak zorunda kaldıkları durumlarda, bağımsız yürütülmüş çalışmalar nedeniyle koordinasyon eksiklikleri ile karşı karşıya kaldıkları tespit edilmiştir.

Bu kurumların genellikle yetki, ilgi, sorumluluk, alanları ve bölgelerine ilişkin belirsizlikler olduğu anlaşılmış, sadece afet anını ve takip eden kısa süreci hedefleyen ortak eylem birlikteliklerinde bile pekçok aksaklıklar olduğu görülmüştür.

Bu nedenle, afetlere hazırlık ve afet sonrasındaki etkileri hafifletmeye yönelik, her türlü çabayı denetleyen, bunların koordinasyonunu sağlayan, farklı bakanlıklar arasında ilişki kuran, farklı kurumlar altındaki bölümleri de ortak bir kurumsal çatı altında toplayabilen, mülki idare ile entegre olmuş, mali- idari yetki ve kaynak kullanım inisiyatifine sahip olan bir kuruma ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Afetlerle mücadelede evrensel kabul gören dört evreli acil durum yönetiminin, ülkemizde farklı bakanlıklar altında örgütlenmiş farklı teşkilat ve kurum ile kuruluşların envanterinin çıkarılmasının ve ardından herbiri için birbirleriyle olan ilişki matrislerinin oluşturulmasının, analiz safhasında ve sistemin genel değerlendirmesinin yapılmasında faydalı olacağı saptanmıştır. Ayrıca dört evrede her bir kurum, kuruluş ve bakanlıkların temel fonksiyonlara bağlı görevlerinin tanımlanmasında;

- Operasyon
- Enformasyon-planlama
- Lojistik
- Mali ve İdari Yönetim

konularının açıklık kazanması gerekmektedir. Bu nedenle, yukarıda belirtilen genel başlıklar altında oluşturabilecekleri ideal organizasyon yapısı, şemalar halinde taslak olarak oluşturulmaya çalışılmıştır. Takip eden bölümlerde bu şemalarla ilgili öneriler yapılmıştır.

4.3 PROJE DEĞERLENDİRME SÜRECİ

İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı ve İTÜ Rektörlüğü Afet Yönetim Merkezi tarafından yürütülen bu projenin gelişim süreci Tablo 4.1’de verilmektedir.

Tablo 4.1 Projenin Gelişim Süreci

Tarih	Konu
7 Mayıs 2001	İçişleri Bakanlığı ve İTÜ Afet Yönetim Merkezi arasında proje ile ilgili protokolün imzalanması
16 Temmuz 2001	İçişleri Bakanlığı tarafından protokole bağlı ilk ödemenin yapılması ve projenin yasal olarak yürürlüğe girmesi
12 Kasım 2001	I. Faaliyet Raporunun İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı’na Sunulması
Aralık 2001	Proje Ara Raporunun İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı’na Sunulması
19 Şubat 2002	İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı’nda Proje Grubu ile İTÜ – AYM diğer Proje Koordinatörlerinin Katıldığı Toplantının Gerçekleştirilmesi
16 Nisan 2002	İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı’nda Proje Grubu ve diğer Acil Durum Yönetimi ile İlgili Kurum ve Kuruluşların Temsilcilerinin Katıldığı Yuvarlak Masa Toplantısının Gerçekleştirilmesi
Temmuz 2002	Proje Nihai Raporunun İçişleri Bakanlığı Strateji Dairesi Başkanlığı’na Sunulması

4.4 BÖLÜM SONUCU

Ortak oluşturulmuş hedefler doğrultusunda değişken durumlara ve risklere göre güncellenebilen kolay anlaşılabilir ve uygulanabilir, kamu kurum ve kuruluşları ile halkın tüm kesimleri tarafından büyük ölçüde benimsenmiş, yöresel detay planların genel planlarla entegre olarak yapılması ile gerçekleştirilmiş planları sahiplenilen, mülki otorite ile tam olarak entegre olmuş, bağımsız olan mali olanaklara sahip bir

acil durum yönetimi kurumu ile denetlenen bir "model"in çağdaş bir Acil Durum Yönetiminin gereği olduğu ortaya çıkmıştır.

Çağdaş bir acil durum yönetimi modelinin, bu alandaki koordinasyonu ve yetkiler ile mali kaynak akışını yönetip kontrol edecek İçişleri Bakanlığı ile yakın bağlantılı, bağımsız bir kurum kimliğinde, yine İçişleri Bakanlığı bünyesinde benzer bir yapıda örgütlenmiş itfaiye teşkilatı ile entegre olarak valilikler düzeyine kadar inen bir yapının Ülkemiz ihtiyaçlarına yanıt verecek ve mevcut oturmuş mülki yapı ile de ters düşmeyecek bir çözüm olacağı kanısına varılmıştır.

- **Acil Durum Yönetiminin Koordinasyonundan Sorumlu ve Hizmet Sürekliği Olan Bir Kurum**

Gerek yirmiye yakın ülkede yapılan analiz sonucu ve gerekse Türkiye'de afet yaşamış illerin yerel yönetimi ve mülki idare yöneticilerinin ortak görüşleri sonucunda; Acil Durum Yönetiminde kesintisiz hizmet sağlayacak, bağımsız bir teşkilatlanmanın gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Temelde bakanlıklar arası koordinatör müsteşarlık rolü olan Başbakanlık Müsteşarlığı koordinasyonunda görev yapan acil durum yönetiminden sorumlu bir kurumun varlığı, acil durum yönetimi modelindeki süreklilik ve kesintisiz hizmetin vazgeçilmez unsuru olarak görülmektedir. İhdas edilmesi gereken ya da yapısal olarak henüz aktif hale gelmemiş, ancak kurulmuş ve teşkilatlanma aşamasında olan TAYB kurumu, Başbakanlık Müsteşarlığı kontrolünde Başbakanlığa bağlı olarak çalışan ve yukarıda sözü edilen gereklilikleri yerine getirecek bir kuruluş olarak görülebilir.

- **Afetlere Müdahale ve İyileştirmenin Ötesine Geçen Bir Acil Durum Yönetimi Modeli**

Afetlere Müdahale ve İyileştirmenin Ötesine geçen ve Acil Durum Yönetiminin dört evresini kapsayan ve sürekliliği olan bir yapının gerekliliği de araştırmadaki diğer önemli saptamadır. Ülkemizde acil durum yönetimi ile ilgili yapının dört evreyi de içerecek süreklilikte olmadığı bilinmektedir. "İyileştirme" evresini hemen takip etmesi gereken ve acil durum yönetimi kapsamında çok gerekli olan "zarar azaltma" ve yeni afetlere "hazırlıklı olma" evrelerinin, ülkemizde genellikle pek önemsenmeyen ve henüz kurumsallaşmamış bir durumda olduğu saptanmıştır.

Zarar azaltmanın en temel nitelikleri arasında yer alması gereken risk analizi, genellikle yörelerin özellikleri göz önüne alınarak yerel ve mülki idareciler tarafından yapılması ve sürekli güncellemesi gereken bir faaliyettir. Ancak bu faaliyet, durağan bir afet yönetim anlayışının sonucunda genellikle iller bazında yapılmış olmasına rağmen, hızlı endüstrileşme ve buna bağlı iç göç hareketleri ile hızla kentleşen ülkemizin dinamik koşullarına göre sürekli güncellenememiş ve genellikle işlevsiz halde kalmıştır. Yukarıda gerekliliğinden söz edilen teşkilatın, illere kadar örgütlenmesi ile iller bazında bu güncelleme ve diğer faaliyetlerden sorumlu bir teşkilatın, bunlarla sürekli ilgilenmesi sağlanabilecektir. Bu teşkilat yukarıda sözü edilen işlemler için kendi örgütsel yapısı içinde istihdam edilecek mülki deneyim birikimi de olan personelini valiliklerde konuşlandırabilecek, yine valilikler bünyesinde kendi teşkilatının görev yapabilmesinin sağlanması yararlı olacaktır.

1. Adı gecen kuruluşun teşkilat yapısının ana omurgasını halihazırda var olan, ancak konjonktürel bakımdan soğuk savaş döneminin risklerinin ortadan kalkmış olması nedeniyle işlevini görece olarak yitirmeye başlamış, Sivil Savunma teşkilatının yapısı ve personelinin kendi şemsiyesi altında yeniden organize edilmesi ile sağlanabilecektir. Acil durum yönetiminden sorumlu bu teşkilatın, afet anında gerekli olan mali ve lojistik olanakların büyük bir kısmının da kontrolüne sahip kılınması ile, valiliklerin bu anlamdaki mülki görevlerine ek yükten kaynaklanan sıkıntılarını uzman bir kuruluş olarak hafifletecektir. Bu anlamda çok başarılı olarak değerlendirilmese de Afet Bölge Koordinatör Valiliklerinin ihdas edilme çabası bu gereklilikten kaynaklanmıştır. Afet durumunda İçişleri Bakanlığı ile koordine böyle bir kuruluş;

- mülki idareye bağlı diğer işlemlerdeki tıkanıklıkların oluşmasını engelleme,
- afetin muhasebesinin tutulmasını sağlama,
- lojistiğin denetlenmesini, yapılacak hizmetlerin koordinasyonu ile ilgili olarak afet yönetim masalarının kurulmasını sağlama,
- bakanlıklar arası hizmetlerin ve bağlı kurumların arasındaki kesişme ve tıkanıkların giderilmesi ile yükümlü olması nedeniyle, mülki idare sorumluluğundaki afetin ani etkilerini, ihtisaslaşmış yapısı ile koordine etme sorumluluklarını üstlenecektir.

2. Afet sonrasında, bir diğer afete kadar olan dönemde, vatandaşın eğitimi, zarar azaltma önlemleri, risk analizlerinin yapılması, güncellenmesi, afete hazırlık çalışmalarının yapılması, afetle ilgili personelin seçimi ve kesintisiz eğitimi, bu işlemlerin mülki yapı çatısı altında koordinasyonunun sağlanması, yapılan analizler sonucu afetlere katkısı artık ülkemizde de yaygın kabul gören yurt içi ve yurt dışı gönüllü örgütlerin koordinasyonu, bu teşkilatın merkez ve illerdeki teşkilat yapısının kontrolü ve koordinasyonu ile sağlanabilecektir. Özetle, tüm dünyada kesintisiz, sürekli yapısına özel önem atfedilen ve bu araştırmadaki analizler sonucunda da saptanmış olan acil durum yönetimi ve afetlerle mücadele "sahibi belli" bir yapıya kavuşturulmuş olacaktır.
3. Acil durum yönetiminde dört evreli ve sürekliliği olan bir yapının oluşturulması, bu faaliyetten sorumlu örgütsel yapının var olan olanaklar çerçevesinde ve yalnızca yeni bir yorum ile yönlendirilip yönetilmesi ile de sağlanabilecektir. Araştırma sırasında analiz yapılan afet yaşamış bölgede, mülki erkanın genelde eleştirisi, planların yokluğu değil planların işlerlik kazanamaması doğrultusundadır. Uygulanabilir, genel ve basit bir ülkesel planının, tüm etkinliği ile yurt sathında iller bazında örgütlenmiş teşkilatın denetimi altında yaygınlaştırılmasının, gelişmiş bir acil durum yönetimi için gerekli olduğu görülmektedir.

- **Acil Durum Yönetimi Modelinde Yer Alan Unsurların Acil Durum Yönetiminin Tüm Dünyada Kabul Gören Dört Evreye Göre Örgütlenmesi**

Acil durum yönetimi yapısının kesintisiz ve döngüsel bir yapıda olduğu ve bunun sağlanması için gereken teşkilat önerisi yukarıda belirtilmiştir. Aşağıdaki matris, kolonlarda yer verilen, güncel acil durum yönetiminin dört evresinde, her bir evre gözetilmeksizin afetlerle mücadelede yer alan ve alması düşünülen olası kurum, kuruluş, bakanlık ve gönüllü örgütlerin satırlarda yer aldığı bir ilişki dizgesini içermektedir. Kuşkusuz kolonlar sabit ama satırlar görülen gerekliliklere göre eklenebilir veya eksiltilebilir karakterdedir. Satırlar ile sütunlar arasındaki ilişkiler sorgulandığında satırlarda yer alan kuruluşların o evrede ilgili etkinlik derecelendirilmesinin de yapılabilmesine olanak vermektedir. Böylece kurum ve kuruluşlar acil durum yönetiminin farklı evrelerinde alacakları roller açısından da kolayca değerlendirilebilir ve karşılaştırılabilir hale gelmiştir.

Bu matriste henüz bakanlıklar bünyesindeki kuruluşlara ilişkin alt örgütlenmeler açılmamış olsa da, farklı evrelerdeki farklı roller açıklıkla görülebilmektedir. Böylece bu matris ile, roller üzerinde hüküm verilebilir, evrelerdeki rollerin etkileri ve yerleri objektif olarak tartışılabilir, eksiklikler ve gereklilikler tartışılabilir, kabullerin doğrulukları sorgulanabilir hale getirilebilmiştir. Afetlerde ve sonrasında hizmet sürekliliğini sağlamakla görevli acil durum yönetiminden sorumlu teşkilatın da içinde yer aldığı, acil durum yönetiminde rol alan farklı bakanlık ve kuruluşların acil durum yönetiminin evrelerine göre; Operasyon, Enformasyon ve Planlama, Lojistik ve Mali-İdari Yönetim Başlıkları altında her bir evrenin gerekliliğine göre görev paylaşımının da yapılmasının gerektiği sonucuna varılmıştır.

Tablo 5.1 Dört Evre’de Kamu ve Özel Kuruluşlar Arasındaki İlişkilerin İrdelenmesi

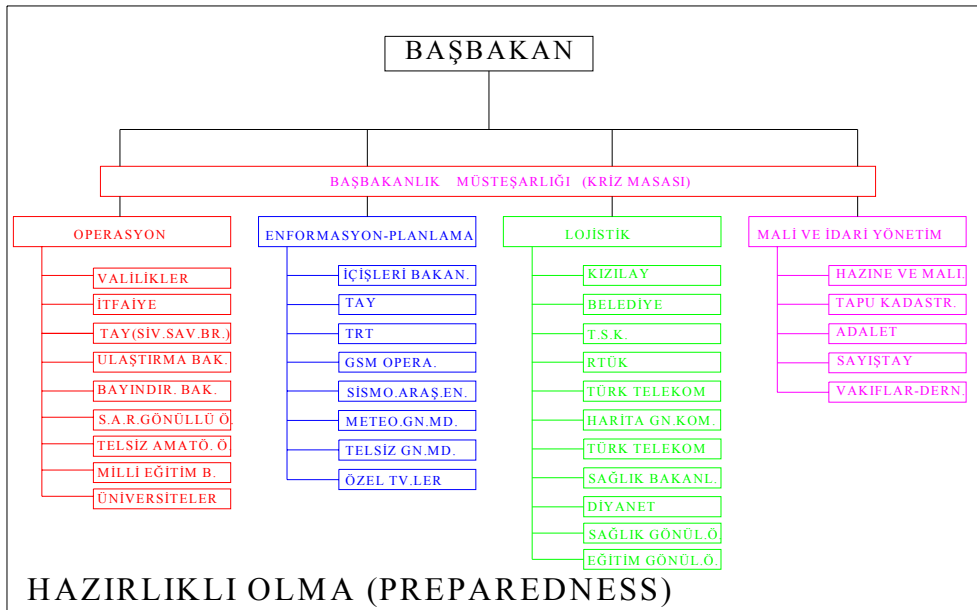
ULUSAL BİR ACİL YÖNETİM MODELİ ARAŞTIRMA PROJESİ					
ACİL YÖNETİM SAFHA-BİRİM ANALİZİ					
AFETLE MÜCADELE SAFHASI	ALT ÖRGÜT	RESPON	PREPARE	RECOVER	MITIGAT
VALİLİK		●	●	●	○
BELEDİYE		●	●	○	●
SİVİL SAVUNMA		●	●	○	○
MİLLÎ EĞİTİM		●	●	○	○
SAĞLIK VE SOSYAL YARD. BAK. İLGİLİ BİRİMİ		●	●	●	○
BAYINDIRLIK BİRİMİ		●	○	●	●
KÖY HİZMETLERİ VEYA BENZERİ BİRİM		●	○	●	○
İTFAİYE TEŞKİLATI		●	○	○	●
SİLAHLI KUVVETLER		●	○	○	○
METEOROLOJİ GENEL MD. BİRİMLERİ		●	○	○	●
SİSMOLOJİ BİRİMLERİ		●	○	○	●
KIZILAY		●	○	●	○
İLGİLİ ÜNİVERSİTELER		●	○	●	○
DIYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI VE BİRİMLERİ		○	○	○	○
MUHTARLAR		○	○	○	○
DEVLET DIŞI ÖRGÜTLENMELER	MAHALLE ÖRGÜT	○	○	○	○
	EĞİTİM GÖNÜLLÜ	○	○	○	○
	S.A.R. ÖRGÜTLERİ	○	○	○	○
	HEKİM ÖRGÜTLERİ	○	○	○	○
	ODA VE BORSALAR	○	○	○	○
	AMATÖR TELSİZ ÖR.	○	○	○	○
	SAĞLIK GÖNÜL. ÖR.	○	○	○	○
ENERJİ BAKANLIĞI		●	●	●	○
T.P.O.A.		●	○	○	○
EMNİYET TEŞKİLATI		●	○	○	○
TAPU KADASTRO GEN. MD.		○	○	○	○
HARİTA GEN. KOMUTANLIĞI		○	○	○	○
ADALET BAKANLIĞI BİRİMLERİ		○	○	○	○
NÜKLEER ENERJİ ENSTİTÜ VE BİRİMLERİ		●	○	○	○
TRT		●	○	○	○
GSM HAT ŞİRKETLERİ		●	○	○	○
TÜRKTELEKOM		●	○	○	○
TELSİZ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ		●	○	○	○
ULAŞTIRMA BAKANLIĞI VE İLGİLİ BİRİMLERİ		●	○	○	○

Yukarıdaki tabloda afetin dört evresine göre rolleri ilişkisiz, zayıf, kuvvetli olarak değerlendirilebilen kurum, kuruluş, teşkilatlar, ve gönüllü birimler kuşkusuz acil durum yönetiminin çağdaş dört evresindeki operasyonlarda yer aldıkları rollere göre de farklı gruplarda yer alacaklardır. Bunlardan kimisi doğrudan operasyonlarda yer alırken diğer taraftan bir başka evrede başka bir rolde görev alabileceklerdir.

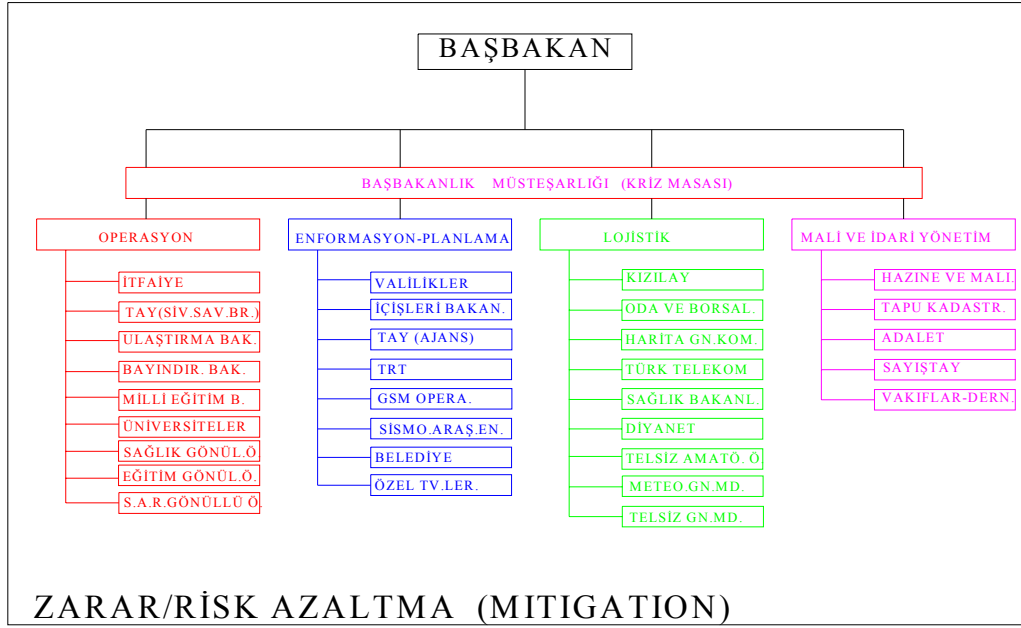
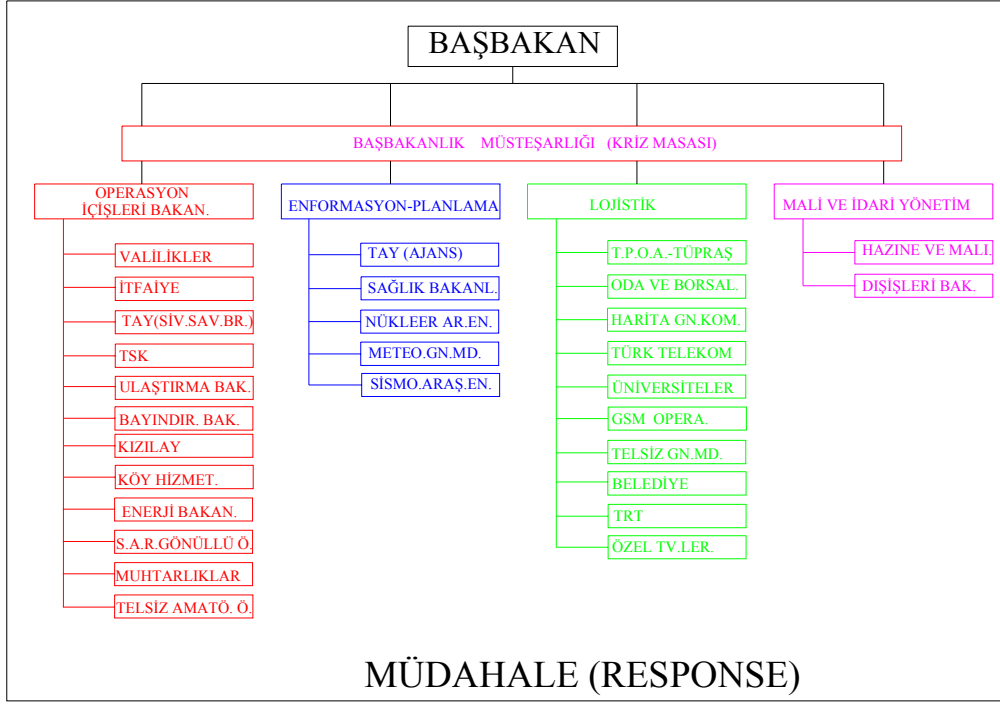
Aşağıdaki grafikler, araştırma kapsamında yapılan analizler sonucunda Türkiye'de acil durum yönetiminde rol alan ya da rol alması önerilen bakanlık, bağlı birim, kurum ve kuruluşların, belirgin gönüllü örgütlerin acil durum yönetiminin dört evresine göre, örgütlenme organizasyonu için modeller önermektedir.

Aşağıdaki şema Acil Durum Yönetiminin "Hazırlıklı Olma" ve "Zarar Azaltma" evrelerindeki öneri işlev yapılarında kurumsal yapıların kümelenmesini göstermektedir.

Şekil 5.1. Hazırlıklı olma evresinde yer alması önerilen kurumların bu evredeki olası işlev ve konumları



Şekil 5.2. "Zarar Azaltma" evresinde yer alması önerilen kurumların bu evredeki olası işlev konumları



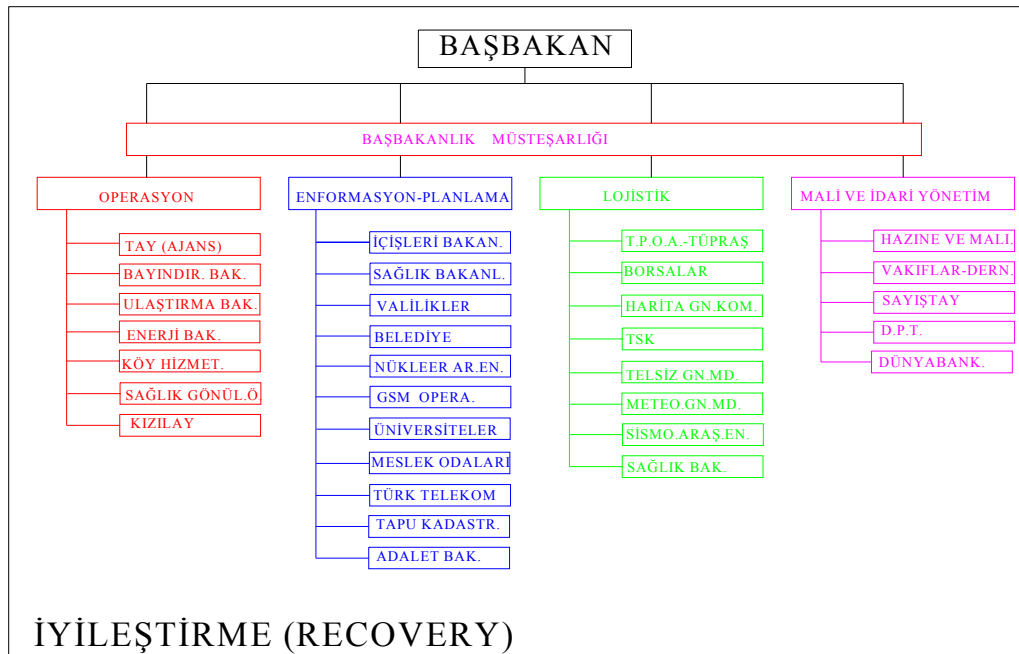
Şekil 5.3. "Müdahale" evresinde yer alması önerilen kurumların bu evredeki olası işlev ve konumları

Yukarıdaki şemalar ise Acil Durum Yönetiminin "Müdahale" ve "İyileştirme" evrelerindeki öneri işlev yapılarına bağlı kamu ve diğer teşkilatların kümelenendirilmesini göstermektedir.

- **Plan Özellikleri ve Yapılanma Anlayışına İlişkin Öneriler**

Araştırma kapsamındaki analizlerde Mülki İdare ve Silahlı Kuvvetlerdeki genel görüş, planların yokluğu veya eksikliği üzerinde değil, ancak daha çok uygulanabilirliği ve bu plan uygulamaları hususunda yeterince tatbikatın yapılamadığı doğrultusundadır.

Diğer yandan tatbikat ve oluşan afetler konusunda genellikle tatbikatın kendisinin bir hedef haline gelmesi, buna karşın tatbikat ve yaşanan afetler konusunda belge, bilgi, yaşanan yanılığlar, ikincil afetler, risk analizindeki hatalar, öngörülemeyen hususlar, tipik bireysel hataların toplanıp belgelenmesinde organize olmamış bir durumun söz konusu olduğu doğrultusunda yakınmalar genellikle kazanmaktadır. Bu bilgilerin



Şekil 5.4 "İyileştirme" evresinde yer alması önerilen kurumların bu evredeki olası işlev ve konumları

toplanıp derlenmesinin alınganlıklara neden olması, genellikle işleyişe ilişkin hata verilerinin soruşturma konusu olur kaygısı ile ya kaybolması ya da göz ardı edilmesini doğurmaktadır.

Karşılaşılan sorunlar, hatalar, en değerli unsur olan kişisel gözlemlerin belgelenmesi ve iletilmesi vb. konularda genellikle teşkilatların merkez-taşra yapısında bir kopukluk bulunduğu, bunun sorgulama ve sonradan yapılacak değerlendirmelerde büyük kopukluklar yaşanmasına neden olduğu görüşü hakimdir.

Yapılmış olan genel planların

- görece az detaylı,
- insiyatif kullanımını teşvik eden,
- daha fazla uygulanabilir olabilecek derecede basit,
- afetin acil durumunu bireyin ve yöneticilerin psikolojisini gözetten
- kolay anlaşılabilir,
- yetki ve sorumlulukları net belirleyen,
- çerçeve niteliklerde olması gerektiği

dünyadaki benzer uygulamalarda görülen bir durumdur.

Yerel ölçekteki planlama kararlarının yerel otoriteyi oluşturan tüm mülki idare yetkilileri, gönüllü örgütler, muhtarlar bağımsız sivil toplum yapılanmalarını da katarak, olabilecek en geniş katılımı sağlayarak oluşturulması, acil durum yönetiminin iyi organize edildiği kabul edilen ülkelerde uygulanan durumdur.

- **İtfaiye Teşkilatı ve Acil Durum Yönetiminde Aldığı Rol**

İtfaiye teşkilatının aldığı roller bakımından acil durum yönetiminin özellikle müdahale evresindeki rolü, incelenen tüm acil durum yönetimi modellerinde aynı derecede önem verilen bir durumdadır.

İtfaiye teşkilatı hem müdahale görevini görmekte aynı zamanda yangın dışı tüm afetlerde de müdahale görevi ile birlikte arama kurtarma faaliyetlerinden de sorumlu tutulmaktadır. Zarar azaltma, hazırlık aşamalarında ise hem kendi gönüllü

kadrolarının eğitiminden hem de yaygın eğitim konularında sorumluluk üstlenmektedir.

İncelenen örneklerde ülkemizden farklı olarak çekirdek bir profesyonel kadroya ek olarak "gönüllü" kadroya da yer verilmesi durumu genellikle arz etmektedir. Modellerde yer aldığı konuma göre incelendiğinde ise ya bağımsız bir kurumsal yapıda, ya da incelenen ülkelerin İçişleri Bakanlıkları bünyesinde yer almaktadır. A.B.D. gibi farklı ve federal yapıları devlet düzenlerinde ise genellikle belediye teşkilatı bünyesinde görev almaktadır. Ancak A.B.D. de belediyenin aynı zamanda metropoliten alanlarda polis hizmetinin de sorumluluğunu taşıdığı unutulmaması gereken bir özellik olarak görülmelidir.

Bugünkü yapısı ve konumu itibarıyla belediyelerin ülkemizdeki aşırı politik eğilimlerden etkilenme olasılığının şikayet konusu olduğu saptanmıştır. Teknik özellikleri önemli olan ve kadrolaşma bakımından duyarlılığı yüksek itfaiye teşkilatının güncel siyasetin inişli çıkışlı yapısından en az etkilenebileceği, kadrolarının tamamen eğitim ve liyakate göre belirlenmesi gerektiği yönündeki eğilim, mülki idare yöneticilerinin yaygın görüşüdür. Politik yapılanma risklerinden uzak ve yarı gönüllü bir yapı ile güçlenmiş, sadece yangınla mücadelenin ötesine geçen bir çağdaş eğitim anlayışı ile donatılarak, arama kurtarma görevlerini de başarı ile ifa edebilecek bir itfaiye teşkilatının;

- Bağımsız ya da tercihen İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılanmış,
- Acil durum yönetiminden sorumlu bir kuruma benzer bir kurumsal yapı altında,
- Başbakanlık Müsteşarlığı koordinasyonunda hizmet veren yarı bağımsız bir kurum şemsiyesi altında,
- Mali bakımdan (kaynak aktarımı) özerk ve personel bakımından İçişleri ya da Sivil Savunma Teşkilatının kadrolarına dayalı olarak yeniden örgütlenmesi gerektiği düşünülmektedir.