

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDEKİ AFET
YÖNETİMİ İLE TÜRKİYE'DEKİ AFET YÖNETİMİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ahmet KARAASLAN

Enstitü Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU

AĞUSTOS - 2015

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

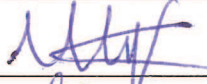
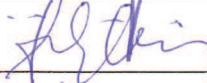
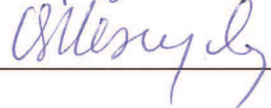
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDEKİ AFET
YÖNETİMİ İLE TÜRKİYE'DEKİ AFET YÖNETİMİNİN
KARŞILAŞTIRILMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ahmet KARAASLAN

Enstitü Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler

Bu tez 31/08/2015 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Yrd.Doc.Dr. Mustafa Kömürcüoğlu	Olumlu	
Yrd.Doc.Dr. Filiz CİCİOĞLU	Olumlu	
Doç.Dr. Özer KÖSEOĞLU	Olumsuz	

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Ahmet KARAASLAN

31/08/2015

ÖNSÖZ

Bu tezin yazılması süresince kıymetli katkılarından dolayı tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU'na, özellikle kaynak konusunda yardımları dolayısıyla meslek büyüğüm Adapazarı Kaymakamı Sayın Dr. İsmail GÜNDÜZ'e, tezin bölümlerini okuyup görüşleriyle tezin yazımına yardımda bulunan arkadaşım Kırklareli Üniversitesi Araştırma Görevlisi Mustafa ÖZTÜRK'e ve desteklerini esirgemeyen diğer hocalarıma, arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Ayrıca bu çalışma sırasında ve bütün hayatım boyunca benden desteklerini hiç esirgemeyen aileme, eşime ve çocuklarıma saygı, sevgi ve teşekkürlerimi sunarım.

Ahmet KARAASLAN

31/08/2015

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	v
ÖZET.....	vi
SUMMARY.....	vii
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM 1: AFET YÖNETİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	6
1.1. Afet Kavramının Tanımı ve Türleri.....	6
1.1.1. Afetin Tanımı	6
1.1.2. Afet Türleri.....	8
1.1.2.1. Doğal Afetler.....	8
1.1.2.2. Teknolojik veya İnsan Kaynaklı Afetler.....	10
1.2. Afet Yönetimi ve Aşamaları.....	11
1.2.1. Afet Yönetiminin Tanımı.....	11
1.2.2. Afet Yönetiminin Aşamaları.....	13
1.2.2.1. Zarar Azaltma Aşaması.....	13
1.2.2.2. Hazırlık Aşaması.....	14
1.2.2.3. Acil Müdahale Aşaması.....	15
1.2.2.4. İyileştirme Aşaması.....	17
1.2.2.5. Yeniden İnşa Aşaması.....	18
1.3. Afet Kavramı ile İlişkili Diğer Kavramlar.....	19
1.3.1. Acil Durum Kavramı.....	19
1.3.2. Coğrafi Bilgi Sistemi.....	20
1.3.3. Acil Çağrı Merkezi.....	21
BÖLÜM 2: AMERİKADAKİ AFET YÖNETİMİ.....	24
2.1. ABD' deki Afet Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	24
2.1.1. FEMA' nın Kurulma Süreci.....	24
2.1.2. Andrew Kasırgası.....	27
2.1.3. 11 Eylül 2001 Terör Saldırıları.....	29
2.1.4. Katrina Kasırgası.....	31
2.1.5. Sandy Kasırgası.....	35

2.2. Günümüzde ABD' ki Afet Yönetimi.....	36
2.2.1. ABD' deki Afet Yönetiminin Genel Özellikleri.....	37
2.2.2. ABD' deki Afet Yönetiminin Örgütlenmesi.....	39
2.2.2.1. Federal Örgütlenme: FEMA.....	39
2.2.2.2. Yerel Örgütlenme.....	52
BÖLÜM 3: TÜRKİYEDEKİ AFET YÖNETİMİ.....	55
3.1. Türkiye' de Afet Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	55
3.1.1. 1944 Öncesi Türkiye' de Afet Yönetimi.....	55
3.1.2. 1944-1958 Yılları Arasında Türkiye' de Afet Yönetimi.....	58
3.1.3. 1958-1999 Yılları Arasında Türkiye' de Afet Yönetimi.....	59
3.1.4. 1999-2009 Yılları Arasında Türkiye' de Afet Yönetimi.....	61
3.2. 2009 Yılından Önceki Türkiye'nin Afet Yönetimi Örgütlenmesi.....	64
3.2.1. Türkiye' de Yetkili Bakanlıklar ve Kurumlar.....	64
3.2.1.1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.....	64
3.2.1.2. İçişleri Bakanlığı.....	65
3.2.1.3. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü(TAY).....	67
3.2.2. Taşra Teşkilatı.....	68
3.2.2.1. İl ve İlçe Yardım Komiteleri.....	68
3.2.2.2. İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri.....	69
3.2.2.3. İl ve İlçe Kriz Merkezleri.....	70
3.2.3. Geçici ve Sürekli Kurullar.....	70
3.2.3.1. Başbakanlık Kriz Merkezi.....	70
3.2.3.2. Afet Merkez Koordinasyon Kurulu.....	72
3.2.3.3. Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu.....	73
3.3. 2009 Yılı Sonrası Türkiye' deki Afet Yönetimi.....	73
3.3.1. Türkiye' deki Afet Yönetiminin Örgütlenmesi.....	73
3.3.1.1. Afet Acil Yüksek Kurulu.....	73
3.3.1.2. Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu.....	75
3.3.1.3. Deprem Danışma Kurulu.....	76
3.3.1.4. Merkez Örgütlenme: AFAD Başkanlığı.....	77
3.3.1.5. Taşra Örgütlenmesi: İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri.....	87
3.3.1.6. Gönüllü Örgütlenmeler.....	89

3.3.2. Türkiye' deki Afet Yönetiminin Genel Özellikleri.....	93
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	96
KAYNAKÇA.....	103
EKLER.....	114
ÖZGEÇMİŞ.....	117

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Başkanlığı
FEMA	: Federal Emergency Management
BM	: Birleşmiş Milletler
UNDISR	: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction
TDK	: Türk Dil Kurumu
RG	: Resmi Gazete
TAY	: Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü
AKUT	: Arama Kurtarma Derneği
AB	: Avrupa Birliği
TAG	: Toplum Afet Gönüllüsü
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemi
TAME	: Toplum Afet Müdahale Ekipleri
AFOM	: Afet Operasyon Merkezi
TAMP	: Türkiye Afet Müdahale Planı
BKYM	: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi
UDK	: Ulusal Deprem Konseyi
DHS	: Department of Homeland Security
IEMS	: Integrated Emergency Management System
SERT	: Student Emergency Response Team
NEMA	: National Emergency Management Association
VOAD	: National Voluntary Organizations Active in Disaster
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1 : Acil Yardım Servisleri.....	22
Tablo 2 : FEMA' nın Organizasyon Yapısı.....	46
Tablo 3 : İç Güvenlik Bakanlığı Organizasyon Yapısı.....	49
Tablo 4 : Acil Durumlarda Kurumların Görevleri.....	51
Tablo 5 : Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu.....	74
Tablo 6 : Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu.....	75
Tablo 7 : Deprem Danışma Kurulu.....	76
Tablo 8 : AFAD Teşkilat Yapısı.....	78
Tablo 9 : ABD ve Türkiye'deki Afet Yönetim Sistemlerinin Özellikleri.....	101

Tezin Başlığı: Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Afet Yönetimi ile Türkiye'deki Afet Yönetiminin Karşılaştırılması

Tezin Yazarı: Ahmet KARAASLAN **Danışman:** Yrd. Doç. Dr. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU

Kabul Tarihi: 31 Ağustos 2015 **Sayfa Sayısı:** vii (ön kısım) + 117 (tez)+ 3(ek)

Anabilimdalı: Uluslararası İlişkiler **Bilim Dalı:** Uluslararası İlişkiler

Bu tezin amacı, Türkiye'deki afet yönetiminden sorumlu kurum olan Başbakanlık Afet ve Acil Durum Başkanlığı (AFAD) ile Amerika Birleşik Devletlerindeki afet yönetiminden sorumlu kurum olan Federal Emergency Management'in (FEMA) karşılaştırılmasıdır. Bu karşılaştırmayı yapabilmek için AFAD ve FEMA'nın kurulmasından bu günümüze kadar gelen süreçte her iki ülkenin afet yönetiminin anlaşılması ve açıklanması gerekmektedir. Bu doğrultuda üç temel varsayım geliştirilmiştir. İlk olarak, Türkiye'deki afet yönetim sisteminin karmaşık yapısından kurtulmak için ABD'deki afet yönetimi sistemi rol model alınmıştır. İkinci olarak bu rol model birebir olarak değil de Türkiye'nin kurumsal merkezleşme geleneğine uygun olarak AFAD' ın FEMA' dan farklı olarak koordinasyon dan başka görevler üstlenmesine neden olmuştur. Üçüncü olarak da AFAD'ın bu merkezleşme sürecinde yerel birimler olarak valilik ve belediye yönetimlerine gerektiği kadar yetki devri ve olanak sağlamadığı düşünülmektedir. ABD'deki afet yönetiminin birçok artısı olmasına rağmen kendine göre birçok eksigi olduğu varsayılırsa Türkiye'deki afet yönetiminin ilerleyen dönemlerde büyük ülkelerdeki afet yönetimi sistemine benzer bir seviyeye ulaşacağı söylenebilir. Bu bağlamda, AFAD'ın merkezleşme düşüncesinden kurtularak yerele yetki verilmesi ile daha etkin hale geleceğinden bahsedilebilir.

Anahtar Kelimeler: FEMA, AFAD, Afet Yönetimi, Merkezleşme, Yerelleşme.

Title of the Thesis: Comparison of the Emergency Management System Between United State of America and Turkey	
Author: Ahmet KARAASLAN	Supervisor: Assistant Prof. Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU
Date: 31th Agust 2015	Nu.of pages: vii (pre text) + 117 (main body) + 3(App.)
Department: International Relations	Subfield: International Relations
<p>The purpose of this thesis is to investigate Disaster and Emergency Management Authority (AFAD), which oversees disaster management in Turkey, and Federal Emergency Management (FEMA), which manage disaster administration in the USA. In order to make this comparison; disaster managements in both countries need to be understood and clarified within the period from establishments of AFAD and FEMA until now. In this respect, three basic assumptions were developed. Firstly, disaster management system in the USA was taken as a role model, in order to get rid of complex structure of disaster management system in Turkey. Secondly, this role model causes AFAD to undertake other roles apart from coordination in accordance with the institutional tradition of centralization in Turkey unlike FEMA. Finally, in the process of centralization of AFAD, it is thought that AFAD does not enable enough authority and opportunitiest to the governorships and municipal governments. If it is assumed that disaster management in the USA has some disadvantage by it self all though it has some advantages, it might be said that disaster management in Turkey will reach the level, which is similar to developed countries in future. Therefore, it may be mentioned that AFAD will be more effective by giving authority to local governments with getting rid of centralization.</p>	
Keywords: FEMA, AFAD, Disaster Management, Centralization, Localization	

GİRİŞ

Bu tez Türkiye'deki afet yönetim sistemi ile Amerika Birleşik Devletlerindeki afet yönetim sistemini analiz edip, her iki afet yönetim sisteminin özelliklerini ortaya koyarak Türkiye'deki afet yönetim sisteminden sorumlu kurum olan Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ile ABD'deki afet yönetimi sisteminden sorumlu kurum olan Ulusal Afet Yönetim Birimi (FEMA) arasındaki benzerlik ve farklılıkları karşılaştırmayı amaçlamaktadır.

Afet dünyadaki birçok ülkeyi, bu ülkelerdeki büyük halk kitlelerini maddi ve manevi anlamda olumsuz etkileyen bir olgudur. Bu bakımdan her ülke afetle mücadele için kurumlarını oluşturmak, bunlara mümkün olan en kısa sürede müdahale etmeye ve afetlerin olumsuz etkilerini azaltmaya çalışmaktadır. Afet aynı zamanda bir kalkınma sorunu olduğu için risk azaltmadan sürdürülebilir bir kalkınma mümkün değildir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı afetler ülkelerin kalkınma hızlarını olumsuz etkilemektedir. Bu bağlamda, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin afet yönetimi düzeyleriyle de doğru orantılı olduğu söylenebilir.

Çalışmamızda iki afet yönetim sistemi, bu iki sistemin birbiri ile olan etkileşimi ve farklılıkları ele alınmıştır. Türkiye, afetlerle çokça karşılaşılan özellikle de depremin sıkça yaşandığı bir coğrafi alana sahiptir. Türkiye yüksek risk altında olmasına rağmen son zamanlara kadar afetin zararlarını azaltma evresinden başlayarak hazırlık evresi, afete müdahale ve afet sonrası iyileştirme çalışmaları konusunda ciddi eksiklikleri olan bir afet yönetim sistemine sahiptir. Bu bağlamda, 1999 Marmara depreminin yol açtığı maddi ve manevi kayıplar artık ülkemizde bilinçli, iyi planlanmış bir afet yönetimine ihtiyaç duyulduğunu göstermesi bakımından afet yönetimi anlayışı için bir dönüm noktası olmuştur.

Tezimizde Türkiye'nin dünden bugüne yaşamış olduğu bu afetlerden sonra mevzuat ve idari örgütlenme açısından yapmış olduğu dönüşümler de ele alınmıştır. Türkiye'de afet yönetim sisteminin dönemleri birçok kaynakta yer aldığı şekli ile çalışmamızda incelenmiştir. Buna göre başlangıç dönemi olarak 1944 yılı öncesini belirtebiliriz. 1944-1958 yılları arasındaki dönemi Türkiye'deki afet yönetiminin artıları ve eksileriyle ele alınmaya çalışıldığı ikinci dönem olarak tespit edebiliriz. Üçüncü dönem olarak ise

hem mevzuat hem de idari anlamda dönüşümlerin yaşandığı 1959-1999 dönemi karşımıza çıkmaktadır. 1999 yılından başlayarak şu anda var olan afet yönetimi sistemini de içine alan dönem ise son dönem olarak kabul edilebilmektedir.

ABD'deki afet yönetim sisteminin ülkenin geniş bir yüzölçümüne sahip olması ve bununla birlikte federe devletlerden oluşan bir federal yapıda bulunması bakımından karmaşık bir görünüm sergilediği düşünülmektedir. Ancak ABD'deki afet yönetim sisteminin tüm bu dezavantajlarına rağmen son derece pratik bir görev dağılımını içeren ve mevzuat açısından da çok yalın bir yapı oluşturduğu görülmektedir. Çalışmamızda ABD'deki afet yönetim sistemi incelenirken daha önce ele aldığımız Türkiye'deki afet yönetim sistemini dönemlere ayırırken kullandığımızdan farklı bir yol izlenmiştir. Burada dönemlerin belirlenmesinde belli tarih aralıkları değil yaşanan büyük afetler belirleyici olmuştur. Bu bağlamda ABD'deki afet yönetim sistemindeki değişiklikleri 1992 yılında yaşanan Andrew Kasırgası, 2001 yılında yaşanan 11 Eylül terör eylemleri, 2005 yılında yaşanan Katrina Kasırgası, 2012 yılında yaşanan Sandy Kasırgası ve günümüzdeki afet yönetim sistemi temel alınarak incelenmeye çalışılmıştır.

Bu iki ülkenin afet yönetim sistemlerindeki dönüşümleri incelememizdeki temel amaç, ülkelerin afet konusunda dünden bugüne yaşadıkları dönüşümün kullandıkları sistemlerin benzerlik ve farklılık gösteren taraflarını ortaya koymaktır. Bu bağlamda, çalışmamızın sonuç bölümünde yapmış olduğumuz AFAD ile FEMA karşılaştırılmasında değindiğimiz üzere AFAD'ın FEMA'dan esinlenerek Türkiye'deki afet yönetiminde tek yetkili kurum olarak başbakanlığa bağlı kurulduğu anlaşılmaktadır. AFAD'ın kurumsal yapılanmasını incelediğimiz bölümde ise AFAD'da oluşturulan alt birimlerin FEMA'nın alt birimleri ile benzerlikler gösterdiği söylenebilir. Türkiye'deki afet yönetiminde farklı kurumların birden çok sorumluluğu olmakla birlikte bu kurumların birbiri ile afet anında iletişimini ve koordinasyonunu sağlayacak bir üst kurumun olmayışı ve bu sorunun başbakanlık nezdinde oluşturulan geçici kriz merkezleri ile çözümlenemeyişi, Türkiye'yi afet yönetiminde tek bir yetkili kuruma sahip olma isteğine yöneltmiştir. Bu çerçevede, dünyadaki en iyi örneklerden olan ABD'deki afet yönetiminden sorumlu FEMA örnek alınmıştır. Bununla birlikte Türkiye'de afet yönetimi alanında mevzuat değişikliklerinde de aynı etkileşimin yaşandığı düşünülmektedir. Son zamanlarda Türkiye'nin yaygın ulaşım ağına sahip gelişmiş

illerinde ve bölgelerinde afet lojistik merkezlerinin oluşturulmuş olması FEMA'nın eyalet merkezlerinde kurduğu sistemden etkilenildiğini göstermektedir. Tüm bu benzerlikler sonucunda iki paragraf öncede belirttiğimiz üzere AFAD, Türkiye'de afet yönetiminde yaşanan aksaklıklara binaen FEMA örnek alınarak oluşturulan afetten sorumlu en yetkili kurum olduğu görülmektedir.

Bu benzerliklerin yanı sıra Türkiye'de son zamanlarda yaşanan afet olaylarında AFAD'ın olaylara müdahil olması ve merkez-yerel kıyaslaması bakımından merkezi bir yapıda olduğu söylenebilir. FEMA'da ise merkez-yerel arasındaki afete müdahil olma konusunda yerelin daha önemli olduğu görülebilmektedir. Örnek olarak ABD'deki bir eyalette yaşanan afet olayında o eyaletin valisinin federal devletin başı olan başkandan yardım istemediği takdirde FEMA o eyaletteki afete müdahil olamamaktadır. Bu süreç Türkiye'deki afetler bakımından daha farklıdır. Bir ilde yaşanan afet olayında o ilin valisinin veya belediye başkanının yardım isteyip istemediği sorulmadan olaya AFAD'ın ve üst düzey yetkililer olarak bakanların olay yerine müdahil olarak afet yönetimine aktif olarak katıldıkları gözlenmektedir. Bu özelliğin Türkiye'deki kurumların merkezi yapısından ve reklamını yapan kurumun daha aktif çalıştığı algısından kaynaklandığı düşünülmektedir.

AFAD'ın FEMA'nın benimsediği "Her afet yereldir." ilkesinin dışına çıkarak üstlenmesi gereken en önemli sorumluluk olan koordinasyon dışında sorumluluklar olarak, afet yönetimi ile ilgili her türlü görevi üstlendiği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de yerel idarelerin afet konusunda hem ekipman açısından hem de merkezi yapılanmadan dolayı bilgi ve becerisinin gelişmediği görülmektedir. Aynı süreç ABD'de ise çok farklıdır, ABD'nin en büyük kenti olan New York'un sahip olduğu afetlere müdahale ekibinin birçok ülkenin afet yönetim ekibinden daha etkili olduğu söylenebilir.

Türkiye'deki afet yönetim sisteminin günümüzdeki en yetkili kurumu olan AFAD'ın ABD'deki federal afet yönetiminden yani FEMA'dan esinlendiği düşüncemiz ve bu esinlenmenin birebir aynı olarak değil de Türkiye'nin merkezi idare ağırlıklı yapılanması ile yerel idareye (tezimizdeki yerel idare olarak kastımız merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olan valilik, kaymakamlık ve diğer yerel idareleri kapsamaktadır)

daha az yetki vermesinin afetlerdeki yerel müdahaleyi olumsuz etkilediği düşüncesi tezimizin ortaya çıkmasının sebebi olmuştur.

Bu düşünceden hareketle tezimizin birinci bölümünde afet nedir, afet yönetimi nedir, afet yönetiminin aşamaları, coğrafi bilgi sistemi ve afet çeşitleri gibi afetle ilgili temel kavramlar açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde ise ABD'deki afet yönetimi sisteminin tarihsel gelişimi, afet yönetiminin genel özellikleri, afet yönetim sisteminin taşra (eyalet örgütlenmeleri) ve merkez örgütlenmesinden bahsedilerek FEMA'nın yapısı incelenmiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye'nin afet yönetim sisteminin mevzuatsal ve idari değişiklikleri ele alınmış, Türkiye'deki merkezi yapılanma olan AFAD'ın yapısı ile taşra teşkilatı ele alınmıştır. Sonuç ve değerlendirme kısmında ise çalışmamızın ana sorunsalını oluşturan AFAD ile FEMA karşılaştırılması yapılarak AFAD'ın kurulma süreci ve sonrasında FEMA'yı rol model olarak benimsediğinden bahsederek AFAD'ın, FEMA'dan farklı olarak afetlerde koordinasyondan daha çok rol üstlenerek yerel idarelerin afet yönetiminde aktif rol alamamasına neden olduğu tartışılmıştır.

Çalışmanın İçeriği

Çalışmamızın birinci bölümde afet yönetimi ile ilgili kavramların açıklaması yapılmıştır. İkinci bölümde ABD'deki afet yönetiminin tarihsel gelişimini ve günümüzdeki durumunu ele aldık. Üçüncü bölümde ise Türkiye'deki afet yönetiminin tarihsel gelişimini ve günümüzdeki durumunu inceledik. Bu bağlamda, sonuç ve değerlendirme bölümünde iki ülkenin afet yönetiminin karşılaştırılmasını yaptık.

Çalışmanın Önemi

Türkiye'de tarih boyunca meydana gelen afetler çok sayıda can ve mal kayıplarına neden olmuş ve bu sorunlar ülkemizin kalkınmasını da olumsuz yönde etkilemiştir. Afetlerin ne zaman ve nerede olacağı bilinmediğinden afet gerçekleştiğinde ülkeler ve insanlar afetlere hazırlıksız yakalanabilmektedirler. Yaşanan bu afetlerden sonra her ülke kendi afet yönetim sisteminin aksaklıklarını giderebilmek açısından birçok yenilik yapmışlardır. Bu çerçevede, ülkelerde yapılan yenilikler incelendiğinde genellikle gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemlerinin örnek alındığı ve afet yönetimindeki aksaklıklarının minimuma indirmesinin hedeflendiği görülmüştür. Bu düşünce ile

Türkiye’deki afet yönetim sisteminin aksaklıkları dünyadaki iyi afet yönetim sistemleri örnek alınarak giderilmesinin önemi vurgulanmıştır.

Çalışmanın Amacı

Türkiye’deki afet yönetim sisteminin yapılanmasındaki sorunsallar ortaya konularak bu sorunsalların dünyadaki afet yönetim sistemlerinin örnek alınarak çözümlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, ABD gibi büyük toprak parçasına sahip ve birçok federe devletin birleşmesinden oluşmuş federal devletin afet yönetim kurumu olan FEMA örnek alınarak kurulan AFAD’ın yapısında tespit edilen “merkezileşme ve her görevi üstlenme” olgusundan vazgeçilerek FEMA gibi “Her afet yereldir.” ilkesi çerçevesinde afet yönetiminin ele alınması amaçlanmıştır.

Çalışmanın Yöntemi

Kavramsal olarak afet, afet yönetimi ve afet yönetiminin aşamaları, ulusal afet yönetim sistemine ilişkin süreçler, ABD’deki afet yönetimi sisteminin tarihsel gelişimi ve günümüzdeki yapısı ile, Türkiye’deki afet yönetiminin tarihsel gelişimi ve günümüzdeki yapısı üzerine ilgili kaleme alınmış kitap, makale, bildiri, tez, internet kaynaklı makaleler ve konu ile ilgili muhtelif dokümanlar incelenmiştir.

BÖLÜM 1: AFET KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Afet Kavramının Tanımı ve Türleri

1.1.1 Afet Kavramının Tanımı

Afet kavramını açıklamak adına birçok tanım yapılmakla birlikte gerek ülkemizde gerekse dünyada herkes tarafından kabul edilen genel bir afet tanımının olmadığı görülmüştür. Afet tanımlarında görülen bu çeşitlilik, afetin algılanış biçimindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır (Laçiner ve Yavuz, 2013: 115). Bu sebeple çalışmamızda birçok afet tanımına yer vermek suretiyle afet kavramının farklı yönlerini aktarmaya çalıştık.

Afet kelimesi dilimize Arapçadan geçmiş bir kelimedir. TDK'de afet“çeşitli doğa olaylarının sebep olduğu yıkım ve kıran” şeklinde tanımlanmaktadır. Tarihte farklı toplumların farklı biçimlerde maruz kaldığı birçok doğal, teknolojik veya insan kaynaklı afetler yer almaktadır (<http://www.tdk.gov.tr>).

UNDISR'nin kabul ettiği tanımına göre afet: Bir toplumun kendi kaynaklarını kullanarak başa çıkamadığı, toplumun işleyişini ciddi şekilde bozan ve insan, malzeme, ekonomik ve çevresel kayıplara yol açan doğal ve insan kaynaklı veya teknolojik olaylardır (<http://www.unisdr.org>).

Diğer bir ifade ile afet, meydana geldiği bölgedeki birçok kurum ve kuruluşun koordineli bir biçimde görev almasını gerektiren ve insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar meydana getiren, normal yaşamı ve insan aktivitelerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplumlara veya insan topluluklarını etkileyen doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olaylar şeklinde ifade edilebilmektedir (Erkal ve Değerliyurt, 2009: 149).

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'da afet: 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 olaylar şeklinde tanımlanmıştır (<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>).

Yukarıdaki tanımlara ve diğer tanımlamalara bakarak;doğal, teknolojik veya insan kökenli bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için, insan toplulukları ve insan yerleşkeleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi, ekonomik ve mali kayıplara yol açması, bu kayıpların yerel imkan ve kaynaklarla üstesinden gelinememesi ve insan faaliyetlerini bozarak veya kesintiye uğratarak bir veya birçok yerleşme birimini etkilemesi gerekmektedir. Başka bir deyişle afette bir olayın kendisi değil, doğurduğu sonuçlar önemli olabilmektedir (Ergünay,2009: 3). Kimsenin yaşamadığı bir adayı etkileyen tsunami veya hiçbir insanın yaşamadığı bir coğrafi alanda oluşan deprem afet niteliği taşımaz. Olay mutlaka insanları ekonomik, psikolojik, sosyal yönlerden olumsuz anlamda etkileyebilmelidir (Ceber,2005:6).

Yukarıda aktardığımız tanımlara göre afetin büyüklük ve etkilerinde belirleyici olan birden çok faktör vardır. Büyüklüğe etki eden faktörler:

- Afetin fiziksel büyüklüğü,
- Afetin yerleşme alanlarına olan uzaklığı,
- Fakirlik ve az gelişmişlik,
- Hızlı nüfus artışı,
- Tehlike yaşanabilecek bölgelerdeki hızlı ve denetimsiz şehirleşme ve sanayileşme,
- Ormanların ve çevrenin tahribi veya yanlış kullanımı,
- Bilgisizlik ve eğitim eksikliği,
- Toplumun afet olaylarına karşı önceden alabildiği koruyucu, önleyici ve risk azaltıcı önlemlerin ulaşabildiği düzey olarak sıralayabiliriz (Ergünay, 2009: 3).

Örnek olarak 26 Mart 2012’de Güney Amerika ülkesi olan Şili’de meydana gelen 7,2 şiddetindeki depremde can kaybı yaşanmamış ve deprem az hasarla atlatılmışken, (<http://www.ntvmsnbc.com>) ülkemizde 17 Ağustos 1999 tarihinde gerçekleşen7,2 şiddetindeki Marmara depreminde ise 17.480 kişi ölmüş ve bunun yanı sıra çok büyük maddi hasar meydana gelmiştir(<http://www.haberturk.com>). Bu bağlamda Şili’deki deprem ile Marmara’daki depremin aynı şiddette olmasına karşın aynı can ve mal

kaybına sebebiyet vermemesi yukarıdaki afetin büyüklüğüne etki eden faktörlerin depremlerin sonuçları üzerindeki etkisini göstermektedir.

Bahsi geçen faktörlerde fiziksel büyüklük ve yerleşim alanlarına uzaklık dışında kalanlar insan kaynaklı faktörlerdir. Bu bağlamda insan faaliyetleri afetlerin büyüklük ve etkilerinde etkin rol oynayabilmektedir (Ceber, 2005: 8).

1.1.2 Afet Türleri

Afetin tanımlarında görülen farklılıklar afet türlerinin sınıflandırılmasında da farklı yaklaşımlar ortaya çıkarmıştır. Afetler nedenlerine göre doğal afetler ve yapay afetler diye ikiye ayrılabilir. Ortaya çıkış biçimlerine göre de ani gelişen afetler ve sürekli afetler olarak ikiye ayrılabilir. Diğer bir sınıflandırmaya göre de afet; doğal afetler ve insan kaynaklı yani teknolojik afetler diye ayrıma tabi tutulabilmektedirler (Özel, 2013: 15). Biz bu çalışmamızda afetleri, doğal afetler ve insan kaynaklı yani teknolojik afetler diye ele alıp inceleyeceğiz.

1.1.2.1 Doğal Afetler

Doğal afetler: Tabiat kaynaklı insan ve diğer canlılar için hayati tehlikeler doğuran olaylar bütünüdür. Türkçe’ de afet, doğal afet, felaket kelimeleriyle karşılık bulurken doğal afetler, İngilizce ’de ise disaster, natural disaster, natural hazard, catosrophe kelimeleriyle ifade edilmektedir (Gündüz, 2008: 34).

Doğal afetler, olumsuz iklim şartları ve yer kabuğunun kırılmaları sonucu oluşan toplumun can ve mal kaybına sebep olan doğa olaylarıdır. Diğer bir ifade ile dünyada devam eden doğa olayları, insan hayatını önemli ölçüde etkilediğinden dolayı doğal afet olarak isimlendirilirler (Kadioğlu, 2008: 5).

Doğal afetler, çok kısa zamanda meydana gelen ve çok fazla can ve mal kayıplarına yol açan tabiat olaylarıdır. Ayrıca doğal afetler başladıktan sonra insanlar tarafından engellenemez (Özey, 2006: 1).

İnsanlar veya tüm canlılar üzerinde fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran normal yaşamı ve insan faaliyetlerini tamamen durdurmak veya kesintiye uğratmak suretiyle olumsuz etkileyen doğal olaylar şeklinde de tanımlanabilir (Soygüzel, 2002:

17). Bu bağlamda doğal afetleri şu şekilde sıralandırabiliriz; deprem, volkan, tsunami, heyelan, sel, çığ, don, kar fırtınası, dolu vb.

Dünyada periyodik olarak her sene, doğal afet olarak isimlendirilen yüz binlerce doğa olayı meydana gelmekte ve yine her yıl ortalama 130 bin kişi doğal afetler nedeniyle yaşamını yitirmektedir. Ortalama 138 milyon civarında insan ise barınma, yiyecek, giyecek ve tıbbi yardıma gereksinim duymaktadır (Şahin ve Sipahioğlu, 2003:9).

Ülkemizde dünyadaki konumu bakımından doğal afetlere çok müsait bir bölgede yer almaktadır. Bunun sonucunda da ülkemizde birçok doğal afet yaşanmış ve halen yaşanmaktadır. Türkiye’de son 70 yılda çeşitli doğal afetler nedeni ile hasar gören konut sayısı 600.000 dolayındadır. Bu toplamın %66’sı depremlerden; %15’i su baskınlarından, %10’u yer kaymalarından, %7’si kaya düşmelerinden ve %2’si olumsuz hava koşulları ve çığ düşmelerinden kaynaklıdır (Barış ve Erkan, 2007: 251).

Ülkemizde yaşanan doğal afetler içinde deprem, en fazla can ve mal kaybına sebep olduğu için doğal afetler içinde en önemli olanıdır. Coğrafi konumu itibarıyla Türkiye’nin büyük bölümü deprem kuşağında yer almaktadır: Yerleşim yerlerinin ve nüfusun çoğu da burada ikamet etmektedir. 1990 nüfus sayımından elde edilen verilere göre Türkiye nüfusunun %44’ü birinci derece, %26’sı ikinci derece, %15’i üçüncü derece, %13’ü dördüncü derece ve %2’si beşinci derece deprem bölgesinde yaşamaktadır. Bu bilgiler sonucunda görülmektedir ki nüfusun %98’i çeşitli derecelerde deprem tehlikesi altında yaşamaktadır (Genç, 2007: 205).

Doğal afetler, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri oranında farklı sonuçlar ortaya koyabilmektedir. Örnek olarak, 2 Mayıs 2014 günü Afganistan’da meydana gelen toprak kayması 300 evin toprak altında kalmasıyla, 2000 kişinin kaybolmasıyla ve 400 kişinin ölmesiyle sonuçlanmıştır (<http://www.aksam.com.tr>).

24 Mart 2014 tarihinde ABD’de meydana gelen toprak kayması ise 4 kişinin ölmesi, 18 kişinin kaybolması, 7 kişinin yaralanması, sonuçlanmıştır (<http://www.ntvmsnbc.com>).

Bu bağlamda olaylar arasında yerleşim yerlerine yakınlık ve olayın büyüklüğü arasında farklar olsa bile yaşanan kayıplar arasında da fark aşırı derecedir. ABD’nin göreceli olarak Afganistan’dan daha dayanıklı yerleşim alanlarına ve arama ve kurtarma

faaliyetlerine sahip olması doğal afetin daha az can ve mal kaybına sebep olmasını sağlamıştır.

Doğal afetlerin önceden tahmin edilebilmesi için çalışmalar yapılmakta ve önceden izleme ve erken uyarılarla zararları en aza indirilebilmesi hedeflenmektedir. Yapılan bu çalışmaların doğal afetin oluşumuna etkisi olmasa bile sonuçlarını minimize etmekte, doğal afetin daha fazla can ve mal kaybına sebep olmasını engellemektedir. Bu bağlamda ülkemizde ve dünyada bu faaliyetler teşvik edilmekte olup doğal afetlerin önceden tahmin edilebilmesinin imkanlarını artırmaktadır.

1.1.2.2 Teknolojik veya İnsan Kaynaklı Afetler

Bilimdeki gelişmeler, teknolojinin günlük yasama daha fazla girmesini sağlamış, bu durum insan yaşamını giderek kolaylaştırırken başka bir sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Bu da teknolojik ve insan kaynaklı afetler sebebi ile can ve mal kaybının artmasıdır (Şengün, 2007: 60).

İnsan veya teknolojik kaynaklı afetler: Doğa ile aralarında bir neden sonuç ilişkisi kurulamayan ve doğrudan insan ve teknoloji faktörlerine bağlı olarak gelişen afetlerdir (Yılmaz, 2003: 28).Diğer bir ifade ile insanların teknolojik faaliyeti neticesinde ortaya çıkan olumsuz nitelikli olaylara verilen genel isimdir. Bu içerikte nükleer santral kazaları, toksik, patlayıcı, yanıcı ve tehlikeli kimyasal maddeler üreten fabrika ve depolarda meydana gelen yangın ve kazalar, tehlikeli madde taşıyan, gemi, tren ve karayolu araçlarının kazaları ile uçak kazaları sayılabilir (Ergünay, Gülkan ve Güler, 2008: 301-330).

Teknolojik ve insan kaynaklı afetlerin bir özelliği de gerçekleştiği ülke veya bölge dışındaki diğer ülke ve bölgeleri etkilemesidir. Teknolojiyi daha fazla kullanan ülkelerin ürettiği kirlilik,ülke aşırı sularla diğer ülkelerin toprak ve denizine aktarılmakta nükleer teknolojinin faydalarından yararlanan ülkelerin meydana getirdiği kazalar sonucunda ise diğer pek çok ilgisiz ülke riskle yüz yüze gelebilmektedir (Gündüz, 2008: 37). Bu bağlamda 1986 yılında Ukrayna'da bulunan Çernobil nükleer santralinde meydana gelen sızma hem ülkemiz hem de Karadeniz'e sınırı olan birçok bölgeyi etkilemiştir.

Teknolojik ve insan kaynaklı afetlerin başka bir özelliği de olumsuz etkilerini doğal afetlere göre daha uzun zaman içinde göstermesidir. Çernobil nükleer santralinin yol açtığı radyoaktif sızmanın ne kadar insanı etkilediği tam olarak bilinmemektedir. Ülkemizde en çok etkilenen bölge olan Karadeniz’de, olayın üstünden çok zaman geçmesine rağmen kanser hastalığından ölenlerin çoğunda Çernobil kazasının yol açtığı radyoaktif sızıntının etkisinin olduğu iddia edilmektedir. Çernobil nükleer afetinin etkileri, Karadeniz’e kıyısı bulunan ülkelerde ve ülkemizin Karadeniz bölgesinde hala görölmektedir.

Ülkemizde, meydana gelen teknolojik veya insan kaynaklı afetlerin en başında trafik kazaları gelmektedir. Trafik kazalarında meydana gelen ölümler terörde verilen kayıplardan çok daha fazladır. Türkiye’de nerdeyse her gün ölümlü bir trafik kazası olayı yaşanmaktadır. 2013 yılında meydana gelen kazalarda 2.555 ölümlü trafik kazası, 2012 yılında meydana gelen kazalarda ise 3.750 ölümlü trafik kazası yaşanmıştır (<http://www.kgm.gov.tr>).

Türkiye’de, bazı afetlere ilişkin sorumluluk kanunen AFAD Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığında iken; teknolojik afetler arasında yer alan nükleer kazalar ile ilgili sorumluluk ise; Türkiye Atom Enerjisi Kurumundadır. Orman yangınlarındaki sorumluluk Çevre ve Orman Bakanlığına, salgın hastalıklar konusundaki sorumluluk Sağlık Bakanlığına verilmiştir. Başka bir deyişle, ülkemizde afetler konusunda, merkezi hükümette sorumlu ve görevli idari makamlar çeşitlilik arz etmektedir. Öte taraftan, çoğu uluslararası dokümanda ve uluslararası örgütlerde afet olarak tanımlanan kuraklık, hortum, sıcak hava dalgaları, kimyasal ve nükleer serpintiler, asit yağışları, uçak, demiryolu, gemi kazaları gibi afetler ülkemizde herhangi bir idarenin direkt sorumluluğu altına verilmemiş ve bu konuda herhangi bir yasal mevzuat kapsamında ele alınmamıştır (Kadıoğlu, 2008: 6).

1.2 Afet Yönetimi ve Aşamaları

1.2.1 Afet Yönetiminin Tanımı

Daha önceki bölümümüzde afeti: Bir toplumun kendi kaynaklarını kullanarak başa çıkamadığı, toplumun işleyişini ciddi şekilde bozan ve insan, malzeme, ekonomik ve çevresel kayıplara yol açan doğal ve insan kaynaklı veya teknolojik olaylardır diye

tanımlamıştık. Yönetim kavramı ise, genel anlamda, önceden belirlenmiş bir gayenin gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarını ve örgütler kurarak önceden belirlenen amacı gerçekleştirme çalışmalarını ifade eder (Gözübüyük, 2005: 1).

Bu bağlamda Afet yönetimi, afet sonucu doğabilecek doğal ve insan veya teknolojik olayların önlenmesi veya olası kayıplarının azaltılması amacıyla toplumun tümünü kapsayacak şekilde planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi, gerekli mevzuat ve kurumsal yapıların oluşturulması veya yeniden düzenlenmesi ve etkin ve verimli bir uygulamanın sağlanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, kaynaklarının bu ortak amaçlar doğrultusunda yönetilmesini gerektiren bir kavramdır (Ergünay, 2008: 100).

En geniş tanımıyla afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve kayıpların en aza indirilebilmesi için, afet öncesi, afet sırasında ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, yönetsel ve yasal çalışmaları belirleyen ve bu düzenlemelerin hayata geçmesini sağlayan, bir afet olayı karşısında etkili bir uygulama yapabilen ve her afet olayından elde edilen deneyimler ışığında mevcut sistemi geliştirebilen bir yönetim yaklaşımı ve uzmanlık gerektiren bir alandır (Özel, 2013: 16).

Afet yönetimi disiplinler arasında farklı ifade edilebilmektedir. Örnek olarak yönetim bilimleri açısından bakıldığında, yönetim bilgi sistemleri, kaynak kullanım metotları, yöneylem araştırması, proje yönetimi ve planlaması bunun ayrılmaz parçalarından sayılabilirler. İşin yer bilimleri bakışı ise, bölge planlama ve önceden tahminler konusunda meteoroloji, coğrafi bilgi sistemleri, uzay teknolojisi, topografya gibi konuları içine alabilmektedir. İnşaat mühendisliği ise fiziki çevrenin afet tesirlerine karşı rasyonel dizaynı, zararların kabul edilebilir düzeyde tutulması gibi klasik uğraşı alanlarının yanı sıra yukarıda sayılan diğer disiplinlerle karşılıklı etkileşme içinde ve uyum sağlamak zorunda kalabilmektedir (Öner,2010: 62).

Afet yönetimi süreklilik arz eden dinamik bir yönetim biçimidir. Afet olgusunun büyüklüğü ve çeşidi ile orantılı olarak afet yönetimi kavramının da oluşan duruma göre şekil aldığı söylenebilir (Akyel,2007: 32).

1.2.2 Afet Yönetimi Aşamaları

Afet yönetimi, birbiri ile ilişki ve etkileşim içerisinde olan farklı aşamalardan oluşmaktadır. Çalışmamızda bu aşamaları, zarar azaltma, hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden inşa olmak üzere beş aşamada inceledik.

1.2.2.1 Zarar Azaltma Aşaması

Afet yönetim aşamalarının ilk aşaması olan zarar azaltma aşaması, afetlerde meydana gelebilecek can ve mal kayıplarının en aza indirilmesi için gerekli önlemlerin alındığı dönemi ifade etmektedir.

Zarar azaltma aşaması; tam olarak iyileştirme ve yeniden yapım aşamasındaki çalışmalarla birlikte başlar ve yeni bir afet olana kadar devam eder. Bu aşamada yürütülen çalışmalar ülke, bölge ve şehir ölçeğinde olmak üzere çok geniş bir uygulama alanına sahiptir. Sosyal, ekonomik ve toplumsal yaşamda can ve mal kayıplarına yol açabilecek bir afet meydana gelmeden afet riskinin önlenmesi veya zararın minimize edilmesi amacı ile çeşitli faaliyet ve çalışmalar gerekmektedir (Şengün,2007: 168).

Zarar azaltma aşamasında şu çalışmalar yapılmalıdır:

- Afetlerle ilgili yasal mevzuatın gözden geçirilmesi ve ihtiyaç halinde yeniden düzenlenmesi,
- Afet riski taşıyan bölgelerin tespit edilmesi ve gereken önlemlerin alınması,
- Ülke, bölge ve şehir düzeyinde afetlere karşı uygulanacak afet müdahale sistemlerinin oluşturulması (Gündüz, 2011: 24),
- Afet riski taşıyan her şehir veya bölgede kent bilgi sistemleri ve coğrafi bilgi sistemlerinin oluşturulması,
- Afet sonrasında insanların zararlarını karşılanması için etkin bir sigorta sisteminin kurulması,
- Afetlerin önceden tahmin edilebilmesi için gereken erken uyarı ve kontrol sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi,

- Vatandaşların afetlere karşı eğitilmesi ve bilgilendirilme çalışmaları yapılması gibi faaliyet ve çalışmalar, zarar azaltma aşamasında yapılması gereken faaliyetler olarak sayılabilir (Çakır,2007: 24).

Yukarıdaki çalışmalar birçok kurum ve kuruluşu ilgilendirdiği için kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun üst düzeyde olması gerekmektedir. Bununla birlikte zarar azaltma aşaması uzun bir dönemi kapsadığı için çalışmaların süreklilik arz etmesi gerekmektedir. Eğer bu aşamadaki yapılması gereken çalışmalar gerekli özen ve düzen içinde yapılırsa diğer aşamalar olan hazırlık, iyileştirme ve yeniden inşa çalışmaları daha kolay bir şekilde yapılabilecektir.

1.2.2.2 Hazırlık Aşaması

Afet yönetiminin ikinci aşaması olan hazırlık aşamasında yapılması gereken çalışmaların ana hedefi kişi ve kurumları koordinasyon yolu ile afetlere müdahaleye yönelik hazırlama ve eğitme faaliyetlerini kapsamaktadır (AFAD,2013-2017 stratejik planı).

Bu aşama; müdahale için gerekli hazırlıkların planlandığı ve gerekli mekanizmaların kurulmasının sağlandığı, bu mekanizmaların en önemlileri olan erken uyarı ve ikaz sistemlerinin kurulduğu, tahliye ve acil operasyon yönetiminin planlandığı, afet ve tahliye planlarının yapıldığı bir evredir (Kaya, 2013: 53).

Önceden hazırlıklı olmakla hedeflenen, tehlike veya afet anında ve sonrasında karşılaşılabilecek olan can ve mal kayıplarından en az düzeyde etkilenilmesini sağlamaktır. Afete hazırlık için harcanan her bir paranın, felakete bağlı olarak karşılaşılabilecek olan yedi kat kaybı önlediği tahmin edilmektedir (Gündüz, 2008: 42). Bu bağlamda afete karşı önceden alınan önlemler için harcanan paraların aslında ekonomi için bir kazanç olduğu söylenebilir.

Bu aşamada yapılması gerekenleri şöyle sıralayabiliriz:

- Afet ve acil durumlara yönelik halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları,
- Acil yardım ve lojistik hizmet planları,

- Çeşitli gruplara yönelik afet ve acil durum planları,
- Bilgi, haberleşme, tahmin ve erken uyarı sistemleri,
- Risk haritaları,
- Kaynak yönetim sistemi,
- Araştırma ve geliştirme faaliyetleri,
- Müdahale ekiplerinin oluşturulması ve eğitimi,
- Afetlerin çeşitlerine göre tatbikatlar,
- Afetlere karşı uluslararası işbirlikleri,
- Sigorta hizmetlerinin yaygınlaştırılması için gerekli çalışmaların yapılması,
- STK'lerin afetlere yönelik hizmet standartlarına uygunluğu,
- Afet acil durum yönetim merkezlerinin, ortak haberleşme ve bilgi sistemlerinin uyumlaştırılması diye sıralayabiliriz (AFAD, 2013-2017 stratejik planı).

Sıraladığımız maddeleri detaylı incelediğimizde esas amacın afetin yıkıcı etkileri olan can ve mal kaybını azaltmak olduğu görülmektedir. Bu çerçevede hazırlık aşamasında yapılacak faaliyetler, koruyucu, uzun ve kısa süreli birçok faaliyeti de içerdiği için, zarar azaltma evresinde belirtilen faaliyetlerle iç içe geçmiş durumundadır (Ergünay,1996: 263).

1.2.2.3 Acil Müdahale Aşaması

Acil müdahale aşaması afet meydana geldikten hemen sonraki aşamayı ifade eder. Bu aşama, kurum ve kuruluşlar tarafından afet sonrası durumu kontrol altına alabilmek için yapılan çalışmalar olarak ifade edilebilir (Özel, 2013: 19).

Bu çalışmalar afet yaşanan ildeki veya bölgedeki durumun daha kötüye gitmesinin önüne geçmek ve kurtarma faaliyetini gerçekleştirmek için gerekli olan tüm eylemleri içerir. Bunlar arasında insanların hayatını kurtarmak, afete maruz kalan halkın acısını azaltmak, ilk yardım ve tedavi faaliyetleri, giyecek yiyecek yardımları, acil durum

haberleşmesi gibi eylemler sayılabilir(Fişek ve Kabasakal,2008: 15). Acil Müdahale aşaması, afetin büyüklüğüne göre en fazla bir- iki aylık dönem içindeki çalışmaları kapsamaktadır (Ergünay,2002: 7).

Acil müdahale aşamasında başarılı olunabilmesi için afet öncesindeki aşamalar olan zarar azaltma ve hazırlık aşamasındaki faaliyetlerin iyi bir şekilde tamamlanması gerekmektedir. Bir başka deyişle afet anında gerek duyulan acil yardım, kurtarma ve geçici barındırmalarda başarılı ve etkili olmanın tek şartı, önceden afet konusunda iyi hazırlanmış ve örgütlenmiş olmaktır. Bu bağlamda, bir afetten sonraki uygulamaların etkinliği, afetten önce yapılması gereken çalışmaların sürekliliği ve kapsamıyla ilgilidir (Babüroğlu,1998: 74).

Acil müdahale aşamasında, ilk önce hasarlı binalar, can ve mal kayıpları tespit edilmeli, afet bölgesine gerekli insani ve teknik yardım ulaştırılmalıdır. Bu yardımların afet bölgesine ulaşabilmesi ve koordinasyonun sağlanabilmesi için haberleşme ve ulaşımın kesintisiz bir şekilde sağlanması gerekmektedir. Haberleşme ve bilgi akışı sağlandıktan sonra afet bölgesine gelecek insani ve teknik yardımın tek elden koordinasyonu gerçekleştirilmelidir (Özel,2013: 19).

Bu aşamada yapılacak bütün faaliyetler devletin ve gönüllü kuruluşların tüm güç ve kaynaklarının en hızlı şekilde ve etkili yöntemlerle afet alanında kullanılmasını amaçlandığından çok iyi bir koordinasyon gerektirmekte ve olağanüstü koşullarda uygulanması zorunluluğu, olağanüstü hazırlık, yetki ve sorumluluklara ihtiyaç duyabilmektedir (Ergünay, 2009: 8).

Acil müdahale aşamasında kamuoyunun ve medyanın doğru bir şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu konuda ülkemizde afet anında hemen haber yapabilmek için yanlış bilgiler kamuoyuna sunulabilmektedir. Örnek olarak 13 Mayıs 2014 tarihinde Balıkesir'in Soma ilçesinde özel bir işletmeye ait kömür ocağında çıkan yangının ilk saatlerinde haber kanallarında ve sosyal medyada birçok yetkisiz kişinin açıklamaları yer almıştır. Aslında bu konuda açıklama yapabilecek yetkili kişiler yasa ile belirlenmiştir. Bu konuda açıklama yapacak kişi o ilin valisi veya valinin görevlendireceği kişidir. Maden yangın afeti ile ilgili olarak daha sonra olaya intikal eden Enerji Bakanı Taner Yıldız'ın basın açıklamalarını bizzat kendisi yapması bilgi

akışının düzene girmesini sağlamış ve olayın ilk anındaki bilgi kirliliğini ortadan kaldırmıştır.

1.2.2.4 İyileştirme Aşaması

İyileştirme aşaması, afete uğrayan toplumun yaşam koşullarını yeniden düzenlemek amacıyla, olası afet risklerini azaltmak için sistemli bir teşvik ve gerekli düzenlemeleri yapmak için alınan kararlar ve çalışmaların tümü şeklinde açıklanabilir (Gökçe ve Tetik, 2012: 32).

Bu aşamada öncelikli olarak afete uğrayan yerleşimlerin haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, daimi iskân, ekonomik ve sosyal aktiviteler vb. gibi hayati ihtiyaçlarının en kısa süre içerisinde karşılanması gerekmektedir.

Bu çerçevede:

- Afet ve acil durum sonrası afetzedelerin hayatlarının normale dönmesini sağlayıcı tedbirler,
- Güvenli alan seçimi,
- Barınma imkanlarının oluşturulması,
- Afete maruz kalan yerlerin imar, plan, proje düzenlemeleri,
- Afet sonrası yeniden ve güvenli yapılaşma gibi önlemlerin alınması gerekmektedir (AFAD, 2013-2017 stratejik planı).

Afet ve acil durumunda yapılan arama-kurtarma ve müdahale aşamasından sonra afetzedelerin yeniden normal hayata dönmeleri sağlanmalıdır. Bu normale dönüş süresinin mümkün olduğunca kısa sürede gerçekleştirilmesi iyileştirme çalışmalarının başlıca amacıdır. Bir afetin oluşundan hemen sonra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak birkaç yıl sürebilen tüm faaliyetler iyileştirme aşamasının parçalarıdır (Gökçe ve Tetik, 2012: 32).

Afete müdahale edip zararlarının azaltılması sonrasında öncelikli olan asıl hedefin, zarara uğramış insan ve insan topluluklarının desteklenmesi olduğu kadar, yerel ekonomik canlılığın tekrar kazanılması, altyapının geliştirilmesi, sanayinin ve ticaretin

desteklenmesi, toplum eğitimi, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin sağlanarak toplumun muhtemel bir yeni afet karşısında daha güçlü kılınması olduğu anlaşılmaktadır (Akyel,2007: 36).

Bu aşamada en önemli ihtiyaç barınma ihtiyacıdır. Bu ihtiyacın afete uğramış bölgedeki insanlara en kısa zamanda sağlanması gerekmektedir. Barınma ihtiyacının kısa zamanda giderilmesi içinde genellikle geçici barınma imkanlarından olan çadır kentler, konteynır kentler ve prefabrik yapılar inşa edilmektedir (AFAD,2011: 28-34).

1.2.2.5 Yeniden İnşa Aşaması

Yeniden inşa aşaması, afetten etkilenen veya zarar gören insanların afetten önceki yaşam düzeylerinden daha ileri bir yaşam düzeyine getirilmesine yönelik uzun dönemli plan ve çalışmalar gerektiren bir aşamadır. Bu aşamada afetten etkilenerek yıkılan tüm kamu ve özel yapı ve tesislerin yeniden inşa edilmesi, ekonomik ve sosyal düzenin yeniden kurulması gibi kapsamlı çalışmaların yapılabilmesi gerekmektedir (Özel, 2013: 21).

Bu çerçevede:

- Büyük yıkım ve kayıpların olduğu alanlar ile olası afetlerde zarar görebilecek alanların dışında daha güvenli alanlarda kentleşme çalışmalarının yapılması,
- Afetler bakımından riskli bölgelerin özellikleri dikkate alınarak özel yerleşim planlarının geliştirilmesi,
- Sanayi kuruluşların yeniden inşasına uygun yerlerin tespit edilmesi, yeni kurulacak bu bölgelerin afet risk analizlerinin yapılması (Özel, 2013: 21),

Yeniden inşa aşamasının daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır.

Yeniden inşa aşamasında yukarıda bahsettiğimiz üzere en önemli konulardan biri yeniden yapılaşma sorunudur. Bu noktada da en çok üzerinde durulması gereken konu özel ve kamuya ait yapı hasarlarının belirlenmesidir. Hasar tespit çalışmaları, afetin sebep olduğu zararı tespit etmek ve afetin verdiği zararı düzeltmek için ne gerektiğini göstermesi açısından önemlidir.

Afet sonrası yapı hasarı belirlenirken hangi ölçüt kullanılırsa kullanılsın hasar gören yapının onarım durumu iki gruba ayrılabilir: Onarılabilen yapı, onarılamaz yapı. Burada onarılabilen yapıyı şöyle tanımlayabiliriz: Onarım maliyeti ekonomik anlamda makul seviyede kalan ve onarım sonrasında yeni bir afete dayanıklı hale getirilen yapılardır (Ceber,2005: 36).

Afete uğramış bölgelerde yapılması gereken diğer bir konuda anket çalışmasıdır. Anket çalışmasında afete uğramış insanların sosyo-ekonomik yapısının öğrenilmesi açısından pek çok yarar bulunmaktadır. Hem hasar tespit çalışması hem de insanların sosyo-ekonomik yapısını öğrenmek için yapılan anket çalışmaları gerek planlama gerekse yeniden inşa aşamasında için önemli veriler sağlayacaktır (Özel, 2013: 21).

1.3 Afet Kavramı ile İlişkili Diğer Kavramlar

1.3.1 Acil Durum Kavramı

Acil durum kavramı da literatürde farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Bir tanıma göre acil durum: “Önceden öngörülemeyen, ani olarak gelişen ve süratli bir şekilde müdahaleyi gerektiren olaylar bütünü” olarak ifade edilirken acil durum yönetim literatüründe “beklenmeyen ve öngörülmeleyen olaylar” şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir tanımda ise “Olumsuz etkilerini en aza indirmek için acil önlemler alınmasını gerektiren beklenmedik ve ani gelişen olay (Filiz,2007: 15).” şeklinde verilmektedir.

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere acil durum; beklenmedik bir şekilde gelişen doğal veya insan kaynaklı bir olayın afetten farklı olarak daha dar bir alanda ve daha az kayba yol açan bir durum olarak tanımlanabilir.

5902 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte afet ve acil durumla ilgili kavramsal ve uygulama açısından yeni bir bakış açısı ortaya çıkarmıştır. 5902 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinde 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 hali.” olarak tanımlanarak iki kavram arasında fark net bir şekilde ortaya konulmuştur (29.05.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

Kanunun tanımında da görüldüğü gibi, acil durumu afetten ayıran en önemli husus, afet olayının doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar ortaya çıkarma durumudur. Acil durumda yukarıda bahsedilen kayıplar doğrudan aranmamaktadır. Bununla birlikte acil durumlarda bazen ekonomik ve özellikle de sosyal kayıplar söz konusu olabilir. Acil durumda eğer doğrudan fiziksel, ekonomik ve sosyal zarar ve kayıplar oluşmuşsa, bu olay, tanıma göre, afet kapsamına girebilmektedir. Bu bağlamda, afet olayının gerçekleştiği her duruma acil durum da diyebiliriz. Ancak her acil durum, aynı zamanda bir afet olarak tanımlanamamaktadır(Özcan,2011: 12). Örnek olarak bir bölgede tek bir evde yaşanan yangın olayı bir acil durumken, o bölgedeki tüm evlerdeki yangın bir afet niteliğindedir.

1.3.2 Coğrafi Bilgi Sistemi

Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS), İngilizce Geographical Information Systems (GIS) ifadesinin Türkçe 'ye çevrilmiş hali olup, kullanım alanı açısından pek çok disiplinin kendisinden faydalanması münasebetiyle, bu kavramın değişik tanımlamalarının varlığı bilinmektedir.CBS, bir bölgenin veya yerin ne tür bir konuma sahip olduğu bilgi sistemlerinin tümünü içeren ve coğrafik bilgi tabanlı bir sistemdir, başka bir tanıma göre; konumsal bilgileri dijital ortama aktaran bilgisayar tabanlı bir araç, başka bir tanıma göre de; organizasyona yardımcı olan bir veri tabanı yönetim sistemi olarak nitelendirilebilmektedir (Yomralıoğlu,2005: 48).

Afet sırasında veya öncesinde yapılması gerekenlerin önceden planlama aşamasında CBS önemli bir yer tutar. CBS ile o kente veya bölgeye ait yapıların mevcut kullanımları, (okul ve spor salonları) gibi kullanım yerlerinin tespitini sağlanabilmektedir. Bu kullanım yerlerinin kapasiteleri ve bu kullanım yerlerinin diğer hastane ve kriz merkezi gibi önemli kullanım yerleri ile ilişkileri ve de ulaşım hatları çıkarılabilmektedir. Afet için hazırlanan acil durum yönetim planlarını CBS tabanlı kent bilgi sistemlerine aktarmak ve kent bilgi sistemlerinin afet sırasında etkin karar destek sistemlerinde kullanımını sağlamak için tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de çalışmalar yapılmaktadır (İlter ve Özkeser, 2007:296-297).

CBS'nin afet anında ve öncesindeki faydalarını şöyle sıralandırabiliriz:

- Afet anında o bölgede bulunan hangi yolların ve köprülerin ulaşımına elverişli

olduğu, hangi binaların kullanıma hazır olduğu,

- Afet bölgesinin ihtiyacı olan sağlık ve ilkyardım ekiplerinin sayısı, niteliği ve kısa sürede sevk ve idaresi,

- Afetzedelerin hangi sağlık kuruluşlarına, yerleşim yerlerine ve kısa zamanda hangi yollarla tasfiye edileceği,

- Afet sonrasında bölgeye dışarıdan sevk edilen yardım ekiplerinin, ambulansların ve itfaiye araçların en kısa yollarla ulaşımının sağlanması,

- Afet sonrasında dışarıdan yardıma gelen gönüllü ve resmi yardım ekiplerinin bölgede aktif çalışması için CBS üzerinden bilgilendirilmesi ve sevk edilmesi,

- Afet sonrasında yapılacak olan çadır ve konteynır kentlerin hangi alanlara ve kaçar kişilik kurulacağı,

- Dışarıdan gelecek olan tıbbi, giyim ve erzak vb. yardımların hangi yerlerde depolanacağı,

- Depolanan yardımların ihtiyaç sahiplerine dağıtımını gibi konular CBS tabanlı afet acil yönetim sistemi ile çözülür (Aksaraylı, 2005: 133-134).

Yukarıda sıraladığımız veriler ışığında güvenilir ve güncel veriler kullanılarak oluşturulmuş çok amaçlı ve akıllı (sorgulanabilir) bir CBS, afet öncesinde ve sonrasında kullanılabilir yararlı ve etkin bir sistemdir. Ancak CBS'nin etkin olabilmesi için özellikle kentsel faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi için güncel konumsal bilgilerin sağlanması gerekmektedir (Yiğiter,2008: 108).

1.3.3 Acil Çağrı Merkezi

Ülkemizde acil durumlarda kullanılacak birçok çağrı merkezi ve bu merkezlerle iletişim için farklı numaralar mevcuttur. Acil çağrılarla ilgili birimlerin her birine (itfaiye 110, polis 155, jandarma 156, sağlık 112 vb.) farklı çağrı numaraları tahsis edilmiştir. Bu durum her bir olay için farklı acil çağrı merkezinin aranmasını ve söz konusu acil

durumun hangi birimi ilgilendirdiğinin bilinmemesi gibi sorunlara neden olması yönüyle ilgili birimlerin olaylara hızlı, etkin ve eşgüdüm içerisinde müdahale etmesini engellemektedir (Kaplan,2006: 2).

Batı ülkelerinde, emniyet, sağlık ve yangın gibi acil yardım hizmetleri tek merkezden koordine edilmekte olup, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde 112, ABD'de 911 numarası acil yardım hattı olarak kullanılmaktadır. AB'nin 29 Temmuz 1991 tarihli kararı ile birlik çatısı altındaki tüm ülkelerde 112 hattının "Tek Avrupa Acil Çağrı Numarası-Single European Emergency Call Number" olarak kullanımını öngörmüştür. AB'ye uyum sürecinde, Ülkemizde "Tek Acil Çağrı Numarası" oluşturma çalışmalarına, 2003 yılında, Hollanda Hükümeti ile T.C. İçişleri Bakanlığı'nın işbirliği ile MATRA Projeleri kapsamında başlanmıştır. Bu kapsamda Antalya ve Isparta illeri pilot bölge olarak seçilmiş olup söz konusu illerde tek 112 acil çağrı merkezi oluşturularak hizmet vermeye başlamıştır(Doğan,2011: 45).

AB ülkelerinde uygulanmakta olan tek acil yardım numarası "112" Tablo 1' de yer alan acil yardım servislerini kapsamaktadır.

Tablo 1 : Acil Yardım Servisleri

Sunulan Hizmet	Çağrı Merkezi Numarası	Uygulamada İlgili Kurum/ Kuruluş
Acil Yardım	112	İl Sağlık Müdürlüğü
Yangın İhbar	110	Belediye Başkanlığı
Polis İmdat	155	Emniyet Müdürlüğü
Orman Yangını	177	Orman İşletme Müdürlüğü
Jandarma	156	Jandarma Komutanlığı
Sahil Güvenlik	158	Sahil Güvenlik Komutanlığı

Kaynak: (Kaplan,2006,s;2).

Yukarıdaki tabloda ABD ve AB ülkelerinde tek çağrı merkezi sistemine dahil olan çağrı merkezleri belirtilmiştir. Bahse konu olan sisteme mevcut çağrı merkezleri dışında kalan acil yardım servislerini de dahil etmek mümkün olabilmektedir. Örneğin, özellikle son günlerde gündemde olan aile içi şiddete maruz kalan kadın ve çocuklara yönelik hizmet vermek üzere kurulan Alo 183 hattı ile ülkemizin jeo-politik konumu nedeniyle insan ticaretinde önemli bir kavşak noktası olması sebebiyle kurulan Alo 157 hattı bu duruma örnek olabilir. Her iki hattın kuruluş amacı da mağdur durumda bulunan insanlara yardım yapılmasını sağlamaktır. Bu tür olaylar için kurulan acil yardım servislerine ait numaralar birçok kişi tarafından bilinemeyebilir. Bundan dolayı söz konusu yardım servislerinin tek çağrı merkezi sistemine dahil olması gerekmektedir. Bu sayede bu tür olaylarla mücadelede etkinlik ve verimlilikte artış olacaktır. AB müktesebatında tek çağrı merkezi sisteminde bulunması gereken acil çağrı merkezleri konusunda katı bir tutum söz konusu değildir.

İKİNCİ BÖLÜM: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDEKİ AFET YÖNETİMİ

ABD'deki afet yönetimi bölümünü incelerken tarihsel gelişim ve günümüzdeki afet yönetimini dört aşamada inceleyeceğiz. Çalışmamız da birinci aşama olarak FEMA'nın kurulma sürecini, ikinci aşama olarak 1992 yılında yaşanan Andrew Kasırgası ve sonrasındaki süreci, üçüncü aşama olarak 11 Eylül 2001 terörist saldırıları ve FEMA'nın İçişleri Bakanlığına bağlanma süreci, dördüncü aşama olarak 2005 yılında yaşanan Katrina Kasırgası sonrasındaki süreci ve son olarak günümüzdeki afet yönetimini ele alacağız.

2.1 ABD'deki Afet Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

ABD yüzölçümü bakımından dünyanın en büyük devletlerinden biri olduğu için kendi coğrafyasında farklı iklim koşullarına sahiptir. Bu bağlamda ABD birçok doğal afete maruz kalmış ve kalacaktır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 60). Diğer yandan ABD dünyanın en iyi teknolojilerine ve çok sayıda sanayi kuruluşuna ev sahipliği yaptığı için teknoloji veya insan kaynaklı afetlere de maruz kalabilmektedir. Biz bu bölümde tarihsel süreci dört başlıkta ele alacağız. Birinci başlıkta FEMA'nın kurulma sürecini, ikinci başlıkta 1992 yılında yaşanan Andrew Kasırgası ve sonrasını, üçüncü başlıkta ise 11 Eylül 2011 yılında yaşanan terörist saldırıları ve sonrasını, dördüncü başlıkta ise Katrina Kasırgası'ndan bahsedeceğiz.

2.1.1. FEMA'nın Kurulma Süreci

ABD'de doğal afetlere müdahale dendiğinde akla ilk gelen kurum FEMA'dır. FEMA'nın kurulmasından önce ABD'de, doğal afetlere müdahale edebilecek, federe devletlerin kendi imkanları dışında, federal bir örgütlenmeden bahsedemeyiz. FEMA kurulmadan önce bu görev bir bakıma federe devletlere ve ABD Kızıl Haçına bırakılmıştır.

ABD'deki ilk doğal afet yasası olarak 1803 tarihli Kongre yasasından bahsedebiliriz. Bu yasa New Hampshire şehrinde yaşanan büyük çaplı bir yangın sonrası şehre sağlanacak yardımları düzenlemek için Kongre tarafından çıkarılmış özel bir yasadır (McLellan, 2002: 1).

1906 yılında California eyaletinin San Francisco şehrinde yaşanan yaklaşık 8,3 şiddetindeki depremde de 478 kişi yaşamını yitirmiş 250 bin kişi de evsiz kalmıştır. Bu depremde de federe devletin gücünün doğal afete yetmediği görülmüş, zamanın ABD başkanı Roosevelt federe devlete yardım etmeyi taahhüt etmiş ve bu yardımlar ABD Kızıl Haçı tarafından organize edilmiştir (Roberts, 2006: 17).

1927 yılında Büyük Mississippi Sel Felaketinde de yine federal hükümet tarafından yapılan yardımlar ABD Kızıl Haçı tarafından ülke çapında yapılan yardımların afet bölgesine ulaştırılması şeklinde yapılmıştır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 60).

Bu doğal afetler ve ortaya çıkan diğer doğal afetlere müdahalelerde görülen eksiklerden dolayı 1950 yılında Kongre tarafından “Federal Afet Yardımları Programı” adlı yasa kabul edilmiştir. Yasanın çıkmasında doğal afetlere müdahaleden daha çok Sovyetler Birliği ile yaşanan nükleer savaş krizi etkili olmuştur. Bu yüzden, yasada nükleer saldırılarla ilgili maddelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Ayrıca yasayla birlikte federal hükümet, artık ülke çapında yaşanan doğal afetlere müdahale için yasal zemin oluşturmuş ve en üst düzeyde koordinasyon görevini ABD başkanına vermiştir (Roberts, 2006: 17).

1962 yılında yaşanan Carla Kasırgası, 1965 yılında yaşanan Betsy Kasırgası, 1969 yılında yaşanan Camille Kasırgası, 1972 yılında yaşanan Agnes Kasırgası ve 1964 yılında yaşanan Alaska Depremi ve 1971 yılında Güney Kaliforniya’ya kaya düşmesi gibi afetler neticesinde ABD’de kamuoyu doğal afetlere ve bunlara uygulanacak olan yasal ve fiziki müdahalelere odaklandı. Bunun sonucunda da 1968 yılında Ulusal Sel Sigortası Kanunu (The National Flood Insurance Act) ve 1974 yılında Afetzedelere Yardım Kanunu (Disaster Relief Act) kabul edildi. Ulusal Sel Sigortası Kanunu ile ev sahiplerine sele karşı sigorta güvencesi verilirken, Afetzedelere Yardım Kanunu ile Başkanlık düzeyinde afet bölgesi ilan etme işlemleri netleştirildi (McLellan,2002: 2).

Çıkan iki kanuna rağmen federal düzeyde afetlere müdahale edecek bir kurumun bulunmaması yukarıda sözünü ettiğimiz yasaların etkinliğini kısıtlamıştır. Ayrıca afetlerin çeşitliliğiyle birlikte gelen kalifiye eleman sıkıntısı, birçok kurumun olaya müdahil olmasına yol açmış ve tıkanıklık çözülememiştir. Yüzden fazla federal örgüt süreç içerisinde ortaya çıkan afetlere müdahale etmek zorunda kalmıştır. Bu gelişmeler

ışığında Ulusal Valiler Birliği (The National Governors Association) bu kurumların tek çatı altında birleşmesini dönemin başkanı olan Jimmy Carter'dan talep etmiştir. Bu talep doğrultusunda 1979 yılında Carter, Federal Acil Durum Yönetimi'ni (Federal Emergency Management Agency) kurmuş ve birçok kurum ve kuruluşu tek çatı altında toplamış ve başkanlığına John Macy'i getirmiştir (McLellan,2002: 2).

Macy döneminde FEMA doğal felaketslere hazırlık ile sivil savunma uygulamaları arasındaki benzerliklere dikkat çekerek kurumun bu çerçevede hizmet vermesini sağlamıştır. Bu bağlamda, FEMA ülkede meydana gelen bütün afetlere önceden hazırlıklı olma, müdahale ve kontrol etme amacıyla Birleştirilmiş Acil Yönetim Sistemini başlatmıştır. Yeni faaliyete geçmiş olmasına rağmen FEMA, Love Kanal krizi, devrimden sonra ülkeye sığınan Kübalı mülteciler sorunu ve 1989 yılında gerçekleşen Loma Prieta Depremi gibi birçok afetle ilk döneminde karşılaşmıştır (McLellan, 2002: 2).

Yasal düzenleme kapsamına 1988 tarihli Robert T. Stanford Yasası afet konusunda federal ölçekteki en önemli yasa olarak tanımlanabilir. Robert T. Stanford Yasası, FEMA'nın görev ve sorumluluklarını tanımlayan ve yetkilendiren bir yasadır. ABD Başkanının hangi şartlarda bir afet veya acil duruma müdahil olacağını belirlemektedir. Bu yasaya göre, federal hükümet, eyaletin afete müdahale olanaklarının ve kapasitesinin afete müdahalede yetersiz kalması durumunda harekete geçecektir (Stanley ve Cheek, 2002: 105). Bu bağlamda, federal müdahale programı devreye girecek, federal afet yardımı eyalete veya bölgeye ulaştırılacaktır. Bu plana, ABD Kızıl Haçı ile 27 federal kurum ve ajans da dahildir. Yasaya göre, FEMA afete müdahaledeki koordinasyonda sorumludur (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 61).

FEMA'nın ilk kurulma sürecine bakarsak 1950'den önceki afetlere Kongre geçici yasalar çıkararak müdahalede bulunmuştur. 1950-1978 yılları arasında ise ABD başkanının kontrolünde yani kararına bağlı olarak Kongreden çıkarılan geçici yasalarla afetlere müdahale edilmiştir.FEMA'nın kurulması ile artık Kongreden çıkacak geçici yasalarla değil ABD Başkanına bağlı profesyonel olarak afetlere müdahale eden bir birim kurulmuştur.

2.1.2. Andrew Kasırgası

Hugo kasırgası, Love Canal Zehirli Atık Vakası ve Loma Prieta Depremi gibi afetlerde FEMA'nın müdahale eksikliklerinin Andrew Kasırgası'ndan sonra yeniden düzenlenmesi gerektiği fikrini ortaya çıkardığı için bu kasırgayı tezde ayrı bir bölüm olarak detaylı bir şekilde incelemeye çalıştık.

Andrew Kasırgası 24 Ağustos 1992'de saatte 175 mil hızla Florida eyaletine ulaşmıştır. Florida eyaletine ulaşmadan önce Atlantik okyanusunda dalgalanmalar oluşturan bir hava olayı iken 17 Ağustos 1992'den itibaren tropikal bir kasırgaya dönüşmüştür.

Andrew Kasırgası ilk önce 23 Ağustos 1992 'de 5. Derece tropikal bir kasırğa olarak Bahama Adaları'na, daha sonra şiddetini artırarak ilk önce 4.derece kasırğa olarak Meksika Körfezi'nin ABD bölgesine, burada da şiddeti artırarak 3. Derece tropikal fırtına olarak Louisiana Eyaleti'ne ulaşmıştır. Andrew Kasırgası en çok Güney Miami'ye 20 mil uzaklıktaki Dade County'de etkili olmuştur. Dade County'de 27,813 birim (ev, kulübe, kamu binası, işyerleri vb.) yıkılmış, 51.850 kişi ciddi şekilde zararla, 54.189 kişi de az bir zararla kasırgadan etkilenmişlerdir (K.Smith ve Mccarty,1996: 265).

Andrew Kasırgası'nın ABD'ye verdiği zararın mali boyutu yaklaşık 26 milyar dolardır. Buna ek olarak, 26 kişi kasırğa esnasında, 39 kişide kasırgadan sonra gördükleri zararlardan dolayı yaşamını yitirmiştir (Hogue ve Bea: 15).Andrew Kasırgası can kaybı açısından büyük olmamasına rağmen Florida eyaletine vermiş olduğu 26 milyar dolarlık zarardan dolayı ABD tarihindeki büyük maddi kayıplara yol açan felaketlerden birisi olmuştur (Kapucu ve Wart,2006: 281).

Kasırğa sırasında Florida Acil Durum Yöneticisi Kate Hale'in meşhur "Kahrolası destek nerde kaldı ?" sözü FEMA'nın başarısız olduğunun bir göstergesi sayılmıştır.Bu kasırğa Louisiana ve Florida'da yaklaşık 250 bin kişiyi evsiz bırakmıştır. Bu bağlamda, hem federel yöneticiler hem de federal yöneticiler FEMA'yı hedef alan açıklamalar yapmaya başlamıştır. Bu açıklama Kongre'de dile getirilmiş ve Kongre FEMA'dan kendisini büyük ölçüde yenilemesini ya da fes etmesini istemiştir (Roberts,2006: 16).

1993 yılında NAPA tarafından Kongreye FEMA'daki eksikliklere dikkat çeken bir rapor sunulmuştur. Buna göre:

- 1) FEMA 'ya politik bakımdan yapılan atamalar azaltılmalı, profesyonel kariyeri olan yönetici ve yönetici yardımcılarını atanmalı,
- 2) Beyaz Saray'a yani başkana krizleri izleme erişimi verilmeli ve bu desteklenmeli,
- 3) FEMA'nın yapısı içinde yer alan alt birimlerle üst birimlerin entegrasyonu sağlanmalı ve genel görev, vizyon ve değerleri etkili şekilde çalışanlara aktarılmalı,
- 4) FEMA'daki organizasyon yapısı geliştirilmeli, yönetim sistemi ile direkt yönetim sağlanmalı,
- 5) Afete müdahale aşamaları olan zarar azaltma, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme aşamalarının hepsinde etkili olunmalı,
- 6) Müdahale aşamasında zamanında ve etkili olarak tüm ekipler afete müdahale edecek şekilde olay yerine sevk edilmeli,
- 7) FEMA'nın merkezindeki fonksiyonlar ve ilişkiler geliştirilmelidir (Hogue ve Bea, 2006: 16).

Tüm bu eleştirilerden sonra dönemin başkanı Bill Clinton, FEMA'nın yeniden düzenlenmesi için daha önce Arkansas Eyaleti'nin afet ve acil durum yöneticisi olan Mr. James Lee Witt'i kurumun başkanı olarak atadı (E.Drabek, 2007: 5). James Lee Witt döneminde FEMA önceki afetlere başarısız müdahalelerinden dolayı kaybetmiş olduğu kurum güvenini yeniden kazandı. FEMA'nın, 1994 yılında Güney California bölgesinde meydana gelen The Northridge depremine başarılı müdahalesi kısa zamanda Andrew Kasırgası'ndaki hayal kırıklığını bir nebze unutturdu (T.Sylves, 1996: 5).

Bu bağlamda, James Lee Witt'in 1992 yılında yaşanan Andrew Kasırgası'ndan sonra kamuoyunda oluşan "başarısız FEMA" algısını kısa zamanda değiştirmesini FEMA'daki yaptığı değişikliklere bağlayabiliriz. Witt politik atamaların FEMA'nın afetlere müdahalesini olumsuz yönde etkilediğini ifade etmiştir. Kendisinden önceki FEMA başkanlarına da bakarsak hiçbirinin afetlere müdahale tecrübesinin olmadığını görmekteyiz (T.Sylves, 1996: 8).

Bir diğerk değişiklik de FEMA'daki bürokratik engellerin kalkması sonucunda kurumun daha hızlı ve verimli şekilde olaylara müdahalesidir. Witt'in bu konudaki tecrübesini FEMA'dan önce yürüttüğü Arkansas eyaletinin afet ve acil durum yöneticiliğine bağlayabiliriz. Bir diğerk deyişle J. Lee Witt işin mutfağında yetişmiştir (T.Sylves, 1996: 10).

Witt göreve geldiğinde FEMA'nın oldukça fazla görev ve sorumluluğu olduğunu fakat bu görev ve sorumluluğu kaldıracak bir organizasyonun olmadığını ifade etmiştir. FEMA'nın ne ekipman olarak ne de personel sayısı ve bütçe olarak kendisine biçilmiş olan görev ve sorumluluklarla başa çıkamayacağını, bu yüzden güçlendirilmesini istemiştir. L. Witt FEMA'ya "all hazards, all phases" yaklaşımını getirerek FEMA'yı yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. "All hazards" yaklaşımı ile tüm tehlikeli faaliyetlerin muhtemel afete dönüşeceğinden FEMA'nın tüm bu tehlike ve risklere karşı hazırlıklı olmasını ve "all phases" yaklaşımı ile afetin aşamaları olan zarar azaltma, hazırlıklı olma, müdahale veya iyileştirme ve yeniden inşa aşamalarının hepsinde etkili olmasını sağlamaya çalışmıştır. Ondandan önce FEMA zarar azaltma ve hazırlı olma aşamalarındaki yetersizliklerinden dolayı önemli ölçüde eleştiriliyordu (Roberts,2006: 21).

James Lee Witt'in yaptığı diğerk bir değişiklik de FEMA'nın daha çok afetlerdeki zarar azaltma ve hazırlıklı olma aşamalarına önem vermesi ve bu konuda öncülük yapmasını sağlamasıdır. Bu bağlamda, FEMA eğitim programları yaparak diğerk kurumlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini güçlendirerek ve FEMA'nın hem bütçe hem de personel yapısını ve niteliğini güçlendirerek FEMA'daki değişimin herkes tarafından görülmesini sağlamıştır (T. Sylves, 1996: 11).

Witt'in göreve başlaması sonrasında FEMA'da afetlere müdahale anlayışında kökten bir değişiklik getirdiği söylenebilir. Andrew Kasırgası sonrasında FEMA'nın başkanı olan James Lee Witt bu dönüşümün öncüsü olmuş ve kamuoyundaki başarısız FEMA imajını değiştirmiştir.

2.1.3. 11 Eylül 2001 Terörist Saldırıları

11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye yönelik gerçekleştirilen terörist saldırılar, ülkeyi çok derinden etkilemiştir. Amerikan Airlines'a ait Boeing 767 ve Boeing 757 tipi iki uçak

kaçırılmış ve birbiri ardına Dünya Ticaret Merkezi'nin ikiz kulelerine çarparak kulelerin çökmesine neden olmuştur. Ardından yine 767 tipi üçüncü bir uçak ABD Savunma Bakanlığı merkezine ait Pentagon'a düşürülmüş ve bina kısmen çökmüştür. Son olarak 757 tipi dördüncü bir uçak ise, Pennsylvania'nın Pittsburgh kenti yakınlarında içindeki yolcuların direniş göstermesi üzerine bataklık bir bölgeye düşmüştür (Halatçı 2006: 2).

11 Eylül 2001 saldırılarında yaklaşık 3.000 kişi ölmüştür. Bu, ABD tarihi bakımından savaşlarda dahil bir günde en fazla can kaybına neden olan olaydır. Terörist saldırılar ABD ekonomisine de büyük zarar vermiştir. Witt döneminde kabul edilen "all hazards" yaklaşımının önceliği bu saldırıdan sonra değişmiştir (Drabek,2007: 7).

11 Eylül 2001 saldırılarından hemen sonra müdahale ekipleri olay yerine ulaşmış ve başkan George W. Bush, hızlı bir şekilde medyanın karşısına çıkarak konu ile ilgili bilgi aktarmıştır. Kriz yönetiminde hızlı müdahale ve bilgilendirme önemli olduğu için ABD hükümetinin attığı adımlar krizin doğru şekilde yönetildiğinin göstergesi sayılabilir. New York şehrindeki ikiz kulelere yapılan bu saldırılar büyük maddi hasarlar ortaya çıkarmış, müdahale evresine yaklaşık 20 milyar dolar yardım yapılmış, bu yardımın 7,4 milyar doları FEMA tarafında sağlanmıştır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 69).

11 Eylül terör saldırılarının kriz yönetiminde FEMA ve sivil toplum kuruluşlarının başarılı olduğunun bir göstergesi de terör saldırılarında ölen ve yaralananların birinci derece yakınları ile günlük şahsi görüşmeler yapılarak onlara gelişmeler hakkında bilgi verilmesidir(Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 69). Bu terörist saldırı ABD'de yaşayan herkesin kenetlenmesine, olayın mağdurlarına sahip çıkılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşları bir araya gelerek mağdurların hem rehabilitesine yardım etmişler hem de onlara maddi destekte bulunmuşlardır. İkiz kulelerin yıkıldığı alan müzeye çevrilmiş, müzenin ismi 9/11 Hafıza Müzesi (Memorial Museum) olmuştur.

2001 yılında dönemin başkanı George W. Bush FEMA' ya Joe M. Allbaugh'u yeni başkan olarak atamıştır. Allbaugh atandıktan hemen sonra 11 Eylül 2001 saldırıları olmuştur. Bu olayın FEMA için bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Bu bağlamda 11 Eylül 2001 saldırıları FEMA ile birlikte ülkenin tüm afet ve acil durum yönetimi için

özellikle de ulusal güvenlik ve krizlere karşı hazırlıklı olma yetenekleri açısından da bir test olmuştur (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 61).

FEMA 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra faaliyetlerini, yeni kurulan İç Güvenlik Bölümü (United States Department of Homeland Security) ile koordineli bir şekilde yürütmeye başlamıştır. İç Güvenlik Bölümü, başında bir genel sekreterin bulunduğu direkt olarak başkana bağlı bir kurumdur. Bu bölümün temel görevi ABD vatandaşlarının güvenliğini sağlamaktır (McLellan,2002: 3).

FEMA'nın organizasyon yapısı içinde yer alan Ulusal Hazırlık Ofisi (Office of National Preparedness) FEMA'da çalışan ilk yardım ve müdahale ekiplerine kitle imha silahlarının oluşturacağı tehlikelere karşı eğitim ve bu silahlara karşı kullanılacak olan ekipmanlara ulaşımlarını sağlamakla görevlendirilmiştir. Bununla birlikte, 11 Eylül 2001 terörist saldırılarından sonra topluma yardım amacıyla FEMA'ya milyarlarca dolar tutarında yeni fonlar aktarılmıştır. Bu olaydan önce daha küçük bütçe ile idare edilen FEMA bu olaydan sonra daha büyük bütçeye sahip olmuştur (McLellan,2002: 3).

Terör gerçeği ile acı bir şekilde yüzleşen ABD "all hazards" yaklaşımı yani "tüm tehlikeler" yaklaşımını ulusal güvenlik alanındaki görevlerine de yansıtmışlardır."All hazards" yaklaşımıyla FEMA ülke içinde yaşanabilecek olan tüm doğal ve insan kaynaklı veya teknolojik afetlere karşı hazırlık sürecinde ve bu afetlere karşı müdahaledeki tek sorumlu kurum haline gelmiştir.

2.1.4. Katrina Kasırgası

Katrina Kasırgası 23 Ağustos 2005 tarihinde Atlas Okyanusunda ortaya çıktı. İlk önce Bahamalar ve Meksika Körfezi'nde etkili olduktan sonra 29 Ağustos 2005 tarihinde ABD'nin güney sahillerini 3.derece kasırga olarak vurdu. Katrina Kasırgası ABD'nin 90.000 mil karesinde etkili olmuştur. Bu alan Birleşik Krallığın tamamını kapsayan bir alana denk gelmektedir (Elliot ve Pais,2006: 302).

Ülkenin ilk olarak Florida eyaletine1. Derece tropikal bir fırtına olarak ulaşan Katrina Kasırgası daha sonra şiddetini artırarak büyümüştür. 25 Ağustos 2005 tarihinde Florida Eyaleti'nin Miami Dade-County ve Broward County şehirlerinde etkili olmuştur. Federal Hükümet Florida Eyaleti'nden sonra Katrina Kasırgasının Mississippi, Alabama

ve Louisiana eyaletlerine ulaşacağını anlayarak bu bölgelerdeki federel yöneticileri uyarmıştır. Florida eyaletinde Katrina Kasırgası 14 kişinin ölümüne ve birçok kişinin evsiz kalmasına sebep olmuştur (Knabb, Rhome ve Brown, 2005: 2).

27 Ağustos 2005 tarihinde Katrina Kasırgası şiddetini artırarak 3.derece kasırga olarak Mississippi ve Alabama eyaletlerine ulaşmış ve bu eyaletlerde de birçok kişinin ölmesine ve evsiz kalmasına sebep olmuştur. Kasırga, Mississippi eyaletinde 238 kişinin, Alabama eyaletinde ise 2 kişinin ölmesine sebep olmuştur (Knabb, Rhome ve Brown, 2005: 3).

29 Ağustos 2005 tarihinde Katrina Kasırgası 3. Derece kasırga olarak Louisiana eyaletine ulaşmıştır. Burada 1.577 kişinin ölmesine sebep olmuştur. Diğer eyaletlerdeki can kaybına bakarsak da en çok can kaybının Louisiana Eyaleti'nde olduğunu görürüz. Louisiana Eyaleti'nde can kaybının fazla olmasının bir nedeni de kasırgayla birlikte eyalette meydana gelen sel felaketidir.

Katrina Kasırgası'nın en çok zarar verdiği şehir Louisiana Eyaletine bağlı New Orleans şehridir. Joan Brunkard, Gonza Namulanda ve Raoult Ratard'ın 2008 yılında yaptıkları araştırmaya göre Louisiana eyaletinde Katrina Kasırgası'nda can verenlerin şehirlerdeki oranlarına bakarsak %73 oranında New Orleans , %17 St. Bernard, %5 Jefferson, %1 Plaquemines ve %1 St. Tammany şehirlerinde yaşadığını görmekteyiz. Katrina Kasırgasında Louisiana eyaletinde can kaybına uğrayanların ölüm sebeplerine bakarsak %40 boğularak, %25 sakatlanma ve travmaya bağlı olarak,%16 kalp krizi ve diğer hastalılara bağlı olarak ve %19'unun ise sebebinin belirlenemediğini müşahede etmekteyiz. Ölenlerin demografik yapısına bakarsak %51 Zenci, %42 Beyaz %7 Hispanic/Latino, Asia and American Indian olduğunu görmekteyiz. Araştırmadaki diğer bir veriye göre ölenlerin %90'ından fazlasının 65 yaş üstü yaşlı insanların olduğu, %10'undan daha azının da 45 yaş altı olduğu görülmektedir (Brunkard, Namulanda ve Ratard, 2008: 3).

Yukarıdaki tüm veriler ışığında Katrina Kasırgası'nın ABD genelinde 1.836 kişinin öldüğü, 705 kişinin kayıp olduğu (kuvvetli olasılıkla bu kişilerin de öldüğü tahmin edilmekte) ABD tarihinin 81,2 milyar dolarlık zararlar en büyük maddi ve manevi hasar getiren doğal afeti olduğu söylenebilir.

Saundar K. Schneider'a göre Katrina Kasırgası'nın bu kadar kayba yol açmasının sebebi olarak federel yönetici ve federal yöneticilerin kasırganın etkili olduğu bölgedeki insanların tahliye edilmesi konusunda karasız kalmasının neden olduğu söylenebilir. Zamanın Louisina Valisi Kathleen Babineaux'a Katrina Kasırgası esnasında sorulan "Ek yardım konusunda federal hükümetten yardım istediniz mi"? sorusuna Babineaux ek yardıma şimdilik gerek olmadığını ve sıkıyönetim ilan etmeyeceğini söyleyerek yanıt vermiştir. Fakat kasırganın başlamasından üç gün sonra dönemin New Orleans Belediye Başkanı Ray Nagin Federal Hükümetin yardımının hayal kırıklığına yol açtığını söylemiştir. Schnieder diğer bir sebebi olarak FEMA ve DHS'deki personel problemi olarak tanımlamıştır. Bu problemin FEMA ve DHS'deki personelin çoğunun daha önce afetle alakalı bir işte çalışmadan görev aldığını bu yüzden işin vahametini anlamadan personelin bürokratik işlemlere yönelttiğini ifade etmiştir. Örnek olarak dönemin FEMA başkanı Michael Brown'nun kasırga sırasında gazetecilere verdiği demeçte New Orleans'ta ölen vatandaşlarının çoğunun tahliye planına uymadığı için öldüğünü söylemesi gösterilebilir. Oysaki New Orleans'ta yaşayan çoğu vatandaşın yoksul ve yaşlı olduğunun, bu plana uyacak ne paralarının ne ulaşımı sağlayacak vasıtalarının olduğunun ne de bunları yapabilecek güçlerinin olduğunun farkındadır (Schneider, 2005: 515-516).

Patricks Robetts'da Schnieder gibi Katrina Kasırgası'nın bu kadar çok zarara yol açmasını bürokratik işlemlerden ve personel niteliksizliğinden kaynaklandığını ifade etmiştir. Dönemin Başkanı George W. Bush'un siyasal bir atama yaparak FEMA'nın başına hiç afet deneyimi olmayan Micheal Brown'u atadığını, Brown'un bir önceki çalıştığı yerin Uluslararası Arap At Birliği (International Arabian Horse Association) olduğunu ifade etmiştir. Diğer bir sebep olarak eksik planlama ve eksik işbirliğinden kaynaklandığı söylemiştir. Federel yöneticilerin ve Federal yöneticilerin afet bölgesindeki vatandaşları tahliyesindeki başarısızlıklarını; koordineli çalışmadıklarından ve gerekli ehemmiyeti vermediklerinden kaynaklandığını söylemiştir. Afet bölgesinde ölenlerin çoğunun yaşlı insan olduklarını, bunlarında evlerini tahliye etme olanaklarının olmadığını ifade etmiştir (Roberts, 2006:24-26).

Kapucu ve Van Wart'a göre de Katrina Kasırgası ilk önce etkisi önceden tahmin edilen normal bir tropikal bir fırtına iken daha sonra şiddetini artırarak kasırgaya dönüşmüş bir

afettir. Kısa zamanda 5 milyon insanın elektriksiz kaldığı, New Orleans şehrinde sadece 1 milyon kişinin tahliye edildiği Güney Sahillerinin yaşadığı en kötü afetlerden biri olarak tanımlanabilir. Bu kadar büyük alanda ve bu kadar çok kişiyi etkileyen kasırgaya FEMA veya Federal Hükümetin zarar azaltma ve hazırlık evresindeki çalışmaları çok yetersizdi. Örnek olarak New Orleans eyaletinde sel baskınları için yapılan setlerin neredeyse hepsi zarar görmüş, burada oluşan yağmur birikintileri selin etkisini artırmıştır. Kapucu ve Van Wart'a göre birçok ABD vatandaşı, afetten etkilenen bölgedeki insanların evlerinin çatılarda mahsur kaldığını bir hafta televizyonlarda izlediler bu da müdahalenin çok yetersiz kaldığının bir göstergesidir (Kapucu ve Van Wart, 2006: 283-293).

Farazmand'a göre de Katrina Kasırgası'nın tek cümle ile açıklanmış hali "büyük başarısızlık" olarak tanımlanabilir. Bu büyük başarısızlığının altında yatan nedenlerin başında afetin iyi yönetilememesi ve yönetim sorunu gelmektedir. ABD dünyanın en güçlü ve en zengin devletleri arasında en başta yer almasına rağmen New Orleans'taki vatandaşına yardım götürmekte yetersiz kalabiliyor (Farazmand, 2007: 153-154).

Katrina Kasırgasındaki başarısızlıktan sonra dönemin ABD başkanı George W. Bush ve Kongre olayın araştırılması ve çözüm önerileri için rapor sunulmasını istedi. 23 Şubat 2006 tarihinde dönemim İç Güvenlik Genel Sekreteri Chertoff'un sunduğu tavsiye raporunda şu afet yönetiminde şu yenilikler gidilmesi önerilmiştir:

- Afete hazırlık evresinde DHS (Department Of Homeland Security) içinde yer alan programlar arasında entegrasyon sağlanabilmeli,
- DHS bünyesinde dış ilişkiler için şube oluşturmalı, bu şube yasal düzenlemelerle, uluslararası ilişkileri ve kamu ilişkilerini koordine etmeli,
- Ulusal Operasyon Merkezi kurulmalı ve bu merkez DHS içindeki operasyon merkezini yeniden düzenlemeli diğer kurumla entegrasyon sağlamalı,
- Yasal düzenleme yapılarak Ulusal Afetlere Tıbbi Yardım Sistemi (National Disaster Medical System) FEMA'dan ayrılarak Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığına bağlanmalı (Department of Health and Human Services),
- Ev ve Kentsel Gelişim Bakanlığı (Department of Housing and Urban Development) afetten etkilenen için geçici evler yapmaya veya dizayn etmeye öncülük etmeli,

- DHS sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar ile federal kurumlar arasındaki yardım faaliyetlerini düzenleyecek bir şube kurmalı,
- DHS afetler için eğitim programları düzenlemeli ve yeni bir şube olarak eğitim şubesini düzenlemeli (Hogue ve Bea, 2006: 23-24).

Katrina Kasırgası'ndan sonrası yukarıda bahsettiğimiz raporlar ışığında ABD başkanı George W. Bush tarafından 4 Ekim 2006 tarihinde imzalanan Katrina Sonrası Acil Durum Reform Yasasında da (Post Katrina Emergency Reform Act) noksanlıkları ortaya çıkan afet yönetimine yönelik iyileştirmeler yapılmaya çalışılmıştır. FEMA'nın ana görevleri, her türlü afet ve kriz olayına karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, koruma, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerini yeniden yürütmek olarak tanımlanmıştır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 61).

2.1.5 Sandy Kasırgası

ABD tarihinin Katrina Kasırgası'ndan sonraki en yüksek maliyetli kasırgası olarak tarihe geçen Sandy Kasırgası önce 3. dereceli kasırga olarak Küba'yı vurmuş daha sonra 2. derece kasırga olarak ABD'ye ulaşmıştır. Sandy ABD'de District Of Columbia, Maryland, Delaware, New York, New Jersey, Maine, Florida, Virginia ve Wisconsin'ın da bulunduğu 24 eyalette etkili olmuştur. Sandy'nin ABD'ye maliyeti yaklaşık \$68 milyar dolar civarında olmuştur Can kaybı olarak sadece ABD'de 87 kişi hayatını kaybetmiştir. Bir çok eyalette caddeler, tüneller ve metro sistemleri kasırgadan etkilenmiş; bir çok ev ve işyerinde elektrik kesintileri ve doğalgaz kesintisinden dolayı yangınlar olmuştur (Bozkurt ve Akdeniz, 2014: 104).

FEMA'nın internet sitesinde Sandy Kasırgası'na ilişkin gerek afet öncesi gerek afet sırasında kurtarma - yardım faaliyetlerine ilişkin her türlü bilgi erişime açılmış afetten etkilenen insanlara sürekli bir bilgi paylaşımı yapılmıştır. FEMA yaptığı çalışmalarla ilgili olarak 22 Ekim 2012 Pazartesi gününde Ulusal Meteoroloji Hizmetlerinin Sandy'nin tropikal bir kasırgaya dönüştüğünü açıklamasından sonra sürekli kamuoyuna bilgi vermiştir. Bununla birlikte FEMA Sandy Kasırgası'ndan etkilenecek bölgelerde bulunan ofislerinde hazırlıklara başlamıştır. Kızılhaç da New York'ta yaşayanlar için akıllı telefonlarına indirebilecekleri bir acil durum uygulaması ile böylece her bireyi kriz yönetimi ekibinin bir parçası haline getirmiştir. 28 Ekim 2012 tarihinde Başkan

Barack Obama District Of Columbia (Washington), Maryland, Massachusetts, New Jersey ve New York için acil durum ilanlarını gecikmeden imzalanmış ve federal destek devreye girmiştir (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 68).

FEMA'nın Katrina Kasırgası'ndaki başarısızlığından sonra Sandy Kasırgası'ndaki başarılı müdahalesi hem siyasi çevreler hem de vatandaşlar tarafından takdir toplamıştır. Daha önceki başarısız olunan deneyimlerden sonra kurumun ders alıp kendini yenilemesi beraberinde başarılı bir müdahaleyi getirmiştir. Dönemin New Jersey Valisi Christie ve bölgedeki diğer kamu kurumlarındaki görevliler FEMA'nın stoklarının fazlasıyla yeterli olması ve yardımların zamanında ulaştırılması sebebi ile FEMA 'ya övgüler dizmişlerdir. FEMA'nın bu başarısından dolayı Kurumun Başkanı Fugate de övgülerden payını almış ve bu başarısının daha önce yürütmüş olduğu görevler sebebi ile afet ve acil durum yönetimi konusunda son derece deneyimli ve yetkin olmasına bağlanmıştır. Başkan Barack Obama'nında bürokrasiyi ikinci plana atarak hızlı bir şekilde acil durum ilanı etmesi ve kriz çalışmalarını titizce incelemesi Sandy Kasırgası'nın başarılı bir şekilde idare edilmesini sağlamıştır (Bozkurt ve Akdeniz, 2014: 105).

Sandy Kasırgası etkilediği alan ve bu alandaki ABD nüfusu bakımından çok geniş kitleleri etkisi altına almıştır. Bu kadar çok ABD vatandaşını etkileyen bir Kasırgaya Başkanın tutumu başarının gelmesinde etkili olmuştur. Başkan Obama afetin vurduğu New York şehrinin valisi ve FEMA bölge yöneticisi ile olay yerinde incelemelere bizzat katılmış ve buradaki afetzedelerle bizzat ilgilenmiştir. Bununla birlikte Obama her fırsatta koordineli federal yardımların gerek New Jersey gerekse New York'a en hızlı şekilde ulaştırılacağını ve kalıcı barınma olanaklarının sağlanacağı sözünü vermiştir. Gönüllerinin çalışmalarını da överek cesaretlendiren Başkan Obama, kriz yönetiminin her kademesinde vatandaşlara kendini bu sürecin en iyi şekilde atlatılmasına adanmış mesajını vermeye özen göstermeye çalışmıştır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 68).

2.2 Günümüzde ABD'deki Afet Yönetimi

Bu bölümde ABD'deki afet yönetiminin günümüzdeki genel olarak işleyişine, afet yönetiminin örgütlenmesine, görev ve yetkilerine ve diğer kurumlarla ilişkisine değineceğiz. Tezin bu bölümünde yukarıdaki hususlara değinirken 2012 yılında ABD'yi

etkisi altına alan Sandy Kasırgası'ndaki afet yönetimi bizim esas odak noktamız olacaktır.

2.2.1 ABD'deki Afet Yönetiminin Genel Özellikleri

Daha önceki bölümde de bahsettiğimiz üzere ABD'nin çok geniş bir toprak alanına sahip olduğu ve coğrafi bakımdan çevresinin okyanuslarla çevrili olması dolayısıyla birçok doğal afetin görüldüğü ve ileride de görülme olasılığı olan bir ülke olduğu bilinen bir gerçektir. Bunun yanı sıra ABD dünyadaki en gelişmiş sanayi devleti olması bakımından da teknolojik afetlerin görülme olasılığı yüksek olan bir devlettir.

Bu bağlamda, ABD'nin afetlere karşı olan bu savunmasızlığı ve afetlerden kaçınmaması gelişmiş bir afet yönetim yapılanması ve güçlü bir afet yönetimi örgütlenmesini zorunlu kılmıştır. Yerel ve eyalet yönetimlerinin yanı sıra federal düzeyde de çalışma yapacak bir afet yönetimi örgütlenmesine gidilmiştir (Gündüz, 2008: 71).

ABD'de uygulanmakta olan afet ve acil durum yönetimi bütünleşik acil durum yönetimi sistemi (IEMS)olarak tanımlanmaktadır. Her bir acil durum için ayrı planlar yapmak yerine, işlevsel bir yaklaşım kullanılmaktadır (Akyel,2007, s; 52).

Bu yaklaşımının seçilmesinde bütün afetlerin ortak bir noktasının bulunmasından yola çıkılmıştır. Örnek olarak karşılaşılan bir kasırga, deprem, sel, volkan patlaması vb. afetlerde insanların yemeğe ve barınmaya ihtiyaçları bulunmaktadır. Ayrıca tüm bu afetlerde arama ve kurtarma çalışmalarının yapılması ve kamu hizmetlerinin tekrar canlandırılması gerekmektedir (T.A.Y., 2002: 102).

Bu sistem, mevcut tüm kaynakların bir araya getirilmesi ile kurulmuştur. Yerel, eyalet ve federal kaynakların yanı sıra, gönüllü kuruluşlar ile ticari kaynaklar da kullanılabilir. IEMS kapsamında, geniş yelpazede tüm afetleri değerlendiren bir yaklaşımla afet yönetiminin dört aşaması olan zarar azaltma, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme aşamalarına hitap etmektedir. Ayrıca, yerel belediyelerden ulusal hükümete kadar bütün hükümet düzeyleri bir araya getirilmekte ve özel sektör de işin içine katılmaktadır. (a.g.e: 102).

ABD’de asıl olan başka bir gerçek de “Afetler yereldir.” anlayışıdır. Yani esas olan afetlere yerel ve eyalet müdahalesi olup, federal hükümetin müdahale ettiği afet sayısı oldukça az ve daha çok yerel düzeyinin çok üstünde birden fazla eyaleti etkisi altına alan afetlerde görülmektedir. İlk müdahaleyi yerel yönetim yapar. Afetin durumuna göre eyalet ve gerçekten ihtiyaç var ise federal yönetim müdahale eder (Ceber, 2005: 39).

ABD’de afet yönetimi ile afetlerin meydana getirdiği hasarları ortadan kaldırmayı amaçlayan çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Bu yasal düzenlemelerde afet yönetimi ulusal ve yerel seviyede bir bütün olarak düzenlenmekte, uygulamada da aynı yapılanma öncü olmaktadır.

Afet yönetimiyle ilgili önemli yasalardan bazıları şunlardır:

- Robert Stafford Acil Durum Yardımları ve iyileştirme Yasası (The Robert Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act).
- Baraj Güvenliği Ulusal Yasası (Natural Dam Safety Act).
- Deprem Zararlarını Azaltma Yasası (Earthquake Hazards Reduction Act).
- Acil Durum Planlaması ve Toplumsal Bilgi Edinme Yasası (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act).
- Steward B. McKinney Evsizlere Yardım Yasası (Steward B. McKinney Homeless Assistance Act).
- Federal Yangın Önleme ve Kontrolü Yasası (Federal Fire Prevention and Control Act).
- Tehlikeli Maddeler Nakliyesi Yasası (Hazardous Materials Transportation Act).
- Ulusal Sel Sigortası Yasası (National Flood Insurance Act).
- Ulusal Güvenlik Yasası (National Security Act) (Gündüz, 2008: 71).

Bizde yukarıdaki açıklamalar ışığında tez çalışmamızda ABD’deki afet yönetim sistemini federal örgütlenme olarak FEMA ve yerel örgütlenmeler olarak ise; eyalet örgütlenmeleri ve gönüllü örgütlenmeleri olarak ele alacağız.

2.2.2 ABD'deki Afet Yönetiminin Örgütlenmesi

ABD'de afet ve acil durum yönetimi denildiğinde federal düzeyde akla ile gelen kurum FEMA'dır. ABD'de yaşanan birçok felaket federal düzeyde afet yönetimi örgütlenmesine gidilmesi zorunluluğunu getirmiştir. Bu bağlamda federal hükümet bünyesinde ABD Başkanına bağlı afet yönetimi örgütü olarak FEMA (Federal Emergency Management Agency-Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi) adlı örgüt kurulmuştur.

Yerel düzeyde ise eyaletlerin ve diğer alt yerel yönetimler olan belediyeler ve diğer yönetim birimlerinin kendi acil durum yönetimi veya afet müdahale birimleri bulunmaktadır. FEMA ABD'de federal düzeydeki tüm afet türleriyle mücadele etmek ve afeti yönetmekle yetkilidir. Bununla birlikte FEMA afet öncesi, afet sırasındaki ve afet sonrası çalışmaları yönetir ve koordine eder. FEMA her türlü afete hemen müdahale etmemektedir. İlk önce bir afetin eyaletin kaynaklarıyla ve diğer alt birimlerin kaynaklarıyla karşılanması gerekmektedir. Eğer afet eyalet veya alt yönetim birimlerinin başa çıkamayacağı kadar büyük ise o zaman da eyalet valisinin federal yardım talep etmesi gerekmektedir. Bu çağrı ABD başkanına bildirilir, başkan da zarar tahmini yapılmasını ister. Sonra başkan eldeki veriler ışığında gerek görürse federal afet ilanını yapabilir. Böylece federal hükümetin afetle ilgili bütçesi serbest bırakılmaktadır. Bu bütçeden afete yönelik harcamalar yapılmakta ve böylece afete müdahale edilebilmektedir.

2.2.2.1 Federal Örgütlenme: FEMA

FEMA daha önceki bölümlerde de bahsettiğimiz üzere 1 Nisan 1979 tarihinde Başkan Jimmy Carter döneminde afetlere karşı ABD halkını korumak için kurulmuştur. FEMA'nın kurulması ile Sivil Savunma Hazırlık Ajansı, Federal Afet Yardım İdaresi, Federal Hazırlık Ajansı, Federal Sigorta İdaresi, Yangınları Önleme ve Kontrol İdaresi, Doğal Afetlere Hazırlık İdaresi ve Deprem Risk Azalımı, Baraj Güvenliği ve Federal Acil Yayın Sistemi Ajanslığının tüm görev ve sorumlulukları FEMA'ya bağlanmıştır (www.acilafet.org).

FEMA ülke sınırları içinde gerçekleşen terör olayları da dahil olmak üzere insan veya teknolojik ve doğal kaynaklı tüm afetlerin idaresinde federal hükümet adına her türlü

hazırlık, zarar azaltma faaliyetleri, müdahale, iyileştirme ve kayıpların zararını karşılanmasına yönelik işlemleri yürüten kurumdur. FEMA federal bir kurum olarak direkt Başkana bağlıdır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 63).

2.2.2.1.1 FEMA'nın Görev ve Yetkileri

FEMA'nın misyonu vatandaşlar ve ilk yardım ekipleri ile bir ulus olarak tüm afetlere karşı birliktelik oluşturmak, sürdürmek ve geliştirmek ve afetlere karşı ülkenin imkanlarını doğru hazırlamak, zarar azaltma, müdahale, kurtarma ve tüm riskleri azaltmak için çalıştığından emin olmak için destek olmaktır (www.fema.gov).

FEMA eyalet ve yerel idarelere afetlerden kaynaklanan zararlardan dolayı yardım eder. Bununla birlikte FEMA ulusal güvenliğin tehlikeye düştüğü durumlarda Federal Acil Durum Yönetimi çalışmalarını koordine eder (Bea, 2002:46).FEMA; ulusal rehberlik, finansman, eğitim ve iyileştirme programlarını bünyesinde barındıran bir federal kurumdur. FEMA, federal afet yardımları sahasında lider federal kurumdur ve afete uğramış eyalet veya bölgenin federal kaynaklardan yararlanabilmesini sağlamak için bir köprü rolü oynayan bağlantı noktasıdır (T.A.Y., 2002: 105).

Esas görevi afetzedeleri en kısa zaman aralığında kurtarmak ve onlara her türlü yardımı sağlamak olan bu kurum, federal düzeyde görev yapan afet ve acil durum yönetimi otoritesi olarak tüm ülke düzeyinde eyalet ve yerel kurumlar ile tüm ABD vatandaşlarının altında birleştiği bir çatı kurum olarak bu aktörlerin hepsi ile işbirliği içindedir. Bu bağlamda FEMA afet yönetimi ekibinin hepsinin değil bir parçası olduğunun altını çizmek gerekir. Bu ekip, federal kurum ve kuruluşlar, eyalet ve yerel idareler, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmaktadır. Bu da bize tüm kesimlerin ve vatandaşların afet anında birlik olarak mücadele ettiğinin bir göstergesidir (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 64).

ABD'de afet müdahale süreci mülki idare taksimatına uygun olarak yerelde başlamakta ve federal kurum olan FEMA'ya kadar ulaşmaktadır. Bir bölgeyi etkileyen afet en alt birimden başlayarak mülki idare taksimatındaki sıralı makamlara göre gerektiğinde acil durum ABD Başkanına kadar iletilmektedir (Kubalı, 2006: 10).

FEMA'nın acil durum ve afet ile ilgili faaliyetlerinin süreçleri afete hazırlanma, afete müdahale etme afet sonrası iyileştirmeye yardım ve afet riskini azaltma faaliyetlerinden oluşmaktadır.

Bu süreçlerdeki faaliyetleri boyunca FEMA şu görevleri üstlenmektedir:

- Başkan tarafından deklare edilen afetlerde federal müdahaleyi (response) koordine etmek,
- Afet yöneticilerinin, kamu kurumlarının ve halkın afete hazırlanmasına yardım etmek,
- Afet sonrasında afet olan eyalet veya bölgelerin iyileştirilmesi (recovery) için afet bölgesinde yaşamakta olan afetzedelere ve iş sahiplerine (iş adamlarına) yardım etmek,
- Gelecekte karşılaşılabilecek olası afetlerden doğacak zararları azaltma çalışmaları yapmak,
- Ulusal sel sigortası programını yönetmek ve sel riskini azaltma çalışmalarını yapmak,
- ABD Ulusal Yangın İdaresini (Department of National Fire Administration) yönetir (Gündüz, 2008: 75).

FEMA yukarıda sıraladığımız görev ve yetkilerini kullanırken belli başlı programlar yürütmektedir. Kısaca bu programlar şunlardır:

- Baraj Güvenliği Programı (Dam Safety): FEMA bu programa göre federal ve eyaletler düzeyinde yer alan barajların güvenliğini sağlayacak tedbirler almalı, barajların sel baskınına uğraması halinde gerçekleşecek için tahliye planlarını eyalet yöneticileri birlikte yapmalı ve bunların eğitimini vermelidir.
- Afet Yardım Programı (Disaster Assistance): Robert T. Stanford yasasına göre başkanın talimatı ile FEMA afete hazırlık ve afetin zararlarını azaltma faaliyetlerini yürütmektedir. Bu program çerçevesinde FEMA afet bölgesindeki tüm federal, özel ve eyalet yardımlarının hepsini koordine etmektedir.
- Deprem Riskini Azaltma Programı (Earthquake Hazards Reduction): Bu program 1977 yılında kabul edilmiştir. FEMA yöneticisi her sene belli bir bütçeyi deprem riskini azaltma programı için ayırmak zorundadır. Bu ayırdığı

bütçe ile deprem eğitim programları düzenlemeli, depreme müdahale için detaylı planlar yapmalı ve eyaletler ve diğer yerel idarelere öncülük etmelidir. FEMA her sene düzenli bu program için rapor sunmaktadır.

- Acil Durumlar İçin Yemek ve Barınma Programı: (Emergency Food and Shelter) 1987 kabul edilen Stewart B. McKinney Evsizler için Yardım Yasasına göre FEMA afet bölgesindeki vatandaşlara yemek ve barınma imkanı sunmak zorundadır.
- Yangın Kontrol Programı (Fire Control): 1974 yılında kabul edilen Federal Yangın Korunma ve Kontrol Yasasına (Federal Fire Prevention and Control Act) göre kurulan Ulusal Yangın İdaresi 1978 yılında FEMA'nın kurulması ile FEMA'nın bünyesinde yer almaya başlamıştır. Bu programa göre FEMA profesyonel itfaiyecileri yetiştirmek için eğitim programları düzenlemeli, bu program eyalet ve yerel itfaiye ekipleri ile koordineli çalışılmalı ve ekipman desteği sağlanmalı, Ulusal Yangın Veri Bilgi Merkezindeki veriler ışığında önlemler alınmalı ve uygulanmalı.
- Tehlikeli Maddeler Programı (Hazardous Material): Bu programda FEMA tehlikeli maddelerden kaynaklanacak afetler için önceden önlem almalı, kimyasal maddeler için eğitilmiş personel istihdam etmeli, eğitim programları düzenlemeli ve tehlikeli maddelerin federal düzeyde ulaşımını sağlamalı ve eyaletler arasında koordineyi temin etmelidir.
- Sigorta Programı (Insurance): Bu programın temeli 1968 yılında kabul edilen Ulusal Sel Sigortaları Yasasına (National Flood Insurance Act) dayanmaktadır. FEMA kurulması ile bu görevi FEMA üstlenmiştir.
- Ulusal Güvenlik Programı (National Security): Bu program 11 Eylül 2001 terörist saldırılarından sonra FEMA'nın önceliği olmuştur. Bu program çerçevesinde ülke sınırları içinde gerçekleşebilecek bir terörist saldırı sonucunda ortaya çıkabilecek bir afet durumunu FEMA koordine etmeli ve bu program çerçevesinde kendi çalışanlarına kitle imha silahlarını yok etme, hem kendi çalışanlarına hem de vatandaşlara terör saldırılarından korunma eğitimi vermelidir (Bea, 2002: 50-58).

2.2.2.1.2 FEMA'nın Yapısı

FEMA merkezi Washington DC' de bulunan merkez büroları, (Ulusal Yangın İdaresi, Görev Destekleme Bürosu, Federal Sigorta ve Zarar Azaltma İdaresi, Müdahale ve İyileştirme Bürosu ve Ulusal Hazırlık ve Koruma Bürosu) Ulusal Acil Durumlar Eğitim Merkezi ve diğer bürolar ve bazı eyaletlerde oluşturulmuş 10 bölge ile hizmet vermektedir. Çalışmamızın ilerleyen bölümünde detaylı bir şekilde FEMA'nın organizasyon şeması gösterilecektir (www.fema.gov).

FEMA'nın 10 bölge merkezi ve hizmet alanları şu şekildedir:

- 1. Bölge: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island ve Vermont eyaletlerini kapsamaktadır. ABD'nin Kuzey Eyaletlerini kapsayan bu bölgeye New England denilmektedir. Bu bölgenin merkezi Massachusetts eyaletine Boston şehrinde yer almaktadır.
- 2. Bölge: New York, New Jersey, Puerto Rico and The US Virgin Islands eyalet ve bölgelerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi New York'ta yer almaktadır.
- 3. Bölge: District of Columbia (Washington), Delaware, Maryland, Pennsylvania, Virginia, ve West Virginia eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Philadelphia şehrinde yer almaktadır. Ayrıca, bu bölge başkent Washington'un da kapsadığı için FEMA'nın merkezi de bu bölgede yer alır.
- 4. Bölge: Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina, South Carolina ve Tennessee eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Atlanta şehrinde yer almaktadır.
- 5. Bölge: Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Ohio ve Wisconsin eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Chicago şehrinde yer almaktadır.
- 6. Bölge: Arkansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma ve Texas eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Denton şehrinde yer almaktadır.
- 7. Bölge: Iowa, Kansas, Missouri ve Nebraska eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Kansas City şehrinde yer almaktadır.
- 8. Bölge: Colorado, Montana, North Dakota, South Dakota, Utah and Wyoming eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Denver şehrinde yer almaktadır.

- 9.Bölge: Arizona, California, Hawaii, Nevada, Guam, American Samoa, Commonwealth of Northern Mariana Islands ve Republic of Marshall Islands eyalet ve bölgelerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Oakland şehrinde yer almaktadır.
- 10.Bölge: Alaska, Idaho, Oregon ve Washington eyaletlerini kapsamaktadır. Bu bölgenin merkezi Bothell şehrinde yer almaktadır (www.fema.gov).

FEMA birçok alanı ilgilendiren ve çok yaygın bir alana hitap eden görevlerini geniş bir ekiple sürdürmektedir. 1 Nisan 2014 tarihi itibari 14.844 çalışana sahiptir. Bir önceki bölümde de bahsettiğimiz üzere FEMA Başkanı ABD Başkanı tarafından atanmakta ve bu atama ABD senatosu tarafından onaylanmaktadır (www.fema.gov). Başkan Obama tarafından 2009 yılında FEMA'nın yöneticisi olarak atana W. Craig Fugate halen FEMA'nın başkanlığını yapmaktadır.

Geniş bir alanda geniş bir görev tanımı olması hasebiyle geniş bir organizasyona sahip olan FEMA bu organizasyonun olanaklarını sağlayan büyük bir bütçeye de sahiptir. FEMA'nın sahip olduğu bütçe şu 6 altı fona bağlıdır:

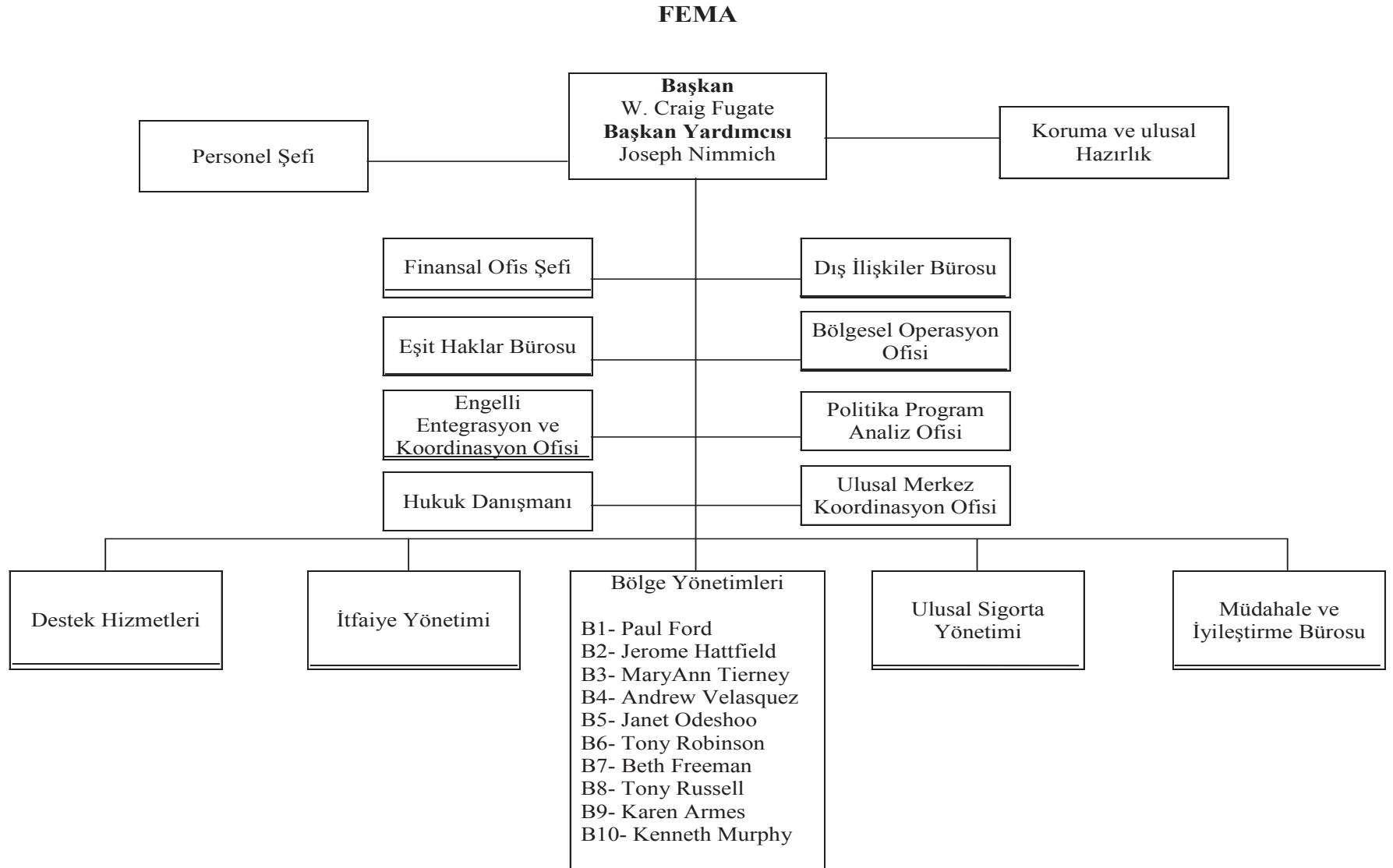
- ABD federal bütçesinden FEMA için ayrılan Standart Fon (Appropriated Funds): Bu fon FEMA'nın en büyük maddi kaynağını oluşturur. Her mali yılsonunda Kongre tarafından yenilenir.
- Dönemsel Fon (Revolving Funds): Bu fon FEMA'nın bütçeden dönemsel olarak aldığı maddi kaynaklardan oluşur. Örnek olarak 2000 yılında FEMA ABD Hazine Bakanlığında 3.4 milyar dolar ek yardım yani borç almıştır. Bu ek yardım ve borçlar dönemsel fonları oluşturur.
- Vakıf Fonu (Trust Funds): Bu fonu FEMA'ya yapılan bağışlar ve bırakılan miraslar oluşturur. FEMA bu fonları ülke genelinde afete uğramış bir bölge için yardım kampanyası başlatabilir. Toplanan yardımlar bu fona aktarılarak afetzedeler ulaştırılır. Örnek olarak 1999 yılında FEMA Missouri Eyaletine Cora Brown of Kansas City şehrindeki afetzedeler için Cora Brown Fonu kurulmuştur.
- Borç Verme Hesapları (Loan Accounts): Bu fonda FEMA'nın afet bölgesindeki eyaletlere afet için ekstra vermiş olduğu kaynaklardan oluşur. Stanford Yasasına göre her eyalet afet bölgesindeki harcamaların

%25'ini karşılamak zorundadır. Eğer eyaletler bunu karşılayamazsa FEMA eyalete bu fonu kullanır.

- Tazminat Fonu (Reimbursable Funds): Bu fon diğer federal kurumlar için kullandığı geri ödemeli maddi kaynakları kapsamaktadır. Örnek olarak, FEMA 1999 yılında Acil Durumlara Hazırlık olarak Kimyasal Maddelerin Stoklanması (The Chemical Stockpile Emergency Preparedness Program) Programına 56.8 milyonda dolar maddi kaynak sağlamıştır.
- Diğer Fonlar (Others FEMA Funds): Bu fonu FEMA'nın almış olduğu diğer fonları kapsamaktadır (Bea, 2002: 7-11).

Yukarıda verilen bilgiler ışığında FEMA'nın 2013 bütçesine bakarsak \$13.559.716.000 milyar dolarlık bütçesinin, \$3.551.000.000 kısmının zorunlu ödemeler, ücretler ve vakıf fonlarına kesildikten sonra net bütçesi \$10.008.716.000 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir(www.fema.gov). FEMA'yı yukarıdaki rakamlarla değerlendirirsek gerçekten büyük bir bütçeye sahip bir federal kurum olduğunu görmekteyiz. FEMA 11 Eylül 2001 terörist saldırılarından önce daha küçük bütçelere sahip iken terörist saldırılardan sonra kendisine yeni görev olarak yüklenen Ulusal Güvenlik misyonu sebebi ile daha büyük bütçe olanaklarına kavuşmuştur.

Tablo 2 : Fema'nın Organizasyon Yapısı



Kaynak: (<http://www.fema.gov>).

2.2.2.1.3 FEMA'nın Diğer Kurumlarla İlişkisi

Bu başlık altında afet ve acil durumlarda olaylara müdahil olan kurumlarla FEMA'nın ilişkisini inceleyeceğiz. Bu kurumlar ABD İç Güvenlik Bakanlığı (Department Of Homeland Security) ve ABD Askeri Teşkilatı'dır (U.S Military).

2.2.2.1.3.1 ABD İç Güvenlik Bakanlığı (DHS)

11 Eylül 2001 terörist saldırılarından sonra Başkan Georger W. Bush 8 Ekim 2001 tarihinde Başkanlık Yürütme Ofisine (Executive Office of The President) bağlı İç Güvenlik Ofisini kurdu (Office of Homeland Security) ve Pennsylvania Valisi Tom Ridge bu ofisin başına atadı. İç Güvenlik Ofisinin (OHS) görevi olarak ABD devletinin terörist atak ve tehditlerden korumak için kapsamlı ulusal güvenlik stratejisi oluşturmak, geliştirmek ve koordine etmek olarak tanımlanmıştır (Bea, 2002: 64).

Bu İç Güvenlik Ofisin (OHS) kurulmasından sonra Kasım 2002 tarihinde Kongre'de kabul edilen İç Güvenlik Yasasına (Homeland Security Act) binaen 22 federal kurum ve örgütün bir araya getirilmesi ile ABD İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security) kurulmuştur. İç Güvenlik Bakanlığına atamaların yapılması ve teşkilatın oluşturulması sürecinden sonra fiilen Ocak 2003 tarihinde kapılarını açmıştır (www.dhs.gov). ABD İç Güvenlik Bakanlığı genel sekreterlik olarak örgütlenmiştir. Bakanlığın yönetiminde ABD Başkanı tarafından aday gösterilip Senato tarafından seçilen bir genel sekreter vardır. Şimdiki genel sekreter Jeh Johnson'dır.

ABD İç Güvenlik Bakanlığının (Department of Homeland Security) görevlerini şu şekilde özetleyebiliriz:

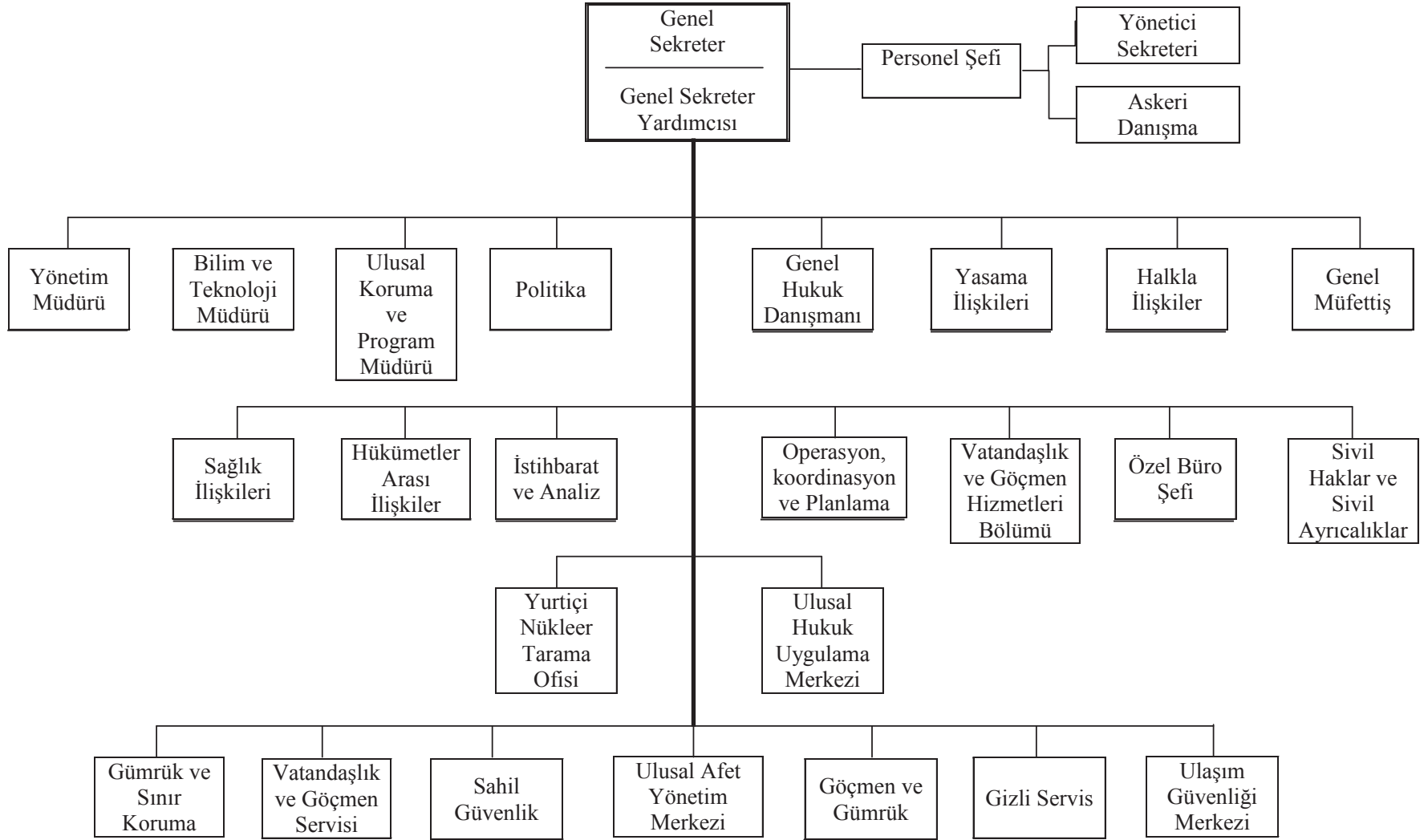
- ABD toprakları içinde terörizmi önlemek ve ülkedeki güvenliği artırmak gayesi ile biyolojik, radyolojik, kimyasal ve nükleer tehlike arz edebilecek silah ve maddelerin yetkili kurum ve kuruluşlar dışındaki kişi ve örgütler tarafından ele geçirilmesini önlemek,
- ABD sınırları içerisinde seyahat ve ticaret amacıyla kullanılan hava, deniz ve kara ulaşımının güvenliğini sağlamak, ülke sınırlarının

- güvenliğini sağlamak ve uluslararası terör örgütlerini ortaya çıkararak onların faaliyetlerini başarısız kılmak,
- Göçmenlik kanunlarını uygulamak ve bu gaye ile göçmenlik sistemini etkili kılmak ve yasadışı göçün önüne geçmek,
 - Sanal ortamlarda güvenliği temin etmek ve bu gaye ile güvenli bir sanal ortam oluşturmak ve sanal ortamlardaki güvenliğin geliştirilmesi için yapılan yenilikleri desteklemek,
 - Afetlere karşı direnci artırmak ve bu gaye ile tespit edilen afet tehlikelerini ortadan kaldırmak, afetlere karşı hazırlıkları yaygınlaştırmak, etkin ve verimli acil durum müdahale sistemi oluşturmak ve afet sonrasında çıkan kaotik ortamın çok hızlı bir şekilde normal hayata döndürülmesini sağlamaktır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz,2014:64).

FEMA, ABD İç Güvenlik Bakanlığın kurulması ile bu bakanlığa bağlanmıştır. Bu bağlamda FEMA ile ABD İç Güvenlik Bakanlığı arasında bir astlık üstlük ilişkisi olduğu söylenebilir. Aynı zamanda daha önceleri FEMA'nın görevleri arasında yer almayan ulusal güvenliğin korunması ile ilgili olarak yapılacak olan eğitim programları, ekiplerin kimyasal silahlara karşı eğitilmesi ve terörist saldırılar sonrası yapılacak iş ve işlemler FEMA'nın görevleri arasında yerini almıştır.

Tablo 3 : İç Güvenlik Bakanlığının Organizasyon Yapısı

İÇ GÜVENLİK BAKANLIĞI



Kaynak: (<http://www.dhs.gov>).

2.2.2.1.3.2 ABD Askeri Teşkilatı (U.S Military)

ABD askeri teşkilatı felaketin büyüklüğüne göre afetle mücadeleye dahil olabilir. Federal Müdahale Planına göre de gerek görülmesi durumunda askeri birlikler afet alanına gereken yardımı yapmak zorundadırlar. Askeri birliklerin afete müdahil olmasında iki etken önemli rol oynamaktadır. Birincisi afetin büyüklüğü, eğer afet yerel ve federal kurumlarca idare edilebilecekse askeri birliklerin yardıma ihtiyacı olmayacaktır. İkinci etken ise afete uğrayan bölgenin Vali ve yetkililerinin ABD Başkanından federal yardım istemesi üzerine ABD Başkanının gerek görmesi üzerine ilan edeceği afet deklarasyonudur. Bu deklarasyon yayınlanmadıkça askeri birlikler afete müdahil olmazlar. Bir örnekle açıklamaya çalışalım:Tennessee eyaletinde yaşanan depremde Tennessee Valisi ABD Başkanından federal yardım talep etti. ABD Başkanı talebe olumlu cevap vererek Federal Koordine Yöneticisi atadı. Bu yöneticinin atanma sebebi federal kurumlar arasındaki koordineyi sağlamaktır. Askeri Birlikler afete müdahale ettiler. Bununla birlikte askeri birliklerin afete müdahale etmesindeki görevi de oradaki insanları kurtarmak olarak Acil Destek Görevlerinde belirtilmiştir. Aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere askeri birlikler afet alanından sadece arama ve kurtarma faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler.

Tablo 4 : Acil Durumlarda Kurumların Görevleri

Acil Durumlarda Kurumların Görevleri	
<u>Görevler</u>	<u>Kurumlar</u>
1- Ulaşım	Ulaştırma Bakanlığı
2- İletişim	Ulusal İletişim Sistemi
3- Halk Çalışması ve Mühendislik	Askeri İstikam Birliği
4- Yangın	Tarım Bakanlığı, Orman Hizmetleri
5- Bilgi ve Planlama	FEMA
6- Toplu Bakım	ABD Kızıllıhaç'ı
7- Kaynak Desteği	Genel Hizmetler Yönetimi
8- Sağlık ve Medikal Hizmetler	Sağlık Bakanlığı ve İnsan Hizmetleri, Halk Sağlığı Hizmetleri
9- Arama ve Kurtarma	Savunma Bakanlığı
10- Tehlikeli Maddeler	Çevre Koruma Müdürlüğü
11- Yemek	Tarım Bakanlığı
12- Enerji	Enerji Bakanlığı

Kaynak: (Schrader, 1993: 22).

Askeri birliklerin afet alanına sevkini ve oradaki faaliyetlerini ABD Savunma Bakanlığı (Department of Defense) yönetmektedir. ABD askeri birlikleri savaş durumları dışında kurumsal olarak ABD Savunma Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. Afet yönetimi aşamalarının müdahale evresinde yer almakta olan askeri birlikler FEMA ile bu aşamada birlikte hareket etmektedirler. FEMA afetle mücadelede afetin büyüklüğüne göre askeri birliklerden yardım almaktadır. Bu bağlamda FEMA afetten asıl sorumlu

federal kurum olduğu için askeri birliklerin koordinesini ve orada yapacağı kurtarma faaliyetlerini FEMA yöneticisi yönlendirmektedir (Sylves, 1996: 21).

2.2.2.2 Yerel Örgütlenme

Daha önceki bölümlerde de bahsettiğimiz üzere ABD'deki afet yönetimi yerelde başlamaktadır. "Tüm afetler yereldir." ilkesi bunun göstergesidir. Bizde tezimizin bu bölümünde yerel idare olan eyalet örgütlenmelerini ve onlara destek olan gönüllü kuruluşları inceleyeceğiz.

2.2.2.2.1 Eyalet Örgütlenmeleri

Eyalet yönetimleri de "Her afet yereldir." prensibi gereği ilk önce afet olan bölgenin yönetiminin afete müdahil olmasını beklemektedir. Eğer yerel müdahale yetersiz kalırsa o zaman eyalet müdahalesi gündeme gelmektedir. ABD'de yerel yönetimler açısından itfaiye büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetim ve eyalet yönetimleri kendi acil durum yönetimi ve afet müdahale birimlerine sahiptirler. Afet ve acil durumlarda itfaiye; söndürme hizmetinin yanında arama-kurtarma, yangıcı ve parlayıcı maddelere izin ve belge verme, denetleme ve yangınla ilgili eğitim görevleri de yerine getirmektedir. İtfaiye ve polis bazı yerel yönetimler himayesinde tek çatı altında toplanabilmektedir (www. kisi.deu.edu.tr)

Eyalet seviyesindeki afet ve acil durum birimleri ne tamamen organize olmuştur ne de tamamen aynı kurum ve kuruluş yönetiminde değerlendirilebilir. Eyalet Acil Durum Yönetimi, Ulusal Muhafızın bünyesinde çalışabileceği gibi Valilik Makamının veya Kamu Güvenliği kurumunun da kapsamında olabilir. Afet ve acil durum yönetimi birimlerinin görev ve sorumlulukları eyalet kanunları tarafından belirlenmektedir. Bu kanunlar her eyalet için geçerli olan tek bir yasa değildir. Her eyalet kendi yasasını kendisi belirlemektedir. Bu yasalar, eyaletin operasyon merkezinin kurulmasını, afet ve acil duruma göre eyalet kaynaklarının koordine edilmesini ve eyalete eğitim ve tatbikat desteği sağlanmasını öngörmüştür (T.A.Y., 2002:103-104).

Eyalet, afet bölgesine birçok kaynak sağlamaktadır. Bu kaynakların en başında maddi kaynaklar, yani para, gelmektedir. Bu yardım kaynakları her eyalette değişik şekillerde yapılabilmektedir. Eyaletler, çeşitli programlar vasıtasıyla planlama çalışmaları ve

tehlikeli maddeler raporlanması için maddi kaynak finansmanı ve zarar azaltma hibeleri kullanılabilmektedir. Bununla birlikte eyaletler, afet ve acil durumda, jeneratör, şişe su, özel ekipman, araç ve eğitilmiş eleman kaynakları sağlayabilmektedirler (T.A.Y., 2002: 104).

Bazı eyaletler Kapsamlı Acil Durum Yönetim Planı, (Comprehensive Emergency Management Plan) bazı eyaletler ise Eyalet Acil Durum Operasyon Planına sahiptirler. Bu planlar, eyalet görevlileri ve yerel yöneticilere, prosedürler, organizasyon ve sorumluluklar hakkında öncülük eder. Bu bağlamda, planlar bütünleşik ve koordineli bir yerel, eyalet ve federal müdahaleyi öngörür (a.g.e: 104).

Eyaletlerde afet ve acil durumlar için Eyalet Acil Operasyon Merkezi örgütlenmesi yer almaktadır. Eyalet Valisi, bu organizasyonun en başında yer alır. Vali, genellikle Eyalet Acil Durum Yönetim Birimi Yöneticisini Eyalet Koordinasyon Görevlisi olarak atar. Bu operasyon merkezinde operasyon bölümü, planlama bölümü, lojistik bölümü ve finansman ve idari işler bölümü yer alır. Aynı zamanda her eyalette Eyalet Acil Durum Müdahale Ekipleri (SERT) bulunmaktadır. SERT, eyalet birimleri ve gönüllü birimlerden oluşur. Birimler acil durum işlevine göre sınıflandırılırlar ve Acil Durum Destek Fonksiyonu (ESF) oluştururlar (a.g.e,:109).

2.2.2.2.2 Gönüllü Örgütlenmeler

ABD’de ülke genelinde birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Bu sivil toplum kuruluşlarının birçoğu da afet ve acil durum dönemlerinde ellerinden geleni yapmaktadırlar. Biz tezimizin bu bölümünde ABD Kızılhaç’ı (The American Red Cross), Afette Aktif Gönüllü Kuruluşlar (National Voluntary Organizations Active in Disaster - VOAD) ve Ulusal Acil Durum Derneğinden (NEMA) bahsedeceğiz.

ABD Kızılhaç’ı Kongre tarafından afet bölgesindeki insanlara yardım sağlanması ve acil durumların önlenmesi, bu tür olaylara karşı hazırlanma ve müdahale etme konularında yurttaşlara yardımcı olabilmek için görevlendirilmiştir. Kızılhaç Kongre tarafından görevlendirilse de federal bir kurum değil bir sivil toplum kuruluşudur (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014: 64).

Afette, Aktif Gönüllü Kuruluşlar (National Voluntary Organizations Active in Disaster – VOAD) federal düzeyde faaliyet gösteren 50 gönüllü kuruluş ve yerel ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren 55 kuruluşun bir araya gelmesi ile oluşmuştur. Bu birlikteki gönüllü kuruluşlar afete hazırlık ve müdahale aşamasında afet bölgesindeki insanlara yardım çalışmaları yapmakta ve bu yardımı yaparken de deneyimlerini ve kaynaklarını diğer gönüllü kuruluşlarla paylaşırken birbirleri ile yardımlaşmayı ve destek sağlamayı amaçlamaktadır (a.g.e.,: 65).

Ulusal Acil Durum Yönetimi Derneği (NEMA) eyalet, Pasifik ve Karaipler acil durum yöneticilerinin oluşturduğu profesyonel bir dernektir. Derneğin görevleri kapsamlı acil durum yönetiminde ulusal liderlik ve uzmanlık sağlamak, eyalet ve bölge direktörleri ve yöneticileri için bilgi ve destek kaynağı olarak hizmet etmek ve acil durum yönetimi alanında sürekli gelişimi sağlamak amacı ile stratejik ortaklıkları desteklemektir (T.A.Y., 2002: 112).

Bu sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra ABD’de Katrina Kasırgası’nın ardından Acil Durum Topluluk Müdahale Ekipleri kuruldu. Ekiplerde afetlere hazırlık ve afetlere müdahale ekipleri bulunuyordu. Mahalle bekçilerinden, okul personellerine, inanç topluluklarından çalışanlardan izci gruplarına kadar geniş bir kesimi kapsıyordu. Gönüllülüğün afetlerde başka bir yardımcı sektörü de özel sektördür. “Zamanı Geldiğinde Hazır Olmak” (Ready When the Time Comes), 2006 yılında ABD Kızılhaç’ı tarafından başlatılan bir işyeri gönüllülük programıdır. 300 ABD firmasından 10.000’in üzerinde çalışan, toplumsal bilinç temelli gönüllü müdahale gücü olarak eğitilmişlerdir. Sonuç olarak yerel afetlere müdahalede kapasitesini 2006 ila 2010 yılları arasında % 40 artırılabilmiştir (Kaya, 2013: 50-51).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYEDEKİ AFET YÖNETİMİ

3.1 Türkiye'deki Afet Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Tezimizin bu bölümünde Türkiye'deki afet yönetiminin tarihsel gelişimini Türkiye'de afet konusunda çıkarılmış yasalar ve 1999 Marmara depremi gibi birçok açıdan Türkiye'nin afet yönetimini etkileyen olaylar üzerinden Türkiye'de afet yönetiminin tarihsel gelişimini ele alacağız. İlk dönem olarak 1944 yılına kadarki dönemi, ikinci dönem olarak 1944-1958 yılları arasındaki dönemi, üçüncü dönem olarak 1958-1999 yılları arasındaki dönemi ve dördüncü dönem olarak 1999-2009 yılları arası dönemi anlatacağız. Türkiye'de doğal afetler konulu ülke strateji raporuna binaen böyle bir ayrıma gidilmiştir. Ancak farklı olarak 1999 yılından sonraki dönem 2009 yılına kadar ele alınmıştır. 2009 yılında AFAD'ın kurulması üzerine bu ayırım yapılmış, tezimizin bir sonraki alt başlığında da AFAD detaylı olarak incelenmiştir.

3.1.1 1944 Öncesi Türkiye'de Afet Yönetimi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ortaya çıkan büyük afetlerde halka padişah fermanları ile acil yardım yapıldığına dair bazı örnekler vardır. Bu konudaki ilk yazılı örneklerden sayılabilecek 14 Eylül 1509 tarihinde meydana gelen İstanbul depremi sonrasında rastlamaktadır. 13 bin insanın öldüğü varsayılan ve 109 cami ile 1047 yapının yıkıldığı bilinen bu depremden sonra, zamanın Osmanlı Padişahı II. Bayezid, çıkardığı bir fermanla, yeniden ev yapmak amacıyla aile başına 20 altın bağış yapmıştır. Bu bağlamda fermanla, harap olan İstanbul'un yeniden imarı için 50 bin usta görevlendirilmiş, 14-60 yaşları içindeki erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları istenmiş, deniz kenarındaki dolgu yerleri üzerinde ev yapmak yasaklanmış ve ahşap-karkas (bağdadi) ev yapımı teşvik edilmiştir (Öner, 2010: 77).

Osmanlı döneminde şehirlerde yapılaşmanın bazı kurallara bağlanma ihtiyacı ilk kez 1848 yılında gerek duyulmuş ve o yıl çıkarılan "Ebniye (Yapılar) Nizamnamesi" ile yalnız İstanbul içerisindeki yapılaşmalara bazı kurallar getirilmiştir. Bu dönemde yaşanan büyük yangınlar ve diğer bölgelerden başkent İstanbul'a yaşanan göçler, Ebniye (Yapılar) Kanununun çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Daha sonraları 1877 yılında çıkarılan bir kanun ile uygulama, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde tüm belediyeleri kapsamıştır. 19. yüzyıl Osmanlı kent merkezlerinin yapılaşmasında en

önemli gelişme Tanzimat'la birlikte gelişen yeni bürokrasi için konuttan farklı olan mekanların yapılmasıdır. Değişen ve farklılaşan yaşam biçiminin getirdiği ihtiyaçlar, şehirlerin biçimlenmesinde yeni gereksinimler meydana çıkarmıştır. Başkent İstanbul'da sık sık meydana gelen yangınlara müdahale edilebilmesini ve geniş yollar ve yangın yerlerinin yeniden düzenlenmesini sağlayacak imar yasaları da çıkarılmaya başlanmıştır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz: 1848 tarihli Ebniye, 1864 tarihli Turuk ve Ebniye (Yollar ve Yapılar) nizamnameleri ve 1882 tarihli Ebniye Kanunu'dur. Saydığımız yasalar ile de belediye örgütü olan yerlerde, alt yapılar ve yolların düzenlenmesi konusu da, yapılarla birlikte kurallara bağlanmıştır (www.arem.gov.tr).

Birinci Dünya Savaşı sonrasında 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasından sonra 1940'lı yılların ortalarına kadar afetlere müdahale ve iyileştirme faaliyetlerini Türk Kızılay'ı yönetmiştir. Bu dönemde arama-kurtarma çalışmaları afet bölgesinde yaşayan halk ve askeri birlikler tarafından organize edilmiş, afetten etkilenen halkın ihtiyaçları ise Türk Kızılay'ı tarafından oluşturulan imdat komitelerince üstlenilmiştir. Uzun süreli iyileştirme süreçleri ise valilerin başkanlığında Kızılay tarafından organize edilmeye çalışılmıştır (www.arem.gov.tr).

Cumhuriyetin kurulması ve Ankara'nın başkent seçilmesine müteakiben örnek kentler oluşturma çabaları artmış, planlı kentler anlayışının uygulama alanı bulmasını sağlamaya çalışmıştır. Bu bağlamda, 1928 yılında Ankara'nın imar sorununu çözmek amacıyla Ankara İmar Müdürlüğü'nün kurulduğu bilinmektedir. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Kanunu" o yıllardaki imar ve iskan bakımından kabul edilen en önemli yasal düzenlemelerden biridir. Bu kanun ile belediyelere, yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim görevi ile ihtiyaç sahiplerinin konut ihtiyacını karşılamak için konut yapımı görevi de verilmiştir. Buna ilaveten aynı yıl bir diğer önemli kanun düzenlemesi de "Mimarlık ve Mühendislik Kanunu'nun" çıkarılması olmuştur. İmar planlarının hazırlanması, yeni yapılacak yollar, yapılar, bunlara ruhsat verilmesi, fenni mesullük ve yapı denetimi gibi konuları düzenleyen 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" 1933'te yürürlüğe girmiş ve "Ebniye Kanunu" dört beş maddesi dışında tamamen değişmiştir. Bu kanunun daha sonra yürürlüğe giren bütün imar kanunlarının temelini oluşturduğu varsayılmıştır (Karaesmen, 2004: 55).

26 Aralık 1939 tarihinde meydana gelen Erzincan depreminde 32.962 kişinin hayatını kaybetmesi ve 116.720 yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine, o günkü Hükümet bazı yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuş ve ilk kez 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” TBMM tarafından çıkarılmıştır. Bu kanun ile ilk defa afete uğramış bir yer için bir kanun çıkarılmıştır. Yine ilk kez bu kanunla, depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri silinmiş, memur ve diğer çalışanlara 3 maaş tutarında avans verilmesi öngörülmüş ve evleri yıkılan ve evlerini kullanamayacak hale gelen kişilere ücretsiz arsa temini ve yapı malzemesi yardımı yapılması esasları benimsenmiştir (Akdağ, 2001, s;28). Ayrıca 1939 yılında çıkarılan 3611 sayılı kanun ile Bayındırlık Bakanlığı’nın kuruluş kanunu değiştirilmiş ve yerleşme, yapılaşma ve doğal afetlerle ilgili faaliyetleri, yürütmek amacı ile “Yapı ve İmar İşleri Reisliği” kurulmuştur (www.arem.gov.tr).

Bu yıllarda ülkemizde meydana gelen birçok su baskını ve ani taşkınların meydana gelmesi sonucunda önemli ölçüdeki can ve mal kaybı 1943 yılında 4373 sayılı “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma” adı altında yeni bir kanun çıkartılmayı zorunlu kılmıştır. Bu kanunla bu faaliyetleri yürütmek amacı ile Bayındırlık İskan Bakanlığına bağlı “Su İşleri Reisliği” adı altında birim kurulmuştur.

Kısaca Osmanlı İmparatorluğu’ndan 1944’e kadar olan süreç içerisinde afetlere müdahale ile ilgili olarak yapılan yasal faaliyetleri şu şekilde sıralamak mümkündür: (Doğal Afetler Genel Raporu, 1997: 21).

- 1509 yılı, İstanbul Depremi (20’ser altın Yardım ve Ev Yapma Usulleri)
- 1848 yılı, Ebniye Nizamnamesi (Yerleşim Kuralları - İstanbul İçin)
- 1858 yılı, Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Kızılay Derneği)
- 1877 yılı, Yerleşim Kuralları (Bütün Belediyeler İçin)
- 1882 yılı, Ebniye Kanunu (Altyapı Standardı)
- 1930 yılı, 1580 sayılı Belediye Kanunu (Yapılaşmaya Denetim Görevi)
- 1939 yılı, Yapı ve İmar İşleri Reisliğinin 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

3.1.2 1944- 1958 Yılları Arasındaki Türkiye’de Afet Yönetimi

1939 - 1944 yılları arasında, 26 Aralık 1939 büyük Erzincan depremi ile başlayıp ortalama olarak 7 ay gibi kısa aralıklarla meydana gelen Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik ve Bolu-Gerede depremlerinde büyük sayıda can kaybı, yaralanması ve birçok yapının yıkılması veya kullanılamaz hale gelmesi üzerine, deprem olayının doğurduğu sonuçların yalnızca depremde hasar görüp yıkılan binanın yerine yeni bina yaparak çözülemeyeceği, ülkede depremin oluşturduğu zararlarının mutlaka azaltılması için bazı çalışmalar yapılması gerektiğine o zamanki hükümet tarafından karar verilmiştir (Akyel, 2007: 69). Bunun sonucunda, 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 sayılı yer sarsıntularından evvel ve sonra alınacak tedbirler hakkında kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile birlikte afet yönetim sistemimizin temelleri atılmıştır (Ergünay, 2005: 13). Bu kanunda, ülkenin deprem tehlikesi olan bölgelerinin belirlenmesi, bu bölgelerde yapılacak binalar için zorunlu olarak uygulanması gereken kuralların tespit edilmesi ve deprem yönetmelikleri şeklinde yayımlanması, her il ve ilçede acil yardım ve kurtarma plan ve programlarının hazırlanması, imara açılacak bölgelerin imar planları hazırlanırken jeolojik ve sismolojik ölçümlerinin yapılması zorunluluğu, deprem sırasında yöneticiler ve halkın görev, yetki ve sorumlulukları ilk kez düzenlenmiştir (Öner,2010: 78).

Türkiye’de gerçek anlamda doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalar, bu kanunla başlamıştır. 1945 yılında Türkiye’nin ilk deprem bölgeleri haritası ile Türkiye yer sarsıntısı bölgeleri yapı yönetmeliği hazırlanmış ve uygulanması zorunlu hale getirilmiştir. 1949 yılında bu ilk harita güncelleştirilerek ülke 6,7 ve 8 şiddetindeki depremlerin hissedilebileceği bölgeler şeklinde üçe ayrılmıştır. Bu güncelleştirilen haritaya binaen yapı yönetmeliği de 1949 ve 1953 yıllarında iki kez değiştirilmiştir. 1953 yılındaki değişiklikle deprem bölge katsayısı her nedense 0,10’ dan 0,80’e indirilerek güvenlikten taviz verildiği görülmüştür.

1953 yılında bayındırlık bakanlığı yapı ve imar işleri reisliği bünyesinde bir deprem bürosu kurulmuştur. 1955 yılında bu büro DE-SE-YA (deprem-sel-yangın) şubesi haline

getirilmiş ve doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları bu şube tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Akyel, 2007: 70).

Yine bu dönemde 1956 yılında, 6785 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır. 6785 sayılı İmar Kanunu o zamanki şartlara göre ihtiyaçlara cevap verebilecek modern bir kanun olarak çıkarılmıştır. Bu kanunla yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında, doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fennî mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması konularına önem ve öncelik verilmeye çalışılmıştır. Ayrıca yine bu dönem içerisinde 7126 sayılı Sivil Savunma Yasası çıkarılarak savaş, seferberlik gibi durumlarda görev ve sorumlulukların yanında, doğal afetlerde arama-kurtarma, acil yardım gibi görevlerle görevlendirilmiş olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 46).

3.1.3 1958- 1999 Yılları Arasındaki Türkiye'de Afet Yönetimi

1959 yılı ve sonrası Türkiye'de doğal afetlerin verdiği zararların azaltılması açısından yapısal politika değişikliklerinin gerçekleştiği ve uluslararası platformda yeni gelişmelerle aynı düzlemde önemli gelişmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. İlk olarak başlıca görevi afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, ülkenin bölge, şehir ve köylerinin planlanmasını yapmak, konut ve iskanla ilgili sorunlarını çözmek, ülkedeki yapı malzemelerinin geliştirilmesi ve standartlarını hazırlamak olan İmar ve İskân Bakanlığı, 1958 yılında 7116 sayılı kanunla kurulmuştur. Cumhuriyet Dönemi'nden beri yukarıda sayılan görevleri üstlenen Bayındırlık Bakanlığının görev ve sorumluluklarını İmar ve İskan Bakanlığına devretmesi önemli bir gelişme olarak dikkat çekmiştir (Akdağ, 2002: 30).

15.05.1959 tarihinde, afet konusunda Türkiye'nin bu tarihe kadarki en kapsamlı yasası olan 7269 sayılı umumî hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair kanun çıkarılmıştır. Bu yasa bu dönemdeki afet konusunda yapılan en önemli gelişmedir (Keleş, 2006: 656). Doğal afet zararlarının azaltılması gayesiyle Cumhuriyet Dönemi'nde çıkarılmış bulunan tüm yasal mevzuatı tek bir kanun halinde toplayan ve afet zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmaları düzenlemiştir. Bu yasanın getirdiği en büyük yeniliklerden biride her yıl bütçeden aktarılan ödenekler, Kamu İktisadi Teşekküllerinin

(KİT) bilanço karlarının %3'ü, iç ve dış nakdi yardımlar ve yapılan konut yardımlarının geri ödemelerinden bir "Afetler Fonu" oluşturulmuştur (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 46). 1968 yılında, 1051 sayılı kanunla önemli oranda değiştirilmiş ve kanuna yeni maddeler eklenmiştir (Göktürk ve Yılmaz, 2001: 9). Yapılan bu değişiklik ve yeni maddeler, tamamen hizmetin daha hızlı ve etkili yapılmasını ve afetlerden etkilenen vatandaşlara daha geniş imkanlar sağlanmasını amaçlamıştır (Ergünay, 1998: 7).

1968–1971 yılları arasında sırası ile 1968 yılında Amasra-Bartın, 1969 yılında Demirci ve Alaşehir, 1970 yılında Gediz, 1971 yılında 15 gün ara ile Burdur ve Bingöl depremlerinin olagelmesi ve bu depremler nedeniyle 27.000 binanın yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine zaten gelirleri açısından sıkıntılı olan Afet Fonu'na yeni gelir kaynakları aranmış ve 1972 yılında 1571 sayılı "Bazı Tekel Maddeleri Fiyatlarına Yapılan Zamlardan Elde Edilen Hasılatın T.C. Merkez Bankası'nda Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanun" çıkarılmış, ayrıca deprem afetlerinin zararlarını karşılamak üzere ayrı bir deprem fonu oluşturulmuştur (Akdağ, 2002: 31).

7269 sayılı Afetler Kanunu zaman içerisinde ortaya çıkan gereksinimler ve yeni gelir kaynakları aranması amacıyla 1981 yılında 2479 sayılı Umumu Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlar Kanunu'nda Değişiklik Kanunu, 1985 yılında 3177 sayılı Afetler Sebebiyle Edinilen Bina Arsa ve Arazilerden Arta Kalanların Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik ve 1995 yılında 4133 sayılı Umumu Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Kanunu ile de bazı maddeleri değişikliğe uğramış veya bazı yeni maddeler ihdas edilmiştir.

Yine bu dönemde, afet yönetiminin kurumsal temellerinin atıldığını söylemek mümkündür. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı afetler kanununun uygulamasında etkin bir rol oynarken, söz konusu bakanlık bünyesinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı sismik riske ilişkin çalışmalara destek sağlamışlardır. Afet yönetimi adına yapılan yeniliklerden biride 1959 yılında çıkarılan 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanunu ve bu kanuna dayalı olarak kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğüydü (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011: 2).

1992 yılında Erzincan'da önemli hasarlara yol açan depremin yalnızca fiziksel kayıplara değil göç, işsizlik, üretim kaybı, gibi sosyal ve ekonomik kayıplara yol açması ve halen yürürlükte olan Afetler Kanunu'nun, sosyal ve ekonomik kayıpları azaltmaya olanak vermemesi üzerine, 28.08.1992 tarihinde 3838 sayılı "Erzincan,Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

7269 sayılı Umumu Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlar Kanunu'nun zaman içerisinde noksan kalmış olan yönlerini tamamlayan3838 sayılı Kanun'la, Erzincan depreminin neden olduğu yıkımın etkileri giderilmiş, depreme karşı güvenliğin artırılması amacıyla ilk kez deprem sonrasında yepyeni bir Erzincan imar edilmiştir (Şengün, 2007: 106).

3.1.4 1999-2009 Yılları Arası Türkiye'de Afet Yönetimi

17 Ağustos 1999 yılında İzmit Körfezinde meydana gelen 7,4 şiddetindeki deprem sebebiyle 66.441 konut ve 10.901 işyeri ağır hasara, 67.242 konut ve 9.927 işyeri orta hasara, 80.160 konut ve 9.712 işyeri hafif hasara uğramıştır. Bu bağlamda, deprem nedeniyle 17.479 kişi ölmüş, 43.953 kişi ağır, orta ve hafif şekilde yaralanmıştır. Depremin Türkiye'nin önemli sanayi merkezlerinin bulunduğu, şehirleşme ve nüfus yoğunluğunun fazla olduğu bir bölgede oluşması can ve mal kaybının çok olmasına neden olmuştur. Türkiye Devleti ekonomik olarak yaklaşık 13 milyon dolar kayıp yaşamıştır. Bu deprem 1939 Erzincan depreminden sonra en büyük can kaybının yaşandığı ikinci deprem olmuştur (Özmen, 2000: 12-14).

17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen, merkez üssü Gölcük olmak üzere tüm Marmara'yı etkileyen ve "yüz yılın felaketi" (Mersin ve Şahin, 2009: 36) olarak da isimlendirilen 7.4 büyüklüğündeki İzmit Körfezi depremi sebep olduğu büyük can ve mal kayıplarının yanı sıra sosyal, ekonomik ve psikolojik boyutlarıyla tüm ülkeyi çok derinden etkilemiştir (Südas,2004: 74).

1999 depremlerinden sonra ortaya çıkan ağır kayıplar sonucunda oluşan kamuoyu baskısı ve uluslararası antlaşmalar neticesinde afet zararlarını azaltma adına önemli adımlar atılırken, FEMA benzeri bir kurum olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, gerekli örgütsel ve teknik kapasiteler oluşturulmaksızın hayata geçirilmiştir.

Dolayısıyla, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün yanına yeni bir kurum katılmış olmuştur (Çelik ve Çorbacıoğlu, 2011: 2).

17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi depreminden sonra yapılan en önemli değişiklik deprem bölgesinde meydana gelen hasarın giderilmesi ve uzun vadede de afetlere karşı gerekli önlemlerin ve yasal tedbirlerin alınabilmesi amacıyla yasalaştırılan 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 ”dur (Erten, 2011: 65).

Depremden hemen sonra bölgedeki sorunların ivedilikle çözülebilmesi için Hükümet TBMM’den Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi istemiş, TBMM de bu isteği kabul ederek 4452 sayılı yetki yasası ile KHK çıkarma yetkisini Hükümete vermiştir. Hükümet başlangıçta 3 ay için istediği bu KHK çıkarma yetkisini daha sonra 4 ay daha uzatmıştır. Bu yetki yasasına binaen çıkarılan KHK ve yönetmeliklere aşağıda kısaca yer verilmiştir.

Zorunlu Deprem Sigortası 27 Aralık 1999, KHK, no:587): Bu KHK ile Türkiye’de ilk kez deprem zararlarının ekonomik maliyetlerinin karşılanmasında kamu kaynaklarının kullanılması politikasından vazgeçilmiş ve belediye sınırları içerisinde konut sahiplerinin deprem hasarlarına karşı evlerini sigorta ettirmeleri zorunluluğu getirmiştir (Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 54).

Zorunlu deprem sigortası poliçesi yaptırma oranlarına bakarsak bu zorunluluğun halk tarafından çok fazla ilgi gösterilmediği anlaşılmaktadır. 2001-2014 yılları arasında yaptırılan poliçe adedi 6.8 milyon, sigortalık oranının ise % 38,60 seviyesinde olduğu görülmektedir (<http://www.dask.gov.tr>).Yukarıdaki oranlar istenilen düzeyde değildir. Zorunlu deprem sigortasının yaygınlaştırılması ve her konut sahibinin konutunu zorunlu deprem sigortası yapması sağlanmalıdır.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (10 Nisan 2000, KHK, no: 595):17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi depreminden sonra Türkiye’de doğal afetlerin zararlarının azaltılabilmesine yönelik en kapsayıcı ve etkili düzenleme yapı denetimi düzenlemesi olmuştur. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından 10 Nisan 2000 tarihinde Kanun Hükmünde Kararname ile 595 Sayılı Yapı Denetimi Kanunu

yayımlanmış ve uygulama yönetmeliği 10 Temmuz 2000'de çıkarılarak 27 pilot ilde uygulanmaya konmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 24 Mayıs 2001'de yürütmenin durdurulması ve iptalinden sonra 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun 13 Ağustos 2001'den itibaren yürürlüğe girmek üzere 13 Temmuz 2001'de resmi gazetede yayımlanmıştır. Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği 13 Ağustos 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş fakat uygulamada karşılaşılan problemler sebebiyle 5 Şubat 2008 tarihinde yeni yönetmelik Resmi Gazetede de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Atabay ve Bozdoğan, 2011: 309).

Bu yasal düzenlemelere göre, özel yapı denetim şirketleri kurulmuştur. Bu yapı denetim firmaları yapıların yer seçimi, proje ve hesaplarını denetlemek ve yapım aşamasında belediye ve valiliklere karşı sorumlu olarak, yapıyı imar mevzuatına ve projesine uygun olarak inşa ettirmek sorumluluğu verilmiştir.

Yapı Malzemeleri Deney Laboratuvarlarında Bulunması Gereken Özellikler Hakkında Genelge, 30 Temmuz 2000: Bağımsız olarak çalışan yapı malzemeleri deney laboratuvarlarının belgelenmesi zorunluluğu ve belge alabilmeleri için gerekli olan şartlar bu genelge ile belirlenmiştir.

Afet Yönetimi İle İlgili Olarak, Yeni Bir Merkezi Kurum Kurulması KHK no:583 ve 600: Bu kararnamelerle, Başbakanlığa bağlı olarak Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY) adı altında yeni bir genel müdürlük kurulmuştur.

İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Mevcut Arama- Kurtarma Kapasitesinin Geliştirilmesi Aralık 1999, 586 sayılı KHK ve Nisan 2000, 596 sayılı KHK: Bu her iki kanun hükmünde kararnamenin amacı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün arama-kurtarma kapasitesini, ülke ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde, geliştirmektir. Bu KHK'lerden sonra Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne Adana, Afyon, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van illeri olmak üzere 11 ilde, iyi eğitilmiş ve donatılmış 100-120 personelden oluşan, bölgesel arama-kurtarma birlikleri kurulmuştur (Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, 2004: 57)

Ulusal Deprem Konseyi (UDK) Kurulması, Başbakanlığın 21.03.2000 tarih ve 2000/9 sayılı yazısı:Başbakanlıkça 21 Mart 200 tarih ve 200/9 sayılı genelge ile ilgili

üniversiteler, kamu araştırma kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek odalarının belirlediği kişiler arasından seçilecek 20 kişiden oluşan bağımsız bir “Ulusal Deprem Konseyi” kurulması kararı verilmiştir. Başlıca amacı depremlerle ilgili güncel konularda bilim adamları arasında yaşanan tartışmalar ve deprem tahminlerinin, bilimsel açıdan değerlendirilerek, sonuçlarının yetkililere ve kamuoyuna bilimsel etik ve sağduyu içerisinde açıklamaktır. Bu konsey 8’i yerbilimci, 8’i inşaat mühendisi, 4’ü de diğer alanlardan olmak üzere 20 uzmandan oluşturulmuştur.

3.2.2009 Yılından Önceki Türkiye'nin Afet Yönetimi Örgütlenmesi

3.2.1 Türkiye’de Afet Konusunda Yetkili Bakanlıklar ve Kurumlar

Bu bölümde 2009 yılına kadar olan dönemde afet konusunda yetkili bakanlıklar, kurumlar, geçici ve sürekli kurullardan bahsedeceğiz. 2009 yılını esas almamızın sebebi AFAD’ın bu tarihte kurulması, aşağıda değineceğimiz bazı bakanlıkların, kurum ve kuruluşların görevini devralması ve bu kurumların kapsanmasıdır. B-Böylece Türkiye’nin afet konusundaki değişimini anlatabilmek için bu kurumlardan çalışmamızda bahsetmek gereği hasıl olmuştur.

3.2.1.1 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Türkiye’de afetlerden sorumlu temel bakanlık olarak ilk akla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı gelmektedir. Bu sorumluluğun yasal dayanağına bakarsak hem 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hem de bu kanundan önce yürürlükte olan 4623 sayılı Yer Sarsıntısından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkındaki Kanun’la afetlerden sorumlu olan bakanlık olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bu bağlamda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Kuruluş KHK’sinde deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi,çığ ve benzeri afetlerden önce ve sonra yerleşim alanlarında alınacak önlemlerle, yapılacak yardımları belirlemek ve bunların uygulamasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak görevi yasayla Bayındırlık ve İskan Bakanlığına verilmiştir (180 sayılı KHK18251 sayılı Resmi Gazete).Bakanlık, afete ilişkin görevlerini Afet İşleri Genel Müdürlüğü marifetiyle yaptığı için çalışmamızda Afet İşleri Genel Müdürlüğü’nün görev ve sorumluluklarına değinilmiştir.

3.2.1.1.1 Afet İşleri Genel Müdürlüğü

Yukarı kısımda da değindiğimiz üzere Bayındırlık Bakanlığının afet ile ilgili temel görevlerini Afet İşleri Genel Müdürlüğü üstlenmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın görev ve sorumluluklarını düzenleyen 180 sayılı KHK'de Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri şöyle sıralanmıştır (180 sayılı KHK 18251 sayılı Resmi Gazete):

- Afetlerin vukuundan sonra yapılacak olan acil yardım uygulamasını sağlamak ve koordinasyonunu sağlamak.
- Afet sonrası afete uğramış bölgede gerekli olacak geçici barınma ve yerleşme ihtiyacını gidermek.
- Afet sonrası afete uğramış yerlerin imar ve yerleşme işlemlerini yerine getirmek.
- Afet öncesi tüm ülke genelinde afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerde en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbirleri almak.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü yukarıdaki görevlerini merkez ve taşra birimleri aracılığıyla yerine getirmiştir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü merkezde genel müdürlük düzeyinde illerde ise Bayındırlık İl Müdürlükleri bünyesinde görev yapan İmar ve Afet Şube Müdürlükleri eliyle yürütür (Gündüz, 2008: 105). Bu görev ve sorumlulukları yürütürken faydalandığı mali kaynak ise 7269 sayılı kanunun 33. maddesi uyarınca kurulan "Afetler Fonu'dur". Ancak 1992 yılında bu fon da diğer fonlarla birlikte Genel Bütçe kapsamına alınmış ve kurum faaliyetlerini bütçeden ayrılan ödeneklerle yürütmüştür (Yılmaz, 2003: 93-94).

Afet İşleri Genel Müdürlüğü afetlere müdahale örgütlenmesinin tek çatıda toplanması düşüncesine müteakiben 2009 yılında kurulan AFAD teşkilatı nedeniyle kaldırılmış ve görevleri AFAD'a devredilmiştir.

3.2.1.2 İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığının afetlerle olan doğrudan ilişkisinin temel kaynağı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünü bünyesinde bulundurmasına bağlıdır. Bu çerçevede, İçişleri Bakanlığının afete ilişkin görev ve sorumluluklarını Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

marifetiyle yaptığı için çalışmamızda Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görev ve sorumluluklarına değinilmiştir.

3.2.1.2.1 Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Türkiye’de Sivil Savunma hizmetlerinin başlangıcı 1958 yıl ve 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu’na dayanmaktadır. Bu bağlamda, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görevleri, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile düzenlenmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü de yukarıda bahsettiğimiz Afet İşleri Genel Müdürlüğü gibi hem merkez hem taşra teşkilatına sahiptir. Merkezde Genel Müdürlük düzeyinde taşrada ise il ve ilçe müdürlüğü düzeyinde örgütlenmiştir. Ana örgütlenme olan merkez ve taşra örgütlenmesinin yanı sıra bölgesel düzeyde ülkenin bazı illerinde Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri şeklinde Arama ve Kurtarma Birlikleri kurulmuş olup, bu birlikler ile diğer sivil savunma birimlerinin eğitimlerini üstlenmek üzere ise Ankara da Sivil Savunma Koleji bulunmaktadır (Gündüz,2008: 105).

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görevleri, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da yer almaktadır ve 7269 sayılı Afet Kanununa görevleri aşağıdaki gibidir:

- Sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde teşkilatlandırmak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlanmasını, uygulanmasını ve koordinasyonunu sağlamak ve denetimini yapmak,
- Her türlü silahsız, koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,
- Yangından korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiyenin standartlarını tespit etmek, personeli eğitmek, denetlemek ve koordinasyonu sağlamak,
- Sivil savunma personelini eğitmek ve halka sivil savunma bilgileri vermek,
- Sivil Savunma arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurmak, gerektiğinde göreve sevk etmek,

- Afetlerde kurtarma, ilkyardım, acil iae ve geçici barındırma hizmetleri vermek,
- Düşman saldırılarına karşı halkın önceden uyarılması için erken haber alma, ikaz ve alarm sistemlerini kurmak ve işletmek,
- Barış dönemlerinde halktan seçilmiş ve eğitilmiş sivil savunma yükümlülerini göreve sevk etmek (<http://www.tamtest.gov.tr>).

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü afetlere müdahale örgütlenmesinin tek çatıda toplanması düşüncesine binaen 2009 yılında kurulan AFAD teşkilatı nedeniyle kaldırılmış ve görevleri AFAD'a devredilmiştir.

3.2.1.3 Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

Bakanlar kurulunun 15.11.1999 tarih ve 583 sayılı kararı ve yeniden düzenlenen 14.06.2000 tarih ve 600 sayılı kararı ile başbakanlığa bağlı olarak kurulan bir genel müdürlüktür (Şahin, 2009: 131). TAY'ın görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- 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,
- Başbakanlığa bağlı faaliyet gösterecek bir acil durum yönetimi birimi ve merkezi kurarak, diğer bakanlıklara bağlı kurulacak olan Acil Durum Merkezleri arasındaki koordinasyonu sağlamak,
- Acil durum yönetimi gerektiren olayların oluşumundan önce alınacak önlemler yanında olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamakta görevleri arasındadır (Şahin,2009: 148-149).

583 sayılı KHK ve yeniden düzenlenmiş hali olan 600 sayılı KHK ile kurulan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün ABD'deki afetten sorumlu kuruluş olan FEMA'dan esinlenerek kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu örgüt gibi merkezi nitelikte kurulmuş olan TAY'ın geçen süre içerisinde örgütlenmesini istenilen seviyede tamamlayamamış olduğu düşünülmektedir.

3.2.2 Taşra Teşkilatı

Taşra teşkilatı kısmında ilk önce 7269 sayılı kanuna göre hazırlanmış olan 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelikle” ile yapılacak il ve ilçe afet planları ve bu planların yöntemi ile afetlerde görev yapacak olan taşra örgütlenmesi olan il ve ilçe yardım komitelerinden, taşra da afetlerde görev alan il ve ilçe sivil savunma müdürlüklerinden ve 8716 Sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği İle Oluşturulan İl ve İlçe Kriz Merkezlerine değinilecektir.

3.2.2.1 İl ve İlçe Yardım Komiteleri

88/12777 sayılı yönetmelikle taşra düzeyinde afet yönetiminin en başında il ve ilçe yardım komiteleri yer almaktadır. Bu komite illerde vali başkanlığında veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında garnizon komutanı, belediye başkanı, İl jandarma alay komutanı, emniyet müdürü, sivil savunma müdürü, milli eğitim gençlik ve spor müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık ve sosyal yardım müdürü, tarım müdürü, orman işletme müdürü, Kızılay temsilcisinden oluşmaktadır.

İlçelerde bu komite kaymakam başkanlığında, belediye başkanı, ilçe jandarma komutanı, emniyet amiri, ilçe sivil savunma müdürü, mal müdürü, ilçe milli eğitim gençlik ve spor müdürü, bayındırlık ve iskan müdürlüğü temsilcisi, ilçedeki sağlık kuruluşlarından kaymakamlarca belirlenen birinin amiri, Kızılay başkanından oluşmaktadır.

İl ve ilçe yardım komitelerinin görevleri aşağıdaki gibidir:

- İl acil yardım planlarının yapılmasını ve uygulanmasını sağlar. İlçelere ait planları inceleyerek valinin onayına sunar. Planda öngörülen teşkilatı kurar ve burada görev alacakları tespit ederek kendilerine duyurur.
- Yapılacak yardım ilkelerini tespit eder ve belirlenen ihtiyaçların teminini sağlar.
- Hizmet gruplarının toplanma ve çalışma esaslarını belirler ve bu konuda talimatlar düzenler, çalışmaları koordine ederek sonuçlarını izler.
- Acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

- Acil yardım geçici iskan ve onarım için afetzedelere nakdi ödemede bulunulması gerekli olduğu hallerde, bayındırlık ve iskan bakanlığından izin alır. Hizmet gruplarının görevlerini ifa edebilmesi için gerekli personel, araç ve gerecin temini ve ikmal ile görevlendirilmelerini takip eder.
- Haberleşmenin kesilmemesi, ulaştırmanın sağlanması ve trafiğin düzenlenmesi, acil kurtarma, tıbbi ilk yardım, hasta ve yaralıların hastaneye nakli, yangın söndürme, emniyet ve asayiş sağlama, yedirme, giydirme, ısıtma ve aydınlatma, geçici barındırmayı sağlama, ölümlerin defini, enkaz kaldırma ve temizleme, elektrik, su ve kanalizasyon tesislerinin onarımı ve hizmete sokulması, karantina tedbirlerinin alınması, gerektiğinde afetzedelerin borçlarının tecili ve yeni kredi açılması konusunda tespit ve tekliflerde bulunur.

3.2.2.2 İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri

Merkezi örgütlenmede bahsetmiş olduğumuz İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün taşra örgütlenmesinde afetlerle ilgili görev ve sorumluluğu olan birim İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleridir. İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı olan İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri, illerde Valilik ve ilçelerde Kaymakamlık teşkilatları içerisinde örgütlenmişlerdir.

İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürlüğünün görevleri şöyle sıralanmıştır:

- İl ve İlçe düzeyinde ortaya çıkabilecek muhtemel afetler için personeli eğitmek,
- İl ve ilçede yaşanabilecek olası afet durumlarında kurtarma faaliyetlerinde görev almak,
- Düşman taarruzları, büyük yangınlar ve doğal afetler sonucu meydana gelen ve gelebilecek mal ve can kaybının en aza indirilmesi için gereken teşkil, tesis ve tedbirlerin düzenlenmesi ile teşkiller, daireler, sosyal yardım kurumları, komşu il ve ilçelerle karşılıklı yardımlaşma ve işbirliğini koordine etmek,
- İl genelindeki hayati özelliğe sahip alt yapının tespiti ile afetlere ve sabotajlara karşı korunması ile ilgili sivil savunma planlar yapmak,

- Sivil Savunma Planlarında afetlere yönelik çalışmaları yürütmek amacıyla Sivil Savunma Mahalli Kuvvetleri oluşturulmak.

3.2.2.3 İl ve İlçe Kriz Merkezleri

İl ve ilçe kriz merkezleri örgütlenmesi Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'nden dolayı oluşturulmuştur. Bu örgütlenme afet sonrasında başbakanlıkta oluşturulan kriz yönetim merkezinin taşradaki yansımasıdır. İl Kriz Merkezlerinin kurulmasına Başbakanlık Kriz Merkezi bünyesindeki Kriz Koordinasyon Kurulu önerisi üzerine Başbakanın onayı ile karar verilebilmektedir. Aynı usulle de faaliyetlerine son verebilmektedir.

İl ve ilçe kriz merkezlerinin oluşması da şu şekildedir: İllerde vali veya vali yardımcısının başkanlığında ilçelerde ise kaymakam başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşların taşradaki temsilcilerinden kurulur.

İl ve ilçe kriz merkezlerinin görevleri aşağıda sıralanmıştır:

- Krizle ilgili durumları izlemek ve değerlendirmek ve değerlendirme sonuçlarına göre kararlar almak ve uygulamak,
- Sorumluluk alanındaki ihtiyaçları belirlemek ve imkân dâhilindeki ihtiyaçları karşılamak, birimler arası koordinasyonu sağlamak.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin kriz bölgesindeki birimi olarak, bölgedeki uygulamaları takip ve kontrol edecek, kurumlar arası hizmetlerin koordinasyonunu sağlayacak, problemlerin çözümlenmesinde ve merkezden yapılan yardım ve desteğin zamanında ve yerinde kullanılmasında mülki amirlere yardımcı olabilecek, merkezden görevlendirilecek personel ile oluşan Bölge Kriz Yönetim Merkezleri düzenlenmiştir (09.01.1997 tarih 22872 sayılı Resmi Gazete).

3.2.3 Geçici ve Sürekli Kurullar

3.2.3.1 Başbakanlık Kriz Merkezi

09.01.1997 tarihinde yürürlüğe giren Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ile başbakanlıkta kriz zamanlarında kriz merkezi kurulmuştur. Bu yönetmeliğin amacı, kriz zamanlarında faaliyet gösterecek olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin,

teşkilatlanmasını, tertiplenmesini, çalışma usullerini, görev ve sorumluluklarını belirlemiştir (www.icisleriafad.gov.tr).

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi afet durumlarında kurumlar arası eşgüdümü sağlamak için en üst düzeyde kurulan geçici bir üst kuruldur. BKYM'nin aktif olarak harekete geçmesini sağlayan kriz durumlarının (tabii afetler, büyük yangınlar, ağır ekonomik bunalımlar, terör olayları, güvenlik tehdidi gibi haller) oluşması durumunda Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu, krizden sorumlu olan bakan, MGK Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakan'ın önerileri ile bu merkez faaliyete geçmektedir. BKYM'nin görevleri aşağıda sıralandığı gibidir:

- Krizi oluşturan olayın önlenmesi, ortadan kaldırılması veya milli menfaatler doğrultusunda sona erdirilmesi gayesi ile gereken hazırlık ve faaliyetleri organize etmek,
- Hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm, işbirliği, hızlı ve etkili şekilde krizin en az zararla ve milli çıkarlarımız doğrultusunda yapılmasını sağlamaktır.

BKYM'nin çalışma usul ve esasları ile organları daha sonra çıkarılan Kriz Yönergesi ile oluşturulmuştur. Bu organlar şunlardır:

- Kriz Koordinasyon Kurulu
- Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu
- Sekreteryaya

Kriz Koordinasyon Kurulu, Başbakan veya yetki vereceği bir Başbakan Yardımcısı başkanlığında Adalet, Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Tarım ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre Bakanlarıdır. BKYM Koordinatörlüğü ve Sekreteriyasını MGK Genel Sekreteri yürütmektedir ve kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldur.

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında ilgili bakanlıkların Müsteşarları, yoksa en üst düzey diğer bürokratlarından oluşur. Buna ek

olarak Kurul çalışmalarına Genel Kurmay Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği temsilcileri, Atom Enerjisi Kurumu ve YÖK Başkanları, Hazine ve Dış Ticaret, MIT, DPT Müsteşarları ile Kızılay Genel Başkanı katılır.

Sekretarya görevini ise BKYM başbakanlığa bağlı olmasına rağmen MGK yürütmüştür.

3.2.3.2 Afet Merkez Koordinasyon Kurulu

Bir ilin sınırlarını aşan geniş çaplı bir doğal afetlerle ilgili yönetmelik uyarınca merkezde oluşturulan kurul; Bayındırlık İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Çevre Bakanlığı Müsteşarları, Kızılay Derneği Genel Başkanı ve Genel Müdüründen oluşur, ilgili durumlarda Genel Kurmay Başkanlığı temsilcisi de kurul faaliyetlerine katılır (08.05.1988 tarih 19808 sayılı Resmi Gazete).

Afet Merkez Koordinasyon Kurulu büyük bir afet olayı yaşandığında kurul başkanının çağrısı üzerine toplanır, kararları oyçokluğuyla alır. Kurulun toplanma yeri ve zamanı üyelere duyurulur. Kurulun sekretarya faaliyetini Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü yapmaktadır.

Kurulun görevleri aşağıda açıklandığı gibidir:

- Başbakanlıktan alınan talimatların uygulanmasını sağlar.
- Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunların çözümlenmesi için kararlar alır ve bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet bölgeleri arasında işbirliğini ve koordinasyonu sağlar.
- Dış ve iç yardımlar arası koordineyi sağlar.
- Alınan bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi verir.
- Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işlemleri her aşamada izler, aksamalar varsa müdahale eder.

3.2.3.3 Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca doğal afetler nedeniyle olağanüstü hal ilân edilir. Bu karar resmi gazetede yayınladıktan sonra TBMM'nin onayına sunulur. Olağanüstü hal ilanı ve sonrasında ülke düzeyinde koordinasyon Başbakanlıkça sağlanır. Başbakanlık bu koordinasyon görevini ilgili bakanlıklardan birine devredebilir. Başbakanlık bu koordinasyon yetkisini devretmezse afetlerle ilgili koordinasyon, Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu'nca ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonunca yürütülür. Bu kurul olağanüstü hal ilânına sebep olan konu ile ilgili bulunan bakanlıklar ve temsilcilerinin katılımlarıyla gerçekleşir.

Olağanüstü afet olayının ülkenin bir bölümünü veya bölgesini etkilediği hallerde bölgesel düzeyde olağanüstü hal uygulamasına gidilebilmekte ve olağanüstü hal teşkilatlanması oluşturulabilmektedir. 1999 Marmara depreminden sonra olağanüstü hal ilan edilmeksizin 1 yıl süreli olarak Kocaeli ili merkez olmak üzere afetle ilgili işlerin koordinasyonundan sorumlu olmak üzere, bölge valiliği(Afet Bölge Koordinatör Valiliği) uygulaması ve teşkilatlanmasına gidilmiştir (Gündüz, 2008: 115).

3.3. 2009 Yılı Sonrası Türkiye'deki Afet Yönetimi

Türkiye'de günümüzdeki afet yönetiminin temel kurumu olarak 2009 yılında 5902 sayılı kanunla merkezde Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Başkanlığı taşrada ise valiliklere bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur. Bu örgütlenmeye gidilmesiyle birlikte afet yönetimindeki çok başlılığa son verildiği söylenebilir.

3.3.1 Türkiye'deki Afet Yönetiminin Örgütlenmesi

Bu başlık altında Türkiye'deki afet yönetiminin merkez örgütlenmesi olarak, Afet Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Deprem Danışma Kurulu gibi geçici kurullar ve AFAD başkanlığı ile taşrada İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin yapısı, görev ve yetkileri ve diğer kurumlarla ilişkilerini incelemeye çalışacağız.

3.3.1.1 Afet Acil Durum Yüksek Kurulu

Afet ve acil durumlara ilgili olarak hazırlanan plan, program ve raporları onaylamakla görevli en üst kuruldur. Kurul; Başbakan veya görevlendireceği Başbakan

Yardımcısının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman Bakanlarından oluşturularak Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kurulmuştur. Kurul toplantılarına, ilgili bakan, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çağırılabilir.

Kurul, yılda en az iki kez toplanır. Kurul, ayrıca Kurul Başkanının isteği üzerine toplanabilir. Kurulun sekretaryasını Başkanlık yürütür(17.06.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

Tablo 5 : Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu



Kaynak: (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Ders Notları).

3.3.1.2 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 kez toplanır. Ayrıca, ihtiyaç halinde Kurul Başkanının çağrısı üzerine olağanüstü toplanabilir. Kurulun sekretaryasını Başkanlık yürütür (17.06.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

Tablo 6 : Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu



Kaynak: (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Ders Notları).

3.3.1.3 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 AFAD Başkanının 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 (17.06.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

Tablo 7 : Deprem Danışma Kurulu



Kaynak: (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Ders Notları).

3.3.1.4 Merkez Örgütlenme: AFAD Başkanlığı

AFAD, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının ihdas edilmesi, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemektir. Başbakan, Başkanlıkla ilgili yetkilerini bir başbakan yardımcısı aracılığı ile kullanmaktadır.

AFAD'ın 5902 sayılı kanunda ki tanımı: 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 hususlarından oluşmaktadır (17.06.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

AFAD'ın merkez teşkilatı 1 Başkan, 2 Başkan Yardımcısı ve 8 Daire Başkanlığı ve hukuk müşavirliğinden oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise her ilde kurulan İl Afet ve Acil Durum Yönetimi İl Müdürlükleri eliyle görev ifa etmektedir. Aşağıdaki bölümlerde başkan ve 8 daire başkanlığının yapısı, görev ve yetkilerinden bahsedilecektir.

3.3.1.4.1 AFAD Başkanlığının Yapısı

Tablo 8: AFAD Teşkilat Yapısı



Kaynak: (100. Dönem Kaymakamlık Kursu)

Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı

- a) Ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak,
- b) Muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek,
- c) Zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek,
- ç) Aynı, nakdi ve insani yardım esaslarını belirlemek,
- d) Afet ve acil durumlar hakkında halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yapmak,

- e) Yurtiçi ve yurtdışında meydana gelen afet ve acil durumlarla ilgili bilgileri toplamak ve değerlendirmek,
- f) Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezinin iş ve işlemlerini yürütmek,
- g) Afet ve acil durumlara ilişkin;
 - 1)Yönetim stratejilerini belirlemek,
 - 2) Kamu yatırımları ile personel ihtiyacı konusunda ilgili kurumlara öneride bulunmak,
 - 3) Eğitim faaliyetleri ve tatbikatları yapmak veya yaptırmak,
 - 4) Sigorta hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak,
 - 5) Hizmet standartlarını ve akreditasyon esaslarını belirlemek ve denetlemek,
- ğ) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Müdahale Dairesi Başkanlığı

- a) 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,
- b) Başbakanlık afet ve acil durum yönetimi merkezini idare etmek,
- c) Kamu kurum ve kuruluşları ile illerde afet ve acil durum yönetimi merkezlerinin açılması ve yönetilmesini sağlamak,
- ç) İtfaiye, arama ve kurtarma hizmetlerinin standartlarını belirlemek,
- d) İtfaiye, arama ve kurtarma hizmeti veren kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- e) Gönüllü itfaiye ile arama ve kurtarma hizmetlerini düzenlemek ve teşvik etmek,
- f) Koruyucu ve kurtarıcı faaliyetleri planlamak ve yürütmek,
- g) Afet ve acil duruma ilişkin anlaşmalarla verilen görevleri yürütmek,

ğ) Yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda işbirliği yapmak,

h) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

İyileştirme Dairesi Başkanlığı

a) Afet ve acil durum sonrası hayatın normale dönmesini sağlayıcı tedbirleri almak,

b) Afet ve acil durum bölgelerinde geçici yerleşmeyi sağlamak, zarara uğramış kişilerin tedavi, iaşe, ibate, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerini yürütmek,

c) Afete uğramış yerlerin imar, plan, proje işlemleri ile bu alandaki hukuki işlemlerin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, yapılan işlemleri denetlemek,

ç) Uluslararası acil yardımları yapmak ve kabul etmek,

d) 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,

e) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı

a) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda sivil savunma hizmetlerini planlamak, uygulamak ve denetlemek,

b) Her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,

c) Seferberlik ve savaş hazırlıklarında ihtiyaç duyulacak sivil kaynakları tespit etmek,

ç) Sivil savunma gayretlerinin halk tarafından desteklenmesi ve halkın moralinin korunmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak,

d) 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,

e) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Deprem Dairesi Başkanlığı

a) Depreme hazırlık, müdahale, deprem riski yönetimi,

b) Depremde zarara uğraması muhtemel yerler ile zarara uğramış yerlerin imar, plan ve proje işlemlerinin yürütülmesi,

c) Depreme hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarında kullanılacak kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile yabancı kişi ve kuruluşlara ait her türlü kaynakların tespiti ve etkin kullanımı,

ç) Depremler hakkında halkın bilgilendirilmesi gibi konularda uygulanacak politikaları belirlemek, takip etmek, değerlendirmek ve depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesinde Başkanlığın diğer birimlerine danışmanlık yapmak,

d) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

a) Başkanlığın insan kaynakları politikasını ve performans ölçütlerini belirlemek,

b) Başkanlık personelinin özlük işlemlerini yürütmek,

c) Başkanlığın idari ve mali hizmetlerini yürütmek,

ç) Afet ve acil duruma ilişkin kaynakları yönetmek,

d) Ulusal seviyede lojistik hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına destek sağlamak,

e) Başkanlık personelinin eğitim çalışmalarını yürütmek,

f) Acil durum ve afet yönetimine ilişkin yayınları ve bilimsel çalışmaları derlemek, tasnif etmek, kütüphane hizmetleri vermek ve bu konularla ilgili süreli ve süresiz yayınlar çıkarmak,

g) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanununun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yerine getirmek,

b) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Bilgi Sistemleri ve Haberleşme Dairesi Başkanlığı

a) Afet ve acil durum yönetim merkezlerinin, ortak haberleşme ve bilgi sistemlerinin standardını belirlemek ve denetlemek,

b) 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,

c) E-Devlet uygulamalarının Başkanlık ile ilgili çalışmalarını yapmak, koordine etmek ve yürütmek,

ç) Afet ve acil durumlara yönelik coğrafi bilgi sistemini kurmak veya kurdurmak, formatlarını hazırlamak, il afet ve acil durum müdürlükleri arasındaki bilgi standartlarını oluşturmak,

d) Bilişim teknolojisindeki gelişmelere uygun olarak daha etkin ve verimli bilgi, belge ve iş akışı düzenini kurmak, buna yönelik yazılımları üretmek veya sağlamak,

e) 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,

f) Bilişim teknolojisinin gelişimini izlemek, bilgi işlem donanım ve yazılımının kullanılmasında diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak,

g) Başkanlık birimleri ve diğer ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak bilgi işlem sisteminin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak,

ğ) Afet ve acil durumlara yönelik veri tabanlarını kurmak, kurdurmak ve işletmek, uygulama yazılımlarını yapmak veya yaptırmak,

h) Başkanlığın internet sayfaları, elektronik imza ve elektronik belge uygulamaları ile ilgili teknik çalışmaları yapmak veya yaptırmak,

ı) Başkanlık hizmetleriyle ilgili bilgileri toplamak ve ilgili birimlerle işbirliği içinde veri tabanları oluşturmak,

i) Başkan tarafından verilecek benzeri görevleri yapmak.

Hukuk Müşavirliği

a) 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 yapmak,

b) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak,

3.3.1.4.2 AFAD Başkanlığının Görev ve Yetkileri

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanundaki kapsam maddesi de 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 hususları ile AFAD başkanlığı görevlendirilmiştir (17.06.2009 tarih 27261 sayılı Resmi Gazete).

Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı'nın (AFAD) temel görevi ve kuruluş amacı ülkemizde yaşanması muhtemel afetlerden öncesi, sırası ve sonrasında ve acil

durumlarda bütünleşik afet yönetim sistemini en etkili şekilde işletmek ve bu içerikle ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamaktır. Görev tanımından anlaşılacağı üzere AFAD ulusal düzeyde yaşanacak olan afetlerde kurumlar arası koordinasyonu sağlamak ve sevk etmekle görevlidir (2013-2017 Stratejik Plan, AFAD: 19).

AFAD ülkemizde olası bir afet olayı öncesi, sırası ve sonrasında en yetkili kurumdur. Afetin meydana gelmesinden itibaren afet olayına müdahil olacak kurumlar arası koordinasyon başta olmak üzere afetle ilgili tüm iş ve işlemlerden sorumludur.

AFAD, afet ve acil durumlara ilişkin tek yetkili kurum olup, bir şemsiye kurum anlayışıyla afet ve acil durumun niteliği ve büyüklüğüne göre gerek Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri, Sağlık, Orman ve Su İşleri ve ilgili diğer bakanlıklar ile gerekse sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir (<https://www.afad.gov.tr>).

3.3.1.4.3 AFAD Başkanlığının Diğer Kurum ve Kuruluşlarla İlişkileri

AFAD ile diğer kurumlar arasındaki ilişki 3 Ocak 2014 tarih 28871 sayılı resmi gazetede yayımlanan Türkiye Afet Müdahale Planı'nda (TAMP) ayrıntılı olarak ele alınmış ve her kurumun kendi alanındaki sorumlulukları belirlenmiştir. 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 sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirlemektir.

TAMP, ülkemizde yaşanabilecek her tür ve ölçekte afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak bakanlık, kurum ve kuruluşlar, özel kuruluşlar, STK'lar ve gerçek kişileri kapsar. TAMP'a göre ana çözüm ortakları İçişleri Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Kızılay olduğu için tezimizin bu bölümünde sadece bu kurumlardan bahsedeceğiz. Ayrıca, çalışmamızın başka bir bölümünü oluşturan gönüllü kuruluşlar kısmında Kızılay'ı ele alacağımızdan bu bölümde Kızılay'dan bahsetmeyeceğiz.

3.3.1.4.3.1 İçişleri Bakanlığı

TAMP'a göre İçişleri Bakanlığı 4 hizmet grubunda ana çözüm ortağıdır. Bunlar güvenlik ve trafik, yangın, tahliye yerleştirme ve planlama ve defin hizmetleridir. İçişleri bakanlığı afetler öncesinde tahliye yerleştirme ve planlama yapmak ile görevlendirilmiştir. Afet sırasında ve sonrasında ise olası bir yangında veya yangın çıkabilecek alanlarda önlem almakla, yangınla mücadelede, trafik güvenliği ve insanların can ve mallarını korumakla ve afette ölen vatandaşların defin hizmetlerini yapmakla görevlendirilmiştir(Kaya, 2015: 12).

Ayrıca İçişleri Bakanlığının bu görevlerine ek olarak 28 Ekim 2014 tarih ve 2014/18 sayılı "Acil Durumlarda Koordinasyon" başlıklı Başbakanlık Genelgesi ile Yurt içinde kamu düzenini ve güvenliğini ciddi şekilde bozucu nitelikte olayların yol açtığı acil durumlarda koordinasyon görevi İçişleri Bakanlığına verilmiştir (Kaya,2015: 13).

3.3.1.4.3.2 Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı TAMP'ta belirlenen operasyon alanlarından biri olan sağlık hizmet grubu alanında ana zm ortağıdır. Bu bağlamda, Sağlık Bakanlığı afet ve acil durumlarda olay yerindeki ilk müdahale, halk sağlığı ve tıbbi bakım ihtiyaçlarının karşılanması ile vre sağlığı hizmetlerinin aksamadan en hızlı şekilde normale dönmesini sağlamaya yönelik koordinasyondan sorumludur.

3.3.1.4.3.3 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Enerji Bakanlığı TAMP'a göre enerji hizmetleri grubunun ana zm ortağıdır. Bu bağlamda, afet bölgesinde elektrik, doğalgaz vb. enerji hatlarının acil onarımını yaparak en kısa sürede bu hizmetlerin, normale dönmesini sağlamaya yönelik koordinasyondan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı sorumludur.

3.3.1.4.3.4 evre ve şehircilik Bakanlığı

TAMP'a göre evre ve şehircilik Bakanlığı 3 hizmet grubunda ana zm ortağıdır. Bu alanlar alt yapı hizmetler grubu, hasar tespit hizmet grubu ve enkaz kaldırma hizmet grubudur. evre ve şehircilik Bakanlığı; alt yapı hizmet grubunda, afet bölgesinde su, kanalizasyon ve arıtma tesisi vb. hatlarının acil onarımını yaptırarak en kısa sürede bu hizmetlerin, normale dönmesini sağlamaya yönelik koordinasyondan sorumludur. Hasar

tespit grubunda afet bölgesinde alt yapı (su, kanalizasyon, arıtma vb.) ve yapı stokunda meydana gelen yaklaşık ön hasar boyutunu ivedilikle belirlemek ve hasar tespit hizmetlerini yapmaya yönelik koordinasyondan sorumludur. Enkaz kaldırma hizmet grubunda ise afet bölgesinde enkazın kaldırılmasına yönelik koordinasyondan sorumludur.

3.3.1.4.3.5 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı TAMP'a göre haberleşme hizmet grubu, nakliye hizmet grubu, ulaşım altyapı hizmet grubu ve teknik destek ve ikmal grubu olmak üzere 4 hizmet grubunda ana çözüm ortağıdır. Bu bağlamda afet ve acil durumlarda ulusal ve yerel düzeyde kesintisiz ve güvenli haberleşmenin sürdürülmesine yönelik koordinasyondan sorumludur. Afet ve acil durumlarda personel, afetzedede ve kaynakların nakliye hizmetlerine yönelik koordinasyondan sorumludur. Afet ve acil durumlarda afet bölgesine en hızlı ve güvenli ulaşımın sağlanmasından ve seyrüsefer düzenlenmesine yönelik koordinasyonundan sorumludur. Son olarak da Afet ve acil durumlarda kullanılan her tür makine ve araçların bakım onarım, yakıt ikmali ve iş makineleri desteğine yönelik koordinasyondan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı sorumludur.

3.3.1.4.3.6 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

TAMP'a göre aynı bağış, depo yönetimi ve dağıtım hizmet grubu ve psiko-sosyal hizmet grubu alanında ana çözüm ortağı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığıdır. Bu çerçevede, afet bölgesinde afetzedelerin psiko-sosyal destek hizmetlerine ve afetzedelere yapılan aynı bağışların depo hizmetleri ve dağıtımına yönelik koordinasyonlardan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sorumludur.

3.3.1.4.3.7 Maliye Bakanlığı

Maliye bakanlığı TAMP'a göre zarar tespit hizmet grubunda ana çözüm ortağıdır. Bu bağlamda, Afet ve acil durumlara yönelik zararların mali ve iktisadi boyutunun belirlenmesine yönelik koordinasyondan sorumludur.

3.3.1.5 Taşra Örgütlenmesi: İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a göre Başkanlığın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur. Müdürlüğün sevk ve idaresinden, ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminden birincil derecede vali sorumludur. İl afet ve acil durum müdürleri, Başkanın teklifi ile Başbakanın veya yetkilendirdiği Başbakan Yardımcısı tarafından atanır. Diğer personel ise il müdürlüklerinin norm kadroları dâhilinde vali tarafından atanır. Müdürlük personelinin il dışı geçici görevlendirmesi Başkanlık ve/veya vali tarafından yapılır.

3.3.1.5.1 İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin Görev ve Yetkileri

İl Afet ve Acil durum müdürlüklerinin görev ve yetkileri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

- a) İlin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek, afet ve acil durum hazırlıklarını yapmak.
- b) Afet ve acil durum risk azaltma, müdahale ve iyileştirme il planlarını, mahallî idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak, uygulamak ve uygulatmak.
- c) İl afet ve acil durum yönetim merkezini yönetmek, kesintisiz ve güvenli haberleşmeyi sağlamak.
- ç) Afet ve acil durumlarda meydana gelen kayıp ve hasarı tespit etmek veya ettirmek.
- d) Afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak.
- e) Sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek.
- f) Afet ve acil durumlarda, gerekli arama ve kurtarma malzemeleri ile halkın barınma, beslenme ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılacak gıda, araç, gereç ve malzemeler için depolar kurmak ve yönetmek.

g) İlgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek.

ğ) Başkanlığın belirlediği esas ve usuller çerçevesinde risk azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme çalışmalarını diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte yapmak.

h) İl afet ve acil durum koordinasyon kurulu sekretaryasını yapmak.

ı) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddeler ile benzeri diğer teknolojik maddelerin tespiti, teşhisi ve arındırılması ile ilgili hizmetleri yürütmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

i) Başkanlıkça belirlenen yıllık çalışma programlarını uygulamak, yıllık faaliyet raporları hazırlayarak Başkanlığın onayına sunmak.

j) Yıllık bütçe teklifini hazırlamak.

k) Başkanlığın ve valinin vereceği diğer görevleri yapmak.

Başkanlık tarafından belirlenecek illerde il afet ve acil durum müdürlüğü bünyesinde afet ve acil durum arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kurulabilir. Bu müdürlükler, il afet ve acil durum müdürlüğü emrinde görev yaparlar. Bu şekilde kurulacak müdürlük sayısı yirmiye geçemez.

3.3.1.5.2 İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri

İl afet ve acil durum müdürlükleri direkt valiye bağlı oldukları için diğer kurumlarla olan ilişkileri de valilik üzerinden yürütülmektedir. Yerel düzeyde koordinasyon, Başbakanlık/AFAD Afet Acil Durum Yönetim Merkezi ile irtibatlı olarak vali tarafından, vali yardımcıları ve İl Afet Acil Durum Yönetim Merkezi ile sağlanacak olup destek birimler olarak basın sözcüsü, valilik hukuk sorumlusu, irtibat Sorumlusu ve güvenlik sorumlusu yer alır.

İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (İAADKK); vali/vali yardımcısının başkanlığında il afet ve acil durum müdürü, garnizon komutanı, belediye başkanı, il özel idaresi genel sekreteri ve hizmet grubundan sorumlu il müdürleri ile ihtiyaç duyulan diğer il yöneticilerinden (İl Kurtarma ve Acil Yardım Komitesi yerine görev yapmak üzere) oluşur.

Bu kurul; il afet ve acil durum planları, yerel düzey il operasyon planları ile olay türü planlarının hazırlanmasından, eğitim ve tatbikatların yapılmasından ve uygulanmasından sorumludur. Afet ve acil durum hallerinde talimat beklemeksizin il afet ve acil durum yönetim merkezinde toplanır. Yılda iki kez vali başkanlığında toplanır (Kaya 2015: 16).

Genel olarak il afet ve acil durum müdürlükleri ile diğer kurumlar arasındaki ilişki hem yılda 2 kez toplanan İl Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulunda görüşülmekte hem de il afet ve acil durum müdürlüğünün direkt valiye bağlı olmasından ve valinin il yönetimi başı olarak tüm kurumların amiri olması hasebi ile uyumlu bir şekilde yürütülmektedir.

3.3.1.6 Gönüllü Örgütlenmeler

Afet yönetiminin düzenlemesinde, görev sorumlulukların yerine getirilmesinde sadece devlet veya kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğu yoktur. Bu sorumlulukların yerine getirilmesinde toplumun sivil toplum kuruluşları, gönüllüleri kısaca toplumun tüm bireylerinin müdahil olması gerekmektedir. Tezimizin bu bölümünde Türkiye’de afet veya acil durum dendiğinde ilk akla gelen yarı kamu yarı sivil olarak tanımlanabilecek Türk Kızılay Derneğinden bahsedeceğiz. Daha sonra ise Toplum Afet Müdahale Ekiplerinden (TAME) ve Arama Kurtarma Deneğine (AKUT) değineceğiz.

3.3.1.6.1 Türk Kızılay Derneği

Hasta ve yaralı askerlere yardım amacıyla Başkomutan Ömer Paşa, kendi başkanlığında bir kurul kurarak çalışmalara başlamış ve 11 Haziran 1868 tarihinde bir taahhütname hazırlayarak, “Mecruhin ve Mardayı Askeriyeye İmdat ve Muavenet Cemiyeti” (Hasta ve Yaralı Askerlere Yardım Derneği) adıyla bugünkü Kızılay kurulmuştur. 1876’da hilali amblem olarak belirleyerek, adını da “Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti” olarak değiştirmiş ve bir yıl sonra başlayan Osmanlı – Rus Savaşı’nda büyük hizmetler vermiştir.29 Ekim 1923’te Cumhuriyet’in ilanından sonraki ilk genel kurulda adı “Türkiye Hilali Ahmer Cemiyeti” olarak değiştirilmiştir. 28 Nisan 1935’te toplanan genel kongresinde Atatürk tarafından verilen Kızılay adı oy birliğiyle kabul edilmiş ve adı ”Türkiye Kızılay Cemiyeti” olarak yeniden adlandırılmıştır.22 Eylül 1947 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanan tüzük ile kuruluşun adı “ Türkiye Kızılay Derneği”

olarak günümüzdeki adı ile onaylanmıştır (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Notu: 3-5).

Türk Kızılay'ı yaşanan afetler sırasında ve sonrasında da birçok faaliyet alanında çalışmalar yapmaktadır. Mevcut ulusal afet yönetimi mevzuatı ile Türk Kızılay'ının görev ve sorumlulukları arasında aşağıdaki maddeler yer almaktadır:

- Afetzedelere geçici barınma ve beslenme hizmeti sunulması,
- Yardım malzemelerinin sevkinin yapılması,
- Yardım malzemelerinin afetzedelere dağıtımı.

TAMP'ta, afet ve acil durumlarda yapılacak iş ve işlemlere özel hizmet grupları tanımlanmıştır. Ulusal Afet Müdahale Planında, Türk Kızılay'ının görev ve sorumluluğunun bulunduğu yani ana çözüm ortağı olduğu kısım beslenme hizmetleri grubudur (03.01.2014 Tarih ve 28871 Sayılı Resmi Gazete).

Buna göre Türk Kızılay'ı afet öncesi ve afet ve acil durumlarda beslenme hizmetlerine ilişkin olarak;

1. Beslenme hizmetine yönelik yaklaşım, metot ve standartları belirlemek ve geliştirmek,
2. Beslenme hizmet grubu çözüm ortaklarının görev, rol ve sorumluluklarını tanımlayarak çözüm ortakları arasında etkin koordinasyonu ve katılımı sağlamak,
3. Gerekli finans kaynaklarını oluşturmak,
4. Beslenme hizmet kapasitesini geliştirmek,
5. Beslenme hizmetini hızlı ve etkin sunacak bir müdahale sistemi kurarak afetzedelerin beslenme ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılamak,
6. Kayıtlamak, izlemek, değerlendirmek ve raporlama yapmakla sorumludur (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Notu, s;29).

Türk Kızılay'ı, yürütmekte olduğu insani yardım operasyonlarını Ankara merkezli “Afet Operasyon Merkezine (AFOM)” bağlı 9 Bölge ve 25 Yerel Afet Yönetim Merkezi ve Şubeleri aracılığıyla ifa etmektedir. Merkezler; şubeler ile birlikte AFOM koordinasyonunda kendi bölgelerinde 7/24 saat esasına göre müdahale ve lojistik çalışmalarının yürütülmesinden sorumludur.

Türk Kızılay'ı ülkemizde yaşanan afetlerde imkanları ölçüsünde aktif şekilde rol almıştır. Bu bağlamda çalışmamızın bu bölümünde ülkemizde son dönemlerde yaşanan Van Depreminde Kızılay'ın aldığı sorumluluklarla ilgili bilgiler sunulacaktır.

23 Ekim 2011 tarihinde, Van Merkeze bağlı Tabanlı Köyü'nde saat 13.41'de meydana gelen 7,2 büyüklüğündeki deprem sonrasında 58.214 adet barınma ünitesi kurulmuştur. Bunların 53.126'sı Aile Barınma Çadırı, 3.794'ü Mevlana Evi ve 1.294'ü konteynır olarak afetzedelerin hizmetine sunulmuştur.

177.287 adet battaniye, 6.783 adet ısıtıcı ve soba, 23.611 adet uyku tulumu, 15.144 adet mutfak seti, 1.993.387 kg muhtelif gıda, 50.417 adet gıda kolisi, 23.944 paket kumanya, 4.420 adet yatak gibi temel afet malzemeleri dağıtımını yanında 3.410.195 kişilik sıcak yemek dağıtımını da yapılarak toplam 291.492 kişiye ulaşılmıştır.

Van Depremi sonrası kurulan çadır kent ve Mevlana kentlerde, Afetlerde psikososyal Hizmetler Birliği ile işbirliği içerisinde yapılan destek çalışmaları sonucunda 4.506 çocuk, 627 ergen, 4.024 kadın ve 1.914 erkek olmak üzere yılbaşında düzenlenen ortak etkinliklere katılan 2.200 kişi dahil toplam 13.271 kişiye yardım edilmiştir (100. Dönem Kaymakamlık Kursu Notu, s;36-37).

3.3.1.6.2 Toplum Afet Müdahale Ekipleri (TAME)

TAME, gönüllü vatandaşlar tarafından oluşturulan organize gruplardır. Bu gruplar afet ve afet risklerine karşı alınabilecek önlemler konusunda bilgilendirilmiş, afet eğitiminden geçirilmiş ve afete müdahale için ekipmanlarla donatılmış, afet sonrasında profesyonel ekipler gelene kadar ilk saatlerde müdahalede bulunan gruplardır (Çakacak, 2008: 245).

TAME eğitiminde gönüllü vatandaşlara; afete hazırlık, yangın söndürme ve yangın bilgisi, ilk yardım, hafif düzeyde arama ve kurtarma ve afet psikolojisi ve ekip

organizasyonu hakkında bilgiler sunulmaktadır. Türkiye’de TAME eğitimleri kapsamında İstanbul Teknik Üniversitesi ile FEMA işbirliğinde TAME el kitabı hazırlanarak TAME eğitimleri verilmektedir (a.g.e: 248).

Bir diğer eğitimde Yalova, Kocaeli ve İstanbul illerinde İsviçre Kalkınma ve İşbirliği İdaresi ile sivil savunma il müdürlükleri işbirliği ile Mahalle Afet Gönülleri Eğitimi düzenlenmiştir. Mahalle bazında, özellikle de afet sonrasındaki kritik saatlerde müdahale imkân ve kabiliyetini güçlendirmek, profesyonel ekiplerle koordineli bir şekilde hareket etmek, mahallede yaşayan insanlardaki afet bilincini güçlendirmek amacı ile oluşturulan gruplardır (Kaya, 2013:92).

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Boğaziçi Üniversitesi, Los Angeles İtfaiye Dairesi ve Los Angeles Afet Arama Kurtarma Ekibi tarafından toplum afet gönüllüsü (TAG) eğitimleri verilmiştir. TAG’lar olası bir afette profesyonel ekiplere yardım edecek, afetten etkilenen kişileri doğru tespit edecek, afet bölgesinin ve afetzedelerin normal yaşama dönmesi faaliyetlerine katkı sağlayacak, afet sonrasında yeniden imar ve iyileştirme aşamalarında destek verecek gönüllü vatandaşlardan oluşan gruplardır (Aydın, 2011: 26).

3.3.1.6.3 Arama Kurtarma Derneği (AKUT)

AKUT 1994 senesinde Balkar Dağları’nda kaybolan 2 üniversite öğrencisinin 14 gün aranan ve sonuçsuz kalan arama çalışmalarına müteakiben, dağcılık konusunda profesyonel fakat arama kurtarma konusunda bilgileri sınırlı olan bir grup dağcı tarafından araya gelerek 1995 senesinde kurulmuştur. Bu grup aynı yıl AKUT ismi altında Uludağ’da ilk kurtarma faaliyetini gerçekleştirmiştir. Dernek 14 Mart 1996 tarihinde “Arama Kurtarma Derneği (AKUT)” adı altında resmî kuruluşunu tamamlamıştır. İlk kurulduğunda hedefi dağlarda ve diğer zorlu doğa koşullarında doğru ve etkin arama kurtarma faaliyetleri yapmak olan AKUT, 1997 yılının Ocak ayında deprem eğitimini, Haziran ayında ise ilk sel eğitimini alarak talep edildiği takdirde doğal afetlerde de ilgili resmî kurumlara yardımcı olabilir hale gelmiştir. 1998 senesinde Adana-Ceyhan depreminde gösterdiği faaliyetler nedeniyle Bakanlar Kurulu kararıyla 19 Ocak 1999’da “Kamu Yararına Dernek” statüsüne hak kazanmıştır (<http://www.akut.org.tr>).

AKUT'un kamuoyundaki bilinirliğinin artması ve bu bağlamda afetlerde gönüllü kuruluşların faydalarının ortaya çıkmasına neden olan vaka ise 1999 Marmara Depremi olmuştur. O güne kadar afetlerde sivil toplum kuruluşlarının aktif faaliyeti çok olmamış bütün faaliyetleri devletin organları olan kamu kurum ve kuruluşları gerçekleştirmiştir. AKUT 1999 Marmara Depreminde aktif rol almış ve birçok kurtarma faaliyeti gerçekleştirmiştir. Bu süreçte AKUT 150 gönüllüsü ile çalışarak 200'ün üzerinde insanın hayatını kurtarmıştır. 17 Ağustos 1999 öncesinde ülkemizde arama kurtarma konusuna odaklanmış tek gönüllü sivil toplum kuruluşu olan AKUT'un birçok sivil toplum örgütü ile kamu ve özel sektör kuruluşlarının arama kurtarmaya bakış açılarını, yaklaşımlarını değiştirerek yeni atılımların da öncüsü olduğu söylenebilir.

AKUT deprem ve diğer afetler konusunda eğitim faaliyetlerine de devam etmektedir. Bu çerçevede "Hayata Devam Türkiye" projesi kapsamında AKUT tırı Anadolu'da 5 yılda 60.000 km yol kat etmiş 52 il, 174 ilçede toplamda 5,5 milyon kişiye ulaşarak ve "Deprem Bilinçlendirme" seminerleri düzenlemiştir. AKUT Çocuk Akademisi, AKUT Spor Kulübü, AKUT Kültür Sanat Kulübü, AKUT Kent Gönüllüleri, AKUT Öğrenci Toplulukları, AKUT Vakfı gibi yapılanmalarıyla, her yaş grubundan bireye ulaşmayı hedefleyerek afet bilinci konusunda faaliyetlerine devam etmektedir. (<http://www.akut.org.tr>)

3.3.2 Türkiye'deki Afet Yönetiminin Genel Özellikleri

Türkiye'deki afet yönetiminin 2009 yılından önceki afet yönetimi ve 2009 yılında AFAD'ın kurulmasından sonraki afet yönetimi diye ikiye ayırmak gerekir. Ülkemizde afet yönetimi 1939'da Erzincan'da yaşanan büyük depremden sonra başlamıştır. Afet yönetimi genel hatları ile merkezden taşraya uzanan bir idari yapılanmayı öngörmüştür. Afetle mücadelede yereldeki imkan ve olanakların afetle mücadelede yetersiz olacağı ve o zamanki merkez ağırlıklı devlet düşüncesine binaen afet yönetiminin merkez temelli bir yönetim olduğu söylenebilir. Böyle bir politika doğrultusunda afet yönetimi sadece afetten sonra yapılan yardımlar, enkaz kaldırma çalışmaları, arama-kurtarma faaliyetleri, gıda ve barınak yardımları gibi afetten sonraki sürece odaklanmıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki afet yönetiminin en büyük sorunu olan afet öncesi yapılacaklar arka planda bırakılarak göz ardı edilmiştir.

2009 yılından önceki Afet yönetiminin uygulayıcısı olarak değişik bakanlıklarda yapılanmalar öngörülmüştür. Bunların en baştakiler Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve merkezde oluşturulan sürekli ve geçici kurullar olmuştur. Bu kurullar ise Başbakanlık Kriz Merkezi, Afet Merkez Koordinasyon Kurulu ve Olağanüstü Hal Koordinasyon Kuruludur. Yukarıdaki kurumların hepsi afet yönetimi ile ilgili yetkileri bulunan kurum ve kuruluşlardır.

Merkezdeki yapılanmanın bir benzeri de taşra da oluşturulmuştur. Valilikler bünyesinde İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'ne bağlı Afet İşleri Şube Müdürlüğü ve İl Sivil Savunma Müdürlükleri oluşturulmuştur. Merkezdeki kurulların taşradaki yansıması olarak da il ve ilçe kriz merkezleri oluşturulmuştur.

Yukarıdaki bilgiler ışığında Türkiye'deki afet yönetimi yapılanması değerlendirildiğinde fazlasıyla karmaşık bir idari yapının var olduğu gözlemlenmektedir. Böyle bir idari yapıyla aynı konudaki görev, yetki ve sorumluluğun birden fazla kuruma aynı anda verildiği, kaynakların bu kurumlara paylaştırılarak afeti karşılamayacak kadar küçük meblağlara dönüştüğü, ihtiyaç anında ise yeni kaynak bulmada zorluklar çekildiği Türkiye'nin afetler tarihine bakıldığında anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra görev ve sorumluluklarda, örgütlenme ve personel yetiştirmede eksikliklerin bulunduğu da görülmektedir(Gündüz, 2008: 134).

Türkiye'deki 2009 yılına kadarki afet yönetimi örgütlenmesinin mevzuat ve işlevsellik açısından değerlendirilmesinde ise yine aynı karmaşıklık ve dağınıklığın bulunduğu gözlenmektedir. Türkiye'deki afet yönetiminin en temel kanunu 7269sayılı Afetler Yasasıdır. Bu kanun 1957 yılında yürürlüğe girmiş olup değişen zaman içinde pek çok köklü değişikliğe uğramış olmasına rağmen tamamen kaldırılıp yerine yeni bir kanun koyulmamıştır. Hatta 2009 yılında 5902 sayılı AFAD'ın kurulmasını öngören yasada 7269 sayılı Afet Yasasını tamamen ortadan kaldırmamıştır.Bu çerçevede ülkemizde yaşanan afet olaylarında mevzuattaki bu eksikler ciddi şekilde görülmüştür (Gündüz, 2008: 134).

Türkiye'deki afet yönetimindeki karmaşıklığın sebep olduğu afetlerdeki başarısızlık nedeniyle yeni bir afet yönetim sistemine geçilmesi gerekliliği kanısına varılmıştır. Bu

bağlamda, afetlerden çıkarılan dersler doğrultusunda ülkemiz afetlerin yerinden yönetimini esas alan ve merkezin koordinasyondan sorumlu olduğu bir sistem oluşturulmak üzere bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda afet yönetimi sisteminde görev alan kurumlar arasındaki koordinasyon sıkıntısının giderilmesi amacı ile 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı Yasa ile afet yönetiminde sorumlu kurumlar kapatılarak, merkezde Başbakanlığa bağlı AFAD, illerde ise doğrudan valiye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur.

AFAD'ın kurulması ile birlikte Türkiye'deki afet yönetiminin tek elde toplandığı ve dağınıklığın giderildiği görülmektedir. Fakat başta AFAD'a biçilen görev olarak merkezde koordinasyon sağlama öngörülmesine rağmen günümüzdeki uygulamalarına bakılırsa bu misyonun biraz değiştiği görülmektedir. Koordinasyondan başka görevler de üstlenerek afetlerde aktif rol oynamaya başlamıştır. Bir diğer konu ise AFAD'ın afetten başka görevlerde de ön planda olmasıdır. Örnek olarak son dönemlerde Suriye'de yaşanan olaylardan sonra ülkemize gelen Suriyeli mültecilerin iş ve işlemleri ilgili görevleri genel olarak AFAD'ın üstlendiği görülmektedir. Bu durum kurulması temel amaç afetlerle mücadele olan bir kurumun ana görevinden bir sapma olarak da görülebilmektedir. Bir diğer tartışmalı alan ise yerel daha fazla yetki verilmesini öngören afet anlayışının öngörülmesine rağmen bu yönde yeterli adımların atılmayıdır. Yerelde yaşanan bir afet olayında yereldeki en üst amir olan Valinin afet çağrısı yapmasına gerek kalmadan direkt merkezden yani AFAD' dan müdahale gerçekleşmektedir. AFAD yereldeki bir afette kendi birimi olan Valilik bünyesindeki İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yeteri kadar bir alan oluşturmadan kendi imkan ve olanakları ile müdahalede bulunmakta bu da yerelin afet olaylarında yeterince profesyonelleşmesini engellediğini düşündürmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

FEMA, ABD Federal hükümetinden bağımsız, doğrudan devlet başkanına bağlı afet yönetiminden sorumlu federal bir örgüttür. Tüm yerel birimlerle işbirliği yaparak koordinasyonu sağlar. Belediyeler veya yerel idarelerde afet durumuna göre ekipler oluşturur ve felaket meydana geldiğinde bölge bu duruma hazırlıklıdır. FEMA'nın başkentteki merkezinin yanı sıra ülkeye yayılmış bölgesel ve yerel büroları da vardır. Kurumun her biri birkaç eyalete hizmet veren 10 adet bölge teşkilatı bulunmaktadır.

Üç aşamalı bir müdahale yapısına sahip olan FEMA için en önemli safha, afet öncesi çalışmalardır. Bu çalışma hem afete dayanıklı yerleşim ve sanayi alanlarının kurulmasını hem de afet halinde etkin hızlı bir kurtarma ve kalkınma için hazırlıklı olmayı içerir. Afet sırasında ve sonrasındaki etkinliklerin başarısı da büyük ölçüde ilk aşamaya dayanır. ABD'de doğal afetler öncelikle yerel düzeyde ele alınır ancak boyutu yerel kaynakları aşan her felakette Federal hükümet devreye girer. ABD afet yönetim sisteminde başkana kadar uzanan ayrıntılı bir iş bölümü mevcuttur. Bakanlıklardan Genel Kurmay'a özel sektörden Kızılhaç'a, profesyonel yardım birimlerinden mahalli gönüllü birimlere kadar herkesin afet halinde nerede, nasıl, hangi işleri yerine getireceği belirlenmektedir.

ABD'de afet halinde iken ilk iş Başkanın "ulusal afet" ilan etmesidir. Bu ilan otomatik olarak FEMA'yı devreye sokar. FEMA ivedilikle 28 bakanlık ile federal kuruluşun temsilcilerinden oluşan koordinasyon kurulunu toplar. Ayrıca yurt çapındaki beş bin federal yardım görevlisinden bir grubu afet bölgesindeki yardım çalışmasının koordinasyonu ile görevlendirir. Bu görevlilerin sorumluluğu, 13 ayrı Acil Durum Destek Fonksiyonunun yerine getirilmesinde yerel koordinasyonu sağlamaktır.

FEMA'nın ana görevleri, her türlü afet ve kriz olayına karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, koruma, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerini yeniden yürütmek olarak tanımlamıştır (Bozkurt, Yılmaz ve Akdeniz, 2014:61). Yerel ve eyalet yönetimlerinin yanı sıra federal düzeyde çalışma yapacak bir afet yönetim örgütlenmesine gidilmiştir. Bu sistem, mevcut tüm kaynakları bir araya getirilmesi ile kurulmuştur. Yerel, eyalet ve federal kaynakların yanı sıra gönüllü kuruluşlar ile ticari kaynaklar da kullanılabilir. Bu afet ve acil durum yönetimi sistemi (IEMS) olarak

tanımlanmaktadır. Her bir acil durum için ayrı planlar yapmak yerine, işlevsel bir yaklaşım kullanılmaktadır.

ABD’de afet yönetimi ile afetlerin meydana getirdiği hasarları ortadan kaldırmayı amaçlayan çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Geniş bir alanda görev tanımı olması hasebiyle geniş bir organizasyona sahip olan FEMA bu organizasyonun olanaklarını sağlayan büyük bir bütçeye de sahiptir. FEMA’nın bütçesi yaklaşık 15 milyon dolardır. ABD’nin 321 milyon nüfusu olması nedeniyle kişi başı afet harcaması yaklaşık 4.6 dolar olduğu görülmektedir. FEMA çalışan sayısı 14.844’dür (www.fema.gov).

Son dönemde FEMA ile ABD İç Güvenlik Bakanlığı arasında bir astlık üstlük ilişkisi olduğu söylenebilir. Aynı zamanda daha önceleri FEMA’nın görevleri arasında yer olmayan ulusal güvenliğin korunması ile ilgili olarak yapılacak olan eğitim programları, ekiplerin kimyasal silahlara karşı eğitilmesi ve terörist saldırılar sonrası yapılacak iş ve işlemler FEMA’nın görevleri arasında yerini almıştır.

ABD’de ülke genelinde birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Bu sivil toplum kuruluşları özellikle afet ve acil durum dönemlerinde afet bölgesindeki insanlara yardım sağlanması ve acil durumların önlenmesi, bu tür olaylara karşı hazırlama ve müdahale etme konularında etkin rol oynamaktadır.

Türkiye’deki afet yönetimi ise Başbakan veya Başbakan Yardımcısına bağlı AFAD tarafından yönetilmektedir. AFAD 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık’a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılarak oluşturulmuştur. Bu üç kurumun afet yönetimi ile görevleri AFAD’da toplanmıştır. Bu bağlamda Türkiye, afet yönetimini parçalı yapıdan kurtararak bütün yetkileri bir elde toplamıştır.

AFAD FEMA’ya benzer bir şekilde doğrudan Başbakan’a veya onun görevlendireceği bir Başbakan Yardımcısına bağlı olarak kurulmuştur. Yukarıda değindiğimiz üzere AFAD, merkezdeki bakanlıklar ve diğer sivil ve özel kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Ayrıca AFAD FEMA’dan farklı olarak her ilde valiye bağlı olan İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine hiyerarşik olarak bağlıdır.

FEMA ise yerelle temas kendi bünyesinde değişik yerlerde bulunan 10 bölge temsilciliği ile yapılmaktadır.

FEMA'nın doğrudan yerel idarenin elinde bulunan afetle mücadele birlikleriyle hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır. İlgili eyaletin valisi Başkan'dan afet için federal yardım istemediği sürece afetle mücadeleyi sadece o eyaletteki yerel idarelerin sahip olduğu afetle mücadele ekipleri yapmaktadır. Türkiye'de ise valilerin böyle bir yetkileri yoktur. Yani bir ilimizde de yaşanan bir deprem sonucunda da merkezi idare (AFAD ve diğerleri) yerel idarecilerin afet yardımı istemesine gerek görmeden vakaya müdahil olmaktadır. Hatta son zamanlarda ülkemizde yaşanan afetlere müdahale seyrine bakarsak AFAD vakalara direkt sorumluluk alarak müdahil olmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin afetle mücadelede ABD ile karşılaştırıldığında etkili bir rolünün olmadığı söylenebilir. Son zamanlarda ülkemizde yaşanan afet olaylarına baktığımızda, bakanların ve AFAD'ın üst yöneticilerinin afet bölgesine hemen ulaştığı görülmektedir. Bu durum devletin oraya verdiği önemin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Fakat afet yönetimde böyle bir üst temsilenden ziyade bölgeyi iyi bilen vali ve belediye başkanı gibi yerel idarecilerin daha etkili kararlar alıp uygulaması gerekmektedir. Afet bölgesinde birçok bakanın bulunması yerel idarecilerin bakanlara zaman ayırmasına ve onların ağırlaması çalışmalarını anlamına gelmektedir. Böyle bir durum yerel yöneticilerden biri olan valilerin afetle ilgilenmeyi, devlet erkanının istirahatına çekildiği saatlerde, yani gece geç saatlere bırakmasına neden olmaktadır.

Bir diğer konu ise afet bölgesinde yaşananların basına aktarılmasındaki eksikliklerden dolayı haber kirliliğinin ortaya çıkmasıdır. Yasal mevzuatımızda bir il ile ilgili olayda sadece o ilin valisinin bilgi ve demeç vermesi gerektiği vurgulanmıştır. Fakat Türkiye'de son zamanlarda afet bölgesinden açıklama yapan kişilere baktığımızda o ilin milletvekillerinin, belediye başkanının, AFAD başkanının vb. kişiler olduğunu görmekteyiz. Bu durum afet zamanlarında bilgi kirliliğinin ve spekülasyonların ortaya çıkmasına, buna bağlı olarak da kamuoyunun olayla ilgili yanlış yönlendirilmesine neden olmaktadır. ABD'ye baktığımızda, afet ortaya çıktığında, sürecin mevzuatına uygun ilerlediği ve bilgi akışının tek kaynaktan sağlandığını görmekteyiz.

Türkiye'deki afet yönetiminin ABD'deki afet yönetiminden bir diğer farklılığı ise merkez yerel uyumsuzluğundan kaynaklanan kamu personelinin afet konusundaki eksikliğidir. Örnek olarak ülkemizde yaşanan Van Depreminde Van'a ülkenin birçok yerinden kamu personeli sevk edilmiştir. Türk kamu yönetiminde afet ile ilgili bir eğitim söz konusu olmadığından bu personelin çoğu ilk defa bir afet bölgesinde çalışmışlardır. Van'a Erzurum'dan giden çevik kuvvet bölgeyi iyi tanımadığından hükümeti eleştiren bir gruba başlarında bulunan baş komiserin emri ile biber gazı sıkılmış bu gaz rüzgarın etkisi ile arama kurtarma çalışmalarında bulunan görevlileri etkilemiş ve çalışmalara 12 saat ara vermek zorunda kalınmıştır. ABD'deki afetlerde görev yapan kamu personelinin eğitimi ise yerel idareler ve FEMA tarafından yapılmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'deki afetlerde görev alan personel daha bilinçli hareket etmektedir.

Türkiye'deki afet yönetimi ile ilgili olarak 2013 yılında çıkarılan Türkiye Afetle Mücadele Planı kurumların afette hangi iş ve işlemleri üstleneceği konusunda bir düzenleme getirmiştir. Buna benzer bir mevzuatı ABD'deki afet yönetiminde de görmekteyiz. Temel sorumlu olan FEMA'nın yanı sıra diğer kurumların görev ve yetkileri ve müdahil olacakları alanlar karşılıklı olarak belirlenmiştir.

İki afet yönetimi arasındaki temel farklardan biri de AFAD'ın görev tanımının daha geniş olmasından kaynaklanan daha geniş bir alanda hizmet vermesidir. Bir önceki bölümde de üstünde durduğumuz Suriyeli mültecilerin Türkiye'deki işlemleri ile ilgili AFAD sorumlu olması gibi konular, kurumun iş yükünü artırmaktadır. Bu konuda Türkiye'de yeni kurulan İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü daha önceden kurulmuş olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmasına rağmen AFAD'ın bu konularda aktif rol almasından ziyade yardımcı pozisyonda bulması gerekmektedir. Böylece AFAD ana sorumluluğu olan afetlere daha çok odaklanacaktır. ABD'deki afet yönetiminde FEMA'nın böyle bir misyonu olduğuna dair çalışmalarımızda bir bulguya rastlanmamıştır.

AFAD'ın 2015 yılı bütçesi 993 milyon 414 TL'dir. Türkiye'nin nüfusu yaklaşık 78 milyon olduğu varsayılırsa kişi başı afet harcaması yaklaşık 1.27 TL'dir. AFAD yaklaşık 5.600 çalışana sahiptir (www.afad.gov.tr)

Türkiye'deki afet yönetiminde ABD'deki afet yönetiminden örnek alınarak bir yapılanmaya gidildiği anlaşılmaktadır. Fakat yukarıda değindiğimiz üzere Türkiye'deki afet yönetimi, merkezi bir yapıya bürünerek her afette merkezin aktif yer almasına neden olmaktadır. Bu ise AFAD'ın esinlenerek kurulduğu FEMA'DA farklı bir tarafı ortaya çıkarmıştır. FEMA'nın en önemli görevi koordinasyon iken AFAD'ın görevi daha çok afetlerde aktif yer almaya dönüşmüştür. Bir diğer ayrılık noktası ise AFAD'ın afet dışında da görevler üstelenmesidir. Yukarıda bahsettiğimiz Suriyeli mülteciler konusunda başka kurumların bu görevi yapacak kapasiteye imkanlara sahip olmasına rağmen bu görevin AFAD tarafından yapılması kurumun hedefinden saptırılmasıdır. FEMA'yı incelediğimiz bölümlerde FEMA'nın afetler dışında fazla bir görevinin olmadığı görülmüştür. Bu bağlamda FEMA asli görevine daha çok odaklanırken AFAD'ın asli görevi dışında da başka görevlere de yöneldiği görülmektedir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında FEMA ve AFAD'ın özellikleri aşağıdaki tabloda kısaca karşılaştırılmıştır:

Tablo 9: ABD ve Türkiye'deki Afet Yönetim Sistemlerinin Özellikleri

ABD'deki Afet Yönetimi Sisteminin Özellikleri	Türkiye'deki Afet Yönetim Sisteminin Özellikleri
<ul style="list-style-type: none">- FEMA afetler de yerel yönetimlere ağırlık vermekte.- FEMA'nın bütçesi yaklaşık 15 milyon dolar.- ABD'de kişi başı afet harcaması yaklaşık 5 dolar.- FEMA'nın afet anındaki görevi sadece koordinasyonu sağlamaktır.- ABD'de sivil toplum kuruluşları afet anında birçok alanda aktif görev almaktadır.- FEMA “ bütün aşamalar” yaklaşımı ile afet yönetim aşamalarının hepsine aynı derecede önem verilmektedir.- ABD'de afet mevzuatı tek bir kanun oluşmaktadır.- FEMA'da yaklaşık olarak 15.000 personel görev almaktadır.- FEMA'nın afetlerle mücadele dışındaki faaliyetleri sınırlıdır.	<ul style="list-style-type: none">- AFAD ise merkezi yönetime ağırlık vermekte.- AFAD'ın bütçesi yaklaşık 994 milyon TL.- Türkiye'deki kişi başı afet harcaması yaklaşık 1.3 TL.- AFAD afet anında koordinasyon dahil olmak üzere birçok görev üstelenmektedir.- Türkiye'de afet anında aktif görev alabilecek sivil toplum kuruluşlarının sayısı sınırlıdır.- AFAD afet yönetim aşamalarından müdahale aşaması ve sonrasına daha çok önem vermektedir.- Türkiye'de afet mevzuatı birçok kanundan oluşmaktadır.- AFAD'da yaklaşık olarak 5.650 personel görev almaktadır.- AFAD afetlerle mücadele dışında birden fazla faaliyette bulunmaktadır.

ABD'deki afet yönetiminin birçok artısı olmasına rağmen kendine göre birçok eksiği olduğu varsayılırsa Türkiye'deki afet yönetiminin ilerleyen dönemlerde büyük ülkelerdeki afet yönetimi sistemine benzer bir seviyeye ulaşacağı öngörülebilir. Bu bağlamda AFAD'ın kurulması Türkiye afet yönetiminde bir devrim niteliği olarak kabul edilse bile, var olan eksikliklerinin kısa zamanda giderilmesi ve kurumun etkin şekilde işleminin önü açılmalıdır.

Sonuç olarak çalışmamızda Türkiye'deki afet yönetim sisteminin gelişmesi için şu öneriler sunulmuştur:

- Türkiye'deki afet yönetimi daha yalın bir afet mevzuatına sahip olmalı,
- AFAD afet anında sadece koordinasyon görevi üstlenmeli,
- "Afet yereldir" ilkesine binaen yerel afet ile ilgili yetkiler devredilmeli,
- Sivil toplum kuruluşlarının afetlerde daha aktif görevler üstlenmesi için çalışmalar yapılmalı,
- AFAD hem bütçesi hem de personel sayısı artırılmalı,
- Afet yönetim aşamalarının hepsine aynı önem verilmeli ve afet öncesi aşamalar geliştirilmeli,
- Afetlerle ilgili eğitim faaliyetlerine önem verilmeli ve toplumun tüm kesimlerine bu eğitimlerden verilmelidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

BABÜROĞLU Selahattin, (1998), *Deprem ve Devlet*, TBMM Ofset Baskı Tesisi, Ankara.

BEA Keith, (2002), *The Federal Emergency Management Agency: Overview Of Funding For Disaster Relief and Other Activities*, Anderson C. V. (ed). The Federal Emergency Management Agency, New York: Nova Science Publishers, 2002,5-28.

ÇAKACAK Özdemir, (2008), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, Toplum Afet Müdahale Ekipleri*, Ankara, JICA Türkiye Ofisi.

ERGÜNAY Oktay, (2005), *Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, Ankara, JICA Türkiye Ofisi, Ankara.

ERGÜNAY Oktay, GÜLKAN Polat ve GÜLER H. Hüseyin, (2005), *Afet Yönetimi ile İlgili Terimler Açıklamalı Sözlük*, Ankara, JICA.

ERGÜNAY Oktay, (1998), *Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi*, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara.

FİLİZ Erdinç, (2007), *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi*, Aktüel Yayınları, Bursa.

GÖKÇE Oktay ve TETİK Çiğdem, (2012), *Teoride ve Pratikte Afet Sonrası İyileştirme Çalışmaları*, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Yayınları, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, (2005), *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitapevi, Ankara.

GÜNDÜZ İsmail, (2011), *Dünyada ve Türkiye’de Afet Yönetimi*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

JICA, (2004), *Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu*, Ankara, JICA Türkiye Ofisi.

JICA, (2006), *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, İsmat Matbaacılık, Ankara.

- KADIOĞLU Mikdat, (2008), *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri, Modern Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, Ankara, JICA Türkiye Ofisi.
- KARAESMEN Erhan, BOYACI YAKUT Nalan ve ENDAM Güngör, (2004), *Deprem ve Kurumsal Yapılanma : Afet Yönetimine Giriş*, Türkiye Mühendisler Birliği, Ankara.
- KELEŞ Ruşen, (2006), *Kentleşme Politikası*, 9. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- MCLELLAN Elisabeth P., (2002), *History Of Federal Emergency Management* .Anderson C. V. (ed). The Federal Emergency Management Agency. New York: Nova Science Publishers, 2002, 1-3.
- ÖZEY Ramazan, (2006), *Afetler Coğrafyası*, Aktif Yayınevi.
- ÖZMEN Bülent, (2000), *17 Ağustos 1999 İzmit Körfezi Depreminin Hasar Durumu*, Türkiye Deprem Vakfı Yayını.
- SYLYES Richard Terry (1996), *Redesigning and Administering Federal Emergency Management*, SYLYES Richard Terry ve WAUGH William L. (ed). Disaster Mangement In The U.S. and Canada. Illinois: Charles C Thomas Publisher, 1996, 5-25.
- ŞAHİN Cemalettin ve SİPAHIOĞLU Şengün, (2009), *Doğal Afetler ve Türkiye*, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, (2012), 2013-2017 Stratejik Planı, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, (2012), 2013-2017 Stratejik Plan, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Baş Müşavirliği, (1997), Doğal Afetler Genel Raporu, Ankara.
- YILMAZ Abdullah, (2003), *Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi*, Pegem Yayınları, Ankara.

YOMRALIOĞLU Tahsin, (2005), *Coğrafi Bilgi Sistemleri: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*, İstanbul.

Sürekli Yayınlar

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
29.05.2009 Tarih, 27261 Sayılı, Resmi Gazete.

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik,
08.05.1988 Tarih, 19808 Sayılı, Resmi Gazete.

AKDAĞ Emre, (2002), *Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, Sayıştay Dergisi, 44.45, 35-65.

ATABAY İsmail İsa ve BOZDOĞAN Kanat Burak, (2011), *Yapı Denetim Kanunu Uygulamalarında Sivas Örneği. 6. İnşaat Yönetim Kongresi*, Bursa TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 308-318.

AYDIN Mustafa, (2011), *Toplum Afet Gönüllüsü*, İdarecinin Sesi Dergisi, Ankara,144, 25-27.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13.12.1983 Tarih ve 18251 Sayılı Resmi Gazete.

BOZKURT Yavuz ve AKDENİZ Burcu, (2014), *Bir Kamu Yönetimi Sorunsalı Olarak Çevresel Kriz Yönetimi: ABD-Türkiye Karşılaştırılması*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,14.1, 95-114.

BOZKURT Yavuz, YILMAZ Abdullah ve AKDENİZ Burcu, (2014), *Kurumsal Yapı ve İşleyişi ABD'de Kriz Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 14.1, 59-72.

BRUNKARD Joan, NAMULANDA Gonza ve RATARD Raoult, (2008), *Hurrica Katrina Deaths*, Louisiana, 2005, Disaster Medicine and Public Health Preparedness, 1-9.

DOĞAN Rahmi, (2011), *112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi*, İdarecinin Sesi Dergisi, Ankara.

- DRABEK Tomas E., (2007), *Emergency Management and Homeland Security Curricula: Context, Cultures and Constraints*, Western Social Science Association Annual Meeting, 2-21.
- ELLIOTT James R. ve PAIS Jeremy, (2006), *Race, Class and Hurricane Katrina: Social Differences In Human Responses To Disaster*, Social Science Research, 35, 295-321.
- ERGÜNAY Oktay, (2002), *Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi*, Türkiye Kızılay Genel Müdürlüğü Afet Operasyon Merkezi (AFOM), Ankara
- ERGÜNAY Oktay, (1996), “*Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?*”, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 263- 272.
- ERGÜNAY Oktay, (2008), *Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?*. İstanbul Depremine Beklerken Sorunlar ve Çözümler Bildiriler Kitabı. İstanbul 97-108.
- ERKAL Tevfik ve DEĞERLİYURT Mehmet, (2009), *Türkiye’de Afet Yönetimi*, Doğu Coğrafya Dergisi, 22, 147-164
- FARAZMAND Ali, (2007), *Learning From The Katrina Crisis: A Global and International Perspective With Implications For Future Crisis Management*, Public Administration Review, Special İssue, 149-159.
- GENÇ Fatma Neval, (2007), *Türkiye’de Doğal Afetler ve Doğal Afetlerde Risk Yönetimi*, Stratejik Araştırmalar Dergisi, 5.9, 201-226.
- GÖKTÜRK İsmail ve YILMAZ Mehmet, (2001), *Ülkemizde Afet Politikaları ve Karşılaşılan Sorunlara İlişkin Bir Değerlendirme*, Seminer Notu.
- HALATÇI Ülkü, (2006), *11 Eylül Terörist Saldırıları ve Afganistan Operasyonu’nun Bir Değerlendirmesi*, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, 2.7, 80-98.
- HOGUE Henry B. ve BEA Keith, (2006), *Federal Emergency Management and Homeland Security Organization: Historical Developments and Legislative Options*, Congressional Research Service, The Libarary Of Congress, 2-36.

- İLTER H. Banu ve ÖZKESER İbrahim, (2007), *Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Acil Durum Yönetim Bilgi Sistemleri*, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara: 295-301.
- KAYA İ. Ejder, (2015), *100. Dönem Kaymakam Adayları Kursu Ders Notlar*, Ankara:1-28.
- KNABB Richard D., BROWN Daniel P. ve RHOME Jamie R. (2006), *Tropical Cyclone Report, Hurricane Rita*, 18–26 September 2005. National Hurricane Center, Miami.
- KUBALI Derya (2006), *Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri*, İç Denetim Enstitüsü Konferans Notları, İstanbul, 10.
- LAÇİNER Vedat ve YAVUZ Ömer, (2013), *Van Depremi Örneğinde Afetler Sonrası Yapılan Yardımlar ve Hukuki Çerçevesi*, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi, 5.9, 114-135
- MERSİN Okşen ve ŞAHİN Necmettin, (2009), *1999'dan Günümüze İzmir'de Afet Yönetimi, İzmir Afet Riskini Azaltma Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TECİM Vahap, TARHAN Çiğdem, BARADAN Berna ve KAVAS Ece (Ed.), İzmir Valiliği, İzmir, s. 35-51.
- ÖZEL Mehmet, (2013), *Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında "Konteynır Kent" Uygulaması*, Türk İdare Dergisi, 85.477, 11-34.
- ÖZCAN Ahmet Şahin, (2011), *Afet ve Acil Durum Yönetimi Mahiyeti, İlgili Kurumları ve Kapsamı*, İdarecinin Sesi Dergisi, Ankara.
- ÖZKUL Barış ve KAHRAMAN Erkan (2007), *Doğal Afetler İçin Risk Yönetimi*, TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara: 251-261.
- ROBERTS Patrick S., (2006), *Fema After Katrina*, Policy Review 137, 15-33.
- SCHNEİDER Sandra K.,(2005), *Administrative Breakdowns In The Governmental Response To Hurricane Katrina*, Public Administration Review, 65.5, 515-516.

- SCHRADER John Y. (1993), *The Army's Role In Domestic Disaster Support*, RAND, 1-47.
- SMITH Stanley K. ve McCARTY Christopher, (1996), *Demographic Effects Of Natural Disasters: A Case Study Of Hurricane Andrew*, *Demography*, 33.2, 265-275.
- SÜDAS İlkay, (2004), *17 Ağustos 1999 Marmara Depreminin Nüfus ve Yerleşme Üzerindeki Etkileri: Gölcük (Kocaeli) Örneği*, *Ege Coğrafya Dergisi*, 13, 73-91.
- ŞAHİN Necmettin, (2009), *Afet Yönetimi ve Acil Yardım Planları*, TMMOB İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TMMOB Yayınları. İzmir, 131-142.
- T.C. Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, (2002), *Uluslararası Acil Durum Sempozyumu*, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, 09.01.1997 Tarih ve 22872 Sayılı Resmi Gazete.
- Türkiye Afet Müdahale Planı, 03.01.2014 Tarih ve 28871 Sayılı Resmi Gazete.
- Türk Kızılay'ı Genel Müdürlüğü Eğitim Yönetimi Bölümü, (2015), *Türk Kızılay'ı ve Yerelde Yürütülen Program ve Projeler*, 100. Dönem Kaymakam Adayları Kursu 1-76.
100. Dönem Kaymakam Adayları Kursu, (2015), Afet Yönetimi Seminer Notları.

Tezler

- AKDAĞ Emre, (2001), *Afet Yönetimi*,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: TODAİE.
- AKSARAYLI Mehmet, (2005), *Coğrafi Bilgi Sistemli Acil Afet Yönetim Sistemi: İzmir Uygulaması*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE.
- AKYEL Recai, (2007), *Afet Yönetim Sistemi: Türk Afet Yönetiminde Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne İlişkin Bir Araştırma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Adana: Çukurova Üniversitesi SBE.
- CEBER Kemal, (2005), *Mali Yönüyle Afet Yönetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- ÇAKIR Barış, (2007), *Afet ve Acil Durum Yönetimi: Bolu Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE.
- ERTEN Şerafettin, (2011), *Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetim Anlayışı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- GÜNDÜZ İsmail, (2008), *Türkiye'de Afet Yönetimi Uygulaması ve Yeni Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi. Bursa: Uludağ Üniversitesi SBE.
- KAPLAN Orhan, (2006), *Gps, Gprs ve Gıs Teknolojileri Kullanılarak 112 Acil Yardım Merkezi Otomasyon Sistemi Tasarımı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kayseri: Erciyes Üniversitesi FBE.
- KAYA Mustafa, (2013), *Türk Kamu Yönetiminde Gönüllülük ve Afet Yönetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Atılım Üniversitesi SBE.
- ÖNER Zeynep Seniha, (2010), *Türkiye'de Afet Yönetimi ve Niğde Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde: Niğde Üniversitesi SBE.

- SOYGÜZEL Hasan, (2002), *Türkiye’de Doğal Afetlerde Kriz Yönetimi (Marmara Depremi)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE.
- ŞAHİN AŞIKOĞLU Gülay, (2009), *Kentsel Afet Risklerine Yönelik Zarar Azaltma Stratejilerinin Geliştirilmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi FBE.
- ŞENGÜN Hayriye, (2007), *Afet Yönetim Sistemi ve Marmara Depremi Sonrasında Yaşanan Sorunlar*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi SBE.
- YİĞİTER Nazan Duygu, (2008), *Planlamada Afet Bilgi Sistem ve Yönetiminin Coğrafi Bilgi Sistemlerle Modellenmesi: Adana Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi FBE.

Diğer Yayınlar

www.acilafet.org/upload/dosyalar/Ulkelerin_Afet_Yonetim_Sistemleri.pdf

<https://www.afad.gov.tr/tr/IcerikDetay.aspx?ID=1>

http://www.academia.edu/1983074/Afet_Y%C3%B6netimi_Nedir

<http://www.haberturk.com/tarihte-bugun/haber/980929-17-agustos-1999-depremi>

<http://www.akut.org.tr>

<http://www.aksam.com.tr/dunya/afganistanda-toprak-kaymasi/haber-304640>

www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Yayinlar/afet_ulke_strateji_raporu.pdf

www.e-akademi.org

ÇELİK Süleyman ve ÇORBACIOĞLU Sıtkı, (2011), *Türk Afet Yönetim Sisteminin Reorganizasyonu Bağlamında Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığını Yapılandırma Çalışmalarının Eleştirel Analizi*, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, 110, 1-11.

www.dhs.gov/creation-department-homeland-security

<http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs-orgchart.pdf>

www.kisi.deu.edu.tr

<http://www.dask.gov.tr/zorunlu-deprem-sigortasi-istatistikler.html>

www.fema.gov/about-agency

www.fema.gov/region

www.fema.gov/fiscal-year-2013-budget

<http://www.fema.gov/media-library->

[data/14368822474716eb1fc3a3235436676576df837d8c2da/FEMA_Org_Chart_7-11-2015_508.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/14368822474716eb1fc3a3235436676576df837d8c2da/FEMA_Org_Chart_7-11-2015_508.pdf)

www.icisleriafad.gov.tr

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

<http://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TRAFIKKAZA%20OZETI2012.pdf>

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25505951>

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25333758>

<http://aas.sagepub.com/cgi/content/abstract/38/3/279>

KAPUCU Naim ve WART Montgomery Van, (2006),*The Evolving Of The Public Sector In Managing Catastrophic Disasters*, Lessons Learned

<http://www.tamtest.gov.tr/savunma/tarihce.htm>

<http://www.tdk.gov.tr>

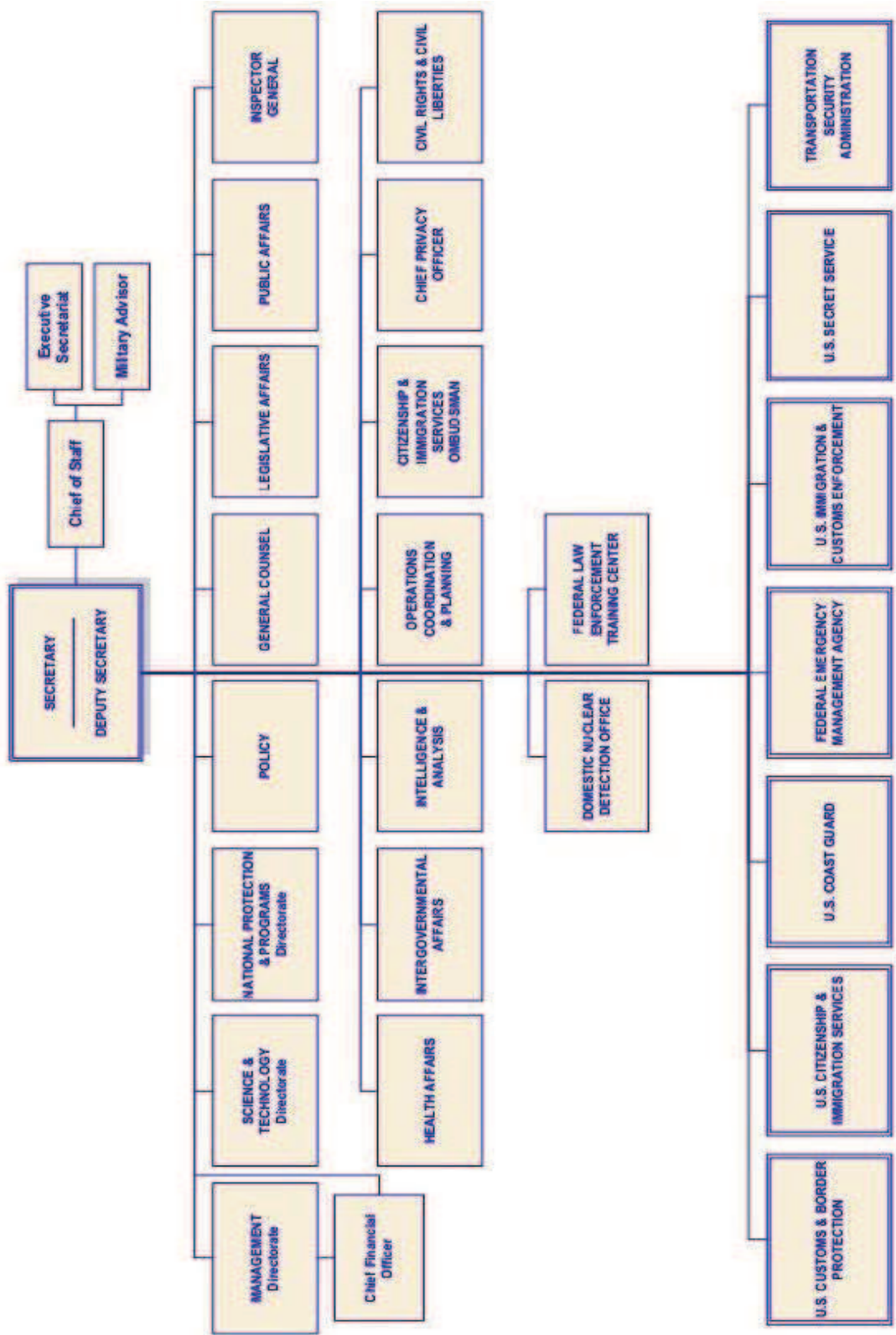
<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

EKLER

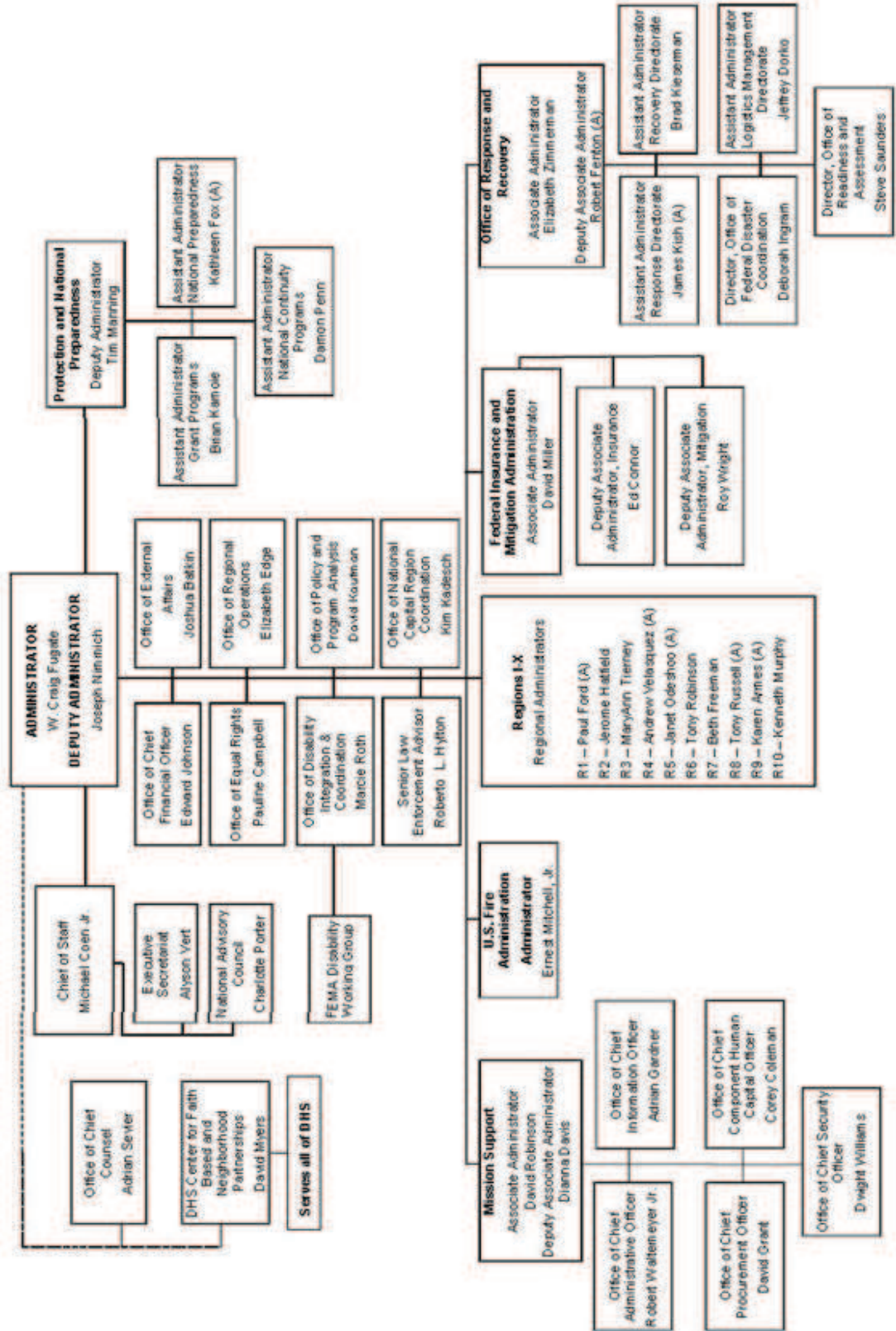
EK-1: Emergency Support Functions

ESF	Lead Agency
1. Transportation	Department of Transportation
2. Communications	National Communications System
3. Public Works and Engineering	U.S. Army Corps of Engineers
4. Fire Fighting	Department of Agriculture, Forest Service
5. Information and Planning	Federal Emergency Management Agency
6. Mass Care	American Red Cross
7. Resource Support	General Services Administration
8. Health and Medical Services	Department of Health and Human Services, US. Public Health Service
9. Urban Search and Rescue	Department of Defense
10. Hazardous Materials	Environmental Protection Agency
11. Food	Department of Agriculture
12. Energy	Department of Energy

EK-2: U.S. Department Of Homeland Security



EK-3: FEMA



ÖZGEÇMİŞ

1983 yılında Bayburt'ta doğdu. İlköğrenimini ve ortaöğrenimini Erzurum'da, lise öğrenimini İstanbul'da tamamladı. 2006 yılında Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümünden mezun oldu. Aynı yıl Sakarya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başladı. Halen yüksek lisans eğitimini sürdürmektedir. 2010 yılında Kaymakamlık mesleğine başladı ve halen Kütahya Pazarlar ilçesinde kaymakam olarak görev yapmaktadır.