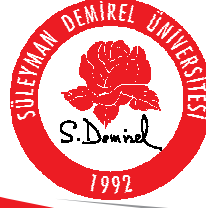




KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Şerafettin ERTEN

TEZ NO :



T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

# TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Şerafettin ERTEN  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN**  
Yrd. Doç.Dr. Mehmet AKTEL

ISPARTA 2011

T.C  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : Kamu Yönetimi EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız YÜKSEK LİSANS / DOKTORA Programı öğrencisi Sara Fettih Ertekin tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve kürulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.

Tez Adı Değişikliği **YAPILDI / YAPILMADI**

11.01.2011

Tarih

Prof. Dr. Saban Sitenkuluoğlu  
Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

**SINAV TUTANAĞI:**

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 11.01.2011 Salı günü saat 14.00 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Cüce Kamu Yönetimi konusunda Kriz Yönetimi Anlayışı konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU** ile aşağıdaki kararı almıştır.

KABUL

RED

DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	<u>Doç. Dr. Yüksel Metin</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Doç. Dr. Lysal Karaman</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Yrd. Doç. Dr. Mehmet Aktepe</u>	<u>[İmza]</u>
Üye		
Üye		

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RED", veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak zorundadır.

MADDE-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

## ÖZET

# TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ YÖNETİMİ ANLAYIŞI

**Şerafettin ERTEN**

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 110 Sayfa, Ocak 2011

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mehmet AKTEL

Günümüzde krizler hayatımızın önemli bir parçası haline gelmişlerdir. Bunun bir sonucu olarak, krizlerin başlamadan önlenmesi, krizlerden en az hasarla çıkılması ve krizlerin etkin bir şekilde yönetilmesi temel amaç haline almıştır.

Bu çalışmada, öncelikle, kriz ve kriz yönetimi kavramları bütün yönleriyle açıklanmaya çalışılmış ve krizlerin en büyük nedenlerinden olan afetler ve afet yönetimi kavramları ele alınmıştır. Daha sonra, Türkiye'nin kriz yönetimi önemli kırılma noktaları dikkate alınarak, tarihsel ve yasal çerçeve içerisinde incelenmiştir. Kriz ve afet yönetiminin kalkınma planlarındaki yeri de ayrı bir inceleme konusu olmuştur.

Son bölümde ise Türkiye'nin kriz ve afet yönetimi anlayışı ve örgütlenmesine yeni bir boyut getiren 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" incelenerek kriz yönetimi örgütlenmesi ve mevcut sorunlar ortaya konulmuş ve Türkiye için yeni bir kriz yönetimi modeli önerisi oluşturulmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kriz, Afet, Kriz Yönetimi, Afet Yönetimi, Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi, Kriz Yönetimi Anlayışı.

## ABSTRACT

### THE CONCEPT OF CRISIS MANAGEMENT IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Şerafettin ERTEN

Süleyman Demirel University, Department of Public Administration  
Master Thesis, 110 Pages, January 2011

Supervising Asst. Prof. Dr. Mehmet AKTEL

Today, crisis have become an important part of our lives. As result of this, to prevent crises before it starts, exiting from the crisis with minimum damage and effective management of crises has become a fundamental objective.

In this study, first of all, the concepts of crisis and crisis management have been explained with all aspects and disasters that the biggest causes of crises and disaster management concepts have been examined. Then, the development of Turkey's crisis management approach was examined, taking into account the important breaking points, within the historical and legal framework. The place of crisis and crisis management in development plans was the subject of a seperate investigation.

In the last chapter, the crisis management organisation and existing problems are put forward by examining the law no. 5902 "The Law About Organisation and Functions of The Directorate of Disaster and Emergency Case Management" that brings a new dimension on Turkey's crisis and disaster management approach and organisation and tried to create a new crisis management modal proposal for Turkey.

**Key Words:** Crisis, Disaster, Crisis Management, Disaster Managment, Public Administration, Türkis Public Administration, Crisis Management Concept.

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ .....	i
ABSTRACT .....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR .....	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	viii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ

1.1. Kriz Kavramı ve Tanımlanması .....	3
1.1.1. Kriz Kavramı .....	3
1.1.2. Kriz Kavramının Farklı Tanımları .....	4
1.1.2.1. Kamu Yönetiminde Kriz Kavramının Anlamı .....	6
1.1.3. Krizin Nedenleri .....	8
1.1.4. Kriz Kavramı İle İlişkili Kavramlar .....	9
1.1.4.1. Acil Durum .....	9
1.1.4.2. Afet .....	10
1.2. Krizin Özellikleri .....	11
1.3. Krizin Evreleri .....	13
1.3.1. Kriz Öncesi Dönem .....	13
1.3.2. Kriz Anı .....	14
1.3.3. Kriz Sonrası Dönem .....	16
1.4. Kriz Yönetimi Kavramının Tanımlanması ve Özellikleri .....	18
1.4.1. Yönetim Kavramı .....	18
1.4.2. Kriz Yönetimi Kavramı .....	19
1.4.3. Kriz Yönetimi İle İlişkili Yönetim Türleri .....	21
1.4.3.1. Acil Durum Yönetimi .....	21
1.4.3.2. Olağanüstü Hal (OHAL) Yönetimi .....	21
1.4.3.3. Afet Yönetimi .....	22
1.4.4. Kriz Yönetimi Yaklaşımları .....	22
1.4.4.1. Proaktif (Etkici) Yaklaşım .....	22

1.4.4.2. Reaktif (Tepkici) Yaklaşım.....	23
1.4.4.3. Krizden Kaçma Yaklaşımı.....	23
1.4.4.4. Krizi Çözme Yaklaşımı .....	24
1.4.5. Kriz Yönetiminin Amacı .....	25
1.4.6. Kriz Yönetiminin Özellikleri .....	25
1.4.7. Kriz Yönetiminin Evreleri .....	27
1.4.7.1. Kriz Öncesi Yönetimi .....	28
1.4.7.1.1. Kriz Sinyallerinin Alınması .....	28
1.4.7.1.2. Krize Hazırlık ve Korunma .....	28
1.4.7.2. Kriz Anı Yönetimi .....	29
1.4.7.2.1. Krizi Denetim Altına Alma .....	29
1.4.7.2.2. Krizi Çözme .....	30
1.4.7.3. Kriz Sonrası Yönetimi .....	32
1.4.7.3.1. Kriz Sonrası İyileştirme .....	32
1.4.7.3.2. Öğrenme .....	32
1.4.7.4. Kriz Yönetiminin Temel İlkeleri.....	33

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ VE AFET YÖNETİMİNİN TARİHSEL VE YASAL GELİŞİMİ

2.1. Kamu Yönetimi Kriz Yönetimi İlişkisi.....	35
2.2. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Kavramının Tarihsel ve Yasal Gelişimi.....	36
2.2.1. 1944 Öncesi Dönem .....	37
2.2.1.1. Tekâlif’i Milliye (Milli Yükümlülük) Emirleri.....	39
2.2.2. 1944-1958 Arası Dönem .....	41
2.2.3. 1958-1999 Arası Dönem .....	42
2.2.4. 1999 Sonrası Dönem .....	54
2.2.4.1. Ülkemiz Kriz Yönetimi Anlayışında Bir Milat: Marmara Depremi.....	54
2.2.4.2. Marmara Depreminden Sonra Gerçekleştirilen Yasal Çalışmalar.....	55
2.3. Kalkınma Planlarında Kriz ve Afet Yönetimi .....	58

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 5902 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ YÖNETİMİ YAPILANMASI VE MEVCUT SORUNLAR

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Anlayışının Değişimi .....	60
3.2. Türk Kamu Yönetiminde Kriz ve Afet Yönetimi Teşkilatlanması.....	61
3.2.1. 5902 Sayılı Kanun Öncesi Ülkemizdeki Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanma .....	62
3.2.1.1. Merkez Örgütlenmesi .....	63
3.2.1.1.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu .....	63
3.2.1.1.2. Afet İşleri Genel Müdürlüğü .....	64
3.2.1.1.3. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü .....	65
3.2.1.1.4. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü.....	66
3.2.1.1.5. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi .....	67
3.2.1.2. Taşra Örgütlenmesi.....	69
3.2.1.2.1. 12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik İle Oluşturulan Yapılanma.....	70
3.2.1.2.2. 8716 Sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği İle Oluşturulan Yapılanma .....	71
3.2.2. 5902 Sayılı Kanun İle Getirilen Yeni Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanma .....	72
3.2.2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı .....	72
3.2.2.1.1. Merkez Örgütlenmesi .....	72
3.2.2.1.2. Taşra Örgütlenmesi .....	74
3.2.3. Ülkemiz Kriz ve Afet Yönetiminde Türkiye Kızılay Derneği'nin Yeri.....	75
3.2.4. 5902 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanmasının Karşılaştırılması.....	76
3.3. Türk Kamu Yönetiminde Kriz ve Afet Yönetim Sistemindeki Temel Sorunlar .....	80
3.3.1. Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışından Kaynaklanan Sorunlar .....	80
3.3.2. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar .....	81
3.3.3. Örgütlenmeden Kaynaklanan Sorunlar .....	81
3.3.4. Kamu Yönetimimizin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar.....	82

3.3.5.Mali Sorunlar .....	82
3.3.6.Eğitim İle İlgili Sorunlar .....	83
3.4. Kriz ve Afet Yönetimimizdeki Sorunlara İlişkin Genel Bir Değerlendirme .....	84
3.5. Türkiye İçin Bir Kriz Yönetimi Modeli .....	85
3.5. 1. Kriz Yönetimi Modelinin Dayandığı Temel Fikirler .....	85
3.5.1.1. Kriz Yönetimi-Afet Yönetimi Ayrımının Kaldırılması .....	85
3.5.1.2. Bütünleşik Kriz Yönetimi .....	86
3.5.1.3. Bilgi Toplumu ve Küreselleşmenin Temel Dinamikleri .....	87
3.5.1.4. Planlamanın Önemi .....	89
3.5. 2. Kriz Yönetimi Modeli .....	90
3.5.2.1. Kriz Yönetimi Modelinin Taşra Örgütlenmesi .....	90
3.5.2.1.1. Yerel Örgütlenme .....	90
3.5.2.1.2. Bölgesel Örgütlenme .....	93
3.5.2.2. Kriz Yönetimi Modelinin Merkezi Örgütlenmesi .....	94
SONUÇ VE ÖNERİLER .....	96
KAYNAKÇA .....	99
ÖZGEÇMİŞ.....	110



## KISALTMALAR

DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
IDNDR	Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı (International Decade for Natural Disaster Reduction)
ISDR	Uluslararası Afetleri Önleme Strateji Merkezi (International Strategy For Disaster Reduction)
JICA	Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (Japan International Cooperation Agency)
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
OHAL	Olağanüstü Hal
RG	Resmi Gazete
s.	sayfa
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UN	Birleşmiş Milletler
vd.	ve devamı

## ŞEKİLLER DİZİNİ

	<b>Sayfa</b>
<b>Şekil 1.1.</b> Krizin Döngüsel Akış Şeması.....	17
<b>Şekil 1.2.</b> Kriz Yönetimi Evreleri.....	27

## GİRİŞ

Başta yer küre olmak üzere olmak üzere, insanlar, toplumlar, örgütler ve ülkeler sürekli bir değişimin içerisinde yer almaktadır. Bu değişime yön veren iki unsur bulunmaktadır. Birinci unsur doğanın büyük gücü, ikincisi ise insanoğlunun bizzat kendisidir. Bu değişim süreci olağan şekilde seyrettiği sürece insanların, toplumların, örgütlerin ve ülkelerin kendilerinin farkında olma düzeyleri en düşük seviyededir. Çünkü değişim süreci, öngörülebilir şartlar çerçevesinde devam etmektedir. İşte, krizler, bu değişim süreci içerisindeki olağan dışılıkları, ani kırılmaları ve farkındalık düzeyinin en üst seviyeye çıktığı durumları ifade eder.

Krizlerin ortaya çıkmasında ise temelde, bu değişim sürecine yön veren iki aktör öne çıkar: Doğa ve İnsan. Doğa, bazen kendi gücünü göstererek krizlere neden olurken ki bunlar doğal afet olarak adlandırılır, bazen de insanlarla olan ilişkisinin bozulması nedeniyle krizlere sebebiyet verir. İnsan ise varlığını devam ettirmek ve doğaya egemen olmak maksadıyla sosyal, ekonomik, siyasal, teknolojik vb. türlü faaliyetlerde bulunurken krizlerin nedeni olur.

Değişime doğa ve insan tarafından yön verilmesi, bir başka manada değişimin yönetilmesi anlamına gelir. Bu bağlamda, değişimin yönetilmesi krizlerin yönetilmesi anlamına da gelir ki, değişimin yönetilmesi olağan yönetim sürecine işaret ederken krizin yönetilmesi olağandışı yönetimi dolayısıyla özel bir yönetim sürecini ifade eder. Krizlerin yönetim süreçleri, her kriz kaynağı ve her insan, örgüt, toplum ya da ülke açısından farklılık gösterse de aynı ortak noktalar üzerinde inşa edilir.

Kriz yönetimi kavramı, özellikle ekonomik ilişkilerin ve yapıların revaçta olduğu günümüzde işletme yönetimi ile özdeşleşmiş görünmektedir. Benzer şekilde kamu yönetimleri ise daha çok afetlerden kaynaklanan krizlerin yönetimine yönelmiş durumdadırlar. Ancak son birkaç yıldır dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz kamu yönetimlerinin sadece afet kaynaklı krizlere değil sebebi ne olursa olsun tüm kriz türlerine karşı hazırlıklı olmaları gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye açısından ise durum benzer bir gelişme süreci sergilemektedir. Ülkemiz coğrafyasının aktif bir deprem kuşağı üzerinde yer alması ve tarih boyunca yıkıcı etkileri yüksek çok sayıda deprem yaşanması doğal olarak kriz yönetimi

anlayışının afetlerin yönetilmesi şekline dönüşmesine neden olmuştur. Ancak ülkemiz ile gelişmiş ülkeler arasındaki fark afet yönetim anlayışımızdan kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde kriz ve afet yönetimi anlayışı daha çok afetleri önleme, önlenemiyor ise zararlarını en aza indirme şeklinde kriz ve afet öncesi döneme odaklı iken, ülkemizde kriz ve afet sonrası dönemde iyileştirme, yara sarma fikri hâkimdir. Bu anlayış ise doğal olarak sorunlara neden olmakta ve hatta afet dönemlerinde istismarlara yol açmaktadır.

Kaynağı ne olursa olsun temel amaç krizlerin önlenmesi, önlenemiyorsa zararlarının en aza indirilmesidir. Bunun yolu ise çağın gereklerine uygun yöntemlerin kullanıldığı ve kriz sürecini bir bütün olarak gören etkin bir kriz yönetimi anlayışıdır.

Bu bağlamda çalışmanın temel amacı kriz ve kriz yönetimi kavramları merkezinde ülkemiz kamu yönetiminin kriz ve afet yönetimi anlayışının ve buna dayanarak oluşturduğu yapının tarihsel süreç içerisinde geldiği noktayı tespit etmek ve sorunlarını ortaya koyarak genel çerçevesi çizilmiş bir model önerisi ile sorunların çözümüne katkıda bulunmaktır.

Bu amaçla çalışma hazırlanırken öncelikle konu ile ilgili detaylı bir literatür ve mevzuat taraması yapılmış, daha sonra elde edilen kaynaklar analiz edilerek çalışmaya aktarılmıştır. Sonuç olarak birinci bölümde kriz ve kriz yönetiminin incelendiği, ikinci bölümde ülkemiz kriz ve afet yönetiminin gelişiminin ortaya konulduğu ve son bölümde ise yasal mevzuat çerçevesinde şekillenen kriz ve afet yönetimi örgütlenmemiz ile mevcut sorunların ve bu sorunlara çözüm olabilecek bir model önerisinin bulunduğu üç bölümden oluşan bu çalışma ortaya çıkmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ**

#### **1.1.Kriz Kavramı ve Tanımlanması**

Tarihin tüm dönemlerinde insanoğlu beklenmedik ya da olağanın dışında olaylar ve durumlarla karşılaşmış ve bu olay ve durumlara çeşitli adlar vermiştir. Ancak özellikle son bir asırda meydana gelen bu tür olay ve durumlar genel olarak “kriz” kelimesi ile adlandırılmıştır. İlk olarak tıp bilimi alanında kullanılan bu kelime (Hatemi, 1999:17) bu gün birçok bilim dalında sıklıkla kullanılır hale gelmiştir.

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

Bu nedenle, günümüzün çok hızlı değişen ve gelişen dünyasında artık sıklıkla karşı karşıya kaldığımız kriz durumlarını anlayabilmek ve krizleri etkin bir şekilde yönetebilmek için öncelikle kriz kavramının değişik alanlardaki tanımlarının ve ne gibi özelliklere sahip olduğunun bilinmesi gerekmektedir.

##### **1.1.1. Kriz Kavramı**

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

Dilimize de İngilizceden geçen bu kelime İngilizce sözlüklerde “(crisis), büyük tehlike, zorluk ya da belirsizlik dönemi veya anı; bir hastalık sürecindeki ani iyiye ya da kötüye gidiş durumu” olarak açıklanmaktadır. (Longman Dictionary of Contemporary English, 2001:243; Golden Dictionary, 1990: 237)

Genellikle olumsuz bir anlam ifade eden bu kelime Çin alfabesinde ise iki ayrı sembolün (wei-ji) birleşmesinden oluşmakta olup, semboller ayrı ayrı okunduğunda tehlike ve fırsat anlamlarını vermektedir. Bu açıdan bakıldığında krizin olumsuz ve yıkıcı taraflarının yanında kriz anının ya da sürecinin doğru yönetilmesi

halinde krizin gerek krizden etkilenenler gerekse krizi yönetenler için yeni fırsatlar ve yeni kazanımlar da sağlayabileceği görülmektedir. (Yavaş, 2005:2-3)

Kriz kelimesinin Türkçeye girişi ve kullanılmaya başlanması ile bu kelimeye Türkçe bir karşılık bulma arayışının ilk kez Tanzimat döneminde başladığı Ahmet Cevdet Paşa'nın "Tezakir-i Cevdet" adlı eserinden anlaşılmaktadır. (Düşünen Siyaset, 1999:9) Tanzimat dönemine kadar kriz kelimesi yerine "kritik" anlamına gelen "nazik" kelimesi kullanılmaktaydı. Çünkü kriz dönemleri nezaket arz eden kritik dönemler olarak kabul edilmekteydi. Ahmet Cevdet Paşa'nın Tezakir-i Cevdet adlı eserinde de belirtildiği üzere Tanzimat döneminde devlet hazinesinin düştüğü sıkıntıyı anlatmak için kriz kelimesi yerine "buhran" kelimesinin kullanılmasını teklif edilmiş ve bu kelime dilimize kriz kelimesinin karşılığı olarak yerleşmiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte başlayan "özleştirme" hareketlerinden sonra ise kriz sözcüğünü tam karşılamayan "bunalım" kelimesi kullanılmaya başlanmıştır. (Hatemi, 1999:18)

Türkçe sözlüklere bakıldığında da kriz kelimesi bunalım, buhran olarak karşılık bulduğu ve benzer tanımların yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü kriz kelimesini "...bir organda birden bire ortaya çıkan fizyolojik bozukluk, ...bir toplumun, bir kuruluşun veya bir kimsenin yaşamında görülen güç dönem, bunalım, buhran" (www.tdk.gov.tr, 20.10.2010) olarak açıklarken; Ötüken Türkçe Sözlükte ise kriz kelimesi "ilerlemiş bir hastalığın aniden ve şiddetle kötüye gitmesi; bir kişinin grubun veya toplumun yaşayışında, bir kuruluşun işleyişinde, bir etkinliğin sürmesinde olayların değişik yönlerde ve değişik biçimlerde gelişmesiyle ortaya çıkan güç ve bunalımlı dönem; bunalım buhran" olarak tanımlanmıştır. (Çağbayır, 2007:2814). Buhran kelimesi ise Osmanlıca-Türkçe sözlükte "hastalığın en ağır zamanı, nöbet; bir işin tehlikeli, karışık bir hal alması" olarak ifade edilmiştir. (Develioğlu, 1995:113)

### **1.1.2. Krizin Farklı Tanımları**

Türkçede bunalım, buhran olarak karşılığını bulan kriz sözcüğü, tıp biliminden diğer bilim dallarına geçerken farklı tanımlamalar da kazanmıştır. Dolayısıyla kriz sözcüğü üzerinde bir tanım birliği bulunmamaktadır. (Tutar, 2000:15)

Örneğin, eğitim yönetimi alanında kriz kavramı, örgütün amaçlarını ve varlığını tehdit eden bir gerilim durumu olarak belirtilmiş, bu gerilim durumunun ise risklere karşı önlemlerin yetersiz kaldığı, ani tepki gerektiren, beklenmedik ve hızlı değişikliklerin söz konusu olduğu, planlama ve karar mekanizmalarının olumsuz etkilendiği, çabuk ve acele cevap verilmesi gereken zamanlar olduğu ifade edilmiştir. (Demirtaş ve Güneş, 2002: 98).

İşletme bilimi için ise krizler eğitim yönetimi alanındakine benzer şekilde mevcut durumu tehdit eden, beklenilmeyen ve örgütün yapısını ve işlerliğini tehdit eden gerilim durumlarıdır. (Nakip vd., 2001:115) Uluslar arası ilişkiler içinse bu gerilim durumu uluslararası aktörler arasında veya bu aktörlerle çevre arasındaki bir dönüm noktasını ifade eder. (Evans ve Newnham, 2007:367)

Hukuk ve Ekonomi Sözlüklerinde “bunalım, buhran” (Yılmaz, 2001:524, Hançerlioğlu, 1999:39) olarak tanımlanan kriz kelimesi, Sosyal Bilimlerde ise “beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi olarak sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesi için mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan ve çaresizlikle iç içe gelişen gerilim durumu” olarak açıklanmıştır. (Demir ve Acar, 2005:65)

Çeşitli bilim alanlarındaki kriz kavramı tanımlamalarının yanında bazı genel tanımlamalar da yapılmıştır:

Ergünay (2005:9), krizi toplumlardaki normal işleyiş ve düzeni bozarak, muhtemel olumsuz sonuçlar doğurabilecek, fiziksel, ekonomik, sosyal ve politik nedenlerin sebep olduğu bütün tehlikeli durumlar ya da toplumsal sistemi dolayısıyla toplumun temel değerlerini büyük ölçüde tehdit eden zaman baskısının ve stresin olduğu ve bu baskı ve stres altında kararlar almayı gerektiren durumlar olarak tarif ederken; Tağraf ve Arslan (2003:150), kavramı örgütler açısından ele alarak, beklenilmeyen, öngörülme ve sezilmeyen, çabuk tepki verilmesi gereken ve örgütün karşı koyma ve uyum mekanizmalarını saf dışı bırakarak; kültürünü, hedeflerini ve varlığını tehdit eden bir gerilim durumu olarak açıklamışlardır.

Kriz kavramının anlamı ve değişik alanlardaki tanımlamaları da göz önüne alındığında, gerçekten de krizin tanımı konusunda bir fikir birliği bulunmadığı gözlemlenmektedir. Fakat bir tanım birliğine ulaşma noktasında, kriz kavramının

anlamı ve değişik tanımlarından çıkan ortak noktalar doğrultusunda genel bir tanımlama Şu Şekilde yapılabilir:

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

### **1.1.2.1. Kamu Yönetiminde Kriz Kavramının Anlamı**

Özellikle son yüzyılda sürekli ve hızlı bir Şekilde değişen yaşam koşulları, savaşlar, ağır ekonomik bunalımlar, terör olayları ve bunların yanında doğanın en büyük yıkıcı gücünü oluşturan depremler, sel ve fırtına felaketleri, büyük yangınlar, teknolojik kaynaklı çevre felaketleri gibi olaylar bireysel ve örgütsel anlamda kriz durumlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak tüm bu gelişmelerden en çok etkilenenler ise temel görevi kamu düzenini korumak ve kamu yararını sağlamak olan kamu yönetimleri olmuştur. Bu nedenle kamu yönetiminde “kriz” kelimesinin ne anlama geldiğinin açıklanması önem arz etmektedir.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde kavram olarak kriz, “bir kişi, örgüt ya da bir toplumun yaşamında görülen zor bir an, bir buhran dönemi” olarak açıklanırken; örgütsel anlamda kriz ise örgütün amaçlarını ve varlığını tehdit eden, örgütün risk önleyici önlemlerini yetersiz kılabilecek nitelikte, örgütün ani tepkisini gerektiren beklenmedik ve hızlı değişikliklerin söz konusu olduğu, planlama ve karar mekanizmalarını olumsuz biçimde etkileyen, gerilimli bir durum” olarak açıklanmıştır. (Bozkurt vd., 1998:155)

Tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu kurum ve kuruluşları da birer örgüt türüdür ve genel anlamda örgütler için geçerli kurallar kamu yönetimleri içinde geçerlidir. Dolayısıyla Şahin (2003:340), buradan yola çıkarak kamu yönetiminde kriz sözcüğünün anlamının aslında kamu kurum ve kuruluşlarındaki kriz anlamına geldiğini belirtmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları birbirlerinden bağımsız değil birbirleriyle sürekli etkileşim içinde olan açık bir sistem olarak ele alınmalı ve kriz tanımı buna göre yapılmalıdır. Bu bağlamda kamu yönetiminde kriz, hem örgütün hem de örgütün



ilgililerinin hayatını tehdit eden, olma olasılığı düşük, etkisi yüksek bir olay olarak açıklanabilir. Krizin sebepleri, etkileri ve çözüm yollarının belirsizliği sahip olunan inanç ve değerlerin yıkılmasına ve bireysel anlamda temel değerlerin yıkılarak hayal kırıklıklarına ve amaçların kaybolmasına neden olur. (Şahin, 2003:340)

Şahin (2003:340-343), kamu yönetimlerinde kriz kavramını yukarıdaki tanıma uygun olarak depremler çerçevesinde somutlaştırarak şöyle açıklamıştır:

Depremler olma olasılığı düşük, etkileri yüksek olaylardır. Özellikle büyük depremlerin meydana getirdiği sosyal, ekonomik psikolojik ve örgütsel sonuçlar temel görevi kamu düzenini ve kamu yararını sağlamak olan kamu yönetimlerinin varlığını tehdit eder. Bu tehdit doğal olarak kamu yönetimini tarafından algılanır. Bu tehdidin bir özelliği de hem kişisel hem sosyal yönlerinin olmasıdır. Yani bu tehdidin tarafları hem tek tek bireyler hem de kurumlardır. Depremlerin ne zaman, nerede, ve hangi büyüklükte meydana geleceği önceden net olarak bilinemediği için depremler öncesi bir belirsizlik durumu hâkimdir. Dolayısıyla kamu yönetimleri için depremin sebep olduğu krizin etkileri ve çözüm yolları da bu belirsizlik durumunun içindedir. Bu belirsizlikler bireysel ve kurumsal düzeyde yapılan hazırlıkların etkisini azaltır ve kayıpların artmasına neden olur. Deprem sonucu ortaya çıkan kriz neticesinde karar alma süreci ise, karar almaya yetkili yöneticilerin de birer kriz mağduru olmaları, bilgi kirliliği ve zaman baskısı gibi nedenlerle biçimlendirilmiş bir durumdadır.

Kamu yönetimlerinde kriz sözcüğünün tanımına bir başka örnek de Bakanlar Kurulu'nun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Kararı ile çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'nde (RG., 09.01.1997 tarih ve 22872 sayı) yapılan açıklama gösterilebilir. Yönetmeliğin 4. maddesinde kriz kavramı "kriz hali" olarak şu şekilde tanımlanmıştır:

"Kriz hali; devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabi afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu halleri ifade eder."

### 1.1.3. Krizin Nedenleri

Genellikle ani ve beklenmedik şekilde ortaya çıkan krizler bazen kriz öncesi dönemde belirtiler göstererek farklı şekillerde karşımıza çıkar. Ancak ister aniden ortaya çıksın ister belirtiler göstererek; krizler oldukça karmaşık süreçlerdir ve birçok nedenin bir araya gelmesiyle ortaya çıkarlar.

Literatürde genel kabul gördüğü üzere krizlerin kaynağı iki temel faktöre bağlanabilir: doğal faktörler ve insan kaynaklı faktörler. (Putra, 2009:152) Bu ayrıma göre doğal faktörler, iklimden kaynaklanan seller, kasırgalar, vb. faktörler, depremler, toprak kaymaları, tsunami gibi jeofiziksel faktörler, salgın hastalıklar gibi biyolojik faktörlerdir. İnsan kaynaklı faktörler ise, nükleer santral kazaları gibi teknolojik faktörler, petrol sızıntıları, hava kirliliği, zehirli ve tehlikeli atıklar gibi insan hatalarından kaynaklanan faktörler, savaşlar, terörist faaliyetler vb. gibi düşmanca eylemler şeklinde sınıflandırılabilir. (Cronan, 1998:20)

Krizlerin nedenleri ile ilgili bir diğer ayırım ise işletme veya örgüt merkezli ayırımdır. Buna göre krizin nedenleri yine iki temel kaynağa bağlanmıştır. Bunlar işletme dışı çevre faktörleri ve işletmenin kendi yapısal sorunlarıdır. (Tüz, 2001:4)

Tutar (2000:23) ise örgüt merkezli ayırımı dış çevre faktörleri, örgüt içi faktörler ve başarısız yönetim ve iç ve dış çevre faktörlerinin etkileşimi şeklinde üç ana başlık altında ele almıştır.

Ekonomik sistem ve durum, teknolojik gelişmeler, toplumsal ve kültürel faktörler, hukuki ve siyasi faktörler, uluslar arası çevre faktörleri, doğal faktörler olarak özetlenebilecek çevresel faktörler (Aksu, 2008:43), örgütün kontrolü dışında gelişen, örgütün müdahalesinin olanaksız olduğu sürekli değişen çevresel koşullardan kaynaklanan ve belirsizlik ve karmaşıklık nedeniyle örgütleri krizlere karşı savunmasız bırakan faktörlerdir. (Meydan, 2005:9)

İşletmenin içi ile ilgili faktörler ise dış çevrenin doğrudan etki alanında olan ve işletmenin değişen dış çevre koşullarına yeterli düzeyde uyum sağlayamaması ve tepki verememesinden kaynaklanan faktörlerdir. Örgütsel yapı, üst düzey yönetimin yetersizliği ve insan faktörü, bilgi toplama ve işlemede yetersizlik, kurumların geçmişi ve tecrübeleri, örgüt kültürü ve kurumların yaşam evreleri bu faktörlerin en önemli olanlarından. (Tutar, 2000:31-43)

Tanımı üzerinde genel bir uzlaşma bulunmayan krizlerin nedenleri konusunda da bir uzlaşma yoktur. Bunun en önemli sebebi ise hangi şekilde sınıflandırılırsa sınıflandırılınsın bu nedenler, sonuçları açısından birbiri içine geçmekte ve aralarında kesin bir ayırım yapmak mümkün olmamaktadır. Örnek vermek gerekirse afet nedeni olan bir deprem aynı zamanda büyük salgınlar, yangınlar, çevre kirliliği ve teknolojik alt yapının çökmesi gibi başlı başına bir krize neden olabilecek birçok sonuç doğurabilmektedir. (Emrealp, 1993:3)

#### **1.1.4.Kriz Kavramı İle İlişkili Kavramlar**

Kriz kavramı, tanımı gereği literatürde bazı diğer kavramlarla karıştırılmakta veya bu kavramlar kriz kavramının yerine kullanılmaktadır. Afet (disaster), acil durum (emergency), tehlike/risk (hazard), felaket/yıkım (catastrophe) gibi kavramların kriz kavramı ile benzer özellikler taşımaları bu kullanım kargaşasına neden olmaktadır. (Şahin, 2003:339) Oysa kriz sözcüğünün tanımı ve özellikleri birlikte incelendiğinde bu sözcüklerin kriz sözcüğünün anlamının bir bölümünü ifade ettiği görülmektedir. (Filiz, 2007:5)

Kriz sözcüğü bu kavramları da içeren şemsiye bir kavramdır. Dolayısıyla bu kavramlardan afet ve acil durum kavramlarının açıklanması kriz sözcüğünün anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

##### **1.1.4.1. Acil Durum**

Dilimize acil durum olarak geçen “emergency” kavramı sözlükte “”ani olarak ortaya çıkan güç durum; yardım veya kurtarmayı gerektiren acil durum; beklenmeyen, öngörülmeleyen olaylar bütünü” olarak tanımlanmaktadır. (Redhouse, 1997:310) Benzer şekilde acil durum, etkisi uzun döneme yayılmayan ve istenmeyen ciddi olaylar olarak da tanımlanmıştır. (National Private Duty Assocation, 2007:2)

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

Kavramın tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere acil durumların önem derecesi rutin durumlar ile afetler arasında yer almaktadır. (Yılmaz, 2003:5) Can kaybı, yaralanma, yapısal ve yapısal olmayan fiziksel hasarlar, çevresel zararlar ile kişi ya da kurumların faaliyetlerini sınırlayan her türlü beklenmedik olay ve tehlike acil durum olarak adlandırılırken; bu gibi durumlarda mücadele için oluşturulmuş mevcut kaynakların yetersiz kaldığı ve kapasitelerin aşıldığı olaylara da afet denilmiştir. (Alağaçlı, 2006:23)

#### **1.1.4.2. Afet**

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

En genel tanımıyla afetler, insanların fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar verdiği, bireylerin olağan dönemdeki yaşamlarını ve faaliyetlerini sekteye uğratarak toplumun tümünü etkileyen ve bu topluluğun kendi mevcut olanaklarını kullanarak üstesinden gelemeyeceği doğal, teknolojik veya insan kökenli olaydır. (Ergünay, 2008:1)

Dünya Bankası'na yapılan tanıma göre afet "savaş veya sivil kalkışma gibi sınırlı bir sürede meydana gelen sıra dışı olaylar veya ülke ekonomisini ciddi şekilde bozan deprem, sel veya kasırga gibi doğal olaylar"dır. (Kreimer, 1990:4, alıntılardan Yılmaz, 2003:2-3)

Bir başka uluslararası örgüt olan Birleşmiş Milletler Uluslararası Afetleri Önleme Strateji Merkezi (International Strategy For Disaster Reduction-ISDR) ise afeti, yerel kapasiteyi aşan, ulusal ya da uluslar arası ölçekte yardıma ihtiyaç duyulan, büyük can ve mal kaybına neden olan öngörülemez ve ani durumlar ya da olaylar olarak açıklamıştır. (UN/ISDR, <http://www.unisdr.org/disaster-statistics/introduction.htm>, 20.11.2010)

Özetleyecek olursak bir olayın afet olarak adlandırılabilmesi insan toplulukları ve çevre üzerinde kayıplar meydana getirmesi, insan faaliyetlerini durdurması ya da kesintiye uğratması, ekonomik, sosyal, fiziksel hasarlar meydana getirmesi ve mevcut öz kaynakların bu olay karşısında yetersiz kalması koşullarının gerçekleşmesi gerekmektedir.

Afetler, meydana gelen olayın kendisinden çok doğurduğu sonuçlar olarak algılanmaktadır ve bir afetin büyüklüğü can kaybı ve ekonomik kayıplarla paralel olarak ölçülmektedir. (Atlı, 2006:1)

Kriz, afet ve acil durum kavramları açıklanırken önemli bir nokta ise her afetin ya da acil durumun kriz olarak adlandırılıp adlandırılmayacağı sorusudur. Bir görüşe göre bir afet ya da acil durumun kriz sayılabilmesi için en belirleyici etkenin meydana gelen afetin ya da acil durumun insanların yaşadığı yerleşim alanlarında meydana gelmesi ve can ve/veya mal kayıplarına yol açmasıdır. (Yılmaz, 2003:8)

Nitekim bu görüşü destekler nitelikte ülkemizdeki afet mevzuatına da bakıldığında “genel hayata etkili afet” olgusu karşımıza çıkmaktadır. 21.09.1968 tarih ve 13007 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmeliğin 1. maddesine göre bir yerdeki olmuş veya olması muhtemel afetlerin o yerin genel hayatına etkili olup olmadığı bu yönetmelikle belirlenecektir. Temelde, genel hayata etkili afet ölçütü hasarlı konut sayısının nüfusa oranına göre belirlemiş olup (Madde 2); 5. maddede ise genel hayata etkililiğin tespitinde göz önünde bulundurulacak diğer hususlar sayılmıştır. Yılmaz (2003:8)’a göre “genel hayata etkili afet” ile kastedilen “kriz haline dönüşmüş afet”tir.

Bu görüş doğru olmasına karşın günümüz koşullarında yaşanan değişiklikler nedeni ile yeterli görülmebilir. Çünkü günümüzde küreselleşen ve küçülen dünyada örneğin açık denizlerdeki bir petrol kuyusundan sızan petrolün çevreyi kirletmesi veya kutuplardaki buzulların eriyerek iklimleri değiştirmesi gibi afetler doğrudan yerleşim yerlerinde meydana gelmese ya da doğrudan can ve mal kaybına yol açmasalar bile kriz örnekleri olarak gösterilebilirler.

Kriz ve afet kavramları arasındaki ilişkiyi anlamak için krizin özelliklerinin bilinmesi faydalı olacaktır.

## **1.2. Krizin Özellikleri**

Kriz ile ilgili değişik tanımlamalar dikkate alındığında görülmektedir ki her olay, afet ya da mevcut durumdaki ani değişimi kriz olarak adlandırmak mümkün değildir. Her hangi bir olayı, afeti ya da mevcut durumdaki ani değişimi kriz olarak değerlendirebilmek için o olay, afet ya da mevcut durumdaki ani değişimin bir takım

özelliklere sahip olması gerekir. Bu özellikler bir kriz varlığı açısından gerekli hallerdir.

Krizlerin bir takım genel ayırt edici özelliklerini belirlemek mümkündür. Öncelikle krizler olağan süreçten bir sapmayı ifade eden beklenmeyen ve öngörülemeyen durumları ifade eder. Bu yönüyle krizlerin en temel ve ayırıcı özelliği ani ve beklenmedik olmasıdır. (Aktan, 20.10.2010; Tağraf ve Arslan, 2003:150; Tekin ve Zerenler, 2008:50)

Krizler ani ve beklenmedik şekilde ortaya çıktıkları için öncelikle karar verme mekanizmalarında ve krizden etkilenen tüm bireylerde yüksek oranda stres oluştururlar. Bu stres sonucu ise ortaya baskı, belirsizlik, korku, endişe ve panik durumları ortaya çıkar. Bu stres ve panik havası yöneticilerin ve çalışanların rasyonel olmayan kararlar vermesine yol açabilir. (Filiz, 2007:9; Karaköse, 2007:5; )

Krizlerin en az zararla atlatılabilmesi, denetim altına alınabilmesi ve etkin bir şekilde müdahale edilebilmesi için hızlı karar almak ve hareket etmek gereklidir. Bu ise zaten beklenmeyen bir durum olan krizi yönetmede zaman baskısına yol açar. (Tosun, 2002:3; Sezgin, 2003:183, Kırdar ve Demir, 2007: 95-96)

Krizin etkilediği alan ya da yapı ne olursa olsun, olağan durumdan bir kopuşu ifade ettiği ve beklenmedik bir şekilde geldiği için krizden etkilenen tüm aktörlerin varlıklarını ve hedeflerini tehdit eder. (Aykaç, 2001:125; Tekin ve Zerenler, 2008:49). Bazen krizler baş göstermeden önce bir takım belirtiler gösterir. Böyle durumlarda örgütler ve onları yönetenler krize karşı çeşitli önlemler alabilirler. Ancak bir krizi oluşturan etkenlerin sayısı oldukça fazladır. Bu nedenle her ne kadar önlem alınsa da öngörme ve engelleme mekanizmaları yetersiz kalabilir. (Filiz, 2007:9; Narbay, 2006:7; Sezgin, 2003:183)

Kriz dönemleri hem örgütler hem de yöneticiler için olağan dışı özel zamanlardır. Bu dönemlerde olağan durumlarda yapılmak istenen yenilikler ve değişim hareketleri daha rahat gerçekleştirilebilir. Örgütün veya yöneticilerin önündeki yeniliklere karşı olan direnç en az seviyededir. Dolayısıyla iyi yönetilen bir kriz süreci örgüt veya yönetici için hem bir yeniden yapılanma hem de özgüven oluşturma sürecine dönüştürülebilir. Yani bu süreç negatif yönden pozitif yöne çevrilebilir. (Tosun, 2002:7; Aktan, 20.10.2010; Aksu, 2008:26-27)

### 1.3. Krizin Evreleri

Krizler her ne kadar ani ve beklenmedik şekilde ortaya çıksa da aslında bir süreci ifade eder. Bu süreçte yer alan evrelerin belirlenmesi ise krizlerin etkin şekilde yönetilmesinde büyük önem taşır. Ancak, bu gün, kriz süreci üzerinde anlaşılmış genel bir ayırım bulunmamaktadır.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde örgütsel krizin belli başlı bazı aşamalardan oluştuğu ve bu evrelerin kriz sinyallerinin alındığı ilk evre, krizin oluştuğu ikinci evre (kriz dönemi-akut dönem) ve krizin sona erdiği, çözüldüğü üçüncü evreden meydana geldiği belirtilmiştir. (Bozkurt vd., 1998:155)

Tutar ( 2000:51) ise kriz evrelerini “ stratejik açıklık (potansiyel kriz), kontrol edilebilir kriz, kontrol edilemeyen kriz, kriz ortamı, çözüm veya çöküş” olarak sıralamıştır. Bir diğer ayırım da Tüz (2001:16-18) tarafından yapılmıştır. Tüz, krizin evrelerini “krizin gelişim dönemi, kriz dönemi ve krizin sona ermesi” olarak saymıştır.

Kriz süreci farklı şekillerde ayırma tabi tutulsa da tüm toplumsal ve kurumsal olayların izlediği seyirde olduğu gibi kriz sürecini, kriz öncesi dönem, kriz anı ve kriz sonrası dönem olarak üç evreye ayırarak incelemek doğru olacaktır.

#### 1.3.1. Kriz Öncesi Dönem

Kriz öncesi dönem kriz belirtilerinin ortaya çıkmaya başladığı krizin “potansiyel veya gizli kriz” olarak adlandırıldığı dönemdir. (Yavaş, 2005:5) Bu dönem krizin oluşum nedeni sayılabilecek her türlü eylem, olay, ölçü ve göstergenin ortaya çıkmasıyla başlayıp, krizin patlak vermesiyle sona erer. (Filiz, 2007:12)

Bu dönemde kriz belirtileri ağırlaşır yapılması gereken ilk şey ise kriz risklerini tanımlayarak krizin ortaya çıkmaya başladığının fark edilmesidir. (Solmaz, 2006:66) Krizin oluşum süreci olarak da adlandırılabilen bu dönemde kriz süreci körlük, atalet ve yanlış karar ve faaliyetler aşamalarından oluşur. Bu aşamaların sonucu ise krizle noktalanır.

Körlük dönemi, krizin tanınması gereken dönemdir. (Tüz, 2001: 17) Kriz ile ilgili ilk sinyaller bu dönemde başlar ancak örgüt yöneticileri iç ve dış çevreden gelen bu sinyalleri algılasalar bile doğru teşhis etme ve tanımlamada yetersiz kalırlar. (Tağraf ve Arslan, 2003:151)Bu süreç aynı zamanda stratejik açıklık denilen süreci ifade eder. (Narbay, 2006:26) Bu süreçte örgütler sahip oldukları özelliklerini ve dış

çevre ile olan etkileşimlerini kaybetmeye başlarlar bu bir anlamda örgütsel körelme veya gizli kriz durumudur. (Tekin ve Zerenler, 2008:76)

Atalet aşamasına gelindiğinde kriz ile ilgili iç ve dış belirtiler iyice ortaya çıkar ancak örgüt yöneticileri halen bu duruma bir tepki vermezler. Değişim yönünde bir hareketlilik yoktur. (Tüz, 2001:18) “Krizi yalanlama aşaması” (Tekin ve Zerenler, 2008:77) olarak da adlandırılabilir bu aşamada krizi önleme mekanizmaları harekete geçirilirse kriz kontrol edilebilir bir kriz olarak kalır. (Tutar, 2000:50)

En sonunda sorunlar fark edilmeye başlanır ancak örgütün çevresindeki değişim ve örgüt içi problemlerin yorumlanamaması yöneticilerin karar vermelerini güçleştirir. (Tekin ve Zerenler, 2008:80) Yanlış karar ve faaliyetler krizi kontrol edilemeyen bir krize dönüştürür ve krizi önleme mekanizmaları harekete geçirilemez, örgüt hızla krize doğru sürüklenir. (Narbay, 2006,26)

Her sistem gibi örgütler de çevrelerinden etkilenir ve yaşam sürelerini bu çevredeki değişimin hızı belirler. Sistem olarak nitelenen bu yapıda görülen faaliyetlerin bozulması, dengenin kaybolması, karışıklığın ve aksamaların ortaya çıkması sonucunda sistem faaliyetlerinin durması yönündeki eğilim “entropi” olarak adlandırılır. İşte kriz öncesi dönemler genel olarak örgütlerde entropi durumunun yaşandığı dönemlerdir. (Tutar, 2000:62-63)

Kriz belirtilerinin önceden tespit edilmesi krizin önlenmesine yetmese bile krizin en etkin ve en az zarar alacak şekilde yönetilmesi ve krizin bir fırsata dönüştürülmesi açısından büyük önem taşır. Çünkü krize hazırlıklı bir örgüt krizi büyümeden önlemeye ya da en azından krizin kronik bir hal almasını engellemeye yetecek donanıma sahip olacaktır. Bu noktada önemli olan bir başka unsur da örgütlerin kriz öncesi belirtileri algılayarak kriz gerçekleşmeden bir stratejik plan geliştirmeleridir. (Filiz, 2007:12-13)

### **1.3.2. Kriz Anı**

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



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

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

Bu dönemde, krizin etkisiyle, başta krizi yönetenler olmak üzere krizden etkilenen herkeste bir gerilim ortaya çıkar. Özellikle örgütlerde bir inançsızlık havası hâkim olur. Kriz sinyalleri alınıp krize hazırlık yapılmadığı için çözüm bulmada yetersizlikler ve yöneticiler üzerinde zaman baskısının meydana getirdiği yoğun stres ve panik havası görülür. (Özalp vd., 2006:248)

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

Kriz anı dönemi aynı zamanda, bilgi kirliliğinin ve karmaşasının üst düzeye çıktığı dönemdir. Bu dönemde hem krizden etkilenen tüm kişi ve kuruluşlar hem de krizi yönetenler krizle ilgili açık, net ve doğru bilgi almak isterler. Böylece krizin etkileri ve boyutları hem de krizden çıkış yolları görülebilir. Bilgi kirliliğinin fazlalığı ise yöneticilerin ussal ve rasyonel olmayan kararlar vermelerine neden olabilir. (Baran, 2005:36)

Krizin türüne ve büyüklüğüne göre örgütün geleceği ve hedefleri tehlike altına girebilir. Krizi kontrol altına almak ve etkilerini en aza indirmek çok fazla emek ve zaman gerektirir. (Yavaş, 2005:5) Kriz anı iç ve dış kaynakların kullanılarak son çarelere başvurulduğu aşamadır. Krizi çözmek adına kriz durumuna uygun stratejiler belirlenerek yeni bir değişim planı hazırlanmalı, amaçlar ve öngörüler yeniden belirlenmelidir. (Tutar, 2000:64)

Kriz belirtileri fark edilip önceden bir stratejik plan oluşturulmuşsa kriz anı döneminin etkileri daha yumuşak ve kriz sonrası döneme geçiş daha çabuk

olmaktadır. Luecke (2008:102-103)'a göre, kriz anlarının önemli özelliklerinden biri de insanların güçlü liderlere ihtiyaç duymalarıdır. Çünkü krizler olağanın dışında yönetim usullerine ihtiyaç duyar. Bu tip yönetimler ise karizmatik liderlerin ortaya çıkmasına neden olur.

### **1.3.3. Kriz Sonrası Dönem**

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

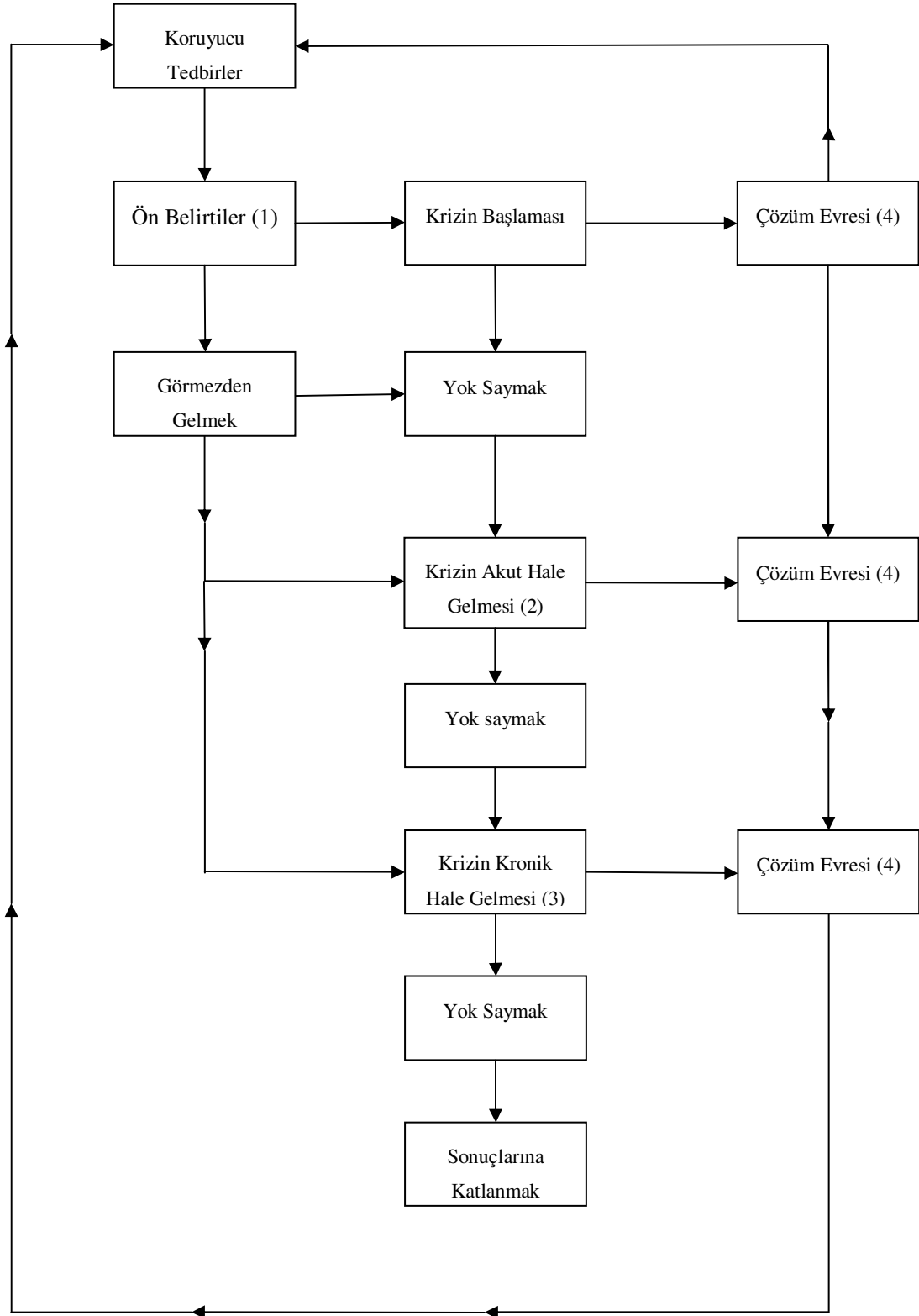
“Çözüm veya çöküş aşaması” (Tutar, 2000:64) olarak da adlandırılabilir bu dönemde yapılacak çalışmalar örgütün geleceğini de etkiler. Çünkü bu aşamada ya krizin getirdiği çözümler önlenecek, yeni bir misyon ve vizyon belirlenerek radikal değişimlerle birlikte kriz bir fırsata dönüştürülecek yani çözüm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

Kriz sonrası dönemde yapılması gereken en önemli işlerden biri de krizin nesnel bir değerlendirmesini yapmaktır. (Açıkgöz, 2009:252) Çünkü bu değerlendirme sonucunda yönetici durumda bulunanlar mevcut sistemin açıklarını daha rahat görme imkânına sahip olurlar. Böylelikle ilerleyen dönemde hem bu açıkların kapatılması sağlanır hem de olası krizler için yapılacak planların yol haritası çizilmiş olur.

Krizlerin evrelerinin uzunluğu ya da kısalığı krizin nasıl yönetildiği ile yakından ilgilidir. Çünkü nedenleri ne olursa olsun krizleri çözmek yönetenlerin sorumluluğundadır. (Aksu, 2008:32) Bu sorumluluğun yönetim bilimi alanına yansımaları ise “kriz yönetimi” kavramı ile açıklanmaktadır.

Krizin döngüsel akış şeması aşağıdaki gibidir:

**Şekil 1.1.: Krizin Döngüsel Akış Şeması**



Kaynak: (Kash ve Darling, 1998:181.)

#### **1.4. Kriz Yönetimi Kavramının Tanımlanması ve Özellikleri**

Krizler bir yandan tüm sistemi etkileyerek büyük can, mal ve itibar kaybına neden olurken diğer yandan da yönetimler ile ilgili temel varsayımları yok eden sonuçlar doğurmaktadır. Özellikle krize hazırlıksız yakalanıldığında bir taraftan yönetimin kontrolü hızla elden giderken diğer taraftan da daha önce net olarak görülmeyen zaafılar, zayıflıklar ve bozukluklar net olarak ortaya çıkmaktadır. (Aksu, 2008:39)

Doğası gereği özel nitelikli bir yönetim anlayışını gerektiren krizlerin ortaya çıkmasını önlemek, bu yapılamazsa krizin olumsuz etkilerini en aza indirmek ve hatta krizin ortaya çıkardığı bazı fırsatları değerlendirerek kriz öncesi durumdan daha iyi bir seviyeye gelmek için yapılacak düzenlemeler “kriz yönetimi” kavramı altında yeni bir yönetim modeli geliştirilmesine yol açmıştır. (Aykaç, 2001:124)

##### **1.4.1.Yönetim Kavramı**

Bazen örgüt (teşkilat), bazen yönetsel etkinlikler (idari faaliyetler) kimi zaman da yönetme ( sevk ve idare) anlamlarında kullanılan yönetim, çeşitli bilim dallarınca farklı açıklanmış birden çok anlamı olan bir kavramdır. (Gözübüyük, 1997:1)

Yön-etmek eylemi yani yön vermek, yön göstermek anlamları ile ifade edilebilecek bu eylem, insan topluluklarının ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzı olarak açıklanabilir ya da bir başka ifadeyle yön-edim faaliyeti bu örgütlenme ve örgütlenmenin gerçekleştirilme sürecidir. Bu süreç insanların ortak örgütlü faaliyetlerinin hedeflerini ve yönünü belirlemek ve bu hedef ve yön doğrultusunda yönlendirilmelerini içerir. (Güler, 2009:16-25)

En genel tanımıyla yönetim örgütün üst yönetimi tarafından belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için çalışanlara yön verilmesi, harekete geçirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi aşamalarından oluşan bir süreçtir. Bu süreç birbirini tamamlayan faaliyetler ve davranışlar dizisi olarak devam eder. (Tutar ve Altınöz, 2006:19)

Kamusal alanda yönetim iki unsurdan meydana gelmektedir. Bunlardan ilki kamu hizmetinin yönetilmesinde gerçekleştirilen faaliyetler anlamında görevsel yani fonksiyonel unsur, ikincisi ise bu faaliyetleri gerçekleştiren yani kamu hizmetini sunan kamu kurumu, örgütsel unsurdur. Kamu yönetimi ise bu unsurların

birleşmesinden meydana gelen ve kamu hizmetlerinin yönetimi ile görevli kamu kurumudur. (Tortop vd. 1999:8)

Yönetim kavramının bir süreç olarak kabul edilmesi, bu sürecin sadece örgütlenme aşamasından değil, örgütün işlerliğini ve devamını sağlayacak her türlü yönetsel etkinliklerden bir başka ifadeyle kaynakların bir araya getirilmesi, eşgüdümün sağlanması, izlenecek yöntemler ile denetimin gerçekleştirilmesi aşamalarından da oluştuğunu gösterir. Bu manada yönetim evrenseldir ve hem özel hem de kamu kesimindeki örgütler için geçerlidir. (Gözübüyük, 1997:1)

Sebepleri ister doğal, isterse insan kaynaklı olsun, günümüzün hızla değişen dünyasında evrensel yönetim süreci de krizler nedeniyle sık sık sekteye uğramaktadır. Böyle dönemlerde ise yönetim sürecine hâkim olan ilkeler değişebilmekte ya da olağan yönetim sürecinden kopmalar yaşanmaktadır. Bu tür özel yönetim süreçleri kriz yönetimi çerçevesinde ele alınmaktadır.

Bu tür olağandışı dönemlerin bir başka özelliği de yönetimlerin ve yöneticilerin kriz durumlarında gösterdikleri performansların hem sistemin hem de kendilerinin geleceğinde büyük rol oynamasıdır. (Asunakutlu vd., 2003:145)

#### **1.4.2. Kriz Yönetimi Kavramı**

Büyük veya küçük, bireysel ya da kurumsal, önceden belirti versin ya da vermesin her kriz anında müdahale edilmeyi yani yönetilmeyi gerektirir. Kriz tanımında olduğu gibi bu müdahale yani kriz yönetimi kavramı üzerinde de anlaşılmış genel bir tanım bulunmamaktadır.

Tüz (2001:89), kavramı “kriz olarak nitelenen durumu ortadan kaldırmak için yapılan planlı, sistematik ve rasyonel bir şekilde uygulanan faaliyetler topluluğu” şeklinde açıklarken; Narbay (2006:34), “kurumun ileride karşılaşılabileceği kriz durumlarını önceden belirleyerek, gerçekleşmesi durumunda etkisini azaltmak ya da denetim altına almak için kullanacağı iletişim yöntemlerinin planlanması” olarak ifade etmiştir.

Farklı bir tanımlama da “çalışılan alana ve geleceğe yönelik olası sorun ve tehlike etmenlerinin belirlenmesi, uygun tepki ve savaşım türlerinin saptanmasını, örgütün krizle başa çıkabilecek önlemleri uygulamasını ve tepkileri değerlendirmesini kapsayan süreç” (Demirtaş ve Güneş, 2002:97-98) şeklinde yapılmıştır.

Yine, kriz yönetimi, “olası kriz durumlarına karşı, kriz belirtilerini algılama konusunda gerekli duyarlılıkları göstererek, örgütün krize düşmesini engelleme veya aniden ortaya çıkan kriz durumlarında, örgütü en az maliyet ve kayıpla kriz durumundan kurtarma süreci” olarak da değerlendirilmiştir. (Tutar, 2000:83)

Kriz yönetimi genellikle olağanın dışındaki yönetim uygulamalarını anlatmak için kullanılan bir deyimdir. Daha çok krizin en yoğun yaşandığı anda karar verme süreci ile ilişkilendirilen kriz yönetimi, bunun yanında krizden korunma ve krize hazırlanma süreçleri ile ilk müdahalenin ardından daha hassas süreçler olan kurtarma ve değişim evrelerini de içerir. (Boin, 2004:168)

Kriz yönetimi işletmeler açısından ise “ krizin, işletme ve paydaşların üzerinde oluşturacağı hasarı önlemek ya da en aza indirmek için tasarlanmış bir süreç” (Coombs, 2007:3), “bir yöneticinin muhtemel tehlike durumlarında kendi amaçlarını katlanılabilir bir maliyetle karşılamaya çalışması süreci” (Nakip vd., 2001:115) olarak tanımlanmıştır.

Süreç olarak kriz yönetimi “ilk olarak olası bir krize karşı uyarı sinyallerinin belirlenerek buna dönük önleme ve koruma tedbirlerinin alınması, ikinci olarak oluşmuş bir krizin etkilerinin en aza indirilmesi için gerekli önlemlerin belirlenmesi ve bu önlemlerin uygulanmasıdır”. (Meydan, 2005:43)

Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği'nin 6. maddesinde ise kriz yönetimi “bir kriz durumunun teşhisinden başlayarak, gerekli yönlendirici kararların alınmasına, uygulanmasına, takip ve kontrolüne kadar uzanan bir seri faaliyetlerin manzumesidir” şeklinde ifade edilmiştir.

Filiz (2007:18-19) ise kriz yönetimi kavramını, olası kriz durumlarına karşı kriz sinyallerini alma, yorumlama, mümkün ise krizi engelleme, kriz engellenemeyip meydana geldikten sonra ise gerek bireysel, gerek örgütsel gerekse ülke düzeyinde hedef, amaç ve menfaatler korunarak krizin en az zararla atlatılmasını sağlama; kriz sonrası dönemde ise gerekli derslerin alınıp iyileştirme ve yeniden inşa amacıyla gereken plan, program ve politikaların uygulanması, kontrolü, denetimi gibi özel nitelikli faaliyetleri içeren; olağan dönemlerden farklı özellikler gösteren bir süreç ve yönetim modeli olarak tanımlamıştır.

### **1.4.3.Kriz Yönetimi İle İlişkili Yönetim Türleri**

Uygulamada ve mevzuatta afet yönetimi, acil durum yönetimi gibi kavramlar kriz yönetimi yerine kullanılmakta ve bu durum karışıklığa neden olmaktadır. Oysa kriz yönetimi her iki kavramı da kapsayan daha yeni ve üst bir yönetim biçimidir. (Filiz, 2007:19)

#### **1.4.3.1. Acil Durum Yönetimi**

Acil durum kavramı İngilizce “emergency” sözcüğünün karşılığı olup anında ve hızlı müdahale gerektiren halleri anlatmak için kullanılır. Acil durum yönetimi ise afet yönetiminden farklı olarak zamanla sınırlı, acil durum olarak tanımlanan olay veya halin meydana gelmesi ile başlayıp; bu olay veya hali meydana getiren sebeplerin ortadan kalkmasıyla son bulur. (Ergünay, 2005:10)

Kriz ve afet yönetimi ile ilgili mevzuatımızda acil durum yönetimi 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” un (RG., 17.06.2009 tarih ve 27261 sayı) 2. maddesinde toplumun tamamının veya bir bölümünün normal hayatına ve faaliyetlerine etki ederek durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halinin yönetilmesi olarak tanımlanmıştır.

#### **1.4.3.2. Olağanüstü Hal Yönetimi**

Kriz yönetimi kavramı altında açıklanabilecek bir diğer yönetim biçimi de olağanüstü hal (OHAL) yönetimidir. 2935 sayılı “Olağanüstü Hal Kanunu”nun (RG., 27.10.1983 tarih ve 18204 sayı) 1. maddesinde “olağanüstü hal” doğal afetler, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımlar, anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması olarak açıklanmıştır.

Kanun metninden de anlaşılacağı üzere OHAL tanımı ile kriz kavramının tanımlamaları arasında büyük benzerlikler vardır. Ancak olağanüstü yönetimin kanunlarla düzenlenmesi, kanunda belirtilen süreyle sınırlı olması ve olağan yönetim usulleri ve hukuk kurallarından farklı bir yapı sergilemesi gibi farklarla kriz yönetiminden ayrılır. (Filiz, 2007:20)

### 1.4.3.3. Afet Yönetimi

Afet yönetimi “afetlerin önlenmesi ve zararlarının yok edilmesi veya azaltılması amacıyla afet öncesi ve sonrası faaliyetlerin planlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, koordine edilmesi ve uygulanması için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda kullanımını gerektiren bir yönetim şeklidir.” (Şahin, 2009:131)

Bir diğer tanıma göre ise afet yönetimi “afet olgusu karşısında planlama, araştırma ve gözlem ile etkilerin azaltılmasına yönelik alınan tedbirlerin gelişimi için önleme, zarar azaltma, hazırlık, acil müdahale ve iyileştirme problemlerine çözüm arayan geniş kapsamlı ve disiplinler arası bir yönetim modelidir.” (Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği, 1997:16)

Afet yönetimi temelde bir kriz yönetimi biçimi olup (Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüsavirliği, 1997:16); herhangi bir afet meydana gelmesi durumunda afetin büyüklüğü ve etkisine bakılarak ihtiyaç duyulduğunda, yetkili makamlarca kriz yönetimine geçilmesi yönünde karar verilebilir. Çünkü kriz yönetimi, afetler, terör olayları, büyük ekonomik bunalımlar, çevresel felaketler, teknolojik felaketler gibi birçok nedenden kaynaklanan kriz hallerini de kapsar. (Akdağ, 2002:6)

### 1.4.4. Kriz Yönetimi Yaklaşımları

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

#### 1.4.4.1. Proaktif (Etkici) Yaklaşım

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

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



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

Proaktif bir kriz yönetimi geliştirmenin yolu ise doğru ve yeterli bilgi akışını sağlama, katlanılabilir risk tutarını belirleme, erken uyarı sistemleri oluşturma ve bunları kullanma, planlama yapma ve bunları uygulanabilir hale getirme, fedakârlıkların sınırını belirleme ve kriz takımları oluşturmak olarak sayılabilir. (Tağraf ve Arslan, 2003:153-158)

Proaktif yaklaşım kriz öncesi dönemde gerekli hazırlıkları yaptığı için kriz anında öngörülmeven durumlara daha rahat cevap verebilir. Kriz anının panik ve şok havasını daha rahat atlatabilir. Bu yaklaşımın bir başka önemli özelliği de krizlerin fırsata çevrilmesinde büyük rol oynamasıdır. (Akım, 2005:25)

#### **1.4.4.2. Reaktif (Tepkici) Yaklaşım**

Tepkici kriz yönetimi erken uyarı sinyallerini göz ardı ederek, krize müdahale etmek için kriz anını bekler. Bir başka ifadeyle kriz anına tepki verilir. (Narbay, 2006:39) Bu yaklaşımda yönetimin görevi, mümkün olduğunca krizlerin önlenmesi, önlenemez ise etkilerinin en aza indirilmesi ve hızlı bir şekilde eski duruma dönülmesini sağlamaktır. (Demir, 2008) Buradan hareketle kriz yönetim sürecinin birer parçası olan önleme, zarar azaltma ve iyileştirme aşamalarının reaktif yaklaşım çerçevesine girdiği söylenebilir. (Soysal vd., 2009:435)

Tepkici yaklaşım her ne kadar kriz anına yönelik olsa da etkin bir kriz yönetimi için bu dönemde de uyulması gereken ilkeler mevcuttur. Öncelikle, birinci hedef en hızlı bir biçimde krizi sonlandırıp eski duruma dönmek olmalıdır. Bunu gerçekleştirirken yapılacak uygulamalar yeni problemlere yol açmamalıdır. Bu noktada mevcut sorunun kaynağının ve olası çözümlerin analiz edildiği bir problem çözme planı uygulanmalıdır. (Sezgin, 2003:193)

Tepkici kriz yönetiminde kriz öncesi dönem yönetimine önem verilmediğinden kriz anında etkili müdahale yapılmaz ise hem kriz kontrol edilemez hale gelir hem de örgütün varlığı tehlikeye girer.

#### **1.4.4.3. Krizden Kaçma Yaklaşımı**

Bu yaklaşımın temel amacı erken uyarı sistemleri gibi krizi önleme ve denetim altına alma mekanizmaları harekete geçirerek örgütü krize sokmamaktır. (Tutar, 2000:84) Bu yaklaşım bir örgüt için en ideal durum olmasa da özellikle

tehlikeye yönelik krizlerde uygulanabilir bir yöntemdir. Ancak fırsatlara yönelik krizlerde bu yaklaşım kayıplara neden olabilir. (Baran, 2002)

Bu yaklaşım istenilmeyen durumları etkisizleştirme ya da kaçma stratejilerini kapsar. Örgütün gelecekte bulunacağı durum, yönetim alanının temel bilgi ve değerleri, yönetim felsefesi gibi unsurlar bu yaklaşımda oldukça etkilidir. Örgütün dış çevresini sürekli takip ve kontrol etmek, gelecekle ilgili tahmin ve çıkarımlarda bulunmak ve elde edilen sonuçlara göre sorunların tanımlanıp etkili çözüm yollarının bulunmasını sağlayacak örgüt yapısını kurmak bu yaklaşımda önemli rol oynar. (Aksu, 2008:65)

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

Bununla birlikte çevreyi sürekli analiz edecek, problemleri tanımlayacak ve etkili çözümler üretebilecek, bu çözümleri gerektiğinde uygulayabilecek esnek yapılı örgütlerin oluşturulması da krizden kaçma yaklaşımı için önemlidir. (Baran, 2002)

#### **1.4.4.4. Krizi Çözme Yaklaşımı**

Krizi çözme yaklaşımı kriz öncesi durumu tahmin etme ve krizin çözümü için doğru zamanda hareket etme anlayışlarının bileşiminden oluşur. Temel amaç örgütü en az maliyet ve kayıpla krizden kurtarmaktır. (Meydan, 2005:49) Krizi başarıya dönüştürmeyi hedefleyen bu anlayış yönetimin krize aktif müdahalesini de beraberinde getirir. Bu noktada başarı kriz öncesi dönemde mevcut durumu tahmin etmeye ve problemlerin çözümü için müdahalenin zamanlamasına bağlıdır. (Baran, 2002)

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

Her iki yaklaşımın kullandığı araçlar ve yöntemler benzese krizi çözme yaklaşımının krizden kaçma yaklaşımından farkı; krizden kaçma yaklaşımında örgüt mümkün olduğu sürece kriz durumuna düşmemeyi amaçlarken yani bu yaklaşım daha çok kriz öncesi yönetimi ile ilgili iken; krizi çözme yaklaşımının kriz yönetiminin bütün aşamalarını kapsamasıdır.

#### **1.4.5. Kriz Yönetiminin Amacı**

Kriz yönetiminin en başta, sistematik olarak incelendiği üç alan şunlardır: İşletme Yönetimi, Uluslararası İlişkiler ve Kamu Yönetimi. (Putra, 2009:153)

İşletme yönetimi bu kavramın en belirgin incelendiği alandır. Bu alanda kriz yönetiminin amacı örgütlerin krizlerden nasıl en az hasarla çıkacağı sorusudur. Uluslararası ilişkilerde ise kriz yönetimi daha çok ülkeler arası ya da uluslararası aktörlerin aralarındaki anlaşmazlıkların büyümeden önlenerek diplomatik yollarla çözümünü amaçlar. Kamu yönetimi alanında ise amaç olası kriz durumlarında yönetimlerin krizden nasıl korunacağını, krize nasıl tepki verileceğini ve kriz sonrası dönemde iyileştirme çalışmalarını kapsar. (Putra, 2009:153)

Bir yönetim süreci olan kriz yönetiminde asıl amaç krizi oluşmadan önce önleyebilmektir. Krizleri ortaya çıkmadan önce fark etmek ve olumsuz sonuçlarını azaltarak ve olumlu sonuçlanmasını sağlayacak şekilde yönetmek büyük avantajdır. Bu nedenle kriz yönetiminin temel amacı etkin bir yönetim için krizin önceden tahmini ve buna yönelik planların yapılarak tüm kriz süreci boyunca doğru yönetsel kararların alınmasıdır. (Asunakutlu vd., 2003:141)

Bu bağlamda kamu yönetimleri için de kriz yönetiminin temel amacı krizi oluşmadan önleyecek, oluşuktan sonra ise ülke çıkarları doğrultusunda kriz nedenini ortadan kaldırmak ve ya sınırlandırmak için gerekli sistemleri kurmaktır. (Filiz, 2007:32)

#### **1.4.6. Kriz Yönetiminin Özellikleri**

Daha önce de belirtildiği üzere kriz yönetimi olağan yönetim hallerinin dışında kendine özgü bir yönetim modelidir. Ancak her kriz durumunda ve her yönetim düzeyinde geçerli tek bir kriz yönetimi modeli bulunmamaktadır. Bunun yanında, farklı kriz yönetimi modelleri göz önüne alındığında bir takım ortak özelliklerinin bulunduğu görülmektedir.

Krizler beklenmedik zamanlarda ve aniden ortaya çıktığı için kriz dönemlerinde gerekli bilgi ve beceriler, yönetim kabiliyeti ve gerçekleştirilecek uygulamalar özeldir. Bu nedenle krizlerin en az zararla atlatılması için olağan dönemlerdeki uygulamalar kriz dönemlerinde geçerli değildir. Dolayısıyla kriz yönetimi özel bir yönetim biçimidir. (Aykaç, 2001:124; Meydan, 2005:46)

Kriz yönetiminin temel amacı krizi engellemek, engellemek mümkün değilse en az hasarla atlatılmasını sağlamaktır. Etkin bir kriz yönetimi, kriz sinyallerinin alınması, bunların değerlendirilmesi, kriz anında uygulanacak yöntemlerin belirlenmesi, maddi ve manevi kaynakların nasıl yönlendirileceği ve kriz sonrası iyileştirme sürecinin planlanması gibi hususların belirlenerek bunların uygulamaya konulduğu, kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası dönem yönetimi safhalarından oluşur. Yani kriz yönetimi farklı safhalardan oluşan bir süreçtir. (Kaya, 2009:34; Karaköse, 2007:7) Tüm bu safhaları kapsayan kriz yönetimi, krizin türü, büyüklüğü, etki alanı, sonuçları gibi etkenlere bağlı olarak yönetim bilimi, hukuk, iletişim, tıp, sosyoloji, işletme, psikoloji, jeoloji, mühendislik, istatistik vb. birçok bilim dalı ile gerek kriz öncesi, gerek kriz anı, gerekse kriz sonrası dönemde yakından ilgilidir. Bu bağlamda disiplinler arası bir yönetim biçimidir. (Filiz, 2007:22-23)

Sebepleri ne olursa olsun krizlerin en önemli özelliği ani ve beklenmedik şekilde ortaya çıkmalarıdır. Dolayısıyla bazen bir örgütü, bazen bir coğrafi bölgeyi bazen de tüm ülkeyi ya da küresel ölçekte tüm dünyayı etkilesin kriz yönetiminin amacı krize neden olan etkenlerin ortadan kaldırılması, krizin en az zararla atlatılması ve gelecekte benzer krizlerin yaşanmaması için önlem alınmasıdır. Bu amaçla kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası dönemde kriz yönetimleri veya krizi yönetenler tanımlama, engelleme, müdahale etme, çözme gibi faaliyetlerle kriz odaklı bir işleyiş sergilerler. (Tosun, 2002:61; Tutar, 2000:89)

Stratejik yönetim örgütün herhangi bir zaman ve çevre içinde yönetimin temel fonksiyonlarından (planlama, örgütlenme, koordinasyon, yürütme, kontrol) taviz vermeden, varlığını devam ettirebilmesi için gerekli hazırlıkların yapılması sürecidir. (Güçlü, 2003:71) Bu bağlamda örgütlerin muhtemel krizleri öngörüp, kriz yönetim sürecini planlamaları stratejik yönetimin önemli bir aşamasıdır. Dolayısıyla Kriz yönetimi stratejik yönetim ile yakından ilgilidir. (Durusu, 2006:23; Patan, 2009:42; Aksu, 2008:58)

### 1.4.7. Kriz Yönetiminin Evreleri

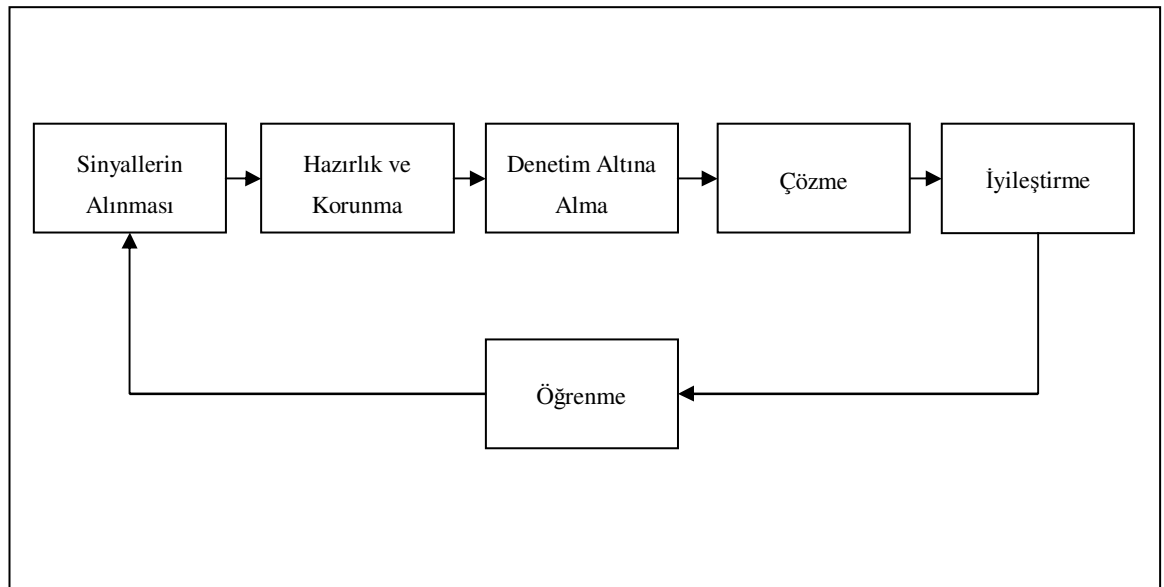
Krizin bir süreç olarak ele alınması, doğal olarak kriz yönetiminin de bir süreç olarak kabul edilmesi anlamına gelir. (Şahin, 2003:356) Dolayısıyla kriz yönetimini de kriz sürecinin evrelerine paralel olarak kriz öncesi yönetimi, kriz anı yönetimi ve kriz sonrası yönetimi olarak üç ana döneme ayırmak mümkündür.

Bununla beraber literatürde kriz yönetiminin safhaları olarak kabul edilen genel ayırım, kriz sinyalinin alınması, krize hazırlık ve korunma, krizi denetim altına alma, krizi çözme, kriz sonrası iyileştirme ve öğrenme şeklindedir. (Tutar, 2000:89-102; Murat ve Mısırlı, 2005:7-8; Tosun, 2002:63-79)

Putra (2009:154) ise kriz yönetimi safhalarını korunma, planlama, karşı koyma ve kriz sonrası çalışmalar şeklinde ayırmış ancak aslında kamu yönetimi alanında üç temel safhanın bulunduğunu belirtmiştir. Bunlar; planlama, hazırlanma veya yatıştırma aşamaları olarak da adlandırılan önleme safhası, rahatlama, kurtarma, karşı koyma ya da kriz sonrası çalışmalar olarak da adlandırılan iyileştirme safhası ve kriz anında kurumların ani değişen koşullara uyumunu sağlanmasını amaçlayan düzenleme-eşgüdümleme safhasıdır.

Farklı şekillerde ayrılan kriz yönetimi safhalarını kriz öncesi yönetimi, kriz anı yönetimi ve kriz sonrası yönetimi dönemleri içerisinde açıklamak mümkündür.

#### Şekil 1.2: Kriz Yönetimi Evreleri



Kaynak: (Tutar, 2000:89)

### **1.4.7.1. Kriz Öncesi Yönetimi**

Kriz yönetimi açısından en önemli süreç kriz öncesi yönetim dönemidir. Çünkü kriz yönetiminin ana hedefi eğer mümkün ise kriz meydana gelmeden önce başlangıç aşamasında önleyebilmektir. Bunu gerçekleştirmenin yolu ise krizler meydana gelmeden önce belirtilerin tespit edilmesi ve buna bağlı olarak gerekli yasal, teknik, psikolojik, sosyolojik ve örgütsel altyapının oluşturulmasıdır. (Filiz, 2007:32)

Kriz sinyallerinin alınması ve krize hazırlık ve korunma safhaları kriz öncesi dönem içerisinde ele alınabilir.

#### **1.4.7.1.1.Kriz Sinyallerinin Alınması**

Kriz yönetiminin ilk aşaması kriz sinyallerinin ortaya çıkmasıyla başlar. Örgütler ve yöneticiler kendi içlerinden ve çevreden gelen sinyalleri dikkatle izlemeli ve analiz etmelidir. (Tağraf ve Arslan, 2003:153)

Bir başka ifadeyle erken uyarı sistemlerinden gelen sinyallerin algılanıp yorumlanması çok önemlidir. Örgütlerin erken uyarı sistemlerinden gelecek sinyalleri yorumlayarak krize karşı önlemler almak ve hazırlık yapmak için gerekli mekanizmaları kurmaları gerekir. (Tutar, 2000:90)

Kriz sinyalleri gelmekte olan krizin türü, varlığı ve şiddeti ile yakından alakalı olduğundan yöneticilerin bu sinyallere duyarsız kalmamaları ve dikkate almaları gerekir. (Aksu, 2008:72)

Kriz sinyallerine verilen tepki aynı zamanda o örgütün kriz anında sergileyeceği tepkinin de bir göstergesidir. Dolayısıyla etkin bir kriz yönetimi mevcut kriz sinyallerine ne şekilde cevap verildiği sorusuyla da yakından ilgilidir. Kriz sinyallerine olumlu tepki veren örgütler ve yöneticiler daha etkin bir kriz yönetimi sağlayabilirler.

#### **1.4.7.1.2. Krize Hazırlık ve Korunma**

Bu aşama kriz sinyallerinden elde edilen verilerin yorumlanarak örgütü krizin ortaya çıkaracağı zararlardan korumak amacıyla yapılan faaliyetleri içerir. Bu faaliyetler örgütün, kriz durumunu, personelini, kaynaklarını yönetebilmek için gerekli sistematik bir planlamadan oluşur. Buna kriz yönetim planlaması da denilir. (Soysal vd.,2009:436)

Kriz yönetim planlaması o derece önemlidir ki kriz yönetimi alanında örgütler, “krizleri yöneten örgütler” ve “krizlerin yönettiği örgütler” şeklinde bir ayrıma da tabi tutulmuşlardır. (Kash ve Darling, 1998:180)

Bu safha bir bakıma potansiyel kriz durumlarından kaçma anlamına gelir. Krizden kaçmanın en etkili yollarından biri ise örgütün istikrarlı bir denge politikası izlemesi ve çevresel şartlara uyumunun devamının sağlanmasıdır. (Tutar, 2000:92) Bunun yanında bir krizi yönetmenin en düşük maliyetli ve en kolay yolu krize hazırlık ve korunma aşamasıdır. (Sezgin, 2003:191)

Krizler meydana gelmeden önce krizi önlemek veya önlenemiyorsa etkilerini en aza indirmek için kriz sinyallerini toplamak, bu sinyalleri analiz etmek ve ortaya çıkan sonuçlar neticesinde stratejiler, planlar ve politikalar oluşturmak kriz öncesi yönetim döneminde yapılması gereken önemli işlerdendir. Bu tür hazırlıkların yapılması hem krizlerin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlar hem de olası krizlerin fırsata dönüştürülmesine katkıda bulunur.

#### **1.4.7.2. Kriz Anı Yönetimi**

İster kriz öncesi dönemde olası krizlere karşı hazırlık yapılsın isterse yapılmasın her kriz anında örgütlerde bir gerilim ve panik havası yaşanır. Bu nedenle kriz yönetimi sürecinin en güç aşaması bu dönemdir. (Sucu, 2000:65) Krizin başlamasıyla meydana gelen şok dalgası ve panik havası krizi yönetenlerde ve çalışanlarda ve krizden etkilenenlerde büyük bir stres ve baskı oluşturur. Zaman baskısının olduğu bu aşamada krize anında müdahale etmek çok önemlidir çünkü verilecek kararlar krizin çözümüne ya da daha da derinleşmesine doğrudan etki edecektir. (Tekin ve Zerenler, 2008:113-114)

Krizi denetim altına alma ve krizi çözme safhaları bu dönem içinde değerlendirilebilir.

##### **1.4.7.2.1. Krizi Denetim Altına Alma**

Kriz sinyallerinin alınması ve krize hazırlık safhalarına yeterli önem verilmemesi krizin tüm şiddetiyle ortaya çıkmasına neden olur. Bu aşamada kriz yönetimi krizi ortadan kaldırma ya da bu gerçekleştirilemiyorsa krizin zararlarını en az düzeyde tutma çalışmalarına odaklanır. (Tosun, 2002:71)

Bu aşamada öncelikli olarak yapılması gereken krize doğru tanının konulmasıdır. Burada amaç krizin niteliğini boyutlarını belirlemek ve buna göre bir

eylem planı hazırlamaktır. ( Tüz, 2001:92) Bunun nedeni ise bu tanıya bağlı olarak gerçekleştirilecek uygulamaların kriz sonrası döneme de etki etmesidir.

Krize bir tanı konulup eylem planı hazırlandıktan sonra ikinci aşama, zarar ve hasarın yayıldığı alanların izole edilmesi ve krizin etkilerinin sistemin geri kalanına ve çevreye yayılmasının önlenmesi aşamasıdır. (Sucu, 2000:70)

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

Etkin bir kriz yönetimi bilginin en hızlı, güvenilir ve doğru şekilde toplandığı ve paylaşıldığı güçlü bir iletişim stratejisine ihtiyaç duyar. (Genç, 2008a:162) Kriz anında kontrolü yeniden ele almak için bilginin merkezileştirilmesi gerekir. (Solmaz, 2006:68)

Bilgi kirliliğinin yani güvenilir bilginin olmadığı durumlarda ise doğru veri akışı sağlanamadığından kararsızlık ve belirsizlik ortamı oluşabilir. Bu kararsızlık ve belirsizlik ortamı hem yönetenlerle çalışanlar arasındaki bağı zayıflatır hem de amaçlar ve krize müdahale araçları doğru belirlenmediği için krizin yönetimi etkisizleşir ve kriz sonrası dönemde gerçekleştirilmesi planlanan hedeflerden sapılmış olur.

#### **1.4.7.2.2. Krizi Çözme**

Bu safhada krizi çözmek için ulaşılabilecek iç ve dış kaynaklar araştırılarak çözüm arayışına gidilir. Kriz anında örgütün bir kısmı krize müdahale ederken bir kısmı ise örgütü kriz önceki ve hatta ondan daha güçlü bir duruma getirmenin yollarını aramalıdır. Bu yapılırken amaç ve hedefler yeniden belirlenmeli ve yeni strateji ve politikalar geliştirilmelidir. (Aksu, 2008:47)

Krizi çözme çalışmaları da bir süreç olarak ele alınabilir. Krizi çözme süreci her şeyden önce örgütü krize sokan nedenlerin tespiti ile başlar. Amaç örgütü tekrar istikrara kavuşturmadır. Bu süreçte esnek kriz çözüm planları oluşturmak, etkili bir enformasyon sistemi kurmak ve burada toplanan verileri kullanarak örgütün amaçlarını yenilemek, sistemin eksiklerini gözden geçirerek yeniden yapılandırmak,



bu yeniden yapılandırma çalışmalarını yaparken bir kriz yönetim ekibi oluşturmak, kriz çözüm planlarını eksiksiz uygulamak ve bunun denetimini sağlamak ve sistemin mevcut durumu ile önceki durumunu karşılaştırarak istikrarı sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak gibi yöntemler kullanılabilir. (Tutar, 2000:96)

Kriz anı yönetimi safhasında olağan dönem yönetim uygulamalarından sapmalar görülebilir. Bu dönemde olağan örgüt şemasından kopmalar olabilir. Yönetim merkezileşebilir. Yönetimin merkezileşmesi, hızlı karar alma baskısının da etkisiyle örgütün dengede kalmasına yardımcı olur. Ya da merkezkaç örgüt yapısı denilen kriz sürecinin belli safhalarının farklı birimler tarafından yürütüldüğü bir durum ortaya çıkabilir. Ancak güçlü bir iletişim sistemi yok ise bu yapı daha çok zarara neden olabilir. (Arslan, 2009:6)

Özellikle bu dönemde kriz yönetimi açısından gerekli olan bir özellik krizi yönetenlerin yeterli liderlik becerilerine sahip olmalarıdır. Çünkü özel bir yönetim şekli olan kriz yönetimi özel bir liderlik becerisi de gerektirir. Bazen bir kişilik özelliği, bazen bir makamın niteliği bazen de bir davranışın türü olarak ortaya çıkan liderlik niteliklerine sahip yöneticiler krizlerin oluşmasını engelleyebilir, sürelerini kısaltabilir, olumsuz etkilerini azaltabilir ve krizlerin kronik hale gelmesini engelleyebilirler. (Aksu, 2009:2438)

Krizin özelliklerinden biri de disiplinler arası bir yönetim biçimi olmasıdır. Dolayısıyla kriz yönetim sürecini her aşamasında krizin türü ve etkisine göre ilgili bilim alanlarından azami şekilde faydalanmak için gerekli teknolojik, psikolojik, yönetsel ve hukuksal koordinasyon çok iyi kurulmalıdır. Bu görev ise örgütün yöneticilerine aittir. Yöneticiler kriz zamanlarında koordinasyonu sağlamanın yanında, örgütün içi ve çevresiyle etkileşimini iletişimini sağlamak, çatışmayı önlemek, sadece krize odaklanıp krizin sona erdirilmesini ve sistemin en az zararla kurtulmasını sağlamakla da görevlidir. (Sezgin, 2003:192-193)

Ülkemiz kamu yönetiminde kriz anı yönetiminde yetkili organ kriz merkezleridir. Kriz merkezleri, Genelkurmay Başkanlığı, Bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerden en üst düzey yöneticilerin başkanlığında kurulur. Bu merkezlerin görevleri, krizle ilgili durumları izlemek, değerlendirmek, değerlendirme sonuçlarına göre karar almak ve uygulamak; ihtiyaçları belirlemek ve imkân dâhilindeki ihtiyaçları karşılamak; koordinasyonu

sağlamak; Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'ne bilgi akışını sağlamak olarak sayılabilir. (Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, Madde 11)

### **1.4.7.3. Kriz Sonrası Yönetimi**

Kriz sonrası dönem krizin son bulduğu ancak etkilerinin devam ettiği dönemdir. Bu dönemde kriz yönetiminin amacı bir yandan krizin tekrar etmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak diğer yandan olası krizleri önlemek ve bunlara yönelik planların uygulamaya konulmasıdır. (Tüz, 2001:121)

Kriz sonrası dönemin bir başka özelliği de krizden henüz çıkmış olan toplumun, örgütlerin ve vatandaşların korku, güvensizlik, yorgunluk ve aşırı tepki gibi davranışların görülmesidir. Krizin bu etkilerinin ortadan kaldırılması için amaçların ve hedeflerin yeniden belirlenmesi, ortak bir değerler sisteminin geliştirilmesi ve bu değerlere bağlılığı sağlayacak yeni bir yapılanma ve kurallar dizgesinin kurulması gerekmektedir. (Sezgin, 2003:194)

Kriz sonrası iyileştirme ve öğrenme süreçleri bu dönem içinde değerlendirilebilir.

#### **1.4.7.3.1. Kriz Sonrası İyileştirme**

Krizin kontrol altına alınması ve kronikleşmesi tehlikesinin ortadan kalkmasıyla örgütün kriz öncesi duruma ve hatta daha yüksek bir istikrar durumuna kavuşmak için çalışmalara başlanır. Bu manada kriz sonrası iyileştirme çalışmaları, örgütün tüm yapı, süreç ve işleyişlerinde krizin meydana getirdiği etki de göz önüne alınarak bir yeniden yapılanma faaliyetleri bütünüdür. (Tutar, 2000:99)

Tüm toplumsal faaliyetlerin kriz öncesi dönemden daha iyi bir düzeye getirilmesi ve olası benzer krizlerle bir daha karşılaşılmasını sağlayacak tedbirlerin alınması yeniden yapılandırmanın temel hedefidir. Bu bağlamda yeniden yapılandırma faaliyetleri kriz yönetimi sürecinin test edildiği bir aşamadır. (Yavaş, 2005:52)

#### **1.4.7.3.2. Öğrenme**

Bu aşama krizden dersler çıkarıp bunları fırsata dönüştürme aşamasıdır. Örgütler kendi tecrübelerini ve diğer örgütlerin tecrübelerini analiz ederek yapılan yanlışları ve doğruları belirleyip gerekli dersleri çıkararak geleceğe dönük planlamalar yaparlar. (Narbay, 2006:52)

Etkin bir öğrenme aşamasında, öncelikle geçirilen kriz döneminin ve olası krizlerin analizi, kriz yönetim sürecinin her hangi bir suçlu aramadan nesnel bir şekilde değerlendirilmesi, krizden ve kriz yönetiminde öğrenilenlerin genelleştirilerek çıkarılan derslerin sistemdeki ya da örgütteki tüm birimlere ve çalışanlara aktarılması çalışmaları yapılmalıdır. (Sucu, 2000:83)

Yeniden yapılanma aşaması olarak da adlandırılabilir kriz sonrası yönetim döneminde örgütler ya da yöneticilerin bir amacı da yeni kazanımlar elde etmek olmalıdır. Bu amaçla ilerleyen dönemlerde kendilerini ve örgütü nerede görmek istediklerine dair yeni bir vizyon ve misyon belirleyerek yeni bir eylem planı oluşturmaları gerekir. Böylece kriz olumlu anlamda bir kendini yenileme ve dönüşüm süreci özelliği kazanmış olur. (Akım, 2005:8)

#### **1.4.7.4. Kriz Yönetiminin Temel İlkeleri**

Kriz yönetiminin temel amacı krizlerden kaçmak ya da krizi çözmek değil, mümkün olduğu müddetçe krizi önlemek, önlenemiyorsa krizden başarıyla çıkmaktır. Bu yüzden etkili bir kriz yönetimi için kriz yönetiminin temel ilkelerinin bilinmesi önemlidir. Kriz yönetiminin dönemleri ve özellikleri de dikkate alınarak incelendiğinde genel hatlarıyla kriz yönetiminin temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir:

Etkin bir kriz yönetimi, Krizlerin küçük çaplı kazalardan ya da acil durumlardan farkını ortaya koyabilen bir bakış açısını yansıtmalı; kriz yönetiminin tüm aşamalarına (zarar azaltma, önceden hazırlık, acil mücadele, iyileştirme ve yeniden yapılandırma) bir bütün olarak yer vermeli; birikmiş bilgileri ve verileri göz önünde bulundurmalı ve buna göre bir plana sahip olmalı; yönetimin her düzeyinde (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) öncelikli olarak ele alınmalı; açık, anlaşılır ve kapsayıcı ve çoğulcu olmalı; ulusal, bölgesel ve yerel koşullara uygun yapılandırılmalı; yasal dayanağa sahip olmalı ve siyasi iradeyle desteklenmeli; esnek ve yeni koşullara uyulanabilir olmalı; gerekli maddi olanaklarla desteklenmeli ve sürdürülebilir olmalı; öncelikler ve ihtiyaçlar göz önüne alınmalı; uygulamalardan etkilenebilecek tüm çevre dikkate alınmalı; disiplinler arası, bütünleştirilmiş ve stratejik bir bakış açısını yansıtmalı; bilgi akışına ve iletişime önem vermeli; en temel ve acil konulara odaklanmalı ve önlemeyi ve zararları en aza indirmeyi

sağlayabilecek nitelikte olmalıdır. (Yavaş; 2005:31-32; Akdağ, 2005:4-6; Solmaz, 2006:68-70)

Kriz yönetiminin temel ilkelerinin bilinmesi ve bu ilkelere uyulmasının önemi, etkin ve çağdaş bir kriz yönetimi sistemi oluşturabilmek için yapılması gereken yasal ve örgütsel düzenlemelerin de, bu ilkeler göz önüne alınarak şekillendirilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ VE AFET YÖNETİMİNİN TARİHSEL VE YASAL GELİŞİMİ

Çalışmanın bu bölümüne kadar kriz olgusunun ve kriz yönetimi kavramının gerek özel sektör gerekse kamu yönetimleri olmak üzere tüm örgütler için ne anlama geldiği ve kriz ve kriz yönetimi kavramlarının ilişkili diğer kavramlardan farkları açıklanmaya çalışılmıştır.

Birinci bölümde de belirtildiği üzere genel olarak acil durum ve acil durum yönetimi ile afet ve afet yönetimi kavramları, kriz ve kriz yönetimi kavramları yerine kullanılmakta ve bir kavram kargaşasına neden olunmaktadır. Bu eğilim ülkemiz açısından da geçerliliğini korumaktadır. Zaman zaman afet yönetimi yerine acil durum yönetimi ya da kriz yönetimi yerine afet yönetimi kavramları kullanılmaktadır.

Ülkemiz tarih boyunca özellikle büyük savaşlar ve depremler olmak üzere çeşitli afetlerle karşı karşıya kalmış ve kamu yönetimimiz gerek mevzuat gerekse örgütlenme açısından afet yönetimi odaklı bir yapı sergilemiştir. Bu nedenle 30.09.1996 tarihinde çıkarılan 96/8716 sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği yürürlüğe girene dek bu kavram karmaşası ve örgütsel yapıdaki karışıklık ve belirsizlik durumu devam etmiştir. Bu tarihten sonra kriz ve kriz yönetimi kavramları şemsiye kavram olarak kabul edilmiş ve yeni bir anlayış ve yapılanmaya gidilmiştir.

Bu bölümde öncelikle kamu yönetimi ve kriz yönetimi ilişkisi ele alındıktan sonra Türk Kamu Yönetimi'nde kriz ve afet yönetiminin tarihsel ve yasal gelişimi önemli kırılma noktaları göz önüne alınarak ortaya konmaya çalışılmıştır. Ayrıca, kalkınma planlarında kriz ve afet yönetiminin ne şekilde yer aldığı ele alınmıştır.

#### **2.1. Kamu Yönetimi Kriz Yönetimi İlişkisi**

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

söylenbilir. Bu durum ise yönetimin evrenselliği ilkesi ile açıklanır. (Simon vd., 1985:1-4)

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

Kamu yönetimlerinin en belirgin özellikleri aşırı statükocu ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olmalarıdır. Fakat günümüzün hızla değişen ve küreselleşen dünyasında artık her olgu ve olayın tanımları ve içerikleri önce aşınmaya daha sonra ise değişim eğilimine girmeye başlamıştır. Doğal olarak kamu yönetimleri de bu süreç içerisinde değişme eğilimindedirler.

Kriz yönetimi kavramı da bu değişim içerisinde kamu yönetimlerinin, kaynağı ne olursa olsun meydana gelen krizlere mevcut yönetim yapıları ve olağan yönetim modelleri ile etkin müdahale edememelerinin bir sonucu olarak geliştirilen bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. (Aykaç, 2001:124)

Genellikle, yönetimler krizlerin beklenilmeyen ve nadir durumlar olmaları düşüncesiyle, kriz yönetimine gerekli önemi vermemelerinin yanında, örgütlü ve iyi planlanmış kriz yönetimi süreçlerine de ihtiyaç duymamaktadırlar. Ancak yönetimler kriz yönetimine en fazla hazırlıklı olması gereken kurumlardır. Çünkü insanlar, özellikle krizden etkilenenler kriz süresince en fazla kamu yönetimlerinden ilgi beklerler. Dahası yönetimlerin kriz durumlarındaki performansları, sistemin meşruiyetini olumlu ya da olumsuz yönde etkiler. (Putra, 2009:158)

## **2.2. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Kavramının Tarihsel ve Yasal Gelişimi**

Ülkemiz kamu yönetimine bakıldığında kriz yönetimi kavramının 1997 yılına kadar afetlerden, özellikle depremlerden kaynaklanan kriz durumları olarak algılandığı görülmektedir. (Aykaç, 2001:130)

Bakanlar Kurulu'nun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı kararı uyarınca 1997 yılında Başbakanlığa bağlı bir Kriz Yönetim Merkezi kurulmuş ve bu merkeze değişik nedenlerle oluşan kriz hallerinin yönetimine yönelik çalışmalar yapma yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda kriz yönetimi çalışmalarının yeni başladığı söylenebilir. Ancak bir üst kavram olarak nitelenilen kriz yönetimi içerisinde yer alan afet yönetimi ile ilgili çalışmalara bakıldığında aslında kriz yönetiminin, uzun süreden beri kamu yönetiminin bir uğraş alanı olduğu görülmektedir.

Türkiye tarih boyunca özellikle büyük depremler olmak üzere afetlere maruz kalmış ve kriz yönetimi mevzuatı ve örgütlenmesi afet yönetimi ile neredeyse eş anlamlı hale gelmiştir. Dolayısıyla ülkemizdeki afet yönetiminin tarihi gelişimi aynı zamanda kriz yönetiminin de gelişimi sayılır.

Afet yönetimi denilince kısaca, afetlerin önlenmesi amacıyla zararların azaltılması, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme aşamalarının etkin şekilde yürütülmesi için gerekli tüm hazırlıkların afet öncesi dönemde planlanması akla gelir. Fakat ülkemizde afet yönetimi anlayışı daha çok bir afet olayından sonra yara sarma şeklinde anlaşılmaktadır. (Aktel ve Çağlar, 2007:150) 1999 Marmara depremine kadar olan dönemde bu anlayış muhafaza edilmiş; Marmara depreminden sonra ise planlı programlı bir afet yönetimi anlayışına geçilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de afet yönetiminin tarihsel ve yasal seyri mevzuatımızın önemli kırılma noktaları dikkate alınarak bazı kaynaklarda üç (Yılmaz, 2003:73) bazı kaynaklarda ise dört (Yavaş, 2005:123) döneme ayrılarak incelenmektedir. Bu çalışmada ise kriz ve afet yönetiminin tarihsel ve yasal gelişimi 1944 öncesi dönem, 1944-1958 arası dönem, 1958-1999 arası dönem ve 1999 Marmara Depremi sonrası dönem olarak dört dönemde ele alınacaktır.

### **2.2.1. 1944 Öncesi Dönem**

Ülkemiz açısından tarihsel olarak bakıldığında, ilk yazılı doğal afet örneği Osmanlı Devleti döneminde 1509 yılında yaşanan ve halk arasında "küçük kıyamet" olarak da adlandırılan İstanbul adalar yakınında meydana gelen depremdir. (<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/SubSites/IstanbulVeDeprem/Deprem/Pages/1509.aspx>, 28.10.2010)

13 bin insanın öldüğü rivayet edilen ve 1047 yapı ile 109 caminin yıkıldığı bilinen bu depremden sonra dönemin padişahı II. Beyazıt çıkardığı bir fermanla,

yeniden ev yapmak amacıyla aile başına 20 altın yardımda bulunmuş ve şehrin imarı için 50 bin usta görevlendirerek 14-60 yaş arası erkek nüfusun inşaat işlerinde çalışmalarını emretmiştir. Ayrıca deniz kenarındaki dolgu zeminler üzerine ev yapılması men edilerek ahşap karkas ev yapımı teşvik edilmiştir. (Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek için Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 1997:5-6)

Osmanlı Devleti döneminde, doğrudan afetlerle ilgili yazılı düzenlemeler bulunmamaktadır. Meydana gelen afetlerden sonra padişah fermanlarıyla halka acil yardım ve konut yapımı konusunda yardım yapılması yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla bu fermanlar afet öncesi hazırlık yapılması ile ilgili olmayıp afet meydana geldikten sonra yapılan yara sarma çalışmalarıdır. (Akdağ, 2002:28)

Afetlerle doğrudan ilgisi bulunmasa da yapı denetimi, devletin doğrudan yerine getirdiği bir vazife olup; toplumsal amaçlı imar ve inşaa hizmetlerini “Hassa Mimarlar Teşkilatı” yürütürdü. Bu teşkilatın görevi toplumsal amaçlı imar işlerinde Devletten beklenen görevleri yerine getirmenin yanında, saray örgütüne bağlı bina, kale, yol, köprü ve askeri binaların yapım, bakım ve onarımı idi. Hassa örgütünün taşra teşkilatı içerisinde yer alan şehir mimarları ise imar ve inşaat faaliyetlerinin kontrolünü yaparlardı. Örneğin şehir mimarının izni ve ruhsatı olmadan bir şehirde inşaat yapımına başlanamazdı. (Taş, 2003:204-208)

1831 yılına gelindiğinde ise Sultan II. Mahmut Şehreminliği ve Mimarbaşılık kurumlarını birleştirerek Ebniye-i Hassa Müdürlüğünü kurmuş ve şehirleşme ve yapılaşmada bazı kuralların getirilmesi ihtiyacı hâsıl olunca 1848 yılında sadece İstanbul’da geçerli olmak üzere “Ebniye (Bina) Nizamnamesi” çıkarılarak bina yapımına bazı kurallar getirilmiştir. 1877 yılında bu uygulama tüm ülkeye yayılmış 1882 yılında çıkarılan “Ebniye Kanunu” ile de belediye teşkilatı olan yerlerde alt yapı ve yolların düzenlenmesi bir takım esaslara bağlanmıştır. (Yavaş, 2005:124)

Cumhuriyete kadar olan dönemdeki uygulamalar görüldüğü gibi daha çok afetler ve bunların önlenmesine yönelik imar ve yapı ile ilişkili esaslardır. Ancak Cumhuriyet öncesi Kurtuluş Savaşı esnasında “kriz yönetimi” olarak adlandırılan (Özdemir, 2000:171) bir uygulama yer almaktadır. Ulusal kurtuluş savaşımız sırasında çıkarılan ve bizzat Mustafa Kemal Atatürk tarafından yürütülen Tekalif-i Milliye Emirleri’ne ait uygulamalara değinmek, konumuz açısından yararlı olacaktır.



### 2.2.1.1. Tekalif-i Milliye (Milli Yükümlülük) Emirleri

Eskişehir- Kütahya Muharebelerinden sonra geri çekilen Türk Ordusu gerek maddi gerekse manevi yönden büyük sıkıntılar içindeydi. Üç hafta gibi kısa bir süre zarfında ulusun kaderini belirleyecek bir savaşa hazırlanmak icap etmekteydi. İşte böyle bir durumda büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal “harbin iki ordunun değil iki milletin bütün varlıklarıyla, bütün maddi manevi güçleriyle karşı karşıya gelmesi ve bir ideal için vuruşması olduğunu” milletine inandırarak bir “topyekûn savaş” doktrini geliştirip uyguladı. ( Müderrisoğlu, 1994:39-40; Özdemir, 2000:176-177)

Meclisteki hararetli tartışmalar neticesinde önce Başkomutanlığı uhdesine alan Mustafa Kemal Paşa topyekûn savaş prensibi gereği 7-8 Ağustos 1921 günleri “Tekalif-i Milliye (Harp yükümlülüğü)” emirleri adı altında on adet emir yayınlamıştır. Bu emirlerin yürürlük süresi ve bu alandaki faaliyetlerin 30 ekim 1921’de sona ermesi planlanmış ancak Milli Mücadele sona erene dek bu emirler uygulanmıştır. ( Erdoğan ve Günel, 2007:244)

Emirler, her yerleşim yeri için, o yerin en büyük mülki idare amirinin başkanlığında, maliye memurları, askeri memurlar ile idare meclisi ve belediye ticaret odası bulunan yerlerde ikişer üyeden kurulu “Tekalif-i Milliye Komisyonu” tarafından yerine getirilecekti. İlçelerde ise bu komisyona Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Cemiyetinden iki üye de katılacaktı. Bu komisyonlar tarafından toplanan teçhizat, araç gereç ve diğer tüm malzeme Menzil Teşkilatları eli ile depolanıp dağıtılmıştır. Menzil teşkilatları bir anlamda Milli Mücadelenin lojistik destek üniteleri olmuşlardır. ( Özdemir, 2000:194-196)

Yine bu dönemde yayınlanan emirlerin uygulamasını denetlemek ve takip etmek için Ankara, Kastamonu, Konya, Samsun ve Yozgat’ta doğrudan Mustafa Kemal Paşaya bağlı İstiklal Mahkemeleri kurulmuştur. Bunun yanında gerek emirler ve ilgili uygulamaların duyurulması gerekse yapılan çalışmalar o günlerde devletin yarı resmi yayın organı olarak faaliyette bulunan “Hakimiyet-i Milliye Gazetesi” aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. ( Erdoğan ve Günel, 2007:244)

Kriz ve kriz yönetimi kavramları açısından bakıldığında Tekalif-i Milliye Emirleri olağanüstü yönetim biçimleri ile kriz yönetimi arasında bir yerde bulunmaktadır. Dönemin koşulları göz önüne alındığında, olağan hukuk

kurallarından bahsetmek mümkün değildir. Ülkede fiilen biri İstanbul diğeri ise Ankara’da olmak üzere iki hükümet ve iki meclis bulunmaktadır. Dolayısıyla yasal ve hukuksal mevzuatta bölünmüş durumdadır. Bu hal göz önüne alındığında, Tekalif-i Milliye Emirleri planlanma, yürütme ve koordinasyon açısından bir kriz yönetimi örneği olarak değerlendirilebilir.

Fakat bu gün yürürlükte olan mevzuat açısından değerlendirildiğinde ise bu emirlerin bir olağanüstü yönetim biçimi olduğu görülür. Çünkü Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’nin 14. maddesinde “ kriz hali krize neden olan durumun ortadan kalkması veya gerginliğin tırmanması ile ülkede olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali uygulamasına geçildiğinde sona erer” hükmü yer almaktadır.

Cumhuriyetin ilanından sonra 1923 ile 1939 yılları arasında afetlerle ilgili doğrudan bir düzenleme yapılmamıştır. 1939 yılında meydana gelen Erzincan depremine kadar devletin afetlere yaklaşımı afet sonuçlarının giderilmesi ve zararlarının giderilmesi olarak devam etmiş fakat bu depremden sonra bu anlayış değişmeye başlamıştır.

Doğrudan afetlerle ilgili olmasa da bu dönemde yapılan bazı uygulamalara değinmek gerekir. İlki 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı “Belediye Kanunu”dur. (RG. 14.04.1930 tarih ve 1471 sayı) Bu kanunun belediyelerin vazifeleri başlıklı ikinci faslının 15. maddesinde, belediyelere yerleşme ve yapılaşma ile ilgili denetim görevi ve ihtiyaç sahipleri için konut inşa etme görevi verilmiştir.

İkinci önemli kanun ise 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yolları Kanunu” (RG., 21.06.1933 tarih ve 2433 sayı) dur. Bu kanun ile ise Osmanlı Devleti döneminden beri uygulanmakta olan Ebniye Kanunu birkaç maddesi dışında tamamen değiştirilmiş, şehirlerin imar planlarının hazırlanması, yapı denetimi, yeni yapılacak yapılar, fenni muayene gibi konularda çağa uygun düzenlemeler getirilmiştir.

1939 yılında, Belediye Yapı ve Yolları Kanunu’nda ortaya çıkan aksaklıkları gidermek, afetlerle ilgili yürütülen yardım çalışmalarını bir düzene koymak amacıyla 26.05.1939 tarih ve 3611 sayılı “Nafia Vekâleti Teşkilatı ve Vazifelerine Dair Kanun” ile Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş Kanunu değiştirilerek bütün bu işler “Yapı ve İmar Reisliği” adı altında yeni düzenlenen birime verilmiştir. (Doğal Afetlerde

Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek için Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 1997:7)

26 Aralık 1939 tarihinde ülkemizde son yüzyılda görülen en büyük depremlerden biri olan “Erzincan Depremi” meydana gelmiş, çok büyük can ve mal kayıpları yaşanmıştır. Mevcut yasalar ihtiyaçlara cevap vermeyince o günün hükümeti bazı yasal düzenlemelere gitme ihtiyacı hissetmiş ve 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mintikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” çıkartılmıştır.

3773 sayılı Kanun Cumhuriyet döneminde afetlerle ilgili, olarak çıkarılan ilk kanundur. İlk kez bu kanunla devlet depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergilerini kaldırmış, memur ve diğer çalışanlara üç maaş tutarında avans verilmesi öngörülmüş, ayrıca evleri yıkılan ya da kullanılamayacak halde olan vatandaşlara ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılmasına dair esaslar da benimsenmiştir. (Yavaş, 2005:124)

1944 öncesi dönemde çıkarılan bir diğer kanun ise 1940 -1943 yılları arası ülkenin birçok yerinde yaşanan sel felaketleri nedeniyle 14 Ocak 1943 tarihinde 4373 sayılı” Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu” dur. (RG., 21.01.1943 tarih ve 5310 sayı)

### **2.2.2. 1944-1958 Arası Dönem**

1939-1944 yılları arasında Erzincan depremiyle başlayan can ve mal kaybına neden olan birçok büyük depremin meydana gelmesi, hükümetin deprem zararlarının sadece yıkılan yapıların yenilenmesi ile azaltılamayacağı sonucuna götürmüş ve bu yönde yeni çalışmaların yapılması zarureti doğmuştur. İlk adım ise 18 Temmuz 1944 tarih ve 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” çıkarılarak atılmıştır. Bu kanun afetlerle ilgili, tüm ülkeyi kapsayan ilk kanundur. (Yavaş, 2005:124-125)

Ülkemizde gerçek anlamda afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmaların başladığı 4623 sayılı Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun; ülkede deprem tehlikesine sahip olan yerlerin tespiti ve sonuçlarının yayınlanması, deprem tehlikesi olan yerlerde yeni yapılacak yapılar için çıkarılacak deprem yönetmelikleri ile kurala bağlanması; il ve ilçelerde acil yardım programlarının hazırlanması; belediyelerin gelişmekte olan bölgelerinde yapılacak

yapılar için jeolojik etütlerin zorunlu hale getirilmesi gibi kapsamlı ve zarar azaltmaya yönelik değişiklikler getirmiştir. Aynı zamanda depremler sırasında yapılacak işler ile yöneticilerin ve halkın görev ve sorumluluklarını da esasa bağlamıştır. (Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek için Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 1997:9)

Bu kanunla Türkiye tarihinde ilk defa merkezi bir hükümet deprem öncesinde bazı görevlerle yükümlü tutulmuştur. Ayrıca bir başka önemli özellik de kanunun çıktığı dönemde Japonya, Amerika Birleşik Devletleri ve İtalya dışında başka ülkelerde benzer kanunların bulunmamasıdır. (Yılmaz, 2003,77)

Bu kanun uyarınca Bayındırlık Bakanlığı ve bazı üniversitelerin işbirliği ile 1945 yılında Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritası ile "Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği" hazırlanmış ve uyulması zorunlu bir yönetmelik olarak yürürlüğe girmiştir. (JICA, 2004:45)

1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir deprem bürosu kurmuş bu büro 1955 yılında deprem, seyelan, yangın (DE-SE-YA) şubesine dönüştürülmüş ve doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları bu şube tarafından yerine getirilmiştir. 1956 yılında ise yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında, doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması gibi konulara öncelik veren 09.07.1956 tarih ve 6785 sayılı "İmar Kanunu" yürürlüğe girmiştir. (Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek için Alınması Gereken Tedbirlere Ait Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 1997:10)

### **2.2.3. 1958-1999 Arası Dönem**

1958 yılı ve sonrası dönem ülkemizde doğal afetler ve zararlarının azaltılması çalışmaları açısından uluslararası gelişmelere paralel olarak önemli politika değişikliklerinin yaşandığı bir dönemdir. (Akdağ, 2002:30)

Bu dönemde yaşanan ilk önemli değişiklik 14.05.1958 tarih ve 7116 sayılı "İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun" ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulmasıdır. Bakanlığın ana görevi afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, ülkenin bölge, şehir ve köylerinin planlamasını yapmak, konut ve iskân sorununu çözmek, ülkedeki yapı malzemelerinin geliştirilmesi ve standardının hazırlanması olarak belirtilmiştir. (JICA, 2004:46)

Yine aynı yıl çıkarılan 09.06.1958 tarih ve 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu” (RG., 13.06.1958 tarih ve 9931 sayı) doğal afetler ve büyük yangınlar sırasında yapılması gereken kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini de kapsamaktadır. Kanun öncelikle 1. maddede “sivil savunma” kavramını açıklamıştır. Buna göre sivil savunma, düşman taarruzlarında, tabii afetlerde halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, birinci derecede önemli sivil ve resmi her türlü tesis ve kuruluşun korunması ve faaliyetlerinin devam edebilmesi için tamiri ve iyileştirilmesi, savunma hizmetlerine sivil halkı da ortak ederek cephe arkasında manevi durumun korunması amaçlarıyla yapılan her türlü silahsız, koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetlere denilmektedir.

Kanunun 2. maddesinde sivil savunma faaliyetlerine tabi olacak hassas bölgeler kavramı açıklandıktan sonra 5. maddede hassas bölgelerde sivil savunma hizmetlerinin yerine getirilmesini ve bu amaçla örgütlenilmesini İçişleri Bakanlığı'nın belirleyeceği kurallar çerçevesinde mülki idare amirlerine bırakmıştır. Mülki idare amirleri, sivil savunma hizmetlerini, sivil savunma durumunu gerektiren tüm hallerin hem öncesinde hem sonrasında yerine getirmekle yükümlüdür.

Bu dönemde afet yönetimi açısından gerçekleştirilen “en önemli gelişme” (Erkal ve Değerliyurt, 2009:161) çeşitli değişiklikler yapılmasına karşın, bu gün hala yürürlükte olan 15 Mayıs 1959 tarihinde çıkarılan ve 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun”u yürürlükten kaldıran 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”dur. (RG. 25.05.1959 tarih ve 10213 sayı)

Kanunun 1. maddesinde kanun hükümlerinin afetlerde ve genel hayata etkili hallerde uygulanacağını belirterek bir “genel hayata etkililik” ölçütü ortaya koymuştur. Genel hayata etkililik durumuna ilişkin kuralların ise afete maruz kalan yerin büyüklüğü, yıkılan, oturulmaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, o yerin ekonomik ve sosyal özellikleri, normal hayat düzenindeki aksamaların derecesi ve kamuoyundaki tepkiler gibi hususların göz önünde tutulmak suretiyle İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının da görüşleri alınarak, İmar ve İskân Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir.

Ayrıca, yine bu maddede, afetlerin meydana gelmesinde veya muhtemel olması halinde zararın o yerin genel hayatına etkili olup olmadığına, yönetmelik esasları gereğince, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından karar verileceği belirtildikten sonra, afetin yönetilmesinden o yerin valisini sorumlu tutulmuştur. (Madde 1)

Nitekim 1. maddede bahsi geçen yönetmelik, “Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik” adı altında 21.09.1968 tarih ve 13007 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin amacı bir doğa olayının afet olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği noktasında yaşanan karmaşıklığın giderilmesi için bir kıstas oluşturmaktır. Bu amaçla yönetmelik “genel hayata etkili afet” kavramını ölçüt olarak kabul etmiş ve bir doğa olayının hangi durumda afet sayılacağını açıklamıştır.

Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmeliğin 2. ve 3. maddelerinde il, ilçe ve muhtarlık düzeyindeki birimlerde binaların hasar durumu, 5. maddede ise ölü ve yaralı sayısı, tarım ürünlerinin gördüğü zarar, büyük ve küçükbaş hayvanların telef olması, kamu tesislerinin ağır hasar görmesi gibi haller genel hayata etkililiğin ölçütü olarak kabul edilmiştir. Yılmaz (2003:8)’a göre “genel hayata etkili afet” kavramı “kriz haline dönüşmüş afet” olgusunu anlatmaktadır.

7269 sayılı Kanun’un 33. maddesinde afetlere ilişkin kurtarma masrafları için oluşturulması planlanan “Afetler Fonu” ise 12.06.1970 tarih ve 13517 sayılı “Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Afetler Fonunun Harcama Usullerine Dair Yönetmelik” hükümleri ile düzenlenmiştir.

“Afetler Yasası” olarak da adlandırılan (JİCA 2004:10) bu kanun metninden de anlaşılacağı üzere doğrudan afet yönetimi ile ilgili düzenlenmiş ve bazı değişikliklere uğrasa da bu gün hala yürürlükte olan bir yasadır. 7269 sayılı Kanun ilk defa 17.07.1968 yılında 1051 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair 15/5/1959 Gün ve 7269 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun” (RG. 17.07.1968 tarih ve 12952 sayı) ile önemli ölçüde değiştirilmiş daha sonra ise ortaya çıkan ihtiyaçlar neticesinde sırasıyla 25.06.1981 tarih ve 2479 sayılı “7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına

İlişkin Kanun” (RG., 25.06.1981 tarih ve 17381 sayı) ile, 11.04.1985 tarih ve 3177 sayılı “15/5/1959 Tarihli ve 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 4 Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun” (RG., 11.04.1985 tarih ve 18722 sayı) ile, 16.11.1995 tarih ve 4133 sayılı “3.7.1995 Tarih ve 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun İle 15.5.1959 Tarih ve 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanunlara Ek Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” (RG., 19.11.1995 tarih ve 22468 sayı) ile ve son olarak 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile bazı maddeleri değiştirilmiştir.

Doğal afet zararlarının azaltılması amacıyla Cumhuriyet tarihinde o güne kadar çıkarılmış tüm Kanunları tek bir yasa altında toplayan 7269 sayılı Kanun aynı zamanda depremlerin yanı sıra sel, toprak kayması, kaya düşmesi ve yangınlar gibi diğer afet türlerini de kapsamış ve afet zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmalarını da düzenlemiştir. (Yavaş, 2005:126; Yılmaz, 2003:78-79)

1958-1999 arası dönemde yer alan ülkemiz açısından en önemli iki olay 1960 ve 1980 askeri darbeleridir. Her iki darbenin arkasından da bir devletin dayandığı anal esasları, yönetim sistemini, temel hak ve hürriyetleri belirleyen temel yasalar olan Anayasamız değiştirilerek yenileri yürürlüğe konulmuştur. 1960 darbesinden sonra 09.07.1961 tarih ve 334 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası” (RG., 20.07.1961 tarih ve 10859 sayı) ve 1980 darbesinden sonra 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı “1982 Anayasası” (RG., 09.11.1982 tarih ve 17863 sayı) kabul edilmiştir. Kriz ve afet yönetimi açısından bakıldığında her iki anayasada da kriz veya afet yönetimini doğrudan düzenleyen bir hüküm bulunmamasıyla beraber olağan üstü yönetim usulleri başlığı altında bir takım düzenlemelere gidilmiştir.

1961 Anayasasının olağan üstü yönetim usullerini düzenleyen 123-124 ve 125. maddelerine bakıldığında daha çok sıkıyönetim ve savaş hallerindeki olağan üstü yönetim hallerini düzenledikleri görülmektedir. İlgili maddelerde afetlerden ya da diğer kriz hallerinden bahsedilmemektedir.

1982 Anayasası ise olağan üstü yönetim usullerini 119-120-121 ve 122. maddelerinde düzenlemiştir. 1961 Anayasasından farklı olarak olağan üstü yönetim usullerini daha geniş bir çerçevede ele alan 1982 Anayasası'nın 119. maddesi "tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağan üstü hal ilanı" başlığını taşımaktadır. Bu maddeye göre tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım durumlarında, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilânına karar verebilir.

1982 Anayasası'nın "şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânı" başlıklı 120. maddesinde ise Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulduğu hallerde, yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebileceği belirtilmiştir.

1982 Anayasası'nın 121. maddesi ise 119. madde ve 120. maddede getirilen hükümleri düzenlemektedir. Bu maddeye göre 119. madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

1982 Anayasası'nın 122. maddesinde ise sıkıyönetim ve savaş hallerinin hangi durumlarda ilan edileceğini, temel hak ve özgürlüklerin nasıl kısıtlanacağını ve getirilecek yükümlülükleri düzenlemiştir.

Anayasa metninden de anlaşılacağı üzere düzenleme konusu olan sadece olağan üstü yönetim biçimleridir. Anayasadaki bu anlayışa paralel olarak Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'nin 14. maddesinde de "kriz hali, krize neden olan durumun ortadan kalkması veya gerginliğin tırmanması ile ülkede



Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali uygulamasına geçildiğinde sona erer” denilerek kriz yönetimi ile diğer olağanüstü yönetim halleri arasındaki fark ortaya konulmuştur.

1958-1999 arası dönemde, 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra yeni Anayasaya dayanılarak, afetler, terör olayları vb. nedenlerle kriz ve afet yönetimini ve yapılanmasını düzenleyen bazı önemli kanun, kanun hükmünde kararname ve yönetmelikler çıkarılmıştır.

Bunlardan ilki 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı “Olağanüstü Hal Kanunu”dur. Bu kanunun kapsamı 2. maddede olağanüstü hal ilanına gerek duyulan tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler, temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı, alınacak tedbirlerin yöntemi ve içeriği ve kamu hizmeti ve kamu görevlilerini durumlarında yapılacak değişikliklerin usulleri olarak belirtilmiştir.

3. maddeye göre olağan üstü hal ilanına gerek görülen durumlardan, afetler ve ekonomik bunalım hallerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu resen olağan üstü hal ilan edebilir. Anayasal düzeni bozmaya ve temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet olaylarının belirtilerinin ortaya çıkması veya bulunması durumlarında ise Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü de aldıktan sonra yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde altı ayı geçmemek üzere olağan üstü hal ilan edebilir.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun “yükümlülükler” başlığı altında yer alan 5. maddesinde tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda; kurtarma çalışmalarının, meydana gelen hasar ve zararın telafisi için acil ihtiyaç duyulan ancak hemen sağlanamayan para ve her türlü taşınır ve taşınmaz malların ve yapılması gereken işlerin, para, mal ve çalışma yükümlülüğü yoluyla sağlanacağı belirtilmiştir.

Olağanüstü Hal Kanunu'nun 9-10 ve 11. maddelerini kapsayan tedbirler kısmında ise olağan üstü halin ilanına neden olan olayın kaynağına göre, bölgenin belirli yerlerinde yerleşimi yasaklamak, belirli yerleşim yerlerine girişi ve buralardan çıkışı sınırlamak, belli yerleşim yerlerini boşaltmak veya başka yerlere nakletmek, bölge sınırları içerisindeki tüm haberleşme araç ve gereçlerinden yararlanmak ve

gerektiğinde bu amaçla geçici olarak bunlara el koymak, tehlike arz eden binaları yıkmak; sağlığı tehdit ettiği tespit olunan taşınır ve taşınmaz mallar ile sağlığa zararlı gıda maddelerini ve mahsullerini imha etmek, sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak ve olağanüstü hal ilan edilen bölge sakinleri ile bu bölgeye hariçten girecek kişiler için kimlik belirleyici belge taşıma mecburiyeti koymak gibi tedbirlerin alınabileceği belirtilmiştir.

Olağanüstü hal ilanında koordinasyon, Başbakanlıkça veya Başbakanın görevlendireceği bakanlıkça sağlanır. Bunun için, olağanüstü hal ilanına sebep olan konu ile ilgili bulunan bakanlıklar temsilcilerinden meydana gelen Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu kurulur.(Madde 12). Kanunun 14. maddesi ise olağan üstü halin uygulanmasında görev ve yetkiyi illerde valilere; olağanüstü halin ilanına neden olan olay birden fazla ili kapsıyorsa bölge valilerine vermiştir.

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu kriz yönetimiyle ilgili doğrudan hükümler içermemekle beraber afet yönetimine yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yapılan uygulamalar da dikkate alındığında aslında bu yasanın her ne kadar afet yönetimini de kapsasa, aslında devlet örgütüne veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde uygulandığı görülmektedir.

Olağanüstü hallerle ilgili bir diğer önemli düzenleme de 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 12-13-16 ve 17. maddelerine dayanılarak, 34. maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu'nun 21.02.1984 tarih ve 84/7778 sayılı Kararı ile çıkarılan "Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik"tir. (RG., 25.10.1983 tarih ve 18335 sayı)

Yönetmeliğin 1. maddesinde, olağanüstü hal ilan edilen durumlarda, Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, bölge olağanüstü hal kurulu ile il ve ilçe olağanüstü hal bürolarının, kuruluş ve çalışma esaslarının; tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmesinde getirilecek yükümlülüklerin karşılığının tespit, takdir ve ödenmesine ilişkin hususların belirlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

09.11.1983 tarih ve 2945 sayılı “ Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu” (RG., 11.11.1983 tarih ve 18218 sayı) ile kurulan Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin görevleri kanunun 4. maddesinde millî güvenlik ve devletin millî güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları almak ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüşlerini sunmak olarak belirtilmiştir.

Kriz kavramı açıklanırken krizin etkilerinin kaynağına bağlı olarak sadece yerel değil, bölgesel veya ulusal olabileceği belirtilmişti. Bu bağlamda etkileri ve meydana getirdiği hasar bakımından bölgesel veya ulusal ölçekteki krizlerin ya da afetlerin aynı zamanda devletlerin sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi vb. menfaatlerini etkilediği görülmektedir. Bunun en yakın örneği ülkemizde 1999 yılında yaşanan Marmara depremidir. Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği de buna benzer kriz ve afet hallerinde, kanunun 2. maddesinde yer alan milli güvenlik tanımı çerçevesinde görev almaktadır.

Bu dönemde kriz ve afetlerle ilgili bir diğer düzenleme 13.12.1983 tarih ve 180 sayılı “Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG., 14.12.1983 tarih ve 18251 sayı) ile getirilmiştir. 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu”na (RG., 19.06.1982 tarih ve 17728 sayı) dayanılarak çıkarılan bu kanun hükmünde kararname Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları düzenlemektedir. İlk yürürlüğe girdiği tarihte 1. ve 2 . maddelerinde deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskûn alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda ilgili Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapma görevini Bayındırlık ve İskân Bakanlığına vermiş ve Bakanlığın bu görevi Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü eliyle yerine getireceğini belirtilmiştir. Ancak, Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile yürürlükten

kaldırılmıştır. Dolayısıyla Bakanlığın afet yönetimindeki birinci derece rolü 5902 sayılı Kanun ile kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına devredilmiştir.

Bu dönemde İçişleri Bakanlığı'na da kriz ve afet halleri ile ilgili görevler verilmiştir. 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı “İç İşleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un (RG., 23.02.1985 tarih ve 18675 sayı) 1. maddesi ile iç güvenliğin ve asayişin sağlanması, kamu düzeninin korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi gibi amaçlar doğrultusunda İçişleri Bakanlığının kurulması ve teşkilat ve görevlerine ilişkin esasların belirlenmesi amaçlanmıştır.

Kanun, sivil savunma hizmetinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda 8. maddede Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün kurulmasını ve bu Müdürlüğün ana hizmet birimleri içerisinde yer almasını öngörmüştür. Ayrıca 12. maddede de Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri de sayılmıştır. Fakat Sivil Savunma Genel Müdürlüğü de 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmış ve İçişleri Bakanlığının bu konudaki görev ve yetkileri Başkanlığa devredilmiştir.

Özellikle afet yönetimi ve yapılması ile ilgili en önemli düzenlemeler ise 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 1051 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair 15/5/1959 Gün ve 7269 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanunla değiştirilen 4. maddesine uyarınca Bakanlar Kurulu'nun 01.04.1988 tarih ve 88/12777 sayılı kararı ile çıkarılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”tir. (RG., 08.05.1988 tarih ve 19808 sayı)

1. maddede yönetmeliğin amacı, devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek olarak belirtilmiştir. Yönetmeliğin kapsamı ise 2. maddede acil yardım

hizmetlerini yürütmekle görevli kişi ve kuruluşların afet sırasında yapacakları acil yardım hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği görevleri, işbirliğini, koordinasyonu ve karşılıklı yardımlaşma esasları olarak açıklanmıştır.

Yönetmeliğe göre, vali ve kaymakamlar, görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler, ilgili mevzuat ve bu Yönetmelik gereğince düzenlenecek acil yardım planları ve acil yardımla ilgili yönergelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten ayrı ayrı sorumludurlar. Afetin meydana gelmesinden itibaren, alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumludur (Madde 4).

Bu yönetmeliğin 6. maddesi kapsamında acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere, illerde valinin başkanlığında il kurtarma ve yardım komitesi, ilçelerde kaymakamın başkanlığında ilçe kurtarma ve yardım komitesi kurulur. Bakanlıklar ve merkezi kurum ve kuruluşlar ile askeri birliklerin yapılmasına ve icrasına yardımcı olacağı il ve ilçe acil yardım planlarının yapılmasından, icrasından ve güncelliğinin korunmasından birinci derecede vali ve kaymakamlar sorumludur.

1958-1999 arasında yer alan en önemli çalışmalardan biri de Bakanlar Kurulu'nun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı kararı ile kabul edilen "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği"dir. Bu yönetmeliğin en önemli özelliği ise "kriz ve kriz yönetimi" kavramlarının yönetsel literatürümüzde ilk kez yer alması (Aktel ve Çağlar, 2007:152) ve sadece doğal nedenlerden kaynaklanan afetlerle ilgili bir düzenleme olmayıp her türlü kriz halinin yönetilmesi ile ilgili bir mevzuat yeniliği olmasıdır. Dolayısıyla ülkemiz kriz yönetiminin gerek mevzuat gerekse örgütlenme açısından temel dayanağı olan bu yönetmelik sadece afet kaynaklı krizlerin yönetimi ve örgütlenmesi anlamında değil kaynağı ne olursa olsun tüm kriz halleri için geçerli yönetim normları ve örgütsel yapılanma esas alınarak hazırlanmıştır. Bu bakımdan ülkemiz mevzuatı içinde "kriz yönetimi" odaklı ilk düzenlemedir.

Yönetmeliğin amacı 1. maddede, kriz durumlarında faaliyet gösterecek olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin, teşkilatlanmasını, çalışma usullerini, görev ve sorumluluklarını belirlemek ve bu suretle, krize neden olan olayların başlangıcından bitimine kadar geçen süre içerisinde; krizi yaratan olayın önlenmesi, ortadan kaldırılması veya milli menfaatler doğrultusunda sona erdirilmesi maksadı

ile gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesi ile koordinasyon ve işbirliğinin, sağlanarak krizin en az zararla ve milli menfaatlerimiz doğrultusunda atlatılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesinde kriz hali açıklanmıştır. Buna göre, kriz hali, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik düşmanca davranışların, Anayasal düzen ile hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabii afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu haller olarak tanımlanmıştır.

Kriz yönetimini gerektiren haller ise 5. maddede, yurt dışında; Türkiye'nin toprak bütünlüğüne, egemenlik haklarına, milli hedef ve menfaatlerine yönelik tehdit emarelerinin belirmesi ve gelişme göstermesi; yurt içinde ise Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini, temel hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması; tabii afetler; iltica ve büyük nüfus hareketleri; büyük yangınlar; nükleer ve kimyasal madde kazaları ve ağır ekonomik bunalımlar olarak sayılmıştır.

Yönetmelik 6. maddesinde müessir bir kriz yönetiminin esaslarını; kriz durumlarının zamanında teşhisi, kriz durumlarında takip edilecek usullerin önceden tespiti, işler olarak muhafazası ve kriz tedbirlerinin gecikmeden uygulamaya konması olarak belirlemiştir. Bu gibi durumlarda kriz emarelerinin belirmesi ve başlaması ile birlikte ilgili organlardan birinin (MGK, Bakanlar Kurulu, ilgili Bakanlar, MGK Genel Sekreteri ve Başbakanlık Müsteşarı) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile faaliyete geçer. Kriz önlenemediği veya giderek tırmanma eğilimi gösterdiği hallerde, durumun gelişmesine göre Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali ilan edilmesi Kriz Koordinasyon Kurulu'nca yasalara uygun yöntemlerle ilgili mercilere önerilir. Bu hallerin ilan edilmesine kadar geçen sürede olaylar önlenememiş ise, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve Kriz Merkezleri, harekât merkezleri haline dönüşür. Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Halleri ilan edilen durumlarda ise Kriz Merkezleri, Başbakan tarafından aksi emredilmediği takdirde, ilgili mevzuatta belirtilen Koordinasyon

Kurulu'na ve/veya Hükümet Harekât Merkezi'ne alt yapı oluşturur. Kriz ve/veya Harekât bu kurullarca aynı mahalden sevk ve idare edilir.

Yönetmelikle aynı zamanda kriz halinde görev yapacak olan kriz merkezleri ve bu merkezlerle ilgili kriz yönetim esasları da belirlenerek düzenlenmiştir. (Madde 11)

Kriz ve afet yönetiminiz açısından bu dönemde değinilmesi gereken önemli bir süreç Birleşmiş Milletler'in 1990-2000 yılları arasını "Uluslararası Doğal Afet Zararlarının Azaltımı On Yılı (International Decade for Natural Disaster Reduction-IDNDR)" ilan etmesi ve bu kapsamda gelişmekte olan ülkelerle uluslararası alanda işbirliğine dayalı bir eylem planı geliştirme stratejisi benimsemesidir. (Yavaş, 2005:67)

Bu kapsamda ülkemizde doğal afetlerden sorumlu birim olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü başkanlığında bir komite oluşturulmuş ve bu komite doğal afetlerle ilgili uzmanlardan oluşan gruplarla bir "Milli Plan" hazırlamak için çalışmalara başlamıştır. (Akdağ, 2002:13)

1997 yılında ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamında Türkiye'deki afet yönetim sisteminin sorunları ve afet yönetim sisteminin iyileştirilmesi için yapılması gereken işlere yönelik bir rapor hazırlanmış ve 20.03.1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Resmi Gazete'de yayınlanan, "Türkiye'nin Afet Yönetim Sisteminin İyileştirilmesi" başlıklı bu rapora göre, ülkemiz afet yönetiminin iyileştirilmesi için, doğal ve teknolojik kaynaklı afetlerin zararlarını azaltmak için planlamaya önem verilmeli, afet yönetiminde afet öncesi hazırlık aşaması güçlendirilmeli, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü güçlendirilmeli, kentsel ve endüstriyel bölgeler başta olmak üzere bölge bazında afet yönetim planları hazırlanmalı, il kurtarma ve yardım ekiplerinin yapısı ve donanımı güçlendirilmeli, vatandaşların afet yönetimine katılmaları sağlanmalı ve özellikle sosyal bilimler alanındaki çalışmalardan yararlanılmalı, afetler konusunda eğitime önem verilmeli ve özellikle afetler sonucu meydana gelen mali kayıpların önlenmesi için gerekli mekanizmalar kurulmalıdır. Oldukça çağdaş bir kriz ve afet yönetimi anlayışını ortaya koyan rapordaki bu ilkeler ne yazık ki, çeşitli nedenlerle uygulamaya konulamamıştır.

#### **2.2.4. 1999 Sonrası Dönem**

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen iki büyük deprem afetlere (afet kaynaklı krizlere) ilişkin yürürlükteki mevzuatın eksiklerini ve sorunlarını bir bütün olarak ortaya çıkaran önemli kırılma noktaları olmuştur. Geçmişten gelen bir anlayış olan afetler meydana geldikten sonra yara sarma ya da afet zararlarının asgari düzeyde giderilmesi yönündeki mevzuat düzenlemeleri yaklaşımı bu depremler sonrasında da değişmemiştir. (TMMOB Raporu, 2009:11)

##### **2.2.4.1. Ülkemiz Kriz Yönetimi Anlayışında Bir Milat: Marmara Depremi**

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 adlandırılan 7.4 büyüklüğündeki bu deprem; doğal boyutlarının yanı sıra sosyal, ekonomik ve psikolojik boyutlarıyla tüm ülkeyi de derinden etkilemiştir. (Südaş, 2004:74)

Deprem ülkemizin gerek nüfus, gerekse ekonomik hareketlilik bakımından en aktif bölgesinde meydana gelmiştir. Depremi neden olduğu can ve mal kaybı olağanüstü boyutlarda olmuştur. Bununla beraber Türkiye nüfusunun % 23'ünü oluşturan bölgede deprem dolayısıyla can ve mal kaybının en ağır ve fazla olduğu nüfusun, toplam nüfus içindeki payı ise yaklaşık % 6'dır. Depremi en çok etkilendiği illerin Gayri Safi Milli Hâsıla içindeki payı % 34,7, sanayi katma değeri içerisindeki payı ise % 46,7 civarındadır. Deprem sonrası yapılan ilk çalışmalara ve çeşitli varsayımlara dayanan ilk tahminlere göre depremin milli hâsıla ve sermaye birikimi üzerindeki olumsuz etkisi 9-13 milyar dolar aralığı olarak belirtilmiştir. Bununla birlikte deprem nedeniyle afet sonrası yapılacak işler ile ilgili olarak ortaya çıkacak maliyetler ve kamu alt yapı ve üretim tesislerinde meydana gelen hasarın telafisi için yapılacak harcamaların kamu finansmanı üzerindeki etkisinin 6,2 milyar dolar civarında olacağı belirtilmiştir. (DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/deprem/> 15.09.2010)

Depremi meydana geldiği bölgenin bir sanayi bölgesi olması ve kentsel alan ve nüfus yoğunluğunun fazlalığı, deprem meydana geldikten sonra acil müdahalenin yapılamaması, deprem anından itibaren yaşanan haberleşme, ulaşım, barınma ve yardım dağıtım kaosu yani afet yönetiminde yaşanan yetersizlikler afet etkilerinin daha büyük olmasına yol açmıştır. Bundan dolayıdır ki Marmara depremi ülkemizin



kriz ve afet yönetimine ilişkin zaaflarını gerek mevzuat gerekse örgütlenme açısından tüm yönleriyle ortaya koyan bir afet olma özelliğine sahiptir. (TMMOB Raporu, 2009:11)

Bu bağlamda bir milat olarak kabul edilebilecek Marmara depremine kadar, daha çok afet sonrası müdahale (arama, kurtarma, acil yardım ve iyileştirme vb. faaliyetler) çalışmalarını kapsayan afet yönetimi anlayışında (Mersin ve Şahin, 2009:36) bu tarihten sonra büyük değişikliklere gidildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. (Şengün, 2007:60)

#### **2.2.4.2.Marmara Depreminden Sonra Gerçekleştirilen Yasal Çalışmalar**

17 Ağustos 1999'dan Temmuz 2000'e kadar çıkarılan 38 Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname, 6 Yönetmelik, 17 Tebliğ ve 9 Genelge'ye bakıldığında da bunların büyük bir bölümünün afetlerin sonuçlarına yönelik düzenleyici önlemler olması mevcut yönetsel yaklaşımı göstermesi bakımından önemlidir. (Göktürk ve Yılmaz, 2001:10)

Resmi rakamlara göre 17480 kişinin öldüğü, 376479 konut ve işyerinin hasar gördüğü, 133683 binanın çöktüğü ve 16 milyon insanın değişik düzeylerde doğrudan etkilendiği (TMMOB Raporu, 2009:8) böyle bir felaket sonrası ülkenin olağanüstü durumların kontrol altına alınması ve yönetilmesi için daha kapsamlı ve sistematik bir kriz yönetimi yapılmasına ihtiyacı olduğu ortaya çıkmıştır. (Öztürk, 2003:52)

Bu dönemde yapılan önemli değişikliklerden ilki deprem bölgesinde meydana gelen hasarın giderilmesi ve uzun vadede de afetlere karşı gerekli önlemlerin ve yasal tedbirlerin alınabilmesi amacıyla çıkarılan 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. (RG., 29.08.1999 tarih ve 23801 sayı)

Kanun 1. maddesi ile bakanlar kuruluna doğal afetlerden kaynaklanan her türlü sorunun çözümü ve işlerin daha hızlı yürütülebilmesi için kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Sonraki dönemde bu yetki kanununa dayanarak çok sayıda değişikliğe gidilmiştir. (Olgun, 2006:62)

Birinci maddede kanunun amacı doğal afetlere karşı alınacak önlemlerin belirlenmesi, bu afetler nedeniyle doğan zararların giderilmesi, yeni yerleşim alanlarının kurulması, imar, ihale, müteahhitlik, müşavirlik hizmetleri ile kültür ve

tabiat varlıklarını koruma, sivil savunma, mevcut fonların işleyişi ve gerektiğinde ilave fon kurulması, her türlü bağış ve yardımların etkin kullanımı, ekonomik konularda düzenleme, doğal afetler sonucunda doğacak zararların karşılanmasına yönelik bir sigorta sisteminin oluşturulması olarak belirtilmiş ve 02.12.1999 tarih ve 4484 sayılı “Doğal Afetlere Karşı alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun 1 ve 2 nci maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun”un (RG., 04.12.1999 tarih ve 23896 sayı) 1. maddesi ile de amaç kısmına “doğal afet bölgelerinde yeni il ve ilçeler ile yeni büyükşehir belediyeleri kurulması ve teşkilat kanunlarında yapılacak değişiklikler ile ivedi ve zorunlu hallerde münhasır olmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir” ibaresi eklenmiştir.

Kanunun 3. maddesine göre. Bakanlar Kurulu 1. maddede kendisine verilen yetkiyi kullanılırken, doğal afetlere maruz kalan yerlerde normal yaşamın devamını sağlayacak hizmetlerin verimli, etkin ve hızlı bir biçimde yürütülmesini, afet bölgesindeki hasar ve tahribatın bir an önce giderilmesini ve hizmetlerin yürütülmesinde ilgili kuruluşlar arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlanmasını, ülke çapında depreme dayanıklı çağdaş bir yapılaşmanın sağlanmasını, bu bölgelerin ekonomisinde dengelerin ve güven ortamının sağlanmasını, istikrarın gerçekleştirilmesini ve hızlı kalkınma için gerekli tedbirlerin alınarak verimin yükseltilmesini, afetten kaynaklanan hukuki ihtilafların çözümüne dair işlemlerin hızlandırılmasını, çevrenin korunmasına yönelik hizmetlerin yürütülmesini göz önünde bulundurur denilmektedir.

Önemli değişiklikler getiren diğer bir düzenleme de 15.11.1999 tarih ve 583 sayılı” Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”dir. (RG., 22.11.1999 tarih ve 23884 sayı)

Bu kanun hükmünde kararname ile öncelikle 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”un (RG., 19.10.1984 tarih ve 18550 sayı) 2. maddesinin (1) bendinde değişiklik yapılmıştır. Böylece Başbakanlık teşkilatının görevleri kapsamında, kriz ve afet halleri ile ilgili bir düzenleme gerçekleştirilmiştir.

3056 sayılı Kanununun 2. maddesinin (1) bendinde yapılan değişlikle, ülke güvenliğini etkileyecek ölçekte 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 gerçekleştirilebilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimi gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak Başbakanlığın görevleri arasında sayılmıştır.

Başbakanlığın görevlerindeki bu değişlik doğrultusunda 15.11.1999 tarih ve 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” kurulmuştur. Bu Başkanlık 18.05.2000 tarih ve 600 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” (RG., 14.06.2000 tarih ve 24079 sayı) ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” haline getirilmiştir ve Başbakanlık teşkilatının ana hizmet birimlerinden biri sayılarak görevleri belirtilmiştir.

Ancak hem 15.11.1999 tarih ve 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hem de 18.05.2000 tarih ve 600 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen hükümler 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1999 yılından sonra yapılan en önemli ve en son değişiklik ise 29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun”dur.

Afetler ve afet yönetimi konusunda yürürlüğe giren en son kanun olan 5902 sayılı Kanunun amacı 1. maddede afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemek olarak belirtildikten sonra; 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 hususlarını da kapsadığı vurgulanmıştır.

Bu kanunla afet yönetimi ile ilgili birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir. Kanunu önemli kılan husus Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nü kaldırmasıdır. Kanun, afet yönetimi ya da bir başka ifadeyle afet kaynaklı kriz yönetimi anlayışına yeni bir boyut getirmiştir.

### **2.3. Kalkınma Planlarında Kriz ve Afet Yönetimi**

Ülkemizde 1930'lu yıllarda sanayileşme ve ekonomik kalkınma alanlarında başlayan planlama süreci 1960'lara kadar merkezi bir örgüt tarafından gerçekleştirilmemiş, planlama faaliyeti kamu örgütü içerisindeki değişik kurumlar tarafından yerine getirilmiştir. 1960 yılına gelindiğinde ise ülkede genelindeki eşitsiz büyümenin önlenmesi, dengeli kalkınmanın ve ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla planlamadan sorumlu kurum olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. (Uzunçubuk, 2009:20)

DPT tarafından, beşer yıllık dönemler halinde hazırlanan kalkınma planları, dengeli ve uyumlu kalkınma ve gelişme ile ilgili tüm alanlarda öneriler getirir ve stratejiler geliştirir. (Kanlı ve Ünal, 2004:106) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen bu planlar kamu yönetimi için bağlayıcıdır. (Gözübüyük, 1997:91)

İlki, 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan ve bu gün dokuzuncusu yürürlükte olan kalkınma planları incelendiğinde, etkileri ve doğurduğu sonuçlar bakımından gerek yerel, gerek bölgesel gerekse ulusal ölçekte sosyal, ekonomik, kültürel ve daha pek çok alanda etkileri olan afetler ve afet yönetimi ile ilgili konuların ancak 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ciddi anlamda ele alındığı görülmektedir. Planda afet mevzuat sistemimizin günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve afet zararlarını en aza indirmek için gerekli önlemlerin alınması gerekliliği vurgulanmıştır. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>, 28.10.2010)

Ancak bu plandaki öneriler de hayata geçirilememiş ve 1999 Marmara depreminde bu önerilerin hayata geçirilmesinin gerekliliği daha iyi anlaşılmıştır. Marmara depreminin sonrasına denk gelen ve 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci

Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise kriz ve afet yönetimi konusu, depremin de etkisiyle, daha detaylı ele alınmıştır.

Sekizinci Planda “Doğal Afetler” başlığı altında incelenen kriz ve afet yönetimi konusunda, önce mevcut durum ortaya konulmuş daha sonra ise yapılması gereken işler ele alınmıştır. Bu bağlamda, doğal afetler başlığının amaç, ilke ve politikalar bölümünde doğal afetlerin zararlarının en aza indirilmesi için gerekli sosyal, hukuki, kurumsal ve teknik yapının tek merkezden yönetilecek şekilde yapılandırılması, eğitim çalışmalarına önem verilmesi, afetler sırasında kullanılan maddi kaynakların daha verimli hale getirilmesinin sağlanması, yapı denetiminin sağlanması ve imar planlarının afetlere yönelik olarak yeniden yapılandırılması, afetler ve afet yönetimi ile ilgili hukuki yapının yenilenmesi, afetlerle ilgili olarak uluslararası alanda işbirliği sağlayacak bir ulusal afet bilgi sisteminin oluşturulması kararları benimsenmiştir. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, 28.10.2010)

2007 ve 2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'na (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/plan9.pdf>, 28.10.2010) bakıldığında ise kriz ve afet yönetimine neredeyse hiç değinilmediği görülmektedir. Bu gün dokuzuncusu yürürlükte olan kalkınma planları incelendiğinde, ülkemizin bir doğal afetler coğrafyası üzerinde bulunduğu gerçeğine uygun olarak kriz ve afet yönetimine gerekli önemin verilmediği açıkça ortaya çıkmaktadır. 1999 Marmara depreminin de etkisiyle afetler ve afet yönetimi konusu sadece sekizinci planda geniş kapsamlı olarak ele alınmış ancak belirlenen ilke ve amaçların gerçekleştirilmesi konusunda somut adımlar atılamamıştır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 5902 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ YÖNETİMİ YAPILANMASI VE MEVCUT SORUNLAR

#### 3.1. Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi Anlayışının Değişimi

Krizlerin en önemli ve büyük çapta etkili nedenini afetler oluşturmaktadır. Afet kaynaklı krizler ise genel olarak iki kısma ayrılabilir. Bunlardan ilki deprem, sel, heyelan gibi doğal olaylar neticesinde meydana gelirler. Diğer bir kısmı ise insan kaynaklı faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan teknolojik nitelikteki çevre felaketleri, iş ve endüstri kazaları gibi felaketlerdir. (Geray, 1977:91)

Ülkemiz de gerek jeostratejik konumu ve jeolojik yapısı gerekse topografyası ve iklim özellikleri nedeniyle her zaman afet sonucunu doğurabilecek doğal, teknolojik, biyolojik ve insan kökenli tehlikelerle karşı karşıya gelebilecek bir durumda bulunmaktadır. (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009:14)

Türkiye topraklarının % 92'si ve nüfusun % 95'i deprem bölgesi üzerinde bulunmaktadır. Son yüz yıla bakıldığında ise yaklaşık 120 adet tahrip edici yani yıkıma ve can ve mal kaybına sebebiyet veren depremin gerçekleştiği görülmektedir. (Akyel, 2004:18)

Ülkemizde son 60 yılda meydana gelen afetlerin verdiği hasarlar göz önüne alındığında ise bu hasarların % 62'sinin depremler, %15'inin heyelanlar, % 12'sinin seller, % 5'inin kaya düşmesi, % 4'ünün kaya düşmesi ve % 2'sinin çığ, fırtına vb. olaylardan meydana geldiği görülmektedir. (Kepekçi, 2007) Dolayısıyla mevcut kriz yönetimi mevzuatımız ve örgütlenmemiz de afet yönetimi odaklı bir şekil almıştır.

Ülkemiz kriz yönetiminin yasal ve kurumsal gelişmesinin kırılma noktasını 1999 Marmara depremi oluşturmaktadır. Özellikle bu depremden sonra mevcut yapı daha fazla sorgulanmaya başlanmış ve modern bir afet yönetim sisteminin oluşturulmasına çalışılmıştır.

Bu bağlamda yasal ve kurumsal yapılanma dönemlere ayrılırken 1944 yılı öncesi yalnızca olay sonrası müdahale dönemi, 1944-1958 yılları arası kısmen zarar azaltıcı önlemler dönemi, 1959-1999 yılları arası afet yönetimi, yerleşme ve

yapılardan sorumlu bakanlık dönemi ve 1999 yılı sonrası ise uyanış dönemi olarak adlandırılmıştır. (JICA, 2004:42-54)

Çalışmanın bu bölümünde kriz ve afet yönetim anlayışımızda bir milat olarak kabul edilen 1999 Marmara depreminden sonra yasal ve örgütsel yapılanma alanında gerçekleştirilen en önemli değişiklik olan 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” öncesi mevcut afet yönetimi anlayışı ve örgütlenmesi ile bu kanundan sonraki anlayış ve yapılanma karşılıklı olarak incelenmeye çalışılmış ve doğrudan kriz ve afet yönetimi ile ilgili bir kuruluş olmayıp kriz ve afet durumlarında mevzuat hükümleri gereğince önemli görevler üstlenen, afet yönetim sistemimizde önemli ve ayrı bir yeri olan Türkiye Kızılay Derneği’ne yer verilmiştir. Daha sonra ise Türk Kamu Yönetimi’nin kriz ve afet yönetimi anlayışındaki mevcut aksaklıklar ortaya konulmaya ve genel hatları ile bir kriz yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

### **3.2. Türk Kamu Yönetiminde Kriz ve Afet Yönetimi Teşkilatlanması**

Daha öncede değinildiği üzere etkin bir kriz yönetimi için kriz sinyallerinin önceden tespiti, kriz planlarının yapılması, krizin etkilerini en aza indirecek ve mümkünse krizden fayda sağlanacak stratejik planların yapılması gerekir. Dolayısıyla kamu yönetimlerinin de etkin kriz yönetimini sağlayacak düzenlemelere gitmeleri gerekmektedir.

Bu noktada kriz yönetimi örgütlenmesinde iki ana yöntem bulunduğu söylenebilir. Bu yöntemlerden ilki her kriz durumunda ihtiyaca cevap verecek gruplar oluşturmaktır. Bu yöntemde örgütlenme, kriz ortaya çıktığında krizin özelliklerine göre ilgili kişilerin bir araya getirilmesi ile oluşturulan gruplarla meydana gelir. En fazla bir defalık görevler için bir araya getirilen bu gruplar, kriz bittiğinde dağıtılır yani sürekli değildirler. İkinci yöntem ise kriz durumlarına müdahale edecek sürekli, kurul şeklinde örgütlenmiş kriz ekipleri kurmaktır. Bu tür ekipler resmi olarak kurulurlar. Krizin özelliğine göre ilgili tüm kuruluşlar burada temsil edilir. Yetki ve görevlerin açık olduğu bu ekiplerin sekretaryasını da krizle en fazla ilgili kuruluş yürütür. (Filiz, 2007:93-94):

Ülkemizdeki kriz yönetim örgütlenmesi merkez ve taşra yer alan kriz merkezleri eliyle yürütülür. Dolayısıyla kamu yönetimimizde kriz yönetimi örgütlenmesi ikinci tür örgütlenme yapısına uymaktadır.

Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde kriz ve afet yönetimine yönelik farklı yapılar oluşturulmuş, değişik kamu kurum ve kuruluşları ile bazı dernek ve vakıflara kriz ve afet yönetimi ile ilgili görevler verilmiştir. Fakat bu günkü kriz ve afet yönetimi mevzuatımıza ve buna dayanılarak oluşturulan örgütlenme yapısına bakıldığında kriz yönetimi ve afet kaynaklı kriz yönetimi örgütlenmemiz iki ana kuruluş şeklinde belirmektedir. Bunlardan ilki Bakanlar Kurulunun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Kararı ile çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’ne dayanılarak kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, diğeri ise 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a dayanılarak kurulan Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’dır.

Ancak, 5902 sayılı Kanun ile kriz ve afet yönetim sistemimizde hem afet yönetimi anlayışında bir değişikliğe hem de örgütsel anlamda farklı bir yapılanmaya gidilmiştir.

### **3.2.1. 5902 Sayılı Kanun Öncesi Ülkemizdeki Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanma**

Ülkemiz afet yönetim sisteminin temel yasal dayanağı günün değişen koşulları neticesinde bazı değişikliklere uğramasına karşın hala yürürlükte olan 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu’dur.

Bu kanunlar ve bunlara dayanılarak çıkarılan diğer tüzük, yönetmelik gibi mevzuata bakıldığında ülkemiz afet yönetim sisteminin merkezi ve hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu yapıda görev yetki ve sorumluluklar afetin büyüklüğüne bağlı olarak ilçe, il ve merkezi otoriteler olmak üzere aşağıdan yukarıya doğru dağıtılmıştır. (JICA, 2004:10)

Bu dönemde afet yönetimi ile ilgili mevzuat dikkate alındığında bir, çok başlılığın yaşandığı görülmektedir. Bir afet meydana geldiğinde en az üç bazen de daha fazla bakanlığın yetki, görev ve sorumluluk hali ortaya çıkmakta; bu çok başlı ve karmaşık hukuki yapı afetin büyüklüğüne göre devletin değişik kademelerinin etkisiyle hiyerarşik ve merkezi bir afet yönetim sisteminin doğmasına neden olmaktadır. (Öztürk, 2003:45-48)



Afet yönetimi sistemindeki bu çok başlı ve karmaşık hukuki yapı teşkilatlanma açısından ise temelde ikiye ayrılır: merkezi örgütlenme ve taşra örgütlenmesi. (Gülkan vd., 2005:23)

### **3.2.1.1. Merkez Örgütlenmesi**

5902 sayılı Yasa öncesi merkez örgütlenmenin ana örgütlenmesi Bakanlar Kurulu'nun 88/12777 sayılı kararı ile çıkarılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 51. maddesi ile kurulması öngörülen Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'dur. Ancak Bakanlar Kurulu'nun 96/8716 sayılı kararı ile çıkarılan ve 1997 yılında yürürlüğe giren Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği merkezi düzeyde farklı bir yapılanma esasını beraberinde getirmiştir. (Aktel, 2010:171)

Fakat bu yönetmeliğin en önemli özelliği sadece afet kaynaklı krizleri değil tüm kriz hallerini topyekûn düzenlemesidir. Dolayısıyla yönetmelikle birlikte ortaya çıkan yapılanma sadece afet yönetimi ile ilgili olmayıp sebebi ne olursa olsun tüm kriz hallerini kapsamaktadır. Bu bakımdan yönetmelik ayrı bir nitelik ve önem taşımaktadır. Dolayısıyla yönetmeliğin 5. maddesinde kriz yönetimini gerektiren haller sayıldıktan sonra 6. maddede krizin durumuna göre farklı düzeylerde örgütlenme biçimlerine geçilebileceği belirtilmiştir.

Bu dönemde mevcut son duruma bakıldığında merkezi örgütlenmenin Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Müdürlüğü'nden oluşan karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. (Aktel, 2010:171)

#### **3.2.1.1.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu**

7269 sayılı Kanuna dayanılarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun 88/12777 sayılı kararı uyarınca çıkarılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 51. maddesi uyarınca merkezde, genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde, koordinasyonu sağlamak için oluşturulan bir kuruldur.

Kurul Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında ilgili bakanlıkların müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya

Müdüründen oluşur. Gerekli hallerde Genel Kurmay Başkanlığı'nın temsilcisi de kurula katılabilir. (Madde 51/a)

Başbakanlıkla koordinasyon içerisinde çalışan kurul afet hallerinde bu bölgelerdeki ihtiyaçların giderilmesi ve sorunların çözülmesi için kararlar alır ve iç ve dış yardımların koordinasyonunu sağlar. İlgili bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların takviye ve destek plan ve programlarının uygulanmasını takip eder. (Madde 51/b)

Kurul büyük afetler meydana geldiğinde başkanın çağrısı üzerine onun belirleyeceği bir yerde toplanır ve kararlarını oy çokluğuyla alır.(Madde 51/c) Eğer tabii afetler nedeniyle olağan üstü hal ilan edilirse koordinasyon görevini Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonu'na bırakır. (Madde 53)

### **3.2.1.1.2. Afet İşleri Genel Müdürlüğü**

Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev ve sorumluluklarını belirleyen yasal dayanaklar 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ve 1983 yılında yürürlüğe giren 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnamedir.

Müdürlük ilk önce 1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı'nda Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı'na bağlı olarak kurulan “deprem bürosu”, 1955'te “Deprem-Seyelan-Yangın Şubesi (DE-SEYA)” ne dönüştürülmüş, 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte bu bakanlığa bağlanmıştır. 7269 sayılı yasanın çıkması ile beraber söz konusu şube kaldırılmış, yine bu bakanlığın Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü'nde “Afet İşleri Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur. 1964 yılında ise bakanlık içinde müstakil bir genel müdürlük şeklinde örgütlenmiş ve 1965 yılında ismi “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir. (Geray, 1977:105)

Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün, afet öncesi, afet anı ve afet sonrası şeklinde bölümlendirilebilecek görevleri arasında afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla alınması gereken tedbirleri araştırmak ve bu konuda gerekli temel ihtiyaçlarla, politikaları belirlemek; afet zararlarının azaltılması amacıyla ulusal ve uluslararası işbirliğini ve plan ve projeleri oluşturmak; afet anında acil yardım ve koordinasyonu sağlamak; valiliklerce hazırlanan acil yardım ve kurtarma

planlarının denetimini ve uygulanmasını sağlamak; deprem zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalar yapmak sayılabilir. (TBMM Araştırma Komisyonu Raporu, 1997:15-16)

Müdürlük çalışmalarını afete uğrayan bölgelerde geçici olarak kurulan “İnşaat Amirlikleri” ile illerde Bayındırlık İl Müdürlükleri bünyesinde görev yapan “Afet Büroları” eliyle yürütür. Bu görevleri yürütürken yararlandığı mali kaynak ise 7269 sayılı Kanunun 33. Maddesi uyarınca teşkil edilen “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)

### **3.2.1.1.3 Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

Ülkemizde sivil savunma hizmetlerinin temelleri 1958 tarih ve 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu” ile atılmıştır. Kanun 1. maddede sivil savunma hizmetini açıkladıktan sonra 3. ve 5. Maddelerinde bu hizmeti yerine getirmek için İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir teşkilatlanmaya gidilmesini öngörmüştür. Dolayısıyla Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün teşkilat, görev yetki ve sorumlulukları 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile belirlenmiştir. Bununla birlikte Sivil Savunma Müdürlüğü’ne afet hizmetleri ile ilgili olarak 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ve Bakanlar Kurulu’nun 88/12777 sayılı kararı ile çıkarılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile de çeşitli görevler verilmiştir.

Merkez ve taşra örgütlenmesi olarak yapılan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkezde Genel Müdür ve yardımcıları ile beraber Arama Kurtarma ve Harekât Dairesi, Plan ve Teknik İşler Dairesi, Teşkilat ve Eğitim Dairesi, Donatım ve Mali İşler Dairesi, Savunma Sekreterliği Dairesi ile bu daireler altındaki şubeler ve Sivil Savunma Koleji’nden oluşmaktadır. Taşrada ise il ve ilçelerde Sivil Savunma Müdürlükleri, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında Sivil Savunma Uzmanlıkları aracılığıyla yürütmektedir. (JİCA, 2004:72-73)

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün görevleri ise sivil savunma hizmetlerinin yurt düzeyinde teşkilatlanmasını sağlamak; her türlü silahsız koruyucu

ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım hizmetlerini planlamak ve yürütmek; sivil savunma personelini eğitmek ve halka sivil savunma bilgileri vermek; afetlerde kurtarma, ilk yardım, acil iaşe ve geçici barınma hizmetleri vermek; düşman saldırılarına karşı halkın önceden uyarılması için erken haber alma, uyarı ve alarm sistemlerini kurmak ve işletmek olarak sayılabilir. (Gülkan vd. 2005:30)

1999 Marmara depremi ise sivil savunma konusunda bir yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkarmış ve buna yönelik olarak 08.10.1999 tarih ve 586 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” (RG. 27.12.1999 tarih ve 23919 sayı) ile on bir ilde (Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van) sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kurulmuştur. Bu ekiplerin kuruluş görev ve çalışma esasları ise 21.07.2000 tarih ve 24116 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” ile belirlenmiştir.

#### **3.2.1.1.4. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü**

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü 1999 Marmara depreminden sonra deprem zararlarının en kısa sürede giderilmesi ve Dünya Bankası’ndan depreme ilişkin harcamaların finansmanı amacıyla kredi sağlanmasına yönelik ikraz anlaşması (RG. 05.12.1999 tarih ve 23897 sayı) çerçevesinde oluşturulan Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi kapsamında 15.11.1999 tarih ve 583 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” adı altında kurulmuş daha sonra 18.05.2000 tarih ve 600 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin 4. Maddesi ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” halini almıştır.

Kanun Hükmünde Kararname ile Müdürlüğe, acil durum yönetiminin etkin şekilde sağlanması için kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasının sağlanması ve çalışma esaslarının belirlenmesi; acil durum yönetimini gerektirecek olayların önlenmesi ve zararların azaltılmasını

sağlayacak önlemlerin alınması ve planlamanın yapılması; acil duruma geçilen hallerde kamu ve özel sektör kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması gibi görevler verilmiştir. (Madde 3)

Bu Müdürlüğün kuruluş amacı 1. maddeden de anlaşılacağı üzere mevcut afet yönetim sistemimizdeki çok başlılığa ve koordinasyon eksikliğine son vermektir. Akdağ (2002:63)'a göre, Marmara depremi ile ortaya çıkan afet yönetimi anlayışımızdaki sorunlara çözüm olarak yeni bir anlayış oluşturmayı amaçlayan bu Kanun Hükmünde Kararname, Dünya Bankası'nın teşviki ile kurulması ve kriz yönetim sistemimizin analizinin sonucu ortaya çıkmamış olması nedeniyle bu alandaki birçok kuruluş ile beraber çözüm olmaktan çok daha fazla sorun oluşturan bir yapı haline gelmiştir.

### **3.2.1.1.5. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi**

30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen ve 09.01.1997 tarih ve 22872 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren “ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği”ne dayanılarak kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi krizin boyutuna ve türüne göre oluşturulan, geçici süre ile görev yapan en üst düzeydeki karar ve koordinasyon organıdır.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin asli görevleri 1. maddede, kriz sürecini milli menfaatler doğrultusunda sona erdirilmesi amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetleri yönlendirmek ve bu sürecin yönetiminde yer alan, Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlayarak krizin en az zararla atlatılmasını sağlamak olarak sayılmıştır.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi; krizle ilgili hususları çözümlenmek ve krizi sona erdirmek üzere Başbakanlık sorumluluğunda Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde teşkil eder (Madde 4).

Yönetmelik 6. maddesinde kriz yönetiminin esaslarını; kriz durumlarının zamanında teşhisi, kriz durumlarında takip edilecek usullerin önceden tespiti, işler olarak muhafazası ve kriz tedbirlerinin gecikmeden uygulamaya konması olarak belirlemiştir. Merkezin çalışma esası ise kriz emarelerinin belirlenmesi ve başlaması ile birlikte ilgili organlardan birinin (MGK, Bakanlar Kurulu, ilgili Bakanlar, MGK

Genel Sekreteri ve Başbakanlık Müsteşarı) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile faaliyete geçme şeklindedir.

Başbakanlık kriz Yönetim Merkezi, Kriz Koordinasyon Kurulu, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu ve Sekretarya'dan oluşmaktadır. (Madde 7)

Yönetmeliğin 8. maddesi Kriz Koordinasyon Kurulu'nun kuruluş ve görevlerini düzenlemektedir. Buna göre; Başbakan veya yetki vereceği bir Devlet Bakanı başkanlığında krizin kaynağına göre ilgili devlet bakanları, bakanlar, Genel Kurmay Başkanı veya temsilcisi, MGK Genel Sekreteri ile ihtiyaç duyulan müsteşar ve başkanlardan oluşan ve kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldur. MGK Genel sekreteri ise kurulun çalışmalarında koordinatör olarak görev yapar. Kurulun görevleri, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'ndan gelen bilgi ve önerileri değerlendirmek ve bu değerlendirmeler sonucunda kararlar almak, krizin durumuna göre il ve ilçelerde "Kriz Merkezleri" kurulmasına ve krizden etkilenen bölgede (muhtemel kriz alanında) merkezden görevlendireceği personel ile "Bölge Kriz Yönetim Merkezi"nin kurulmasına karar vermek, gerekli hallerde Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali ilan edilmesini teklif etmek ve bazı özel durumlarda Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nu yetkilendirmektir.

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nun kuruluş ve görevleri ise Yönetmeliğin 9. maddesi ile düzenlenmiştir: Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krizin kaynağına göre ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların müsteşar ve başkanları ile Genel Kurmay Başkanlığı temsilcisi ve MGK Genel Sekreter Başyardımcısından oluşur ve krizin şiddetine göre Koordinatör'ün teklifi, Kurul'un kararı ile uygun görülecek aralıklarda toplanır.

Kurul, kriz yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması ve milli menfaatler doğrultusunda yönlendirilmesi için Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından verilen yetkiler çerçevesinde, krize ilişkin bilgi ve haberleri değerlendirir ve alınacak önlemleri belirlemek, kamu kaynaklarından temin edilecek araç, gereç, personel ve diğer imkânlarının hizmete tahsisini yönetmek, lüzumlu hallerde Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali ilan edilmesini Kriz Koordinasyon Kurulu'na teklif etmek gibi teknik ve bürokratik çalışmaları yürütür. (Madde 9)

Yönetmeliğin 10. maddesine göre Sekretarya, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında, krizin türüne göre Afet ve Acil Durum Yönetimi

Başkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Bakanlıklar ve ilgili kurum ve kuruluşların yetkili ve uzman temsilcilerinden oluşur. Sekretaryanın görevleri ise normal durumlardaki görevleri ve kriz durumundaki görevleri olmak üzere ikiye ayrılır:

Normal durumlarda, raporlar hazırlamak, kriz yönetimi ile ilgili mevzuatı takip etmek, kriz merkezlerini denetlemek, kriz merkezlerinde görev alacak personelin eğitilmesi ve muhabere şebekelerinin denenmesi için planlar ve tatbikatlar yapmak gibi görevlerini çekirdek kadro ile yerine getirir. (Madde 10/b-1)

Kriz durumunda ise, krizle ilgili iç ve dış kaynaklardan gelen bilgileri toplar, kriz konusundaki uygulamaları; takip eder ve yapacağı değerlendirme sonuçlarına göre yeni planlar hazırlar, kriz durumlarında ihtiyaç halinde bilgilendirme çalışmaları yapar ve koordinasyon faaliyetlerine yardımcı olur, idari ve sosyal hizmetleri yerine getirir, gerekli hallerde yurt içi veya yurt dışı kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliği sağlar ve üst kurulların vereceği diğer görevleri yerine getirir. (Madde 10/b-2)

Yine 10. maddeye göre Sekretarya'nın çalışma düzeni, her türlü bilgi ve iletişim teknolojileri aracı ile donatılarak bu araçlarla elde ettiği bilgileri işleyebilecek nitelikte uzman personelin görevlendirilmesi şeklindedir.

Yönetmelikle ayrıca Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerde kriz merkezleri (Madde 11) ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin kriz bölgesindeki ünitesi olarak, bölgedeki uygulamaları takip ve kontrol edecek, birimler arası hizmetlerin koordinasyonunu sağlayacak Bölge Kriz yönetim Merkezleri oluşturulması öngörülmüştür. (Madde 12)

30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ülkemiz kriz yönetimi yapılanmasını afet yönetimi odaklı olmaktan çıkarıp, kaynağına bakılmaksızın tüm kriz hallerinin etkin bir şekilde yönetilmesini amaçlayan bir anlayışa sahiptir. Bu açıdan ülkemiz mevzuatında doğrudan kriz yönetimi ile ilgili ilk yasal düzenlemedir.

### **3.2.1.2. Taşra Örgütlenmesi**

Kriz ve afet yönetiminin taşra örgütlenmesinde iki mevzuat ve bu mevzuatlara dayanılarak oluşturulan iki farklı yapı bulunmaktadır: Bunlardan ilki 12777 sayılı Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ve bu yönetmeliğe göre oluşturulan örgütlenme; ikincisi ise 8716 sayılı

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ve bu yönetmeliğe göre oluşturulan örgütlenmedir.

### **3.2.1.2.1. 12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik İle Oluşturulan Yapılanma**

Yerel yönetimlerin afet yönetimine ilişkin teşkilatlanmalarının esasları 88/1277 sayılı “Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesine göre genel hayatı etkileyen afetlerden hemen sonra acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere illerde valinin başkanlığında “İl Kurtarma ve Yardım Komitesi”, ilçelerde ise kaymakam başkanlığında “İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi” kurulması ön görülmüştür.

İl Kurtarma ve Yardım Komitesi vali veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında Belediye Başkanı, İl Jandarma Alay Komutanı, Emniyet Müdürü, Sivil Savunma Müdürü, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü, Tarım Bakanlığı İl Müdürü, Kızılay Temsilcisi ve mahallin en büyük askeri birlik temsilcisinden oluşur. (Madde 14/a)

Bu komitenin görevleri ise; İl acil yardım planlarının yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak, ilçelere ait planları inceleyerek valinin onayına sunmak, yapılacak yardımın prensiplerini tespit etmek ve belirlenen ihtiyaçların teminini sağlamak, acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, acil yardım çalışmalarının öncelik sırasına göre yapılmasını sağlamak, yapılan çalışmalar ile uygulama sonuçlarını değerlendirmek, hizmet gruplarını göreve çağırmak, gerekli kararları almak ve uygulanmasını sağlamak, planda öngörülen teşkilatı kurmak ve burada görev alacakları tespit ederek kendilerine duyurmak ve eğitim ve tatbikatlar düzenleyerek grupların hizmete hazır olmalarını sağlamak olarak sayılabilir. (Madde 14/b)

İlçelerde ise kaymakamların başkanlığında Belediye Başkanı, İlçe Jandarma Komutanı, Emniyet Amiri, İlçe Sivil Savunma Müdürü, İlçe Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü Temsilcisi, ilçedeki sağlık kuruluşlarından kaymakamca belirlenecek birinin amiri, Kızılay Başkanı ve mahallin en büyük askeri birlik temsilcisinden oluşur. (Madde 46/a)



Bu komitenin görevleri ise 46/b maddesinde il kurtarma ve yardım komitesinin görevleri ve çalışma esasları dikkate alınıp, kaymakamlıkça tespit edilerek ilçe afet planlarında tatbiki şekilde belirtilmiştir.

Ayrıca yönetmeliğin 15. maddesinde il ve ilçe kurtarma ve yardım komitelerinin çalışmalarını koordine etmek ve eşgüdümü sağlamak için Bayındırlık ve İskân Müdürlüklerinde “İl Afet Bürosu” kurulması öngörülmüştür.

### **3.2.1.2.2. 8716 Sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği İle Oluşturulan Yapılanma**

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ise 11. ve 12. maddelerinde “Kriz Merkezleri” ve “Bölge Kriz Yönetim Merkezleri” olmak üzere farklı bir yerel örgütlenme öngörmüştür.

Kriz merkezleri, Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerden en üst düzey yöneticilerin başkanlığında kurulur. İl ve ilçelerde var ise ilgili kuruluş amirleri de Kriz Merkezi'ne dâhil edilir. Görevleri arasında krizle ilgili durumları izlemek ve değerlendirmek ve bu değerlendirmenin sonuçlarına göre kararlar almak ve uygulamak, sorumluluk alanındaki ihtiyaçları belirlemek ve imkân dâhilindeki ihtiyaçları karşılamak, birimler arası koordinasyonu sağlamak yer alır. (Madde 11)

12. maddede ise Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin kriz bölgesindeki ünitesi olarak, bölgedeki uygulamaları takip ve kontrol edecek, birimler arası hizmetlerin koordinasyonunu sağlayacak, problemlerin çözümlenmesinde ve merkezden yapılan yardım ve desteğin zamanında ve yerinde kullanılmasında mülki amirlere yardımcı olacak, merkezden görevlendirilecek personel ile oluşan Bölge Kriz Yönetim Merkezleri düzenlenmiştir.

Bu yönetmeliğin 15. maddesine göre de Genel Kurmay Başkanlığı, bakanlıklar ve ilgili kurumlar kriz merkezleri yönergelerini hazırlamak ve bunu ast birimlere yayınlamakla yükümlüdür.

Yönetmelikle ilk kez kriz hallerinde yerel örgütlenme kapsamında bölgesel örgütlenmeye de yer verilmiş, yerel düzeyde koordinasyonu sağlayacak bölgesel bir düzenleme yoluna ilk defa gidilmiştir. (Yılmaz, 2003:111) Ayrıca mülki idare amirlerinin de kriz yönetimindeki görev ve sorumlulukları artırılarak daha çağdaş bir kriz yönetim anlayışının benimsendiği görülmektedir.

### **3.2.2. 5902 Sayılı Kanun İle Getirilen Yeni Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanma**

29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesi ile gerek afet yönetimi anlayışı gerekse örgütlenme açısından yeni bir döneme girildiği söylenebilir. Bu husus 1. maddede kanunun afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli önlemlerin alınması ve afet ve acil durum olaylarının öncesinde, sırasında ve sonrasında yapılacak tüm çalışmalar ile bu çalışmaları yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması hususlarını kapsadığı belirtilerek, açıkça vurgulanmıştır.

Bu kanunla kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nü kaldırarak bu kuruluşların görevlerini kendi bünyesinde toplamıştır. Böylece ülkemizde, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ile birlikte kriz ve afet yönetiminden sorumlu iki kurumdan biri haline gelmiştir.

#### **3.2.2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı**

Başkanlığın örgütlenmesi merkez ve taşra olarak ikiye ayrılabilir.

##### **3.2.2.1.1. Merkez Örgütlenmesi**

Merkez örgütlenmesi Başkanlık örgütü yanında kurullar şeklinde oluşmuştur. Bu kurullar Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma kuruludur.

Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, afet ve acil durumlarla ilgili olarak hazırlanan plan, program ve raporları onaylamakla görevli olup; Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Çevre ve Orman bakanlarından oluşur. Kurul toplantılarına, ilgili bakan, kurum ve kuruluş, sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanlar çağırılabilir. ( Madde 3)

Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ise 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 oluşur. ( Madde 4)

Yasanın 5. maddesinde ise Deprem Danışma Kurulu düzenlenmiştir. Buna göre; depremden korunmak, deprem zararlarını azaltmak, deprem sonrası yapılacak faaliyetler hakkında öneriler sunmak ve depremle ilgili araştırmalar için politikaları ve öncelikleri belirlemek amacıyla Başkanın başkanlığında, Bayındırlık ve İskân 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 oluşur. Diğer afet türlerine yönelik olarak da Bakanlar Kurulu kararı ile afet danışma kurulları kurulabilir. (Madde 5)

Başkanlık teşkilatı, Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı, Müdahale Dairesi Başkanlığı, İyileştirme Dairesi Başkanlığı, Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı, Deprem Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı birimlerinden oluşmaktadır. (Madde 6)

Başkan örgütün en üst amiridir ve Başbakana karşı sorumludur. Görevi ise, genel olarak, örgütün çalışmalarını koordine etmektir. (Madde 7)

Diğer dairelerin görevleri ise, ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak; zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek; afet ve acil durumlar hakkında halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yapmak;

her türlü bilgi, haberleşme, tahmin ve erken uyarı sistemlerini kurmak ve işletmek; 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; kamu kurum ve kuruluşları ile illerde afet ve acil durum yönetimi merkezlerinin açılması ve yönetilmesini sağlamak; itfaiye, arama ve kurtarma hizmeti veren kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak; gönüllü itfaiye ile arama ve kurtarma hizmetlerini düzenlemek ve teşvik etmek; yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla görev alanına giren konularda işbirliği yapmak; afet ve acil durum sonrası hayatın normale dönmesini sağlayıcı tedbirleri almak; 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; her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek; kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda sivil savunma hizmetlerini planlamak, uygulamak ve denetlemek; depreme hazırlık, müdahale, deprem riski yönetimi; depremle ilgili hizmetlerin yürütülmesi ve tüm afet ve acil durum ile ilgili konularda yönetsel işlerin yürütülmesi olarak sayılabilir. (Madde 8-9-10-11- 12-13)

### **3.2.2.1.2. Taşra Örgütlenmesi**

Başkanlığın taşra örgütlenmesi ise İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ve Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri'nden oluşmaktadır.

Kanunun 18. maddesinin birinci fıkrasına göre illerde, il özel idaresi bünyesinde, valiye bağlı kurulan bu müdürlüklerin sevk ve idaresinden vali sorumludur. Müdürlüklerin harcamaları, il özel idarelerinin bütçelerine bu amaçla konulacak ödenekten yapılır. Harcamalarda, İl Özel İdaresi Kanununda il genel meclisi ve il encümenine verilen yetkiler vali tarafından kullanılır. Müdürlüklerin personel harcamaları ve personel ile ilgili diğer harcamaları Başkanlık bütçesinden karşılanır. Afet ve acil durum il müdürü ile diğer personelin ataması vali tarafından yapılır.

Bu müdürlüklerin görevleri, ilin afet ve acil durum tehlike ve risklerini belirlemek; afet ve acil durum önleme ve müdahale il planlarını, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon içinde yapmak ve uygulamak; afet ve acil durumlara ilişkin eğitim faaliyetlerini yapmak veya yaptırmak; sivil toplum kuruluşları ile gönüllü kişilerin afet ve acil durum yönetimi ile ilgili akreditasyonunu yapmak ve belgelendirmek; il ve ilçe düzeyinde sivil savunma planlarını hazırlamak ve uygulamak; ilgili mevzuatta yer alan seferberlik ve savaş hazırlıkları ile sivil savunma hizmetlerine ilişkin görevleri ilde yerine getirmek olarak sayılabilir. (Madde 18/2)

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri bu yasa ile yeni düzenlenen bir örgütlenme olmayıp, 1999 yılında çıkarılan 586 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulmuştur. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’ne bağlı bulunan bu birlikler Genel Müdürlüğün 5902 sayılı yasa ile kaldırılması nedeniyle Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın bünyesine dâhil olmuşlardır.

Başkanlık tarafından birlik müdürlüklerinin görev yerlerinin değiştirilmesi halinde, personel kadro ve pozisyonları ile birlikte yeni görev yerlerinin bulunduğu ilin il özel idaresine devredilmiş sayılır. Müdürlükler görev yaptıkları ilin valisi emrinde çalışır. (Madde 19)

### **3.2.3. Ülkemiz Kriz ve Afet Yönetiminde Türkiye Kızılay Derneği’nin Yeri**

Savaş alanında yaralanan ya da hastalanan askerlere hiçbir ayırım gözetmeksizin yardım etmek arzusundan doğan dernek, ilk olarak 11.06.1868 tarihinde "Mecruhin ve Mardayı Askeriyeye İmdat ve Muavenet Cemiyeti (Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti)" adıyla kurulmuş, 14.04.1877'de "Osmanlı Hilaliahmer Cemiyeti", 1923'te Cumhuriyet'in ilanından sonra "Türkiye Hilaliahmer Cemiyeti", 1935'te "Türkiye Kızılay Cemiyeti" ve 1947'de de "Türkiye Kızılay Derneği" adını almıştır. (www.kızılay.org.tr, 21.10.2010)

Derneğin 19.02.2009 tarih ve 27146 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü”nün 6. maddesinde Kızılay’ın amacının her koşulda, her yer ve zamanda, hiçbir ayırım yapmaksızın ve her ne sebeple ortaya çıkarsa çıksın, insanların acılarını dindirmek, korunmasız insanlara yardım etmek, insan hayatını ve sağlığını koruyarak onun kişiliğine saygı gösterilmesini sağlamak

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

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

Bu görevlerinin yanında derneğe, Bakanlar Kurulu'nun 01.04.1988 tarih ve 88/12777 sayılı kararı ile çıkarılan "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" ile görevler de verilmiştir. Afet sonrası yardım barınma, sağlık, yiyecek ve tıbbi malzeme sağlanması ve diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılması olarak özetlenebilecek bu görevler Yönetmeliğin 69. maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca derneğin, Bakanlar Kurulunun 30.09.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Kararı ile çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'nin 9. maddesi ile Kriz Değerlendirme ve Takip Kuruluna da katılımı sağlanmıştır. Bunun yanında 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesi ile Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu'nda ve 5. maddesi ile de Deprem Danışma Kurulu'nda yer alması öngörülmüştür.

Her ne kadar bir kamu kuruluşu olmasa da Türkiye Kızılay Derneği özellikle afet sonrası yapılan çalışmalarda önemli görevler üstlenmektedir. 1999 Marmara depremi ile bu kurumda da bazı sıkıntılar ortaya çıkmış ve kurum bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Ancak genel tablo göz önüne alındığında Türkiye Kızılay Derneği afet yönetim sistemimizin en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3.2.4. 5902 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışı ve Yapılanmasının Karşılaştırılması**

Ülkemizde 1999 Marmara depremine kadar olan süreçte genel afet kaynaklı krizlerin yönetiminde ve yapılanmasında düzenlemeler yapma hususundaki genel

anlayış afetler meydana geldikten sonra gündeme gelmiş ve afet sonrasında tartışmalı ve stresli ortamında acele çözümler üretilme yönünde olmuştur. Bu nedenle mevzuat ve kurumsal yapılanmamız bir sistem yaklaşımı içerisinde mevcut sorunların kalıcı ve rasyonel çözümüne yönelik değil mevcut afet durumuna yönelik güncel çözümler üretme şeklinde gelişmiştir. Bu yaklaşım neticesinde her afet sonrası, yeni mevzuat ve kurumsal yapılanmalar ortaya çıkmış bu ise mevcut afet yönetim sistemimizi çok başlı hale getirmiştir. (Ergünay, 2008:97)

Afet yönetim sistemimizin temelini oluşturan 15.05.1959 tarih ve 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” yürürlüğe girdiği tarihte, döneminin uluslararası alanda en çağdaş ve kapsamlı afet kanunu olarak kabul edilmiş ve birçok ülke tarafından da örnek alınmıştır. Ne var ki, zamanla bu yasaya dayalı olarak yürütülen afet yönetimi çalışmalarının temel stratejisi afet sonrası yürütülen çalışmalara odaklanmıştır. Yasanın bir diğer özelliği de sadece doğal nedenlerden kaynaklanan afetlere vurgu yapması, teknolojik kaynaklı afetlere gerekli önemi vermemiş olmasıdır. Yasanın 4. maddesi uyarınca afet planlaması il ve ilçe düzeyinde tutulmuş, bölgesel ve ulusal düzeydeki aktörler dikkate alınmamıştır. 7269 sayılı yasaya dayanılarak çıkarılan afet yönetimi ile ilgili mevzuatta afet yönetiminden sorumlu kuruluş Afet İşleri Genel Müdürlüğü olarak görülse de çok sayıda kurumun bu alanda yetkili ve görevli olduğu parçalı yapı en temel sorunlardan birini oluşturmuştur. (TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası, 2005)

Dolayısıyla bu dönemde afet yönetim sistemimizdeki anlayışın ve yapılanmanın afet sonrası döneme odaklı, yara sarma ve mevcut zararların giderilmesi yönünde geliştiği; örgütlenme konusunda bir karmaşanın var olduğu ve afet yönetimi ile ilgili etkili bir ulusal strateji geliştirecek kurumun bulunmadığı, yani çağdaş bir afet yönetim sisteminden uzak olduğu görülmektedir. (Uluğ, 2009:15-16)

1999 Marmara depreminde ise bu karmaşık yasal ve idari yapının getirdiği birçok olumsuzluk yaşanmış ve bu olumsuzlukların giderilmesi ve gerekli yasal düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası” çıkarılmıştır. Bu yetki yasasına dayanılarak, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve

ulusal deprem konseyi gibi birimlerin oluşturulması, zorunlu deprem sigortası ve yeni bir yapı denetimi uygulama yönetmeliğinin çıkarılması, Dünya Bankası ve diğer uluslar arası örgütlerle işbirliğine gidilmesi gibi birçok alanda mevzuat değişikliğine gidilmiştir. (Akdağ, 2002: 33-39)

Ancak 1999 Marmara depreminden sonra afet yönetimi konusunda atılan en önemli adım 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”dur. Bu kanun kriz ve afet yönetim sistemimizdeki anlayış ve örgütlenme konusunda yaşanan değişimin en somut göstergesidir.

17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”a bakıldığında, ilk gözlemlenen, kamu yönetimimizde dağınık bir şekilde örgütlenen afet yönetimi teşkilatlanmasını tek bir çatı altında toplama çabası olduğudur. Kanun bu amaçla kamu yönetimi örgütümüzde kriz ve afet yönetimi ile ilgili ana kuruluşlar olan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nü kaldırarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı çatısı altında toplamıştır.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı’nın ulusal basına verdiği bildiri de yasa ile afet yönetiminin tüm paydaşlarının olabildiğince sürece dâhil edilmesini, merkezde gerçekleştirilen faaliyetlerin tek bir çatı altında toplanmasını ve yerel yönetimlerin afet yönetimindeki rollerinin artırılmasının hedeflendiğini belirtmiştir. (Doğan Haber Ajansı, 17.12.2009)

Bu yolla Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, kriz ve afet yönetimi konusunda, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ile beraber iki ana kurumdan birisi haline gelmiştir.

Bu kapsamda Kanunun 24. maddesinde “...diğer mevzuatta bu Kanun kapsamına giren konularla ilgili olarak Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atıflar ile Başkanlığın görev alanına giren konularda, Başbakanlığa, İçişleri Bakanlığına veya Bayındırlık ve İskân Bakanlığına yapılmış olan atıflar, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve ilgisine göre İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerine yapılmış sayılır” hükmünü getirmiştir.



Kurullar şeklinde örgütlenen Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı başbakanlık örgütlenmesinden ayrı olarak bakanlıkları da sürece dâhil etmektedir. Kanun afet yönetiminde yer alan aktörleri daha geniş bir perspektifle ele almış ve bu sürece üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşları da dâhil etmiştir. (Madde 14-15-16)

Başkanlık örgütünün ise afet yönetim sürecine paralel olarak planlama ve zarar azaltma, müdahale, iyileştirme, sivil savunma, deprem ve yönetim hizmetleri dairelerinden oluşturulması (Madde 6), çağdaş bir afet yönetim anlayışı ve sistemine yaklaşım istendiğinin göstergesidir.

Bunun yanında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı taşra örgütlenmesinde valilere önemli görevler yüklenmekte, valiler ilçeleri de kapsayacak şekilde ilin afet yönetiminin koordinasyonundan sorumlu tutulmaktadırlar. (Aktel, 2010:177)

5902 sayılı Kanun, özellikle afet yönetimi konusundaki çok merkezliliğin önüne geçmek istemiş ve bu konuda düzenlemelere gitmiştir. Ancak topyekûn kriz yönetimi ile ilgili bir düzenleme getirmediği gibi özellikle Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ile getirilen yeni kriz yönetimi anlayışı ile örtüşüp örtüşmediği de tartışma konusudur.

İdarenin yapısını belirleyen genel ve soyut hukuk kuralları hiyerarşik bir düzen içinde bulunurlar. Altta bulunan kurallar üsttekilere uygun olmak zorundadır. (Gözübüyük ve Tan, 1998:25) Bir hukuk düzeninde var olan yazılı hukuk kurallarının dağınık ya da rastgele halde bulunmayıp, bir astlık üstlük ilişkisi içerisinde olmalarına ve alt basamakta yer alan bir kuralın geçerliliğini üst basamakta yer alan bir kuraldan almasına “normlar hiyerarşisi” denir. (Gözler, 2006:14)

Kriz yönetimi açısından Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ile 5902 sayılı Kanun arasında “normlar hiyerarşisi” alanında bir aykırılık görülmektedir. Çünkü afet ve acil durum yönetimi normlar hiyerarşisine göre üstte olan bir yasa tarafından düzenlenirken, afet ve acil durum yönetimini de kapsayan kriz yönetimi bu hiyerarşiye göre altta olan bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Özetlemek gerekirse, 5902 sayılı Kanun henüz yeni bir yasa olup uygulamada nasıl sonuçlar doğuracağı belli değildir. Bununla birlikte Kanun ile afet yönetiminin daha da merkezileştirilmesi, taşra örgütüne verilen görevlerin ülkemizdeki yerel

yönetim yapılanması da göz önüne alındığında işler olup olmayacağı, sivil toplum kuruluşları özel ve uluslararası kuruluşların afet yönetimi çerçevesinde yerinin ne olacağı net olmaması, daire başkanlıklarının teşkilatlanmasının muğlâklığı, gibi konular önemli tartışma noktalarıdır. (Aktel 2010:177-179; Hayata Destek Derneği, <http://www.hayatadestek.org/library/CalistayRaporu.pdf> , 01.11.2010)

### **3.3. Türk Kamu Yönetiminde Kriz ve Afet Yönetim Sistemindeki Temel Sorunlar**

Ülkemiz tarihi boyunca değişik kaynaklı afetlere maruz kalmış ve bu afetlerin çözümü kimi zaman fermanlarla kimi zaman ise çıkarılan kanunlarla sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak tarihi süreçte oluşturulan afet yönetim sistemimizin sorunları olduğu özellikle 1999 Marmara depremi ile beraber iyiden iyiye açığa çıkmıştır. Marmara depreminden sonra yapılan çalışmalar neticesinde bu sorunlar giderilmeye çalışılsa da bu konuda istenilen noktaya geldiğini söylemek mümkün değildir. Bu bağlamda ülkemiz kriz ve afet yönetiminin başlıca sorun alanları kriz ve afet yönetim anlayışından kaynaklanan sorunlar, mevzuattan kaynaklanan sorunlar, örgütlenmeden kaynaklanan sorunlar, kamu yönetimimizin yapısından kaynaklanan sorunlar, mali sorunlar ile eğitim sorunlarıdır.

#### **3.3.1. Kriz ve Afet Yönetimi Anlayışından Kaynaklanan Sorunlar**

Gelişmiş afet sistemine sahip ülkelerin kriz ve afet yönetim anlayışlarını da dikkate aldığımızda çağdaş bir afet yönetiminin, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için afete yol açabilecek tehlike ve risklerin önceden bilinmesi ve bu tehlike ve riskleri muhtemel bir afet olmadan önce önleyecek ve zararlarını en aza indirecek önlemlerin rasyonel yöntemlerle alındığı ve bu süreç içinde bireylerden başlayarak toplumun ve kamu yönetiminin her düzeyine görevler yüklendiği bir anlayış çerçevesinde oluşturulması gerektiği ortaya çıkmaktadır. (Ergünay, 2008:99)

Ülkemiz kriz ve afet yönetim anlayışı ise afet olmadan önce yapılacak çalışmalar ve alınacak önlemlere gerekli önemin verilmesinden daha çok afetler meydana geldikten sonra iyileştirme ve yara sarma politikalarına önem verilmesi şeklindedir. Önleme stratejisinden ziyade afet sonrası yardımlara yönelik bu anlayış afet yönetiminin en temel sorunudur. (Öztürk, 2003:48) Çünkü mevcut mevzuat, yapılanma ve uygulamalar temelde yatan bu anlayış çerçevesinde şekillenmektedir.

Kriz ve afet yönetimi anlayışındaki bir diğer sorun ise kriz yönetiminin sadece afetleri kapsayacak şekilde dar bir çerçevede yorumlanmasıdır. (Filiz, 2007:250) Bu durum, mevzuata bakıldığında açıkça görülmektedir. Oysa kriz yönetimi milli güvenlikten ekonomiye, nüfus yapısından kültürel yapıya, siyasal düzenden hukuksal yapıya kadar bir çok alanla yakından ilişkilidir.

Afet yönetimi ise sadece doğal sebeplerden kaynaklanan deprem, yangın, sel, çığ gibi afetlere odaklanmış insan kaynaklı ve teknolojik sebeplerden kaynaklanan afetlere mevzuatta değinilse de gerekli önem verilmemiştir.

### **3.3.2.Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar**

Afet yönetim sistemimizin çok değişik ve farklı mevzuat kaynaklarından beslenmesi karmaşıklığa neden olmaktadır. Bunun yanında afet yönetimi anlayışımızın bir sonucu olarak her afet olayından sonra o afetle ilgili yeni bir mevzuat hükmü getirilmesi bu karmaşıklığı daha da artırmaktadır. Örneğin 1999 Marmara depreminden sonra sadece 2000 yılı sonuna kadar 7 Yasa, 32 Kanun Hükmünde Kararname, 19 Bakanlar Kurulu Kararı ve 8 Yönetmelik (JİCA, 2004:135-136) çıkarılması bunun tipik bir örneğidir.

Bu kadar çok ve farklı alanda mevzuat hükmünün bulunması olası bir afet anında ilgili mevzuatın hükümlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekle beraber, afet yönetiminde görevli birimlerin yetki, görev ve sorumluluk alanlarında da karmaşaya neden olmaktadır. Bu ise afet yönetiminin gereği gibi yerine getirilememesi sonucunu doğurmaktadır. (Şengün, 2007:60)

### **3.3.3. Örgütlenmeden Kaynaklanan Sorunlar**

İlgili mevzuatımız gereği afet yönetim sistemimiz çok başlı bir durum sergilediğinden, görev, yetki ve sorumluluk alanlarında sorunlar yaşanmaktadır. Bu bağlamda, her kurum, mevzuat hükümlerince kendi örgütsel yapısı içinde görevler üstlenmiş bu ise afet yönetimimizde boşluklara ve örtüşmelere neden olarak kurumlar üstü bir amaç olan afetlerin etkin bir şekilde yönetilmesinin gerçekleştirilememesine yol açmıştır. (Akdağ, 2002:293)

5902 sayılı yasa ile bu karmaşıklığa son verilmek istenmiş ancak mevcut yapıda “kriz yönetimi” ve “afet yönetimi” için ayrı örgütsel düzenlemeler öngörüldüğü için bu karmaşık yapı hala devam etmektedir.

Bu karmaşık örgütlenmenin bir diğer neticesi ise afet yönetimimizin merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapıya bürünmesine neden olmasındır. Bunun sonucu olarak afet yönetim sistemimizde merkezi örgütlenme, yerel yönetimler, kamu tüzel kişileri, özel kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve halkın görev, yetki ve sorumlulukları arasında akılcı dengeler, rol ve görev dağılımları yapılamamış etkili ve verimli bir afet yönetim yapısı oluşturulamamıştır. (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2004:9)

### **3.3.4. Kamu Yönetimimizin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar**

Ülkemiz kamu yönetiminin en belirgin özelliği merkeziyetçi, vesayetçi ve katı bir hiyerarşik yapıya sahip olmasıdır. (Saran, 2004:136) Bu yapının doğal sonucu olarak yetki görev ve sorumluluk alanlarında bir dengesizlik ve koordinasyon sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum örgütsel etkililiği de azaltmaktadır. Aynı görev için birden fazla kuruluş yetkilendirildiğinde görev ortada kalmakta, dolayısıyla görevsel etkililik azalmaktadır. Görevlerin dağılımında ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel etkenlerin ve değişkenlerin göz önüne alınmaması çoğu kuruluşta hizmet üretemeyen alt birimlerin oluşmasına neden olmaktadır. (KAYA Projesi 1991:5)

Kamu yönetimimizin mevcut yapısına paralel olarak merkeziyetçi ve hiyerarşik bir şekilde örgütlenen kriz ve afet yönetimi sistemimizde bir “yapamama” sorunundan ziyade bir “yapmama/yapılamama” sorununu ortaya çıkmaktadır. (Yavaş, 2001:125)

Yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör kuruluşlarının ve halkın yönetime katılmasına izin vermeyen bu bürokratik yapı 5902 sayılı yasa ile kırılmak istense de henüz bu konuda olması gereken seviyeye gelinmiş değildir.

### **3.3.5. Mali Sorunlar**

Etkili bir afet yönetimi bu konuya tahsis edilen mali kaynaklarla doğru orantılıdır. (Akdağ, 2002:73) Sadece yasal ve örgütsel düzenlemeler yoluyla afetlerle etkin mücadele etmek mümkün değildir. Yasal ve örgütsel yapının tamamlanması ve bu örgütlerin görevlerini yerine getirebilmesi için mali kaynaklarla desteklenmeleri gerekmektedir. (JICA, 2004:121)

Ülkemizde ise afetle ilgili mali kaynaklara sadece afet sonrası ihtiyaç olduğu düşüncesi hâkim olup, afet öncesi planlama ve önleme aşamalarında mali kaynak kullanımını anlayışı gelişmemiştir. (Genç, 2008b:94)

Doğal olarak ülkemizin karşılaştığı en son ve büyük afet olan 1999 Marmara depremi de göz önüne alındığında Türkiye'nin afetlerle ilgili olarak ne afet öncesi yönetim döneminde afete hazırlık, planlama, zarar azaltma konularında nede afet anı ve sonrası yönetim dönemlerinde müdahale ve iyileştirme konularında sistematik ve yeterli bir mali kaynak politikasının olmadığı rahatlıkla söylenebilir. (Çeber ve Dulupçu, 2008:72)

### **3.3.6. Eğitim İle İlgili Sorunlar**

Eğitim sorunu iki yönlü bir sorun olarak incelenebilir:

Birincisi, kriz ve afet yönetim sisteminin uygulayıcıları olan kamu yönetimi personelidir. Eğitim ve deneyim eksiklikleri nedeniyle hem merkezi hem de yerel düzeydeki afet yönetiminden sorumlu personel mevcut kaynakların kullanılması ve gerçek ihtiyaçların belirlenmesi konularında yetersiz kalmaktadırlar. Ayrıca yerel kamu görevlilerinin sıklıkla yer değiştirmesi, o bölgenin afet riski ve tehlikesi ile afet müdahale planları hakkında yeterli bilgiye sahip olmalarını engellemektedir. Ayrıca gereği gibi ve yeterince yapılamayan afete hazırlık ve müdahale eğitimleri birçok görevlinin afet anında nasıl hareket edeceği noktasında sıkıntıya düşmesine neden olmaktadır. (JICA, 2004:122)

Eğitim sorununun ikinci yönü ise doğrudan vatandaşlarla ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde vatandaşların olası afet durumları konusunda ve arama, kurtarma, ilk yardım konularında eğitilmesine önem verilmektedir. Bunun en başta gelen nedeni afet sırasında muhtemel zararları en aza indirmenin yanında afet sonrası görevli ekiplerin afet bölgesine ulaşmasına kadar geçen sürede arama, kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerinin vatandaşlarca yerine getirilmesidir. (Akdağ, 2002:96)

Afetle mücadelede toplumların tehlikeyi ve riskleri algılama düzeyi anlamına gelen afet bilincinin geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Afet bilincini geliştirmenin yolu ise eğitimidir. Ancak ülkemizde sosyal, ekonomik vb. nedenlerle eğitim unsuru geri planda kalmıştır. (Genç, 2008b:94-95)

### **3.4.Kriz ve Afet Yönetim Sistemimizdeki Sorunlara İlişkin Genel Bir Değerlendirme**

Ülkemiz kriz ve afet yönetim sistemindeki problemlere ve aksaklıklara bakıldığında görülmektedir ki, temel sorun kriz ve afet yönetimi anlayışından kaynaklanmaktadır. Bütüncül bir yönetim anlayışını reddeden bu yaklaşım, doğal olarak kriz ve afet yönetim sistemimizdeki olumsuz etkisini mevzuat ve örgütlenme başta olmak üzere diğer tüm alanlarda da göstermektedir.

1999 Marmara depreminin ardından kriz ve afet yönetim sistemimizdeki bozukluklar yazılı basında en önde gelen eleştiri konularından biri olmuştur. Örneğin Uğur (18.08.1999) afet bölgesinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun olmadığını belirtmiş ayrıca devletin kriz ve afet yönetimi için gerekli ve yeterli uzman personel ile araç gereç ve teknik alt yapı konusunda yetersiz olduğunu söyleyerek, tüm bu unsurların afetler meydana gelmeden önce planlanması gerektiğini belirtmiştir. Yine bir başka eleştiri Ünal ( 20.08.1999) tarafından “kriz yönetimi krizde” başlığı ile yapılmış, 1996 yılında kurulan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve Sivil Savunma Müdürlüğü'nün afeti yönetmede aciz kaldığını belirtmiştir.

Soruna daha geniş açıdan bakan bazı yazarlar ise asıl problemin aşırı merkezi devlet aygıtının hantal yapısından kaynaklandığını belirterek, devletin yerel yönetimlere bazı yetkilerini devretmesi gerektiğini ve vatandaşların da yönetime katılımının sağlanması gerektiğini belirtmişlerdir. Ancak bütün bu yapılması gereken işlerin afetler meydana geldikten sonra değil, afetler meydana gelmeden önce gerçekleştirilmesi gerektiğini vurgulamışlardır. (Ülsever, 21.08.1999; Gedik, 20.08.1999)

Marmara depremi sonrası yapılan eleştiriler ışığı altında bu gün gelinen noktada kriz ve afet yönetim sistemimizin çağın gereklerine uygun olduğunu, her ne kadar olumlu adımlar atılsa da, söylemek doğru değildir. Bu noktadan hareketle fen bilimleri ve sosyal bilimleri de içine alan disiplinler arası bir alan olan kriz ve afet yönetimini bütünlük bir yapı ile çağın gereklerine uygun olarak ve sürdürülebilir bir yönetim anlayışı içerisinde yeniden inşa etmemiz ülkemiz açısından bir gerekliliktir.

### **3.5. Türkiye İçin Bir Kriz Yönetimi Modeli**

Ülkemiz kriz ve afet yönetimi sisteminde var olan sorunlar dikkate alındığında, kriz yönetiminde köklü bir değişikliğe gidilmesi ve kriz yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasının gerektiği görülmektedir. Bu bağlamda, içinde bulunulan çağın yönetsel gereklilikleri ve kamu yönetiminin yapısı göz önüne alınarak genel hatlarıyla, çağdaş ve kendini yenileyebilen bir kriz yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

#### **3.5.1. Kriz Yönetim Modelinin Dayandığı Temel Fikirler**

Bu modelin dayandığı dört temel fikir mevcuttur. Bunlar: Kriz yönetimi ve afet yönetimi ayrımı kaldırılıp kaynağı ne olursa olsun tüm kriz hallerinin yönetildiği tek bir sistem oluşturmak; kriz yönetim sistemini sadece kriz sonrası andan ibaret görmeyip, kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası dönemleri kapsayan bütünleşik yapıya sahip bir kriz yönetim sistemi oluşturmak; bilgi çağı, bilgi toplumu ve küreselleşme olgularının temel dinamiklerini göz önüne alan bir kriz yönetim sistemi oluşturmak ve planlamanın önemini göz ardı etmeyen ve ulusal çapta bir kriz yönetim planına sahip olan modern bir kriz yönetim sistemi oluşturmaktır.

Model oluşturulurken tümevarıma (parçadan bütüne ulaşan) dayalı bir yöntem izlenecek yani öncelikle kriz yönetimi yapılanmasının en alt birimleri olan taşra teşkilatlanması ele alınarak en sonunda da merkez örgütlenmesine yer verilecektir. Bu yöntemin seçilmesinin nedeni ise kriz yönetiminde hem krizden etkilenen hem de krize müdahaleyi gerçekleştirmekten birinci derecede sorumlu birimlerin yerel örgütlenmeler olmasıdır.

Bu bağlamda, kriz yönetim modelinin yapılanmasına geçmeden önce modelimizin dayandığı temel ilkelerin açıklanması, modelin de anlaşılması bakımından faydalı olacaktır.

##### **3.5.1.1. Kriz Yönetimi-Afet Yönetimi Ayrımının Kaldırılması**

Ülkemizde kriz yönetimi ve afet yönetiminin gerek mevzuat gerekse örgütlenme açısından iki farklı yapılanmaya sahip olduğu çalışmanın diğer bölümlerinde belirtilmişti. Bu yaklaşımın temel nedeni ise her hangi bir afet olayında afet öncesi dönemin afet yönetimi içerisinde değerlendirilmesi, afet meydana geldikten sonraki müdahale ve iyileştirme gibi safhaların ise kriz yönetiminin konusu yapılmasıdır. Bu noktada bir başka ölçüt ise meydana gelen afetin boyutudur ki

afetin etkileri ve zararları büyüdükçe kriz yönetimi safhasına geçilmektedir. (Öztürk, 2003:48; Uluğ, 2009:5)

Yine, ülkemizde bu yöndeki yaklaşımın bir diğer zaafı ise afet yönetiminin de deprem odaklı bir duruma getirilmiş olmasıdır. (Seymenoğlu ve Ayyıldız, 2003; Gülkan vd. 2005:35) 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, Bakanlar Kurulu'nun 88/12777 sayılı kararı ile çıkarılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun incelendiğinde bu durum açıkça görülmektedir. Oysa afetler doğal olayların yanında insan kaynaklı da olabilmektedirler.

Kriz tanımı ve krizlerin nedenleri incelendiğinde her afetin bir krizin nedeni olduğu ancak her krizin bir afetten kaynaklanmadığı açıkça görülmektedir. Bunun yanında afetlerin büyüklüğüne göre etkileri sadece afetin yaşandığı yeri değil tüm ülkeyi kapsayabilmekte, sonuçları ise can ve mal kaybıyla sınırlı kalmayıp, kısa orta ve uzun vadede ülkenin bütününde sosyal, ekonomik, psikolojik, siyasal vb. krizlere de kaynak olabilmektedir. Bunun en somut örneğine, ülkemiz, 1999 yılında yaşanan Marmara depremi ile şahit olmuştur.

Dolayısıyla bu çalışmada geliştirilen modelde afetlerin kriz yönetiminin bir parçası olduğu kabul edilerek ve kriz yönetiminin tek uğraşı alanının afetler olmadığı esas alınıp her türlü nedenden kaynaklanan krizlerin etkin bir şekilde yönetilebileceği bir yapılanma öngörülmüştür. Bu yapıda temel amaç kaynağı ne olursa olsun kriz yönetimidir. Bu nedenle modelde kriz yönetimi- afet yönetimi ayrımına gidilmemiş model kriz yönetimi üzerine kurulmuştur.

### **3.5.1.2. Bütünleşik Kriz Yönetimi**

Kriz yönetimi kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası dönemlerden oluşan bir süreçtir. Bu dönemler içinde kriz sinyalinin alınması, krize hazırlık ve korunma, krizi denetim altına alma, krizi çözme, kriz sonrası iyileştirme ve öğrenme evreleri yer almaktadır. (Tutar, 2000:89)

Etkin bir kriz yönetimi için her dönem ve bu dönemlerde yer alan her evre bir bütün olarak görülmeli ve gereken önem verilmelidir. Kriz yönetimini sadece kriz anı ve kriz sonrası dönemden ibaret saymak krizlere davetiye çıkarmak anlamına



gelir. Çünkü her ne kadar krizler ani ve beklenmedik olaylar olarak tanımlansa da, tüm krizler meydana gelmeden önce sinyaller verir ve bu sinyallerin algılanıp doğru yorumlanması krizleri meydana gelmeden önlemenin ya da zararlarını en aza indirmenin birinci koşuludur. (Örsdemir ve Erdoğan, 2003:55-58)

Bütünleşik bir kriz yönetimi anlayışını hayata geçirebilmek için ise stratejik yönetim ve risk yönetimi ilkelerinin iyi anlaşılması ve uygulanması gerekmektedir.

Stratejik yönetim bir kurumun gelecekle ilgili stratejilerinin belirlenebilmesi için araştırma, inceleme, değerlendirme, denetleme sürecini ve bu süreç sonunda bir sonuca varılabilmesi ve planlanan bu stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içinde gerekli yapısal ve işlevsel her türlü tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını ifade eder. (Durna ve Eren, 2002:62)

Risk yönetimi ise krizler meydana gelmeden önce, krizin zararlarını ve olumsuzluklarını en aza indirebilmek için bu olumsuzlukların niteliklerinin önceden tespit edilmesi ve alınabilecek önlemlerin belirlenmesini ifade eder. (Şahin, 2009:133)

Bu çerçevede, oluşturduğumuz kriz yönetim modelinde bütünleşik bir kriz yönetimi anlayışı yansıtılmaya çalışılacak ve teşkilat yapısının oluşturulmasında da stratejik yönetim ve risk yönetimi ilkeleri göz önüne alınacaktır.

### **3.5.1.3. Bilgi Toplumu ve Küreselleşmenin Temel Dinamikleri**

Günümüze kadar toplumlar değişik gelişim aşamalarından geçmiştir. Genel olarak bu aşamalar tarım toplumu, sanayi toplumu ve bu gün içinde bulunduğumuz bilgi toplumu olarak kabul edilmektedir. Bu aşamaları belirleyen her dönemde kullanılan farklı teknolojiler, yönetim kültürü, toplumsal değerler, ilişkiler sistemi, sınıflaşma ve üretim biçimi gibi farklı etmenlerdir. (Çukurçayır ve Çelebi, 2009:60)

Bazı belirleyici özellikleri, toplumların bilgi ihtiyacının farkında olmaları ve bilgiye erişmeye çalışmaları, bilgiye istenen her hangi bir zaman ve mekânda erişim olanağının mümkün olması, yönetim anlayışının değişerek artık herkesin hem yöneten hem yönetilen konumuna gelmesi, demokrasi ve katılımcılık düzeyinin değişmesi (Yıldırım vd., 2003:3) olarak sayılabilecek bu toplumu, yeni temel teknolojilerin gelişimiyle, bilgi sektörünün, bilgi sermayesinin, bilgi üretiminin ve nitelikli insan faktörünün önem kazandığı, eğitimin sürekliliğinin ön plana çıktığı, iletişim teknolojileri, sibernetik ağlar, bilgi otoyolları gibi gelişmelerle hemen hemen

her şeyin karşılıklı etkileşim içinde olduğu sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve yönetsel bir elektronik dönüşüm süreci olarak da tanımlamak mümkündür. (Çukurçayır ve Çelebi, 2009:62)

Bilgi toplumunun gelişimine paralel olarak ve birbirleriyle etkileşim içinde olan bir diğer kavram da küreselleşme kavramıdır. Çok farklı tanımlamaları olmakla beraber en genel tanımıyla küreselleşme, dünyada mevcut uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel katmanlara ait siyasal, ekonomik, sosyal, ekolojik, kültürel ve hatta coğrafi sistemlerin küresel boyutta birbirleriyle etkileşimleri sonucu ortaya çıkan ve bu sistemlerin birbirleri ile olan münasebetlerinin artmasıyla birbirlerini etkileme güçlerinin de arttığı bir süreçtir. (Günsoy, 2006:13-14; Karabağ, 2006:148)

Bilgi toplumu ve küreselleşme olgularının yönetimler üzerindeki en önemli etkisi ise “yönetişim ve “yerelleşme” kavramları ile açıklanabilir.

Yönetişim yönetim olayında merkezi gücün tek boyutlu ve yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini değil, yönetim sürecinin tüm parçalarını ve bu süreçte yer alan tüm aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşma yoluyla yatay bir koordinasyona dayalı işbirliği ve katılımı ifade etmektedir. (Saran, 2004:22)

Temel özellikleri bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımı, yönetim aygıtının veya iktidarın kullanımının birden fazla aktör arasında bölüşülmesi, demokrasiye ve katılımcılığa yapılan vurgu, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, hukukun ve insan haklarının üstünlüğü ilkelerinin kabulü ve uluslararası ve ulus üstü yapılanmaların öneminin artması (Coşkun, 2003:39-46) olarak sayılabilecek yönetişim kavramı yönetim olgusunun bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaşılmasını anlatır. (Güler, 2003)

Yönetişim olgusunun yerel yönetimler düzeyinde uygulaması ise “yerelleşme” kavramıyla açıklanmaktadır. Yerelleşme kavramı da yine yönetimin geleneksel devlet-yerel yönetim ilişkisinden çıkarak, yerel iktidarların yerel yönetimler, yerel sermaye, yerel sivil toplum kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarca paylaşılmasını ifade eder. (Çukurçayır, 2003:268)

Yönetişim ilkesinin gereği olarak kamu hizmetine ilişkin karar ve uygulamaların mümkün olan en dar ölçekte gerçekleştirilmesi esastır. Yerellik (subsidiarity) olarak da ifade edilen bu ilke yerel nitelikli bir hizmetin, bu hizmetin

gereklerini en iyi yerine getirebilecek olan birim tarafından halka götürülmesini anlatır.(Saran, 2004:40)

Bu gün gelinen noktada bilginin, bilgiyi kullanmanın ve tüm yönleriyle yönetim sürecine egemen kılmanın önemi ve zorunluluğu açıkça ortadadır. Olağan durumların dışında bir yönetim sürecini ifade eden kriz yönetimi için ise bu olmazsa olmaz bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü gerek krizlerin önlenmesi, gerekse zararlarının azaltılması ve hatta krizlerin fırsata çevrilmesi konularında bilginin elde edilmesi, işlenmesi ve yorumlanması etkin bir kriz yönetiminin merkezinde yer almaktadır.

Bir diğer boyutta da yönetişim ve yerelleşme kavramlarının kriz yönetiminde bir araç olarak kullanılması, en azından ülkemiz açısından geçerli olan, her şeyi devletten bekleme alışkanlığının da önüne geçerek vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör kuruluşlarının da sorumluluk almasını sağlayacaktır. Böylelikle hem devlet-toplum işbirliği sağlanacak hem de şeffaf, hesap verebilir ve verimlilik düzeyi yüksek bir kriz yönetim sistemi oluşturulmuş olacaktır.

Bu çerçevede çalışmamızda önerilen modelde de “bilgi” ve “bilginin işlenmesi” merkezde yer alacak ve yerel yönetimler ile vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarına daha fazla görev ve sorumluluk verilecek bir yapı oluşturulmaya çalışılacaktır.

#### **3.5.1.4. Planlamanın Önemi**

Krizler gerek beklenmedik anlarda ortaya çıkmasına gerekse kaynakları ve bu kaynaklara ilişkin hassasiyetlerin ülkelerin jeopolitiğine, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değerlerine göre değişmesine rağmen tahmin edilebilirler.(Demir, 2008)

Krizlerin tahmin edilebilir olması meydana gelmeden önce önlenmelerine ya da önlenemese bile zararlarının en az seviyede tutulması anlamına da gelir. Bunun için kullanılacak araç ise planlamadır. Etkin, kapsamlı ve başarılı bir kriz yönetim sistemi içinde mutlaka kriz yönetim planları yer almalıdır. (Seymenoğlu ve Ayyıldız, 2003)

Genel olarak planlama faaliyeti; öncelikli hedefler, sorunlar ve ihtiyaçların belirlenmesi, mevcut uygulanabilir eylem yollarının tartışılıp, düzenlenmesi, imkan, fırsat ve kaynakların belirlenmesi, eldeki imkan ve kaynaklarla gerçekleştirilmesi mümkün olan eylem yollarının belirlenmesi, amaca ulaşmak için gereken tüm maddi

ve manevi kaynakların ve örgütlenme şeklinin belirlenmesi, ölçülebilir göstergeler yoluyla izlenmesi ve gerektiğinde değişiklikler yapılması gibi bir çok faaliyeti kapsayan bir süreçtir. (Ergünay, 2002:21)

Tanımdan da anlaşılacağı üzere kriz yönetimi sisteminde kriz yönetimi sürecinin tümünü kapsayan bir plana ihtiyaç vardır. Bu aynı zamanda stratejik yönetim ve risk yönetiminin de bir gereğidir. Bu noktadan hareketle ülkenin krizler konusunda genel politikasının da belirleyicisi olan (Öztürk, 2003:62) bu planlar krizden etkilenebilecek tüm aktörlerin katılımıyla yerel, bölgesel ve ulusal bazda hazırlanmalıdır. (Akdağ, 2002:40; Seymenoğlu ve Ayyıldız, 2003)

Ülkemiz kriz yönetim sistemi bu bakımdan oldukça zayıf kalmıştır. Türkiye'nin genel politikalarına yön veren kalkınma planlarımızda bile kriz ve afet yönetimi konusu ancak sekizinci beş yıllık kalkınma planı (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf> 28.10.2010) ile detaylı olarak gündeme gelmiştir.

Kriz Yönetiminde planlamanın önemi yadsınamaz. Dolayısıyla öncelikle yerel kriz planlarının yapılması, sonra bu planlar dikkate alınarak bölgesel planların yapılması ve en sonunda da tüm bu planların bir araya geldiği ve ülkenin ulusal kriz stratejisinin belirlendiği bir "Ulusal Kriz Planı"nın hazırlanması gerekliliği modelimizin son temel vurgusudur.

### **3.5.2. Kriz Yönetim Modeli**

Modelimiz iki ana örgütlenme düzeyi öngörmektedir. Birinci düzey merkez örgütüdür. İkinci düzey ise taşra düzeyi olup bu düzeyde örgütlenme yerel ve bölgesel olarak şekillenmektedir.

#### **3.5.2.1. Kriz Yönetim Modelinin Taşra Örgütlenmesi**

##### **3.5.2.1.1. Yerel Örgütlenme**

Modelimizde yerel örgütlenme köy ve mahallelerden başlamaktadır. Bunun nedeni özellikle afet kaynaklı krizlerde hem afetten etkilenen hem de afet ilk müdahaleyi yapanların vatandaşlar olmasıdır. Dolayısıyla köylerde ve mahallelerde gönüllülerden oluşan ve muhtarların koordinasyonunda "İlk Müdahale Ekipleri" kurulmalıdır. Bu ekiplerin temel görevi afet kaynaklı krizlerde ilk yardım, arama ve kurtarma faaliyetleri olacaktır. Gönüllülerden oluşan bu ekiplere eğitim vermek,

gerekli teçhizatla donatmak ve tatbikatlar yaptırmak görevi ise o il veya ilçenin kriz yönetim merkezinin görevi olacaktır.

Bu konuda bir çalışma, 2006-2008 yılları arasında, hem mahalle hem de kuruluşlar düzeyinde “Toplum Afet Gönüllüleri Projesi” adı altında İzmir ilinde yapılmıştır. Bu yıllar arasında, mahalle afet gönüllüleri ve kuruluş afet gönüllülerinden oluşan toplum afet gönüllülerinden 1980 kişiye afetlerle ilgili çeşitli eğitimler verilmiştir. (Uluğ, 2009:125)

Modelimizde yerel düzeyde ana örgütlenme “İl Kriz Merkezleri”dir. İl kriz merkezlerinin sevk ve idaresinden vali sorumludur. Bu merkezler il kriz meclisi, il kriz kurulu, kriz müdahale kurulu ve müdürlük teşkilatından oluşturulur. Müdürlük teşkilatında ise planlama dairesi, enformasyon dairesi, müdahale dairesi ve basın ve halkla ilişkiler dairesi yer alır.

Müdürlük teşkilatının merkezinde enformasyon dairesi yer almaktadır. Bu dairenin görevi kaynağı ne olursa olsun mevcut ve olası her türden krize ilişkin tüm bilginin toplanması, işlenmesi ve sınıflandırılmasıdır. Planlama dairesi ise stratejik yönetim ve risk yönetimi ilkeleri uyarınca enformasyon dairesinden gelen bilgileri değerlendirip bu değerlendirmenin sonuçlarına göre kriz yönetim sürecinin tüm evrelerini kapsayacak şekilde risk haritalarının çıkarılması, stratejik planların yapılması ve ilin kriz planının taslağının oluşturulması görevlerini yerine getirir. Müdahale dairesinin görevleri ise muhtemel bir kriz durumunda, hazırlanan stratejik planlar ve il kriz planı çerçevesinde, krize müdahale etmek ve vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır. Ayrıca ilin sivil savunma birliklerinin kurulması, eğitilmesi ve teşkilatlandırılması bu dairenin görevidir. Etkin bir kriz yönetiminde iletişim ve halkla ilişkilerin rolü yadsınamaz. (Açıkgöz, 2009:248-250) Basın ve halkla ilişkiler dairesi ise kriz öncesi dönemde halkın krizler konusunda eğitimi ve il kriz yönetim planı konusunda bilgilendirilmesi; kriz anında ise basın, yayın ve haberleşme ile ilgili her türlü görevi yerine getirir.

İl kriz meclisi valinin başkanlığında, il kriz merkezi müdürü, belediye başkanı, bakanlıkların il müdürleri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, il oda başkanları, özel sektör kuruluşlarının temsilcileri, mahalle muhtarları ve mahallelerdeki ilk müdahale ekiplerinden seçilecek vatandaşlardan oluşur. İl kriz

meclisinin asli görevi planlama dairesince hazırlanan il kriz planı hakkında görüş bildirmektir. Bunun yanında meclis içinden oluşturulacak bir komisyon olası bir kriz durumunda kriz yönetimi sürecinde yaşanan her türlü aksaklığı izlemekle görevlendirilecektir.

İl kriz kurulu valinin başkanlığında, belediye başkanı, il kriz merkezi müdürü, bakanlıkların il müdürleri, ildeki en büyük askeri birliğin komutanı, il emniyet müdürü, ildeki tüm ilçelerin kaymakamları ve Kızılay il müdüründen oluşur. Gerekli hallerde bu kurula ilgili konularda uzman kişiler çağrılabilir. Bu kurulun görevleri il kriz planına, il kriz meclisinin görüşlerini de dikkate alınarak, son şeklini vermek ve kabul etmek, il kriz planının uygulanmasını sağlamak ve kriz durumlarında krizi yönetmektir.

Kriz müdahale kurulu kriz dönemlerinde il kriz planında öngörülemeyen ve mevcut yapı ile üstesinden gelinemeyen sorunları çözmekle görevli, geçici bir kuruldur. Bu kurul, il kriz merkezi müdürünün teklifi ve valinin onayı ile ya da vali tarafından resen oluşturulur. Kurul vali, belediye başkanı, il kriz merkezi müdürü ve konunun özelliğine göre ilgili ve uzman kişiler tarafından oluşur.

Modelimizde ilçe düzeyinde de benzer bir örgütlenme öngörülmektedir. İlçede kriz yönetimi ile ilgili ana örgütlenme “İlçe Kriz Merkezleri”dir. İlçe kriz merkezleri de il kriz merkezleri ile aynı yapıya sahiptir. İlçede kriz yönetiminin sevk ve idaresinden kaymakam sorumludur.

İl ve ilçelerdeki olası ve mevcut kriz durumlarının tüm yönetimi ve sorumluluğu il ve ilçe kriz merkezlerine aittir. Kriz öncesi hazırlık, planlama, strateji oluşturma, eğitim gibi hizmetler ile krize müdahale ve kriz sonrası iyileştirme çalışmaları gibi her türlü faaliyeti il ve ilçe kriz merkezleri yürütür. Büyük ekonomik krizler, büyük afetler gibi il ve ilçe kriz merkezlerinin gücünü aşan, bir bölgeyi ya da tüm ülkeyi etkileyen kriz hallerinde, krizin etkileri ve büyüklüğü göz önüne alınarak il ve ilçe kriz merkezlerinin yardım isteği ile veya resen Bölge Kriz Merkezi ya da Ulusal Kriz Yönetimi Başkanlığı krize müdahale edebilir.

İl ve ilçe kriz planları hazırlanırken, ilin ve ilçenin sosyal, ekonomik, çevresel, kültürel, coğrafi ve demografik durumu mutlaka dikkate alınır. İl kriz planlarına ilçe kriz kurulunda kabul edilen ilçe kriz planları da dâhil edilir. Bu

planlar sürekli gözden geçirilir. Gerekli hallerde değişiklik yapılabilir. Ancak her durumda 5 yılda bir yenilenmeleri zorunlu olmalıdır.

### **3.5.2.1.2. Bölgesel Örgütlenme**

Modelimizdeki bölgesel temel örgütlenme “Bölge Kriz Merkezleri”dir. Bölgelerin sayısı ülkemizdeki coğrafi bölge esasına dayalı olarak yedi olarak kabul edilmiştir. Her bölgede yer alacak olan bölge kriz merkezlerinin sevk ve idaresinden bölge kriz merkezi müdürleri sorumlu olacaktır. Bölge kriz merkezi müdürleri ulusal kriz merkezi başkanının önerisi ile Başbakan tarafından atanacaktır.

Bölge kriz merkezlerinin müdürlük teşkilatında da planlama dairesi, enformasyon dairesi, müdahale dairesi ve basın ve halkla ilişkiler dairesi yer almakla beraber bunların yanına sekretarya dâhil olmuştur. Bu dairelerin temel görevleri il ve ilçe kriz müdürlüklerindeki yapılarla aynıdır. Sekretarya ise bölge kriz merkezinin rutin işlerini yapmak ve bölge içerisindeki il ve ilçe kriz merkezleri ile koordinasyonu sağlamakla görevli olacaktır.

Bölge kriz merkezleri müdürlük teşkilatının yanında bölge kriz kurulundan oluşmaktadır. Bu kurul bölge kriz merkezi müdürü, bölgedeki illerin valileri, bölgedeki en büyük askeri birliğin temsilcisi, Bakanlıkların göndereceği birer temsilci ve Türkiye Kızılay Derneği’nin bir temsilcisinden oluşacaktır. Kurul gerekli gördüğünde konusunda uzman kişileri ve sivil toplum kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının temsilcilerini de kurula çağırabilecektir. Kurulun görevi bölge kriz planını onaylamak ve yürütülmesini sağlamak ve kendi yetkisine giren kriz hallerinde krizi yönetmektir.

Bölge kriz planları hazırlanırken bölgenin sosyal, ekonomik, çevresel, kültürel, coğrafi ve demografik durumu mutlaka dikkate alınır ve bu plana il kriz planları dâhil edilir.

Yerel ve bölgesel kriz merkezleri kriz yönetiminden birinci derecede sorumlu birimler olacaktır. Bu birimlerin üstesinden gelemeyeceği büyük kriz durumlarında yönetim Ulusal Kriz Yönetim Başkanlığı’na geçecektir. Yerel ve bölgesel kriz merkezlerinin etkin bir şekilde çalışabilmeleri için gerekli mali kaynaklara kavuşturulmaları sağlanacaktır. Bunun için, oluşturulacak bir ulusal kriz fonundan ve genel bütçeden ayrılan paylar bu kuruluşlara tahsis edilecektir.

Bu kuruluşlarda mutlaka konusunun uzmanı personel çalıştırılacaktır. Bu personel kamu örgütü içinden sağlanabileceği gibi dışarıdan personel alım yoluna da gidilebilecektir.

### **3.5.2.2. Kriz Yönetim Modelinin Merkez Örgütlenmesi**

Modelimizde ulusal düzeyde yapılandırılan merkez örgütlenmesi “Ulusal Kriz Yönetim Başkanlığı”dır. Bu başkanlık Başbakanlığa bağlı, kendi bütçesi olan özerk bir kuruluş olarak örgütlenmiştir. Ulusal kriz yönetim başkanlığı ulusal kriz konseyi, ulusal kriz kurulu ve başkanlık teşkilatından oluşturulacaktır.

Ulusal Kriz Konseyi, Ulusal Kriz Yönetim Başkanı başkanlığında; üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör kuruluşlarının temsilcileri, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye Belediyeler Birliği ve Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü’nün temsilcileri, Bakanlıkların müsteşarları ile TBMM’nin kendi içinden seçeceği üyelerden oluşturulur.

Ulusal Kriz Konseyi’nin ana görevi ulusal kriz planının hazırlanması sürecinde çalışmalara katılarak, değerlendirmelerde bulunmak ve görüş sunmaktır. Bunun yanında kriz durumlarında kriz yönetimi ile ilgili süreci izleyerek aksaklıkları ve sorunları rapor etmekle görevlendirilecektir.

Ulusal Kriz Kurulu Başbakan başkanlığında onun bulunmadığı durumlarda ise Ulusal Kriz Yönetimi Başkanı’nın başkanlığında, Bakanlar, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Genel Kurmay Başkanı veya temsilcisi, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı ile gerekli görülen hallerde ilgili konunun uzmanları tarafından teşkil edilecektir. Kurulun görevi ulusal kriz planına son şeklini vermek ve onaylamak ve uygulanmasını sağlamaktır. Ayrıca olası kriz durumlarında krizin yönetilmesinden bu kurul sorumlu olacaktır.

Başkanlık örgütünün başı ve sorumlusu Ulusal Kriz Yönetim Başkanı’dır. Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Başbakana karşı sorumlu olup Başkanlık teşkilatının sevk ve idaresinden sorumludur. Başkanlık teşkilatı ise planlama dairesi, enformasyon dairesi, müdahale dairesi, basın ve halkla ilişkiler dairesi, eğitim dairesi, teftiş kurulu başkanlığı, hukuk müşavirliği ve sekreteryadan oluşturulmuştur.



Başkanlık örgütünün merkezinde yine enformasyon dairesi bulunmaktadır. Bu daire ülke çapında tüm bilginin toplandığı, işlendiği ve sınıflandırıldığı birimdir. Planlama dairesi ise, enformasyon dairesinden alınan bilgilerin değerlendirilip stratejik planların yapıldığı birimdir. Ayrıca il ve bölge kriz planlarını da dikkate alarak elde ettiği sonuçlar doğrultusunda ulusal kriz planının taslağını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Müdahale dairesi olası kriz durumlarını ulusal kriz planı çerçevesinde yönetecek birimdir. Basın ve halkla ilişkiler dairesi Başkanlığın olağan durumlarda ve kriz dönemlerinde basınla ve halkla ilişkilerini koordine edecek ve kriz durumlarında doğru ve güvenilir bilginin paylaşılmasını sağlayacaktır.

Eğitim dairesi ise hem kurum içi eğitimden hem de ülke çapında kriz merkezlerinin ve halkın krizler konusunda eğitilmesi çalışmalarından sorumlu olacaktır. Krizler olağanın dışında yönetim biçimleri olduğu için kriz yönetim süreçlerinde hukuksal birçok problemle karşılaşlabilmektedir. Hukuk müşavirliğinin görevi hem bu tür hukuksal sorunların giderilmesinde görüş bildirmek hem de Başkanlığın hukuk işlerine bakmak olacaktır. Sekreteryanın görevleri ise Başkanlığın günlük işlerini yürütmek, birimler arasında eşgüdüm ve koordinasyonu sağlamak ve Başkanlıkla ulusal ve uluslararası örgütler arasındaki ilişkileri düzenlemek olacaktır.

Kriz yönetimlerinin en önemli sorunlarından biri de denetimsizliktir. Bu denetimsizlik özellikle kriz anı ve sonrası yönetim süreçlerinde sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle modelimizde bir teftiş kurulu başkanlığı ön görülmüştür. Teftiş kurulu başkanlığının denetleme görevi iki düzeyde olacaktır. Birincisi kriz öncesi dönemde kriz merkezlerinin olağan çalışmalarının denetlenmesidir. İkincisi ise kriz anı ve sonrası dönemde yapılan çalışmaların ve uygulamaların denetlenmesidir.

Ulusal Kriz Yönetim Başkanlığının teşkilat ve görevleri çıkarılacak bir kanunla belirlenecek, diğer kurum ve kuruluşların kriz yönetimi ile ilgili görev, yetki ve çalışma usullerine ilişkin esaslar bu kanuna dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecektir. Kanunla bir ulusal kriz fonu kurulacak böylelikle Başkanlık mali açıdan desteklenecektir. Kurumda görevlendirilecek personel konusunda uzman kişilerden seçilecek bunun yanında hukuk müşavirliği ve teftiş kurulu başkanlığı dışındaki birimlerde bakanlıkların kendi personeli içinden görevlendireceği uzman kişiler yer alacaktır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Krizleri engellemek ya da zararlarını en aza indirmek için her ülke, toplum ve örgüt idari, tarihi, sosyal, yapısı, kültürü ve geçmişinde yaşadığı krizlerden gelen birikim ile farklı şekillerde teşkilatlanmaya gider.(Göksu, 2008:37)

Krizlerin etkileri ve doğurdukları olumsuz sonuçlar yönetilme şekilleriyle ters orantılı olarak gelişmektedir. Etkin bir yönetim anlayışıyla ele alınan krizler doğmadan önlenebileceği gibi meydana geldikten sonrada olumsuz sonuçları da azalmakta ve hatta yeni kazanımlara da dönüşebilmektedir. Bunun aksi durumlarda ise yani kriz yönetiminin zayıf olduğu durumlarda ise krizin etkileri ve zararları daha da büyümekte ve hatta krizlerin kronik hale gelmesine yol açmaktadır.

Ülkemiz kriz yönetim sisteminin tarihsel ve yasal gelişim sürecine baktığımızda ise bu gün gelinen noktada çağdaş ve etkin bir kriz yönetimi anlayışına sahip olduğumuzu söylemek maalesef doğru olmaz. Dolayısıyla çağdaş ve etkin bir kriz yönetimi sistemine sahip olabilmemiz için bazı ilkeleri kabul etmeli ve bir takım gereklilikleri yerine getirmeliyiz.

Öncelikle kriz sonrası faaliyetlere ve iyileştirme çabalarına yönelik mevcut kriz yönetimi anlayışımızı terk etmeli ve daha bütüncül bir yaklaşımla kriz yönetimi sistemimizi kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası çalışmaları kapsayacak şekilde yeniden yapılandırmalıyız. Böylelikle krizlerden en az zararla çıkılması sağlanmalıdır.

Bu bağlamda kriz yönetimini sadece afet yönetiminden ibaret gören anlayış terk edilmeli ve kaynağı ne olursa olsun tüm krizlere karşı hazırlıklı olan bir kriz yönetim sistemi kurulmalıdır. Bunun en önemli nedeni ise krizlerin etkilerinin sadece krizin meydana geldiği alanla sınırlı kalmaması, sosyal, psikolojik, ekonomik, kültürel, siyasal, milli güvenlik ve daha birçok alana yayılmasıdır. Bu anlayışa paralel olarak kriz yönetimini sadece yönetim bilimi ile alakalı bir alan olarak görmemeli, bu kavramın disiplinler arası bir alanda yer aldığı gerçeğini kabul etmeli ve kriz yönetiminde ilgili tüm disiplinlerden yararlanılmalıdır.

Mevcut kriz yönetim sistemimiz sağlam yasal temellere dayandırılmalı, mevzuat karışıklığı ve örgütsel çok başlılığın önüne geçilmelidir. Çünkü dayanağını

yasalardan alan ve görev, yetki ve sorumlulukların belli olduğu örgütsel yapılar etkin bir kriz yönetiminin en önemli unsurlarıdır.

Krizler gerek doğurdukları olumsuz sonuçlar gerekse yönetim aşamasında büyük maddi kayıplara neden olabilmektedir. Dolayısıyla kriz yönetim sistemimizin yeterli maddi kaynaklarla desteklenmesine önem verilmeli gerekirse bu konuda yasal düzenlemelere gidilmelidir.

Denetim özellikle kamu yönetimlerinin olmazsa olmaz bir parçasıdır. Bu bağlamda kriz yönetim sistemimizde hem mali hem de yönetsel anlamda güçlü bir denetim yapısına kavuşturulmalı böylelikle yönetenlerde sorumluluk duygusunun gelişmesi sağlanmalı hem de hesap verilebilirliğin önü açılmalıdır.

Bu gün içinde bulunduğumuz dönem bilgi çağı olarak adlandırılmaktadır. Bilginin temel meta halini aldığı ve hayatın vazgeçilmez bir parçası haline geldiği bu çağda bilgiye ulaşma, yorumlama ve elde edilen sonuçlara göre planlar, stratejiler oluşturmak etkin bir kriz yönetiminin merkezinde yer almaktadır. Dolayısıyla kriz yönetimi sistemimiz bilgiye dayalı olarak şekillendirilmelidir.

Stratejik yönetim, risk yönetimi, planlama gibi araçlar kriz yönetim sistemimizde de kullanılmalı ve yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde kriz yönetim planları oluşturulmalıdır. Böylelikle kamu yönetimimiz temel hedef ve amaçlarından sapmadan işlevselliğini sürdürebilecektir.

Anlayışların, algılayışların, değerlerin, kavramların ve süreçlerin hızla değiştiği ve karmaşıklaştığı bir dünyada yaşamaktayız. İçinde bulunduğumuz bu değişim süreci kamu yönetimlerini de doğal olarak etkilemektedir. Artık kamu yönetimleri etkinlik, verimlilik, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin arttığı, daha katılımcı ve daha demokratik yönetimlere dönüşmektedir. Bu bağlamda kriz yönetimlerine de bu ilkeler hâkim kılınarak vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör kuruluşlarının kriz yönetiminde sorumluluk almaları sağlanmalıdır.

Kriz yönetiminin yükü sadece merkezdeki örgütlerin üzerine yüklenmemeli, yerel yönetimlerin ve bölgesel düzeyde oluşturulacak örgütlerin kriz yönetiminden birinci derecede sorumlu olacakları bir örgütsel düzenlemeye gidilmelidir.

Krizler konusunda eğitime önem verilmeli, ulusal düzeyde eğitim programları yapılarak bunlar hayata geçirilmelidir. Doğru ve güvenilir bilgiyi sağlayacak iletişim kanalları oluşturulmalı bilgi kirliliğine müsaade edilmemelidir.

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

Sonuç olarak, ülkemizin mevcut kriz yönetim sistemi ile krizlere karşı koyabilmek mümkün görünmemektedir. Her kriz sonrası sadece o krize yönelik yapılan çalışmalar ise deyim yerindeyse bir “kriz yönetimi krizine” neden olmaktadır. Dolayısıyla, acilen, çağdaş bir anlayışla kriz yönetim sistemimizin yeniden yapılandırılması ve bu yapının hayata geçirilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar:

- AKDAĞ, E., **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayınları, Araştırma/İnceleme/ Çeviri Dizisi: 20, Ankara, 2002.
- AKIM, F., **Liderin/Yöneticinin Kriz İletişimindeki Yeri ve Önemi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005. <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.09.2010)
- AKSU, M., **Krizleri Fırsata Çevirmenin Yolları Kriz Yönetimi**, Kum Saati Yayınları, İstanbul, 2008.
- ALAAĞAÇLI, S., **Kriz ve Afet Yönetimi: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli, 2006. <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.09.2010)
- ATLI, A., **Afet Yönetimi Kapsamında Deprem Açısından Japonya ve Türkiye Örneklerinde Kurumsal Yapılanma**, Asil Yayıncılık, Ankara, 2006.
- BOZKURT Ö., T. ERGUN ve S. SEZEN, “Kriz,” **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, Yayın No: 283, Ankara, s. 155, 1998.
- COŞKUN, S., “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı,” içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N.K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 39-56, 2003.
- ÇAĞBAYIR, Y., “Kriz,” **Ötüken Türkçe Sözlük**, Ötüken Yayınları, İstanbul, s. 2814, 2007.
- ÇUKURÇAYIR, A., “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Cilt I, Ankara, 2003.
- DEMİR, Ö. ve M. ACAR, “Kriz,” **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Adres Yayınları, Ankara, s. 65, 2005.
- DEMİRTAŞ, H. ve H. GÜNEŞ, “Kriz,” **Eğitim Yönetimi ve Denetimi Sözlüğü**, Anı Yayıncılık, Ankara, s. 97-98, 2002.
- DEVELİOĞLU, F., “Buhran,” **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi, Ankara, s. 113, 1995.
- DURUSU, N.T., **Kriz Dönemi Yönetim Stratejileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli, 2006. <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.09.2010)

- EMREALP, S., **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, Kent Basımevi, Ankara, 1993.
- ERDOĞAN, A. ve G. GÜNEL, **İstiklal Savaşında Ankara**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Ankara Tarihi ve Kültürü Dizisi:3, Ankara, 2007.
- ERGÜNAY, O., “Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi,” içinde **Afet Yönetiminin Temel İlkeleri**, M. KADIOĞLU ve E. ÖZDAMAR (Ed.), JICA Türkiye Ofisi, Yayın No:1, Ankara, s. 9-19, 2005.
- EVANS, G ve J. NEWNHAM, “Kriz,” **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, H. Ahsen Utku (çev.), Gökkuşbu Sözlük Dizisi, Bilimevi Basın Yayın, İstanbul, s. 367, 2007
- FİLİZ, E., **Türk Kamu Yönetiminde Kriz Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2007.
- GOLDEN DICTIONARY, “Crisis,” N.ARIKAN, G. YENAL, G. TAŞPINAR (Ed.), **İngilizce-Türkçe Sözlük**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1990.
- GÖZLER, K., **Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2006.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş. ve T. TAN, **İdare Hukuku (Genel Esaslar)**, Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÜLER, B.A., **Türkiye'nin Yönetimi:Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- GÜLKAN P., M. BALAMİR ve A. YAKUT, “Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış,” içinde **Afet Yönetiminin Temel İlkeleri**, M. KADIOĞLU ve E. ÖZDAMAR (Ed.), JICA Türkiye Ofisi, Yayın No:1, Ankara, s. 19-43, 2005.
- GÜLTEKİN, M.K., **Krizde Yönetim Krizde Check-Up ve Krizden Çıkış Yolları**, Alp Yayınevi, Ankara, 2002.
- GÜNŞOY, B., **Küreselleşme Bir Varoluş Çözümlemesi**, Ekin Kitabevi, Ankara, 2006.
- HANÇERLİOĞLU, O., “Bunalım,” **Ekonomi Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, İstanbul, s. 39, 1999.
- KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ GENEL RAPOR, TODAİE Yayınları, Yayın No:238, Ankara, 1991.
- KARABAĞ, S., **Mekânın Siyasallaşması**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006.

LONGMAN DICTIONARY OF CONTEMPORARY ENGLISH, "Crisis", **Low-Priced Edition**, 2001.

LUECKE, R., **Kriz Yönetimi: Felaketleri Önleme Becerinizi Geliştirin**, Ö. Sarıkaya (Çev.), Türkiye İş Bankası Kültür yayınları, İstanbul, 2008.

MERSİN, O. ve N. ŞAHİN, "1999'dan günümüze İzmir'de Afet Yönetimi," içinde **İzmir Afet Riskini Azaltma Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, V. TECİM, Ç. TARHAN, B. BARADAN, E. KAVAS (Ed.), İzmir Valiliği, İzmir, s. 35-51, 2009.

MEYDAN, M., **Kriz Yönetimi ve Muhtemel Bir Krize Karşı İşletmelerin Hazırlıklarına Yönelik Alan Araştırması (Denizli Tekstil İşletmeleri Örneği)**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon, 2005. <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.09.2010)

NAKİP, M., A. AKDOĞAN, A. ÇELİK, Ş. UZAY ve M.S. İLKAY, "Kriz," **Açıklamalı İşletme Terimleri Sözlüğü**, Literatür Yayıncılık, İstanbul, s. 115, 2001.

NARBAY, M.Ş., **Kriz İletişimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.

OLGUN, H., **Afet Kaynaklı Krizlerin Yönetimi: 1999 Sonrası İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2006. <http://tez2.yok.gov.tr/> (10.09.2010)

ÖRSDEMİR A.V. ve M. ERDOĞAN, **Ekonomik Krizlerin Etkileri ve Kriz Yönetimi Krizlerin KOBİ'lere Etkileri ve Kırıkkale Örneği**, TOSYÖV Ticaret ve Sanayi Odası Konrad Adenaur Vakfı Yayınları, Ankara, 2003.

ÖZALP, İ., M. ŞAHİN, G. BERBEROĞLU ve R. GEYLAN, **Yönetim Organizasyon**, C. Koparal (Ed.), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 1457, Eskişehir, 2006.

REDHOUSE, "Emergency," **İngilizce Sözlük**, Sev Matbaacılık, İstanbul, 1997.

SARAN, U., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.

SIMON, H. A., D.W. SIMITHBURG ve V.A. THOMPSON, **Kamu Yönetimi**, C. Mihçioğlu (Çev.), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985.

SUCU, Y., **Kriz Yönetimi**, Elit Yayıncılık, Ankara, 2000.

- ŞAHİN, Y., “Kriz Yönetimi,” içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N.K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (Ed.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 334-364, 2003.
- ŞAHİN, N., “ Afet Yönetimi ve Acil Yardım Planları” içinde **TMMOB İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TMMOB Yayınları, İzmir, s. 131-142, 2009.
- ŞENGÜN, H., “Marmara Depreminde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Çalışmaları ve Hukuksal Sorunlar,” içinde **TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Mattek Matbaacılık Basın Yayın, Ankara, s. 57-83, 2007.
- TEKİN, M. VE M. ZERENLER, **İşletmelerde Kriz Yönetimi**, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya, 2008.
- TORTOP, N., E.G. İSBİR ve B. AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 1999.
- TOSUN, E.K., **Kriz Durumunda İnsan Kaynakları Yönetimine İlişkin Stratejiler ve Bir Uygulama**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla, 2002.  
<http://bliss.mu.edu.tr/tezdb/53425.pdf> (10.09.2010)
- TUTAR, H., **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2000.
- TUTAR, H. Ve M. ALTINÖZ, **Büro Yönetimi ve İletişim Teknikleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- TÜRKİYE MAKİNE MÜHENDİSLERİ ODASI, **Türkiye’de Deprem Gerçeği ve TMMOB Makine Mühendisleri Odası’nın Önerileri Oda Raporu**, TMMOB Makine Mühendisleri Odası Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 2009.
- TÜZ, M. V., **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.
- ULUĞ, A., “ Nasıl Bir Afet Yönetimi?” içinde **TMMOB İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TMMOB Yayınları, İzmir, s. 1-19, 2009.
- YAVAŞ, H., **Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Belediyelerde Kriz Yönetimi**, Orion Yayınevi, Ankara, 2005.
- YILDIRIM, H., V. KAPLAN, T. ÇAKMAK ve C.C. ÜSTÜN, **Her Şeyi E-Leştirdik**, Macar Yayıncılık, Ankara, 2003.
- YILMAZ, A., **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, Pegem A Yayınları, Ankara, 2003.



**Makaleler:**

- ACAR, A. ve İ. SEVİNÇ, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları,” **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 13, s. 19-39, 2005.
- AKDAĞ, M., “Halkla İlişkiler ve Kriz Yönetimi,” **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 14, s. 1-21, 2005.
- AKSU, A., “Kriz Yönetimi ve Vizyoner Liderlik,” **Journal of Yaşar Universty**, Cilt 4, Sayı 15, s. 2435-2450, 2009.
- AKTEL, M., “5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim,” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 27, s. 169-181, 2010.
- AKTEL, M. ve N. ÇAĞLAR, “Isparta İli Afet (Kriz) Yönetim Yapılanması Üzerine Bir Çalışma,” **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, s. 147-162, 2007.
- AKYEL, R., “Türkiye Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi,” **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, s. 15-29, 2004.
- ARSLAN, A., “Kriz Yönetiminde Liderlik,” **Akademik Bakış**, Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı 18, s. 1-12, (Ekim- Kasım- Aralık) 2009.
- ASUNAKUTLU, T., B. SAFRAN ve E. TOSUN, “Kriz Yönetimi Üzerine Bir Araştırma,” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, s. 141-163, 2003.
- AYKAÇ, B., “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz yönetimi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 2, s. 123-132, 2001.
- ÇEBER, K. ve DULUPÇU M.A., “Afet Yönetiminde Türkiye’nin Mali Yapısı,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 80, Sayı 459, s. 65-81, (Haziran) 2008.
- ÇUKURÇAYIR, M.A. ve E. ÇELEBİ, “Bilgi Toplumu ve E-Devletleşme Sürecinde Türkiye,” **Zonguldak Kara Elmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 9, s. 59-82, 2009.
- DEMİR, F.O., **Kriz Yönetim Stratejileri ve Kriz İletişimi**, FBE Journal, Volume 10/11, 2008-2009.
- DURNA, U. ve V. EREN, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı , s. 55-75, 2002.
- DÜŞÜNEN SİYASET, “Kriz Özel Sayısı,” Sayı 1, 1999.

- ERKAL, T. ve M. DEĞERLİYURT, “Türkiye’de Afet Yönetimi,” **Doğu Coğrafya Dergisi**, Yıl 14, Sayı 22, s. 147-164, 2009.
- GENÇ, F.N., “Kriz İletişimi: Marmara Depremi Örneği,” **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, s. 161-175, 2008a.
- \_\_\_\_\_, “Doğal Afet Riskleri Açısından Türkiye’de Kentleşme,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 80, Sayı 459, s. 81-98, (Haziran) 2008b.
- GERAY, C., “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, s. 91-114, (Eylül) 1977.
- GÖKSU, T., “Kamuda Kriz Yönetimi ve Türkiye’de Kriz Yönetimi Teşkilatlanması,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 80, Sayı 459, s. 37-64, (Haziran) 2008.
- GÜÇLÜ, N., “Stratejik Yönetim,” **Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, s. 61-85, 2003.
- HATEMİ, H., “Krizin Kritiği,” **Düşünen Siyaset (Kriz Özel Sayısı)**, Sayı 1(Şubat), s. 17-18, 1999.
- KANLI, İ.B. ve Y. ÜNAL, “Üst Düzey Planlama Sistemi ve Afet Yönetimi İlişkileri,” **İTÜ Dergisi’na Mimarlık Planlama Tasarım**, Cilt 3, Sayı 1, s. 103-112, (Mart) 2004.
- KARAKÖSE, T., “Örgütler ve Kriz Yönetimi,” **Akademik Bakış**, Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı 13, s. 1-15, (Ekim) 2007.
- KIRDAR, Y. ve F.O. DEMİR, “Kriz İletişimi Aracı Olarak İnternet: Kuş Gribi Krizi Örneği,” **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, Sayı 29, s. 93-106, 2007.
- KREIMER, A., “Lessons Learned From Emergency Lending,” **The World Bank Environment Department Divisional Working Paper**, No:1990-15, November, 1990.
- MURAT, G. ve K.MISIRLI, “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde Kriz Yönetimi: Çaycuma Örneği,” **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s. 1-19, 2005.
- ÖZDEMİR, H., “Atatürk’ün Kriz Yönetimi/Tekalif-i Milliye,” **Türk İdare Dergisi**, Sayı 429, Yıl 72, (Aralık) 2000.
- ÖZTÜRK, N., “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri,” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 4, S. 42-64, 2003.

- SEZGİN, F., “Kriz Yönetimi,” **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 8, s. 181-195, 2003.
- SOLMAZ, B., “Krizde İtibarın Yönetilmesi,” **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, s. 65-72, 2006.
- SOYSAL, A., H.A. KARASOY ve S. ALICI, “KOBİ’lerde Kriz Yönetimi: K.Maraş’ta Tekstil Sektöründeki KOBİ’lerde Bir Uygulama,” **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 21, s. 431-446, 2009.
- SÜDAŞ, İ., “17 Ağustos 1999 Marmara Depreminin Nüfus ve Yerleşme Üzerindeki Etkileri: Gölcük (Kocaeli) Örneği,” **Ege Coğrafya Dergisi**, Sayı 13, s. 73-91, 2004.
- TAĞRAF, H., ve N.T. ARSLAN, “Kriz Oluşum Süreci ve Kriz Yönetiminde Proaktif Yaklaşım,” **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, s. 149-160, 2003.
- TAŞ, M., “Osmanlı’dan Günümüze Yapı Üretiminde Mimarlık Meslek Örgütlenmesinin Gelişimi,” **Uludağ Üniversitesi Mimarlık-Mühendislik Fakültesi Dergisi**, Cilt8 Sayı 1, s. 203-214, 2003.
- TİTİZ, İ., ve H.İ. ÇARIKÇI, “Krizin İşletmeler Üzerindeki Etkileri ve Küçük İşletme Yöneticilerinin Kriz Dönemine Yönelik Stratejik Düşünce ve Analizleri,” **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, s. 203-218, 2001.
- YAVAŞ, H., “Doğal Afet Yönetimi ve Yerel Gündem 21 Çalışmaları Kapsamında İzmir’de Deprem Riski,” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 3, Sayı 3, s. 118-138, 2001.
- YILMAZ, E., “Kriz,” **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 524, 2001.

**Diğer:**

**İnternet Kaynakları:**

- AÇIKGÖZ, B., “Kriz Yönetimi ve Yapbozun Kayıp Parçası: Kriz Öncesinde Sırasında ve Sonrasında İletişim,” **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, s. 241-263, 2009. <http://www.kamu-is.org.tr/dergiler.htm> (20.10.2010)
- AKTAN, C.C., **Kriz Yönetimi**, <http://www.canaktan.org/canaktanaktan-kriz-yonetimi.pdf> (20.10.2010)
- BABÜROĞLU, N.O., **Kriz Süreci Yönetiminde Yeni Bir Paradigmaya Doğru**, TUSİAD Görüş Dergisi, 1999,

<http://www.aramasearch.com/docs/krizsureciyonetimindeyenibirparadigmaya dogru.pdf>, (25.05.2010).

BARAN, H., **İşletmelerde Kriz Yönetimi**, İzmir Ticaret Odası, AR-GE Bülten, (Kasım) 2004.

<http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/4491/hitaykriz1.pdf>, (29.10.2010)

BAŞBAKANLIK DOĞAL AFETLER KOORDİNASYON BAŞMÜŞAVİRLİĞİ, **Doğal Afetler Genel Raporu**, Mayıs 1997.

[http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/Basbak\\_DAfetRap4.pdf](http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/Basbak_DAfetRap4.pdf), (18.10.2010)

BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI, “Kurumsal Yapılanma Komisyonu Raporu,” **Deprem Şurası**, Ankara, (Temmuz) 2004.

[http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/Belgeler/KURUMSAL\\_YAPI LANMA\\_KOMISYONU\\_RAPORU.pdf](http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/Belgeler/KURUMSAL_YAPI LANMA_KOMISYONU_RAPORU.pdf), (10.10.2010)

\_\_\_\_\_, “Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu,” **Kentleşme Şurası**, Ankara, (Nisan) 2009.

<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/kentlesme/kitap4.pdf>, (21.10.2010)

BOIN, A., “Lessons From Crisis Research,” içinde **Managing Crises in The Twenty-First Century**, B. W. DAYTON(Ed.), International Studies Review, Volume 6, s. 165-194, 2004.

[http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.15219488.2004.393\\_1.x/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.15219488.2004.393_1.x/abstract) (15.10.2010)

COOMBS, W. T., **Crisis Management and Communications**, Eastern Illinois Universty Institute for Public Relations, December 2007.

[http://www.instituteforpr.org/files/uploads/Coombs\\_Crisis2.pdf](http://www.instituteforpr.org/files/uploads/Coombs_Crisis2.pdf), (01.11.2010)

CRONAN, K., “Foundations of Emergency Management,” **Australian Journal of Emergency Management**, s. 20-23, Autumn 1998.

[http://www.ag.gov.au/www/emaweb/rwpattach.nsf/VAP/%28084A3429FD7AC0744737F8EA134BACB%29~Foundations\\_of\\_Emergency\\_Management.pdf/\\$file/Foundations\\_of\\_Emergency\\_Management.pdf](http://www.ag.gov.au/www/emaweb/rwpattach.nsf/VAP/%28084A3429FD7AC0744737F8EA134BACB%29~Foundations_of_Emergency_Management.pdf/$file/Foundations_of_Emergency_Management.pdf), (15.10.2010)

DOĞAN HABER AJANSI, [http://www.dha.com.tr/n.php?n=039564b6-2009\\_12\\_17](http://www.dha.com.tr/n.php?n=039564b6-2009_12_17) (29.10.2010)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>, (28.10.2010)

\_\_\_\_\_, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>, (28.10.2010)

\_\_\_\_\_, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/plan9.pdf>, (28.10.2010)

- \_\_\_\_\_, **Depremın Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Muhtemel Finans İhtiyacı-Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler**, Yönetici Özeti, (Temmuz) 2000. <http://ekutup.dpt.gov.tr/deprem/> (15.09.2010)
- ERGÜNAY, O., **Afete Hazırlık ve Afet Yönetimi**, Ankara, 2002. <http://www.gapsel.org/condocs//ekutuphane/kizilayafkom.pdf>, (22.09.2010)
- \_\_\_\_\_, “Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Nedir? Nasıl Olmalıdır?,”**CHP İstanbul Deprem Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri**, 20 Eylül, İstanbul, 2008. <http://www.deprem.gazi.edu.tr/upload/20080925102222.pdf> , (18.10.2010)
- GEDİK,C., **Testi Kırıldıktan Sonra**, Radikal Gazetesi, 20.08.1999. <http://www.radikal.com.tr/1999/08/20/turkiye/01tes.html> (18.11.2010)
- GÖKTÜRK, İ. ve M. YILMAZ, “Ülkemizde Afet Politikaları ve Karşılaşılan Sorunlara İlişkin Bir Değerlendirme,” **Afet Sonrası Yardımlarda Jandarmanın Rolü Semineri’nde Sunulan Bildiri**, 25 Nisan, Kahramanmaraş, 2001. <http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/makale11.pdf> , (12.11.2010)
- GÜLER, B.A., “Devlette Reform,” **TMMOB Mimarlar Odası Sunuşu**, 03 Mart 2003. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, (12.11.2010)
- HAYATA DESTEK DERNEĞİ, **Sivil Toplum Kuruluşları Olarak Afet Yönetiminde Birlikte Nasıl Daha İyi Çalışırız?**, Çalıştay Raporu, 24 Ekim 2009. <http://www.hayatadestek.org/library/CalistayRaporu.pdf>, (01.11.2010)
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, <http://www.ibb.gov.tr/tr/TR/SubSites/IstanbulVeDeprem/Deprem/Pages/1509.aspx>, (28.10.2010)
- JİCA, **Türkiye’de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu**, Ankara, (Temmuz) 2004. [http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/JICA\\_%FCIke%20strateji%20raporu2004.pdf](http://www.deprem.gov.tr/Sarbis/DDK/JICA_%FCIke%20strateji%20raporu2004.pdf), (21.10.2010)
- KASH, J.T. ve J. R. DARLING, “Crisis Management: Prevention, Diagnosis and Intervention,” **Leadership & Organisation Development Journal**, MCB Universty Press, Volume 19/4, s. 179-186, 1998. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1410501&show=html> (15.10.2010)
- KEPEKÇİ, D., “Bütünleşik Afet Yönetim Sisteminde Kriz Yönetimi Kapsamı İçinde İstanbul İçin Yapılan Afet Acil Yardım Planı Bilgilendirmesi ve Değerlendirmesi,” **6. Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı’nda Sunulan Bildiri**, İstanbul, 16-20 Ekim 2007. <http://www.ekutuphane.imo.org.tr/pdf/2630.pdf>, (18.10.2010)

- MÜDERRİSOĞLU, A., “Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları,” **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt 4, Sayı 13, s. 27-53, 1994.  
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/45/810/10298.pdf>, (25.11.2010)
- NATIONAL PRIVATE DUTY ASSOCIATION (NPDA), **Crisis Management**, September, 2007.  
<http://www.privatedutyhomecare.org/sections/documents/CrisisMgmtGuideNPDAversion.pdf>,(15.09.2010)
- PUTRA,F., “Crisis Management in Public Administration,” **Planning Forum Journey of Community and Regional Planning**, Volume 13/14, s.152-177, 2009.  
[http://soa.utexas.edu/crp/planningforum/downloads/pf1314\\_crisis\\_public\\_admin.pdf](http://soa.utexas.edu/crp/planningforum/downloads/pf1314_crisis_public_admin.pdf) , (15.09.2010)
- SEYMENOĞLU Ö. ve M. AYYILDIZ, **Kriz Yönetimi Mülki İdare Amirlerinin Kriz Yönetimindeki Görev Yetki ve Sorumlulukları İle Kriz Yönetimi İş ve İşlemlerinin Teftişine İlişkin Usul ve Esasların Araştırılması**, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, İnceleme Araştırma Raporları, Ankara, 2003.  
[http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=165](http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=165) (22.09.2010)
- TBMM ARAŞTIRMA KOMİSYONU RAPORU, **Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirler**, Ankara, (Haziran) 1997.  
<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/dosya/DAfetMeclisRap8.pdf>, (12.11.2010)
- TMMOB JEOLJİ MÜHENDİSLERİ ODASI, **Afetler ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme**, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Raporu, 2005.  
[http://www.jmo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=50](http://www.jmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=50) (18.08.2010)
- TÜRK DİL KURUMU, “Kriz,” **Büyük Türkçe Sözlük**,  
<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=kriz&ayn=tam>, (20.10.2010)
- TÜRKİYE KIZILAY DERNEĞİ, [www.kizilay.org.tr](http://www.kizilay.org.tr) (21.10.2010)
- UĞUR, M.F., **Koordinasyon Bozukluğu**, Zaman Gazetesi,18.08.1999.  
<http://arsiv.zaman.com.tr/1999/08/18/guncel/12.html> (18.11.2010)
- UN INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION,  
<http://www.unisdr.org/disaster-statistics/introduction.htm> (20.10.2010)

UZUNÇIBUK, L., “Doğal Afetlerin Kentsel ve Bölgesel Planlamada Yeri,”**HKM Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 101, s. 18-27, 2009.  
[http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/2ddc87b68fed4f6\\_ek.pdf](http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/2ddc87b68fed4f6_ek.pdf),  
 (18.11.2010)

ÜLSEVER, C., **Göçen Devlet Aygıtıdır**, Hürriyet Gazetesi, 21.08.1999.  
<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/1999/08/21/137935.asp> (18.11.1999)

ÜNAL,A., **Kriz Masası Krizde**, Zaman Gazetesi, 20.08.1999.  
<http://arsiv.zaman.com.tr/1999/08/20/guncel/16.html> (18.11.2010)

**Resmi Gazete:**

14.04.1930 tarih ve 1471 sayı.	19.10.1984 tarih ve 18550 sayı.
21.06.1933 tarih ve 2433 sayı.	23.02.1985 tarih ve 18675 sayı.
21.01.1943 tarih ve 5310 sayı.	11.04.1985 tarih ve 18722 sayı.
13.06.1958 tarih ve 9931 sayı.	08.05.1988 tarih ve 19808 sayı.
25.05.1959 tarih ve 10213 sayı.	19.11.1995 tarih ve 22468 sayı.
20.07.1961 tarih ve 10859 sayı.	09.01.1997 tarih ve 22872 sayı.
17.07.1968 tarih ve 12952 sayı.	20.03.1997 tarih ve 22939 sayı.
21.09.1968 tarih ve 13007 sayı.	29.08.1999 tarih ve 23801 sayı.
12.06.1970 tarih ve 13517 sayı.	22.11.1999 tarih ve 23884 sayı.
25.06.1981 tarih ve 17381 sayı.	04.12.1999 tarih ve 23896 sayı.
19.06.1982 tarih ve 17728 sayı.	05.12.1999 tarih ve 23897 sayı.
09.11.1982 tarih ve 17863 sayı.	27.12.1999 tarih ve 23919 sayı.
25.10.1983 tarih ve 18335 sayı.	14.06.2000 tarih ve 24079 sayı.
27.10.1983 tarih ve 18204 sayı.	21.07.2000 tarih ve 24116 sayı.
11.11.1983 tarih ve 18218 sayı.	17.06.2009 tarih ve 27261 sayı.
14.12.1983 tarih ve 18251 sayı.	

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler:**

Adı Soyadı : Şerafettin ERTEN

Doğum Yeri : Uşak

Doğum Tarihi : 19.03.1078

Medeni Hali : Bekâr

### **Eğitim Durumu:**

Lise : Uşak Anadolu Lisesi (1989-1996)

Lisans : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi  
Bölümü (1996-2001)

### **Yabancı Diller ve Düzeyi:**

1. İngilizce (İyi)

### **İş Deneyimi:**

2003-2004 Kalfa Halı Kilim Mensucat Ltd. Şti.

2004-2007 Türkiye İş Bankası A.Ş. Tire Şubesi

2007-2009 Uşak Üniversitesi Personel Daire Başkanlığı

2009... Uşak Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi

### **Diğer:**

Askerlik : Yaptı (2002)