



**T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI**

**MALİ YÖNÜYLE AFET YÖNETİMİ  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KEMAL CEBER**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. M. Ali DULUPÇU**

**ISPARTA, 2005**

**T.C.**  
**SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TEZLİ YÜKSEK LİSANS**  
**TEZ SAVUNMASI VE SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI**

**İLGİ:** Enstitü Yönetim Kurulu'nun ... / ... / 20.. Tarih ve ..... / ..... Sayılı Kararı.

..... Anabilim Dalında ders dönemine ait  
Eğitim-Öğretim programını başarı ile tamamlayan .....  
numaralı .....'ın hazırladığı

.....  
.....  
.....  
.....  
başlıklı TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZİ ile ilgili TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAVI  
Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin ..... md.si uyarınca ... / ... / 20 . . .  
günü saat ..... 'da yapılmış; sorulan sorular ve alınan cevaplar sonunda adayın tez  
savunmasının KABÜLÜNE / REDDİNE / DÜZELTME SÜRESİ VERİLMESİNE, OY  
BİRLİĞİYLE / OY ÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

**SINAV JÜRİSİ**

**BAŞKAN**

**ÜYE**

**ÜYE**

# ÖZET

## MALİ YÖNÜYLE AFET YÖNETİMİ

**Kemal ÇEBER**

Süleyman Demirel Üniversitesi, Maliye Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 207 sayfa, Eylül 2005

**Danışman:** Yrd. Doç. Dr. M. Ali DULUPÇU

Bu tezin amacı, afet yönetimini mali yönüyle incelemektir. Bunu yapabilmek için, afet kavramı, afet yönetimi ve aşamaları, bazı ülkelerin afet yönetimi modelleri, Türkiye'nin afet yönetimi tarihi, hukuki çerçeve, kurum ve kuruluşlar, afet yönetiminde kullanılan kaynaklar incelenmiş, çalışmada çıkış noktası olarak, tarihimiz en büyük ve mali açıdan en yıkıcı afetlerinden olan 17 Ağustos Depremi ele alınmış, buradaki mali işleyiş, kullanılan mali kaynaklar esas alınarak, mali açıdan eksikliklerimiz ve yapılması gerekenler belirlenmiştir.

Birinci bölümde, teorik olarak, afet kavramı ve bu kavramın benzerleriyle olan ilişki ve farkları, afet türleri, afet yönetimi ve aşamaları ele alınmış, afet yönetimiyle ilgili bilinmesi gereken temel hususlar bu bölümde açıklanmıştır.

İkinci bölümde, öncelikle bazı ülkelerde ki afet yönetimi modelleri ele alınarak, bu konuda dünyaya örnek gösterilen ülkeler ile sistem olarak Türkiye'yi etkileyen ülkeler incelenmiştir. Afet yönetimi konusunda önemli görülen uluslararası örgütlenmeler de incelendikten sonra, Türkiye'de afet yönetimi, tarihi süreci ve yasal çerçevesi ile irdelenip, afet yönetiminde görev ve sorumlulukları olan kurum ve kuruluşlar ile mahalli idarelerin, silahlı kuvvetlerin ve sivil toplum kuruluşlarının konumu değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, afetlerin mali boyutları hakkında bilgiler, dünyadan ve Türkiye'den örneklerle anlatılmıştır. 17 Ağustos Depremi detaylı olarak ele alınmış, afetin doğurduğu mali sonuçların yanı sıra, depremden sonraki mali işleyiş ve kullanılan kaynaklar incelenmiştir. Bunların sonunda, afet yönetiminde mali işleyişimizin eksiklikleri ve bazı ülkelerdeki uygulamalarda değerlendirilerek, kullanılması gereken yeni mali kaynaklar ve bunların işleyişleri açıklanmıştır.

Sonuçta, Türkiye'deki afet yönetimi sisteminin çok karışık, dağınık ve parçalanmış olarak görüldüğü, bu olumsuzlukların mali boyutta da kendisini gösterdiği ve bir mali sistemimizin olmadığı tespit edilmiştir. Hem afet yönetimi sistemimiz tümüyle, hem de mali boyutuyla yeniden düzenlenmelidir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Afetlerin Mali Boyutu, Afet Yönetiminde Mali Boyut

## ABSTRACT

### THE FINANCIAL SIDE OF DISASTER MANAGEMENT

**Kemal ÇEBER**

**Süleyman Demirel University, The Department of Financial**

**MA, 207 pages, September 2005**

**Supervising Professor:** Asst. Prof. Dr. M. Ali DULUPÇU

The main purpose of this thesis is to examine the financial nature of disaster management. In order to do so the term disaster, disaster management, some countries' disaster management models, the history of disaster management in Turkey, its legal framework, the associations, the resources used in the disaster management and the 17th August Earthquake were studied. By examining the financial resources, financial functioning, discrepancies in finance and what should be done were evaluated.

In the first part, term disaster and its resemblances and differences with similar ones, disaster kinds, disaster management and its stages were described. The core fact that must be known was explained in this part.

In the second part some disaster management models in some specific countries were examined. The countries that are shown to be the best worldwide in disaster management and the countries whose systems affecting Turkey were studied. Disaster management in Turkey and its historical course with its legal framework are researched after the important associations in disaster management had been investigated. Official associations and local administrations as well as Turkish Army and non-governmental organizations' role were taken into account.

In the third part the financial dimensions of disaster were explained by the samples taken from Turkey and the World. The 17th August Earthquake was examined and financial burdens, the financial functioning after this earthquake and the resources used were studied. Evaluating some financial lacks in disaster management as well as practices in some other countries the new financial resources that must be used and their functions were explained.

As a result, the disaster management in Turkey seems very confused, scattered and fragmented, which affects the financial functioning. It is a fact that there is no financial system here in Turkey. Both the disaster management and its financial functioning must be regulated from scratch.

**Key Words:** Disaster, Disaster Management, Financial dimension of disasters, Finance in Disaster Management.

## KISALTMALAR

ABK	Afet Bölge Koordinatörlüğü
a.g.e.	adı geçen eser
AİGM	Afet İşleri Genel Müdürlüğü
AKUT	Arama Kurtarma Derneği
BKYM	Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi
BM	Birleşmiş Milletler
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
CEA	Kaliforniya Deprem Kurumu
CEP	NATO Sivil Acil Durum Planlama
CPC	NATO Sivil Koruma Komitesi
DASK	Doğal Afet Sigortaları Kurumu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EACP	Avrupa- Atlantik Ortaklık Konseyi
EMAC	Acil Durum Yönetimi Destek Birimi
FAO	Gıda ve Tarım Örgütü
FEMA	Federal Acil Durum Yönetim Ajansı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
HABITAT	Birleşmiş Milletler Bayındırlık ve İnsan Yerleştirme Merkezi
ICRC	Uluslar arası Kızılhaç Komitesi
INSARAG	Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu
JİCA	Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MEER	Marmara Bölgesi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
NATO	Kuzey Atlantik Paktı
NLA	Ulusal Toprak Ajansı (Japonya)
NZEQC	Yeni Zelanda Deprem Komisyonu
OCHA	İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi
OFDA	ABD Afet Dış Yardımlar Bürosu
OHAL	Olağanüstü Hal
OSOCC	Birleşmiş Milletler Yerinden Operasyonlar Koordinasyon Merkezi
PUB	Başbakanlık Proje Uygulama Birimi
RG	Resmi Gazete
S.	Sayı
s.	Sayfa
SDC	İsviçre Dayanışma Dairesi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
TAY	Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü
UNDAC	Birleşmiş Milletler Afet Değerlendirme ve Koordinasyon Sistemi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
Vb	Ve benzerleri
Vd	Ve diğerleri

**TABLolar DİZİNİ**

Tablo 1: Görülme Sıklıklarına Göre Türkiye’de Afetler .....	13
Tablo 2: Richter Ölçeğine Göre Dünyada Yıllık Afetler .....	16
Tablo 3: 1950-1998 Yılları Arasında Çığ Afetinde Ölenler .....	17
Tablo 4: Türkiye’de Afetler İle İlgili Temel Yasalar ve Sorumlu Bakanlıklar: .....	75
Tablo 5: Son 20 Yılda Asya’da Bazı Afetler ve Mali Sonuçları.....	115
Tablo 6:Türkiye’de Son 15 Yılda Depremlerin Yol Açtığı Kayıplar .....	116
Tablo 7: Deprem Sonrası Devlet Harcamalarının Dağılımı.....	128
Tablo 8: 01.10.2001 İtibari ile Merkezi Hesap Durumu .....	130
Tablo 9: Adapazarı Depremi Sonrası Kullanılan Dış Krediler .....	131
Tablo 10: 1999-2003 Konsolide Bütçeleri Deprem Vergileri Gerçekleşmeleri (Bedelli Askerlik ve Özel Gelirler Dahil) ; (milyar TL).....	132
Tablo 11: Deprem Vergilerinin Yıllar İtibari ile Genel Bütçe Gelirlerine Oranı (Bedelli Askerlik ve Özel Gelirler Dahil) ; .....	133
Tablo 12: 2003-2004 Yılları SYDGM Gelir Kaynakları; (milyon TL).....	138

## GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: Afet Yönetim Bütçesindeki Değişiklik; .....	160
Grafik 2: Kategorilerine Göre Afet Yönetimi Bütçesindeki Değişim; .....	160

## İÇİNDEKİLER

<b>ÖZET</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iv</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>v</b>
<b>TABLolar DİZİNİ</b> .....	<b>vi</b>
<b>GRAFİKLER DİZİNİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>viii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>5</b>
<b>1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1. AFET KAVRAMI</b> .....	<b>5</b>
1.1.1. AFETİN TANIMI .....	5
1.1.2. KRİZİN TANIMI ve AFET-KRİZ İLİŞKİSİ: TÜRKİYE’DEKİ DURUM..	8
<b>1.2. AFET TÜRLERİ</b> .....	<b>12</b>
1.2.1. DOĞAL AFETLER .....	13
1.2.2. TEKNOLOJİK VE İNSAN KAYNAKLI AFETLER.....	18
1.2.3. ŞİDDET KAYNAKLI AFETLER.....	20
<b>1.3. AFET YÖNETİMİ VE AŞAMALARI</b> .....	<b>20</b>
1.3.1. AFET YÖNETİMİ ve AFET YÖNETİCİSİ.....	21
1.3.2. AFET YÖNETİMİ AŞAMALARI .....	23
1.3.2.1. AFET ÖNCESİ (HAZIRLIKLI OLMA AŞAMASI) .....	24
1.3.2.1.1 Zarar Azaltma Aşaması.....	25
1.3.2.1.2. Önceden Hazırlık Aşaması.....	27
1.3.2.1.3. Afetin Önceden Bilinmesi ve Erken Uyarı.....	29
1.3.2.2. AFET ANI VE MÜDAHALE DÖNEMİ (AFETE CEVAP VERME AŞAMASI).....	30
1.3.2.2.1. Kurtarma ve İlk Yardım Aşaması .....	31
1.3.2.2.2. Geçici Barınma Aşaması.....	33
1.3.2.3. AFET SONRASI (İYİLEŞTİRME SAFHASI).....	34
1.3.2.3.1. İyileştirme Aşaması.....	34
1.3.2.3.2. Yeniden İnşa Aşaması.....	36
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>38</b>
<b>2. AFET YÖNETİMİNDE DÜNYADAKİ ve TÜRKİYE’DEKİ DURUM</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1. BAZI ÜLKELERDE AFET YÖNETİMİ MODELLERİ VE ÖRGÜTLENMESİ</b> .....	<b>38</b>
2.1.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....	39
2.1.2. JAPONYA.....	42
2.1.3. FRANSA .....	45
2.1.4. YENİ ZELANDA .....	47
2.1.5. DEĞİŞİK ÜLKELERDE GÖRÜLEN ORTAK NOKTALAR .....	50
<b>2.2. ÖNEMLİ ULUSLARARASI ÖRGÜTLENMELER</b> .....	<b>51</b>



2.2.1. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI (UNDP) .....	51
2.2.2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSANİ YARDIM KOORDİNASYON OFİSİ (OCHA).....	54
2.2.3. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER AFET DEĞERLENDİRME VE KOORDİNASYON SİSTEMİ (UNDAC) .....	55
2.2.4. ULUSLARARASI ARAMA VE KURTARMA DANIŞMA GRUBU (INSARAG) .....	56
2.2.5. NATO.....	57
2.2.6. ULUSLARARASI KIZILHAÇ (ICRC), KIZILAY FEDERASYONU .....	58
<b>2.3. TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİNDE DURUM.....</b>	<b>60</b>
2.3.1. TARİHİ SÜREÇ .....	60
2.3.2. YASAL ÇERÇEVE .....	66
2.3.2.1. 7269 SAYILI KANUN .....	66
2.3.2.2. AFETLERE İLİŞKİN ACİL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA ESASLARINA DAİR YÖNETMELİK .....	69
2.3.2.3. AFETE İLİŞKİN DİĞER DÜZENLEMELER.....	70
2.3.2.3.1. Olağanüstü Hal Kanunu .....	70
2.3.2.3.2. Sivil Müdafaa Kanunu .....	71
2.3.2.3.3. Diğer Kanunlar.....	71
2.3.2.3.4. Yönetmelikler ve Kararnameler.....	72
2.3.3. AFET YÖNETİMİNDE TEMEL KURUMLAR VE ÖRGÜTLENMELER .....	74
2.3.3.1. MERKEZİ İDARE .....	76
2.3.3.1.1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi.....	76
2.3.3.1.2. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu .....	77
2.3.3.1.3. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu.....	78
2.3.3.1.4. MGK Genel Sekreterliği .....	79
2.3.3.1.5. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu.....	80
2.3.3.1.6. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY).....	80
2.3.3.1.7. Ulusal Deprem Konseyi .....	81
2.3.3.1.8. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.....	82
2.3.3.1.9. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü .....	85
2.3.3.1.10. Kızılay.....	88
2.3.3.1.11. Milli Savunma Bakanlığı/Genelkurmay Başkanlığı.....	90
2.3.3.1.12. Sağlık Bakanlığı.....	90
2.3.3.1.13. Ulaştırma Bakanlığı .....	91
2.3.3.1.14. Adalet Bakanlığı .....	92
2.3.3.1.15. İçişleri Bakanlığı.....	92
2.3.3.1.16. Dışişleri Bakanlığı.....	92
2.3.3.1.17. Maliye Bakanlığı.....	93
2.3.3.1.18. Tarım Bakanlığı .....	93
2.3.3.1.19. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı .....	94
2.3.3.1.20. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı .....	94
2.3.3.1.21. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.....	94
2.3.3.2. MAHALLİ İDARELER .....	94
2.3.3.2.1. Türkiye’de Taşra Örgütlenmesi (İl ve İlçe Acil Yardım Teşkilatı) .....	97
2.3.3.2.2. Belediyelerin Temel Görevleri ve Mülki Amirlerle (Vali-Kaymakam) Eşgüdümleri.....	99
2.3.3.3. SİLAHLI KUVVETLER VE AFET YÖNETİMİ .....	102
2.3.3.4. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI.....	105
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>111</b>
<b>3. AFET YÖNETİMİNDE MALİ BOYUT .....</b>	<b>111</b>

<b>3.1. MALİ BOYUTLARIYLA AFETLER ve BAZI VERİLER .....</b>	<b>111</b>
<b>3.2. KALKINMA-AFET İLİŞKİSİ ve KALKINMA PLANLARINDA AFET KONUSU.....</b>	<b>119</b>
<b>3.3. ADAPAZARI DEPREMİ İŞİĞİNDA TÜRKİYE’DE MALİ YAPI ve KULLANILAN MALİ KAYNAKLAR .....</b>	<b>124</b>
3.3.1. DEPREMİN MALİ BOYUTU .....	124
3.3.2. DEPREM SONRASI MALİ İŞLEYİŞ .....	127
3.3.3. AFET YÖNETİMİNDE KULLANILAN MALİ KAYNAKLAR .....	134
3.3.3.1. AFET FONU .....	134
3.3.3.2. SİVİL SAVUNMA FONU .....	136
3.3.3.3. SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU (SYDTF) .....	137
3.3.3.4. TÜRK KIZILAY DERNEĞİ.....	139
3.3.3.5. MAHALLİ İDARE KAYNAKLARI .....	141
3.3.3.6. DIŞ KAYNAKLAR.....	145
3.3.4. ADAPAZARI DEPREMİ İŞİĞİNDA TÜRKİYE’DE MALİ YAPININ DEĞERLENDİRİLMESİ .....	152
3.3.5. AFETLERDE MALİ SÖMÜRÜ.....	155
<b>3.4. BAZI ÜLKELERDE MALİ İŞLEYİŞ .....</b>	<b>158</b>
<b>3.5. MALİ AÇIDAN AFET ÖNCESİ AŞAMALARIN ÖNEMİ .....</b>	<b>164</b>
<b>3.6. ULUSAL ve ULUSLARARASI DENEYİMLER İŞİĞİNDA YENİ MALİ KAYNAKLAR .....</b>	<b>166</b>
3.6.1 AFET FONU .....	166
3.6.2 AFET SİGORTA SİSTEMİ: DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU (DASK) .....	169
3.6.2.1. AFET SİGORTALARININ ÖNEMİ.....	169
3.6.2.2 DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU (DASK).....	170
3.6.3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KONUT EDİNDİRME MODELİ .....	175
3.6.4. KONUT KİMLİĞİ (KONUT AFET KİMLİĞİ) MODELİ .....	177
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>182</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>186</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>197</b>

## GİRİŞ

Afetler, insanlık tarihi boyunca dünyamızda olagelen en yıkıcı gerçeklerdendir. Gezdiğimiz bir çok antik kentte, kent neden terk edilmiş, neden yıkılmış gibi soruların cevabı, yaşanmış afetler olabilmektedir. Bugünde, afetler azgelişmişliğin yada gelişmemenin nedenlerindedir. İnsan nüfusundaki artış, doğanın tahripkar kullanımı, bilinçsiz kentleşme, teknolojik gelişmelerin çevre ve doğaya verdiği yoğun zarar gibi nedenlerle sayıları ve meydana geliş sıklıkları sürekli artan afetler, şiddetine göre bir ülkenin ekonomik ve mali yapısını çok ciddi şekilde etkileyebilmekte hatta tüm milli gelirini silip süpürebilmektedir. Azgelişmiş ülkelerin, yeterince afet bilincine sahip olmaması nedeniyle afet yönetimine yeterli kaynak ayırmaması, afetlerin bu ülkeleri çok daha yıkıcı düzeyde etkilemesi gibi kısır birde döngüye neden olmaktadır.

Ülkemizde afetlere en çok maruz kalan ve afetlerden en çok zarar gören ülkeler arasındadır. Yaşadığımız coğrafyanın tarihi başta depremler olmak üzere yıkıcı afetlerle doludur. Ancak bu gerçek, afet yönetiminde bulunmamız gereken düzeyde olmamızı sağlamamıştır. Tersine her afet sonrası afete özgü ve “devlet baba” hastalığına uygun çözümler bulunmuş, devlet her yarayı saran her sorunu çözen mekanizma olarak sürekli bir güven unsuru olmuş gerçek bir afet yönetimi mekanizması kurulamamıştır. Afet yönetimi sadece enkaz kaldırma ve devletin yaraları sarması olarak algılanmış, bütüncül ve afet öncesini de kapsayan bir sistem geliştirilememiştir. Afet yönetimi yapısı kurumların iç içe geçtiği, karmaşık, parçalı, birbirinden kopuk, görevlerin ve sorumlulukların net olmadığı, her afetten sonra biraz daha karışan bir görünüm sergilemektedir. Bu genel yapı afet yönetiminin mali boyutunda da kendisini göstermekte, hem mali kaynaklar, hem de işleyiş çok dağınık ve karışık görülmektedir.

Oysa ki, afet yönetimi, birden çok disiplini ilgilendiren, özel uzmanlık ve kaynak gerektiren, bir çok aşaması olan ve uzun zaman isteyen bir yönetim şeklidir. İyi enkaz kaldırmanın dışında da, afetlerin yönetilebilir olduğu gelişmiş ülke modellerinde görülmektedir. Kalkınmak ve gelişmek isteyen ülkelerin, mutlaka afetlere karşı tedbirlerini almaları, yönetim yapılarına uygun bir afet yönetimi modeli

oluşturmaları ve en önemlisi yeterli ve sürekli mali kaynağı ayırmaları gereği, yaşanan deneyimlerin sonucu oluşan ortak bir kabuldür.

Bu çalışma bize göstermiştir ki, afet yönetimi ülkemizde sürekli ihmal edilen bir konu, afet yönetiminin mali boyutu da bu ihmalden en çok nasibini alan kısımdır. Gerçekten hiçbir zaman, afetlerle ilgili tatminkar bir mali kaynak oluşturulamamış, afet zararlarını azaltmak ve düzenli yerleşimler oluşturmak için en önemli zamanlar olan, afet öncesi aşamalar hiç bir dönemde yeterli düzeyde ele alınarak, kaynak ayrılmamıştır. Az da olsa afet yönetiminde bazı sıkıntıları gideren tek kaynak olan afet fonu bile 1990'lı yıllarda, fonları bütçe içine alma furçasına kurban gitmiştir.

İşte bu çalışmanın amacı, yeterli mali kaynak ayrılırsa, afetlerin yönetilebilir olduğunu göstermenin yanında, bunun sağlanması durumunda, düzenli yerleşim, trafik sorununun çözümü, dengeli ve sistemli kentleşme, afetlere karşı güvenli yaşam sürme, devletin ve ülke ekonomisinin afetlerden en az düzeyde etkilenmesi ve böylece kalkınmanın daha hızlı gerçekleşmesinin mümkün olduğunu ispatlamaktır. Yani afet yönetimi ve özellikle, afet öncesi aşamalara (hazırlık ve zarar azaltma) ayrılan paraların ileriye dönük tasarruflar olduğunu göstermektir.

Afet yönetiminde mali boyutun önemini anlayabilmek için, afet kavramı ve afet yönetimi konusunun iyi bilinmesi gereğine inanıldığından, bu konular bazı ülkelerin incelenmesini de içine alacak şekilde, derinlemesine irdelenmiş, tatminkar olacak bir bilgi seviyesinden sonra mali boyutun detaylı olarak anlatılmasına geçilmiştir. Konunun önemini vurgulamak için örneklerden ve rakamlardan çokça yararlanılmıştır. Araştırmada kitap, dergi, makale gibi temel kaynaklar yanında, özellikle uluslar arası kaynaklara ve bilgilere ulaşmak için internette sıkça kullanılmıştır. Ayrıca konuyla ilgili kurumların yöneticileriyle ikili görüşmeler yapılmış, devlet dairelerinin arşiv ve dokümantasyon merkezlerinin imkanlarından da yararlanılmıştır.

17 Ağustos Depreminden sonra afetle ilgili her alanda olduğu gibi, bilimsel yayın ve araştırma alanında da artışlar sağlandığı görülmüştür. Ancak bu çalışmaların bir çoğu, birbiriyle oldukça benzer nitelikte olup, farklı konular çok az ele alınmıştır. Örneğin, bu tezde ele alınana mali boyut konusunda neredeyse hiç çalışma yoktur. Bunun en iyi göstergelerinde birisi 17 Ağustos Depremi ile ilgili olarak 20 Ocak

2002 tarih ve 24646 sayılı resmi gazetenin 22. sayfasında bahsedilen ve istendiğinde herkese Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne verilmesi emredilen deprem hesapları denetleme komisyonu raporlarını içeren CD-ROM'un 2005 Nisan ayında ilk kez tarafımdan talep edilmiş olmasının öğrenilmesidir. Oysa bu CD-ROM'da 17 Ağustos depremi sonrası mali işleyiş ve kullanılan mali kaynaklar konusunda oldukça geniş bilgiler mevcuttur. Bu şekilde afet yönetiminin mali açıdan bilimsel olarak incelenmemiş olması nedeniyle başvurulacak kaynak bulunamaması ve incelenebilecek düzeyde bir mali sistemimizin de olmaması çalışmadaki temel kısıtlılık olmuş, zaten ulaşılan sonuçta, bir mali yönetimden bahsedilemeyeceği gerçeği olarak vurgulanmıştır.

Çalışma üç bölümden ibaret olup, birinci bölüm, afetlerin ve afet yönetiminin mali boyutlarının daha iyi kavranması için, afet ve afet yönetimi kavramlarını açıklamak için ayrılmıştır. Bu bölümde afet kavramı açıklanmış, benzeri nitelikleri kavramlarla farkları ortaya konulmuştur. Afet türleri ele alınmış, afet yönetimi ve yöneticisinde tanımlanmış, ayrıca afet yönetiminin aşamaları geniş şekilde anlatılmıştır.

İkinci bölümde, dünyada ve Türkiye'de afet yönetiminin durumu ele alınmıştır. Ülkemizi afet yönetimi sistemi olarak etkileyen yada etkilemesi öngörülen ülkeler ile, afet yönetimi konusunda "bütünleşik afet yönetimi" uygulamalarıyla dünyaya örnek gösterilen ülkelerin sistemleri incelenmiştir. Bu ülkelerin afet yönetiminde mali sorunları da aşmış olmaları ve mali açıdan da örnek nitelikte olmalarına dikkat edilmiştir. Yine bu bölümde, afet yönetimi ile ilgili olarak önemli görülen uluslararası örgütlenmelerde incelendikten sonra, Türkiye'nin afet yönetimi tarihi, afet yönetimi mevzuatı ve afet yönetiminde yer alan, görev ve sorumlulukları olan kurum, kuruluş ve bakanlıklar incelenmiş, mahalli idarelerin, silahlı kuvvetler ve sivil toplum kuruluşların durumu ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde ise, afetlerin mali boyutları tüm dünyadan örneklerle ve rakamlarla anlatılmış, kalkınma ile olan ilişkisi değerlendirilmiştir. Afetlerin mali boyutu ve mali açıdan yönetimi konusunda ülkemiz için en çarpıcı örnek olarak düşünülen 17 Ağustos Depremi'nin mali sonuçları ayrıca değerlendirilmiş, bu deprem ışığında Türkiye'deki mali yapı ve mali işleyiş anlatılmaya çalışılmıştır.

Deprem sonrası kullanılan mali kaynaklar, oluşturulan mali yapı ve kurumlar açıklanmış, yine bazı ülkelerdeki mali yapıya özetle değinilerek, mali yönetim ve kaynak kullanımı açısından afet öncesi aşamaların önemi vurgulanmıştır. Afetlerde mali sömürünün de ele alındığı bu bölümün sonunda, afet yönetiminde kullanılan ve kullanılması gereken mali kaynaklar belirlenmiş, konut kimliği modeli ilk kez bu çalışmada öneri olarak sunulmuştur.

Afet yönetimi konusunun tüm dünyada tecrübeler ve yaşanan büyük acılar sonucu geliştiği bir gerçektir. Artık uluslar arası dayanışma ve top yekun mücadele olmaksızın, günümüz afetlerin yönetsel ve mali boyutlarının altından kalkılamayacağı da bilinmektedir. Ülkemiz, bu acıyı ve tecrübeyi en çok yaşayanlardan olmasını rağmen, yine bu konuda en yavaş ilerleme sağlayan ülkelerdendir. Ancak bilinmesi gereken asıl nokta “afetlerin yönetilebilir” olduğu ve afet yönetimi için ayrılan mali kaynakların “ileriye dönük tasarruflar” olduğudur. Bunu anlayıp buna göre hareket etmek ise bir gelişmişlik ve medeniyet göstergesidir. Bunu da Atatürk’ün, Ankara’nın imar çalışmaları sırasında karşılaştığı sorunlar nedeniyle, Falih Rıfkı ATAY’ın belirttiği gerçek en iyi şekilde şöyle özetlemektedir: “Herşey kültür ve medeniyet sorununa dayanmaktadır”.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Afet yönetimini ve onun mali boyutunu anlayabilmek için afet kavramını, afet kavramının benzer nitelikteki kavramlardan farklarını ve afet deyince akla gelen olguları iyi anlamak gereklidir. Afet yönetimi konusundaki eksikliklerimizin nedenlerinden birisi de afet denilen olayların tam anlaşılabilmesi, dolayısı ile bu olaylara yada gerçeklere özgü düzenlemelerin yapılamaması, nasıl yönetilebileceğinin tasarlanamamasıdır. Bunun mali yapıyı da etkilediği kuşkusuzdur.

Bu çalışmada hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için önce afet kavramının içeriğini tam ve doğru olarak doldurabilmek gerekir. Bu amaçla, bu bölümde, afet tanımı, türleri, diğer olağandışı olaylardan farkı ve bunlara bağlı olarak afet yönetimi kavramı ve bunun aşamaları incelenecektir. Ancak bu yapı anlaşıldıktan sonra, buna uygun mali yapılanma ve kaynakların incelenebileceği bir gerçektir.

#### 1.1. AFET KAVRAMI

##### 1.1.1. AFETİN TANIMI

Arapça kökenli bir kelime olan “afet”, sözlüklerde “büyük felaket, bela, kıran, yıkım” olarak yer alır.<sup>1</sup> Afeti tanımlamaya çalışanlar daha çok afet olarak kabul edilen olgunun büyüklüğü ve insanlar üzerindeki etkisini kullanmaktadırlar.

Afet, toplum yaşamında sürekli karşılaşılabilen ve toplumların ekonomik, sosyo-psikolojik hayatını derinden etkileyen bir olgu olduğu için, toplumların örgütlü bir şekilde hazırlıklı olmaları gereken çevresel ve sosyal sorunların başında gelmektedir.<sup>2</sup>

Ergünay’a göre, “... en genel tanımla insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya

---

<sup>1</sup> Türkçe Sözlük, (Prof. Dr. Hasan EREN ve Diğerleri), Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, No:549, 1988, s.18.

<sup>2</sup> Sebahattin TEMİZ, Afet, Afet Türleri ve Afette Karşılaşılan Sorunlar, Sivil Savunma Dergisi, Yıl:40, S:151, Ocak-Mart 1998, s.24.

kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı olaylara afet...” denilmektedir.<sup>3</sup>

Levitt’e göre afetler; depremler, kasırgalar, hortumlar, uçak kazaları, patlamalar ve büyük çapta bombalar gibi, çok sayıda yaralanma ve ölümlerle beraber büyük çapta fiziksel tahriplerle sonuçlanan olaylardır.<sup>4</sup>

Parker ve Handmer’e göre “tehlike hem canı hem de malı tehdit eden doğal bir olaydır. Afet ise bu tehlikenin gerçekleşmesi halidir.”<sup>5</sup>

Lechat’ a göre “topluluğun normal olarak işlevini yerine getirme kapasitesini aşan, insan ekolojisinin her türlü bozulmasıdır.”<sup>6</sup>

Yine Parker’e göre “teknolojik sistemlerin başarısızlığından kaynaklanan, insan topluluklarının, grupların ya da doğal çevrelerin müdahale etme kapasitelerini geçici olarak sekteye uğratan ve büyük çapta hasar, ekonomik kayıp, ruhsal çöküntü, yaralanma ve can kaybına neden olan alışılmadık doğal ya da insan yapımı olay”dır.<sup>7</sup>

Keçeci ise, doğal afetleri “... toplumun normal yaşam düzenini bozan ve uyum sağlama kapasitesini aşarak dış yardıma gereksinim duyulan ekolojik olaylar” olarak tanımlamaktadır.<sup>8</sup>

Bunlar ve benzeri nitelikteki birçok tanımdan şu ortak tanıma varmak mümkündür: Bir olayın afet olarak nitelendirilebilmesi için sadece oluşumu yeterli değildir. Issız bir adayı etkileyen tsunami ya da insansız bir coğrafi alanda oluşan deprem afet niteliği taşımaz. Olay mutlaka insan topluluklarını ekonomik, psikolojik, sosyal yönlerden olumsuz anlamda etkilemelidir.

---

<sup>3</sup> Oktay ERGÜNAY, Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi, Uzman Der Dergisi, Y:2 s.6-7, Nisan-Eylül 1999.

<sup>4</sup> Alan M.LEVITT, Disaster Plannig and Recovery, USA:John Wiley & Sons, Inc., 1997. S.41.

<sup>5</sup> D.J.PARKER and J.W.HANDMER, The Mismanagement of Hazards, Hazard Management and Emergency Plannig: Perspectives on Britain, London: James and James, 1992, s.45.

<sup>6</sup> M.F.LECHAT, The International Decade for National Disaster Reduction: Background and Objektives, Disaster, Vol.14, s.1.

<sup>7</sup> D.J.PARKER, a.g.e., s.46.

<sup>8</sup> Muzaffer KEÇECİ, Doğal Afetlerde Bulaşıcı Hastalıklar ve Çevre, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, 1994, Y:8, s.24.



Tanımlardan da esinlenerek afetlerin genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- a) Çok sayıda can ve mal kaybına, yaralanmalara neden olması yanında çok ciddi psikolojik travmalar yaratır, salgın hastalıklar meydana getirir, insan topluluklarını fiziksel ve psikolojik açıdan olumsuz duruma sokar.
- b) Afetin sosyal, ekonomik ve psikolojik etkilerinin yok edilmesi çok uzun zaman alır. Devletin ve özel sektörün yatırımlarını olumsuz etkiler.
- c) Yaşanılan yerdeki her türlü alt yapıyı tahrip edebilir, sosyal yapıyı bozar.
- d) Afetin boyutuna göre kademeli olarak genişleyen bir yardımlar zinciri gerekir. Sorunlar genelde afet alanı dışından ciddi yardımlar temini ile çözülebilir. Eğer yoksul bir ülke afete maruz kalmışsa uluslararası yardım ve işbirliği şarttır.
- e) Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile afetlerden etkilenme oranları paralellik gösterir. Aynı nitelik ve şiddetteki afetlerden az gelişmiş ülkeler çok daha yüksek düzeyde etkilenirken, gelişmiş ülkelerin gördüğü etki ve zarar daha azdır.
- f) Afetin neden olduğu kayıplar, yerleşim yerinin özellikleri, yapıların dayanıklılığı, nüfus yoğunluğu, afete hazır olma derecesi ve afete karşı deneyimler gibi faktörlere göre değişir.

Hangi olayın afet olarak görüleceği buradaki tanımlamayı kimin yaptığına da bağlıdır. Örneğin, bir nükleer tesisteki sızıntı bir hükümet için büyük bir felakettir ama BM veya gönüllü kuruluşların yardım etmesi için sızıntının insanlara zarar vermiş olması gerekir. Tam tersine çevrenin uzun sürede bozulmasıyla ortaya çıkan afetlerde gönüllü kuruluşlar hükümetlerden daha önce harekete geçerler.

Afetlerle kazaları da ayırtetmekte yarar vardır. Örneğin; bir uçak kazasının maliyeti çok yüksek, sonuçları çok ağır olabilir ama etkilenen insan sayısı göreceli olarak azdır. Kaza ile afeti birbirinden ayıran özellik etkilenen insanların ve ortaya çıkan gereksinimin miktarıdır.

Afetlerin büyüklük ve etkilerinde belirleyici olan pek çok faktör vardır. Bunların en önemlileri ise şunlardır:

- a) Afetin fiziksel büyüklüğü
- b) Afetin yoğun yerleşme alanlarına uzaklığı
- c) Fakirlik ve azgelişmişlik
- d) Hızlı nüfus artışı

- e) Tehlikeli bölgelerdeki hızlı ve denetimsiz kentleşme ve sanayileşme
- f) Ormanların ve çevrenin tahribi veya yanlış kullanımı
- g) Bilgisizlik ve eğitim eksikliği
- h) Toplumun afet olaylarına karşı önceden alabildiği koyucu ve önleyici önlemlerin ulaşabildiği düzey

Yukarıda sıralanan faktörlerin fiziksel büyüklük ve yerleşim alanlarına uzaklık faktörleri dışında kalanları insan kaynaklı faktörlerdir. Dolayısıyla insan faaliyetleri afetlerin büyüklük ve etkilerinde belirleyici rol oynamaktadır. Bu nedenle, bireylerin ve toplumların kaçınamayacakları ve tamamen önleyemeyecekleri aşkar olan afetlere karşı gerekli önlemlerin alınması ve bu sayede afetlerle iç içe yaşamının öğrenilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.<sup>9</sup>

Afetten etkilenen kişilere de “afetzedede” denir. Bazen bu kişilere afetzedede yerine hayatta kalanlar da denilmektedir. Ancak teknik olarak bu terim yalnızca yaşamı tehdit eden bir olaydan sağ kurtulanlar için kullanılabilir.

Afetzedeler çaresiz değildirler. Koşullar elverdiğinde afet sonrası etkinliklere katılabilirler, kendi bireysel yaşamlarını düzene sokacak kararlar alabilirler. Afetzedeler genellikle aktif bir biçimde kurtarma çalışmalarına katılırlar. Ayrıca o yörenin insanı olarak kendi toplumlarının gereksinimlerini karşılama konusunda çok daha yararlıdırlar.

### **1.1.2. KRİZİN TANIMI ve AFET-KRİZ İLİŞKİSİ: TÜRKİYE’DEKİ DURUM**

Kriz (crise, crisis, crises) sözlüklerde “pek çok insanın ölümüne veya zarar görmesine neden olan ciddi ve tehlikeli durum; bir kişinin ciddi bireysel problemler yaşadığı ve son derece mutsuz olduğu hayat dilimi; bir hastalığın daha iyiye veya daha kötüye gideceğinin belli olduğu dönüm noktası; ekonomik veya toplumsal buhran” biçiminde tanımlanmaktadır.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Sivil Savunma Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2004 Y:46 S:177, s.17-19.

<sup>10</sup> İngilizce-Türkçe Redhouse Sözlüğü, s.224.

Kriz kavramının literatürde de pek çok tanımı yapılmıştır. Kamu yönetimi sözlüğünde kavram olarak kriz “... bir kişi, bir örgüt ya da bir toplumun yaşamında görülen zor bir an, bir buhran dönemi...” ve örgütsel anlamda kriz ise, “... örgütün amaçlarını ve varlığını tehdit eden, örgütün risk önleyici önlemlerini yetersiz kılabilen nitelikte, örgütün ani tepkisini gerektiren beklenmedik ve hızlı değişikliklerin söz konusu olduğu, planlama ve karar mekanizmalarını olumsuz biçimde etkileyen, gerilimli bir durum...”<sup>11</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Kriz, Concise Oxford’ta “kesin bir an”, “tehlikeli veya büyük zorlukların yaşandığı zaman dilimi”, “dönüm noktası” şeklinde tanımlanmaktadır. Türkçe sözlüklerde “bir işin, bir olayın geçtiği karışık safha”, “içinden çıkılması zor durum”, “birden bire meydana gelen kötüye gidiş yönündeki gelişmeler ve tehlikeli an” olarak tanımlanmaktadır.<sup>12</sup>

Özer’e göre ise kriz, “... Beklenmeyen ve ani olarak ortaya çıktığı zaman, var olan düzeni bozan, yıkıcı özelliği olan olgu” dur.<sup>13</sup>

Daha değişik kaynaklarda, farklı şekillerde tanımlamalara da rastlamaktayız: Kriz; bir örgütün (aile, şirket, belediye, bakanlık, sivil toplum vb.) üst düzey hedeflerini ve işleyiş düzenini tehdit eden, bazen de örgütün yaşamını tehlikeye sokan ve ivedi tepki gösterilmesini gerektiren, örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kalmasına neden olan, örgütte gerilim yaratan bir durumdur.<sup>14</sup> Daha genel bir tanımla kriz; beklenmeyen ve önceden sezilemeyen, acele cevap verilmesi gereken, örgütlerin önleme ve uyum mekanizmalarını etkisiz hale getirerek, mevcut değerlerini, amaçlarını ve işleyiş düzenini tehdit eden gerilim durumudur.<sup>15</sup>

Krizler günlük ya da çok uzun sürelerle yayılabilecek şekilde oluşabileceği gibi, dar bir alandan tüm dünyayı etkileyebilecek genişliğe kadar ulaşabilir. Bazı kriz

---

<sup>11</sup> Ömer BOZKURT-Turgay ERGUN ve Seriy SEZEN, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, 1998, Ankara, Yayın No:283, s.155.

<sup>12</sup>D.Mehmet DOĞAN, Büyük Türkçe Sözlük, Ankara, 1982, Buhran ve Kriz Maddeleri.

<sup>13</sup> Yaprak ÖZER, Yönetim Depremi, Hürriyet Gazetesi, 22 Ağustos 1999, Haziran 2000.

<sup>14</sup> Halil CAN, Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, 1997, Ankara, s.312.

<sup>15</sup> Ömer DİNÇER, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 3. Baskı, 1996, İstanbul, s.240.

örnekleri olarak şunları sayabiliriz; Büyük yangınlar, bombalamalar ve patlamalar, sabotaj olayları, fidiye için kaçırma eylemleri, terörist eylemler, finansal krizler, büyük çaptaki yolsuzluklar, doğal veya insan kaynaklı afetler.

Afetlerden kaynaklanan krizleri diğer krizlerden ayıran en önemli özellik, bu tür felaketlerin belirtilerinin olmaması ve dolayısıyla örgütlerin ve toplumların erken uyarı sistemlerinin ve önleme mekanizmalarının çok fazla işe yaramamasıdır.<sup>16</sup>

Bahsedilen tanımlardan yola çıkarak şu saptamayı yapabiliriz: Bir afetin kriz kapsamında değerlendirebilmesi için “insanların yaşadığı yerleşim alanlarında meydana gelmesi, can ve/veya mal kayıplarına yol açması” gerekir. İnsanların yaşadığı yerleşim alanlarında meydana gelen ve can ve/veya mal kayıplarına yol açan her afet olayı aynı zamanda bir kriz örneğidir.

Türkiye’de afet mevzuatına bakıldığında “genel hayata etkili afet” olgusu ile karşılaşılmaktadır. Genel hayata etkili afet olgusu ile kastedilen “kriz haline dönüşmüş afet”tir. Zira 21.09.1968 tarih ve 13007 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Afetlerin Genel Hayata Etkiliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik”te aşağıdaki özellikleri taşıyan afetler “genel hayata etkili afet” sayılmaktadır.

- a) Afet sebebiyle ölü veya ağır yaralıların bulunması
- b) Tarım ürünlerinden en az 1/ 3’ünün zarar görmüş olması
- c) Büyük ve küçük baş hayvanın telef olması
- d) O yerde kışların çok şiddetli ve inşaat mevsiminin kısa süreli olması
- e) O yerdeki kamu tesislerinin (yol, su, elektrik, kanalizasyon vs.) kullanılamayacak veya çalışmayacak derecede hasar görmüş olması
- f) Ulaşım imkanlarının çok sınırlı olması
- g) 100 haneye kadar olan köylerde ve bucaklarda mevcut konutlardan en az 1/ 10’unun
- h) 100 haneden fazla olan köylerde ve bucaklarda en az 10 konutun,
- i) Nüfusu 5 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binanın
- j) Nüfusu 5-10 bin arası olan ilçe ve illerde en az 25 binanın

---

<sup>16</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık, Mayıs 2003, Ankara, s.7-8.

- k) Nüfusu 10-30 bin arası olan ilçe ve illerde en az 30 binanın
- l) Nüfusu 30-50 bin arası olan ilçe ve illerde en az 40 binanın
- m) Nüfusu 50 binden fazla olan ilçe ve illerde en az 50 binanın, yıkılması veya bir daha oturulmayacak veya kullanılmayacak derecede ağır hasar görmesi halinde afet o yerin genel hayatına etkilidir.

Bu açıklamalardan sonra: “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, irtica ve büyük nüfus hareketlerinin, ayrı ayrı veya birlikte bulunduğu hallere” kriz hali diyebiliriz.<sup>17</sup>

Kriz yönetimi, krizi yaratan olayların önlenmesini, ortadan kaldırılmasını veya ülke menfaatleri doğrultusunda en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla gereken hazırlık ve faaliyetlerin yönlendirilmesidir.

Kriz yönetimi, afet yönetimini de içine alan daha geniş bir yönetim biçimidir. Afet yönetimini gerektiren bir afet karşısında, ihtiyaç duyulursa kriz yönetimine geçilebilmektedir. Genellikle afetin boyutuna ve etkisine göre kriz yönetimi kararı alınabilmektedir.

Kriz yönetimi nedenleri yalnızca afetler olmayıp başka kriz nedenleri de (terör olayları, kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri, etnik yapı, din, mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar, iltica ve salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalımlar vb.) söz konusudur. Kriz nedenleri olarak sayılan tabi afet türleri ise deprem, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması ve yangınlardır.<sup>18</sup>

Yetkili makamlar gerek görürse, afet sonrası kriz yönetimi kararı alınabilmekte ve afet yönetimi, yerini kriz yönetimine bırakmaktadır. 17 Ağustos depremi sonrası aynı gece kriz yönetim sistemine geçilmiştir. Kriz yönetimine geçiş, Milli Güvenlik Kurulu'nun, Bakanlar Kurulu'nun, krizden sorumlu Devlet

<sup>17</sup> Engin SARI, Kriz ve Kriz Yönetimi, Sivil Savunma Dergisi, S:164, Nisan-Mayıs-Haziran 2001, s.7.

<sup>18</sup> S.Emre AKDAĞ, Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Sayıştay Yayını, Mart 2002, s.6-7.

Bakanın veya MGK Genel Sekreteri'nin önerisi ile Başbakanın direktifi ile olmaktadır. Dolayısıyla bu süreç sonunda istenirse “afet yönetimi” kriz yönetimine dönüşebilmektedir. Her kriz nedeni afet olmadığı gibi, her afet sonrasında da kriz yönetimine geçilmesi söz konusu olmamaktadır.

Türk idari yapısında kriz yönetimine yer verilmiştir. Kriz yönetimine geçilme kararı alındıktan sonra, ilgili kriz merkezleri önceden belirlenmiş yönetmelik ve yönerge esaslarına göre faaliyete geçmektedir. Kriz yönetimindeki en üst düzeyde karar verici ve koordinasyon sağlayıcı organ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'dir. Bunun şemsiyesi altında oluşturulmuş diğer kriz merkezleri kendi ilgili alanları içinde faaliyet gösterirler. Diğer kriz merkezleri, Genelkurmay ve diğer alt askeri birlikler nezdinde, bakanlıklar da, diğer kamu kuruluşlarında, il ve ilçelerde kurulur. Oluşturulan bu yapı geçici bir yapı olup, kriz halinin devamı müddetince faaliyet göstermektedir.<sup>19</sup>

Konu ile ilgili belirtilmesi gereken son bir nokta da kriz yönetim biçimine ilişkindir. Yönetilebilir kriz türündeki bir krizi etkili bir biçimde yönetebilmek için iki önemli yaklaşım vardır. Bunlardan biri “krizden kaçma” ve diğeri de “krizi çözme” yaklaşımıdır. Bu yaklaşımlardan ilki, erken uyarı sistemleri gibi krizi önlemek ve denetim altına almak, mekanizmaları harekete geçirerek, örgütü krize sokmamayı amaçlarken, ikinci yaklaşım, örgütü en az maliyet ve kayıpla kriz durumundan kurtarmayı amaçlamaktadır. Etkili kriz yönetimi, korku ve kayıp krizlerini, fırsat ve kazanç krizlerine dönüştürmekle başarılabilir.

## 1.2. AFET TÜRLERİ

Dünya gündemini sürekli meşgul eden afetlerle ilgili literatürde çeşitli ayrımlara rastlanmaktadır. Bunlardan ilki “doğal afetler ve insan kaynaklı afetler” şeklindeki ayrımdır. Diğer bir ayrım, “doğal afetler, insan kaynaklı afetler ve politik afetler” şeklindeki ayrımdır. Bu ayrımların dışında “doğal afetler ve yapay afetler”, “doğal afetler, insan kaynaklı afetler ve teknolojik afetler”, “doğal afetler ve teknolojik afetler” ile “ani afetler ve zamanla ortaya çıkan afetler” şeklindeki ayrımlara da rastlanmaktadır. Biz çalışmamızda doğal afetler, insan kaynaklı ve

---

<sup>19</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e s.8.

teknolojik afetler ile şiddet kaynaklı afetler şeklinde ifade edilen üçlü sınıflandırmayı inceleyeceğiz.

### 1.2.1. DOĞAL AFETLER

Deprem, dev dalgalar, volkanik patlamalar, toprak kaymaları, tropikal siklonlar, hortum, sel baskını, kuraklık, çevre kirlenmesi, ormanların yok edilmesi, çölleşme vb. doğal olaylar sonucu oluşan afetlere “doğal afet” denir.<sup>20</sup>

Afet türleri içerisinde en sık karşılaşılan afet türü “Doğal Afetler”dir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümü doğal afetlerden sürekli etkilenmektedir. Aslında afet denildiğinde halkımız tarafından ilk akla gelen de başta deprem olmak üzere doğal afetlerdir. Ülkemizde görülen afetler ve yüzdeleri şöyledir:<sup>21</sup>

**Tablo 1:** Görülme Sıklıklarına Göre Türkiye’de Afetler

AFET	YÜZDE PAYI
Deprem	61
Heyelan	16
Su Baskını	15
Kaya Düşmesi	4
Yangın	3
Çığ, Fırtına vb.	1
<b>TOPLAM</b>	<b>100</b>

Kaynak: Yerel Dünya Dergisi, Mayıs-Haziran 2005, s.47

Doğal afetlerin dünyamız ve insanlık üzerindeki etkilerini bazı örnekler ve rakamlarla irdelemek mümkündür. 01-05 Şubat 1994 tarihleri arasında Yeni Delhi’de “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı” konferansında konuşan zamanın Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri B. Gali 1991 yılında dünyada meydana gelen doğal afetlerde 162.000 kişinin öldüğünü ve maddi zararın 44 milyar \$ olduğunu ve bu zararın önceki iki yılda meydana gelen doğal afetlerin verdiği zararın iki katı olduğunu belirtmiştir.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri:Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış, Eylül 2003, s.4.

<sup>21</sup> Jeoloji Mühendisleri Odası, Afetlere Karşı Güvenli Yerleşimler İçin Yerel Yönetimler ve Jeoloji, Yerel Dünya Dergisi, Mayıs-Haziran 2005, S:1, s.47.

<sup>22</sup> Guidelines Adopted For Disaster Reduction Conference, UN Chronicle, June-93, Vol.30, s.65.

Diğer bazı sayısal verilere göre ise, 1970'lerden 1993 yılına kadar dünyada meydana gelen doğal afetlerde 3 milyondan fazla insan yaşamını yitirmiş, en az 800 milyon insan etkilenmiş ve 850 milyar \$'lık maddi zarar meydana gelmiştir. Ayrıca sadece 1991-1992 yıllarında doğal afetlerden kaynaklanan zararlar 100 milyar \$'ı geçmiştir.<sup>23</sup>

Gelişmiş bir ülke olan ABD'de, 1980 ile 1999 yılları arasında meydana gelen doğal afetlerin bu ülkeye maliyeti 500 milyar \$ olmuştur. Yine ABD'de yayımlanan bir federal rapora göre 1975 ile 1994 yılları arasında meydana gelen doğal afetlerde 24.000 kişi ölmüş, bu sayının dört katı kadar kişi ise yaralanmıştır.<sup>24</sup>

Gelişmekte olan ülkelerden Şili'de 1964 ile 1994 yılları arasında meydana gelen doğal afetlerde 180.000 insan yaşamını yitirmiş, 100 milyon insan afetten etkilenmiş ve 54 Milyar \$'lık maddi zarar meydana gelmiştir.<sup>25</sup>

Ergünay'ın belirttiğine göre 20. yüzyılın başından 1999 başına kadar geçen yüzyıl içinde Türkiye'de meydana gelen doğal afetlerde yaklaşık 86.000 insan yaşamını yitirmiş ve yaklaşık 150.000 insan yaralanmıştır.<sup>26</sup>

Doğal afetlerin yol açtığı maddi kayıplar ile ilgili olarak ise Ergünay şöyle bir değerlendirmede bulunmaktadır: "Son 60 yıla ait istatistiklere göre doğal afetlerin yol açtığı maddi kayıplar yıllık gayri safi milli hasılanın (GSMH) %1'ine denk gelmektedir".<sup>27</sup>

Tezcan ve İpek'in verdikleri bilgiye göre, sadece depremlerin yol açtığı hasarın yıllık bilançosu 1995 rakamlarıyla ortalama 250 Milyon \$'dır.<sup>28</sup> Aynı şekilde sadece deprem afetinin yol açtığı hasarla ilgili bilgiler veren Tekel ve Atımtay ise net

---

<sup>23</sup> A Report From The Yokohama World Conference On Natural Disaster Reduction, May 23-27, 1994, Washington D.C., IDNDR and World Bank, 1994, s.1.

<sup>24</sup> Richard MONASTERSKY, Natural Disaster Policies Need Shaking Up, Science News, 1999, Vol.155, Issue:22, s.341.

<sup>25</sup> Predicting Disaster, World Pres Review, February-94. Vol.41, Issue:2, s.50.

<sup>26</sup> Oktay ERGÜNAY, "National Strategies Of Turkey For Reducing The Impacts Of Natural Disaster" 10-12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Center, s.95.

<sup>27</sup> Oktay ERGÜNAY, "National Strategies Of Turkey For Reducing The Impacts Of Natural Disaster" 10-12 March 1999, s.95.

<sup>28</sup> Semih TEZCAN-Muzaffer İPEK, Dinar Depreminin Düşündürdükleri, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı 15-16 Şubat 1996, s.17.



bir rakam verememekte “Her yıl milli gelirimizin %0.8’ini depremlerin açtığı yaraları sarmaya harcamak zorunda kalmaktayız”<sup>29</sup> demektedirler.

Türkiye’de meydana gelen afetlerin yüzdelerle dağılımlarını veren Sarp’a göre “... son 67 yıldır (1999 yılı dahil Türkiye’de) yaşanan doğal afetlerin %61’ini depremler, %15’ini heyelanlar, %14’ünü su baskınları, %5’ini kaya düşmeleri, %1’ini de çığ, fırtına gibi meteorolojik afetler oluşturmaktadır” diyerek yukarıdaki verileri teyit etmektedir.<sup>30</sup> Dolayısıyla, doğal afetler konusunu incelerken “deprem” olgusu ön plana çıkmaktadır.

Şengün, depremi “...yerkabuğu içinde biriken potansiyel enerjinin genel olarak fay gibi jeolojik arızalar ve kırıklar üzerinde boşalması ve o bölgenin dengesini bozan ani sarsıntıların meydana gelmesi...” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>31</sup>

Dünyada tahripkar depremler sıklıkla meydana gelmekte ve çok sayıda insanın ekonomik, sosyal, sağlık ve psikolojik dengesini alt üst etmektedir. Dünya genelinde her yıl 1.000.000 civarında deprem meydana gelmektedir. Mikro depremlerle artçı sarsıntılar da hesaba katılırsa bu sayı 5.000.000’a yaklaşmaktadır. Bu depremlerin çoğu yerleşim alanı olmayan bölgelerde meydana geldikleri için zararları çok sınırlı kalmaktadır.<sup>32</sup>

Dünyada her yıl meydana gelen depremlerin Richter Ölçeğine göre dağılımları ise aşağıda tabloda belirtildiği gibidir.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Hüseyin TEKEL-Ergin ATIMTAY, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s.373.

<sup>30</sup> Nilgün SARP, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Temmuz 1999, Y:26, S.81, s.29.

<sup>31</sup> Ahmet Bumin ŞENGÜN, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, S.295.

<sup>32</sup> Oktay ERGÜNAY, Deprem Zararlarının Azaltılması, Türkiye Jeoloji Kurumu Yerbilimleri Konferansı Dizisi, 1977 Kış Dönemi, 1-4, s.3.

<sup>33</sup> Ernest ZEBROWSKI, Perils Of A Restless Planet – Scientific Perspectives On Natural Disasters-, Cambridge: Cambridge University Pres, 1997, s.178.

**Tablo 2: Richter Ölçeğine Göre Dünyada Yıllık Afetler**

<b>Richter Ölçeği</b>	<b>Meydana Gelen Deprem Sayısı</b>
8	2-3
7	20
6	100
5	3.000
4	15.000
3	100.000

Kaynak: Zebrowski, Jr. s.178.

Resmi kayıtlara göre 1556 yılında Çin'in Shensi bölgesinde meydana gelen deprem dünya tarihinin en büyük can kaybına yol açan doğal afettir ve bu afette 830.000 insan yaşamını yitirmiştir. 1976 yılında yine Çin'in Tangshan kentinde meydana gelen ve Richter Ölçeğine göre 7.9 büyüklüğündeki depremde ise göre 240.000 kişi yaşamını yitirmiştir. Aralık 2004'te Hint Okyanusu'nda meydana gelen ve başta Malezya, Singapur, Hindistan olmak üzere birçok Asya ülkesini vuran deprem ve peşinden oluşan tsunamide de 300.000'den fazla insan ölmüştür.

Türkiye'de en fazla görülen doğal afet türü depremdir. Keçeci'ye göre neredeyse 10 ayda bir deprem afeti yaşanmaktadır.<sup>34</sup> Tezcan ve İpek'e göre ise, "Türkiye'de... tahripkar depremlerin aralığı ortalama olarak 14 aydır... Bu depremlerde yılda ortalama ölü sayısı 970 ve yıkılan bina sayısı 6.100 dür. Hasar bilançosu ise, 1995 fiyatları ile yılda ortalama 250 milyon \$'dır."<sup>35</sup>

Ergünay'ın belirttiğine göre; Türkiye'de 7 şiddetinde bir depremin yıllık meydana gelme olasılığı %63'tür ve her beş yılda 9 şiddetinde bir depremin meydana gelme olasılığı vardır.<sup>36</sup>

1996 yılında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yayınlanan ve 2001'de yenilenen Türkiye Deprem Bölgeleri haritasına göre; Türkiye topraklarının %42'si 1. derece, %24'ü 2. derece, %18'i 3. derece, %12'si 4. derece ve %4'ü 5. derece deprem bölgeleridir. Türkiye nüfusunun ise %45'i 1. derece, %26'sı 2. derece, %15'i

<sup>34</sup> Keçeci, s.43.

<sup>35</sup> Semih Tezcan ve Muzaffer İpek, Türkiye'de Depremler, Dönemeç Dergisi, Y:2, Temmuz 1998, S.19, s.10.

<sup>36</sup> Oktay ERGÜNAY, National Strategies Of Turkey For Reducing The Impacts Of Naturel Disaster, s.95.

3. derece, %13'ü 4. derece, ve %2'si 5. derece deprem bölgelerinde yaşamaktadır. 1., 2., 3. ve 4. derece deprem bölgeleri sismik açıdan riskli bölgeler kabul edildiğinde, Türkiye topraklarının %96'sının riskli bölgede ve Türkiye nüfusunun %98'inin deprem tehlikesi ile karşı karşıya bulunduğu görülmektedir.

Türkiye'nin büyük sanayi merkezlerinin %98'i ve barajlarının %92'si deprem bölgelerinde bulunmaktadır. Türkiye'nin en önemli sanayi kentleri (İstanbul, Adapazarı, İzmir, Eskişehir, Bursa vd.) ve en önemli sanayi tesisleri en yüksek deprem riski olan yerlerde kurulmuştur ve ülkemiz bu yanlışın bedelini en ağır şekilde ödemektedir.

Diğer doğal afetlere bakıldığında; Türkiye'de her yıl ortalama 40 kişi çığ afetinden dolayı yaşamını yitirmektedir. Bu afetin yol açtığı maddi zararın boyutları ise bilinmemektedir. Afet İşleri Genel Müdürlüğü kayıtlarına göre 1958-1998 yılları arasında meydana gelen 448 çığ olayında yaşamlarını yitirenlerin sayısı on yıllık dilimler halinde aşağıdaki tabloda yer almaktadır.<sup>37</sup>

**Tablo 3:** 1950-1998 Yılları Arasında Çığ Afetinde Ölenler

Yıllar	Yaşamlarını Yitirenlerin Sayısı
1950-1960	27
1961-1970	57
1971-1980	139
1981-1990	96
1991-1998	531
<b>Toplam</b>	<b>850</b>

Kaynak: Çığ El Kitabı, s.1.

Son yıllarda özel bir doğal afet türü sıklıkla oluşmaya başlamıştır: Çevrenin bozulması. Otlakların ve tohum alanlarının kötü kullanımı, yerleşim yerlerinin seçiminde hatalar ve özellikle yakacak odun ihtiyacının karşılanması sırasındaki uygulamalar çevrenin bozulmasına yol açmaktadır. Doğal kaynakların aşırı kullanımı veya toprağın uygun olmayan biçimde işlenmesi ekolojik dengeyi bozmakta, bu da ormanların azalmasına, çölleşmeye, erozyonlara, sel baskınlarına yol açabilmektedir.

<sup>37</sup> Çığ El Kitabı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.1.

Bu tür afetler sadece çevresel nedenlerle değil aynı zamanda çok sayıda insanın yer değiştirmesine yol açabileceği için önemlidir. Yoğun kuraklıklarda binlerce çiftçinin topraklarından ayrılıp besin maddesi ve iş aramak için kentsel bölgelere göç etmelerine yol açmıştır. Bu göçmenlerin çok azı kırsal bölgeye geri dönmüştür. Kentlerde yeterli konut, altyapı olmadığı için gecekondü bölgelerinde yaşamakta olan bu insanların çoğu işsizdir.

### **1.2.2. TEKNOLOJİK VE İNSAN KAYNAKLI AFETLER**

İnsan kaynaklı afetler, doğrudan insan faktöründen kaynaklanan afetlerdir. Bu afetler; sosyal ve doğal yapıyı tahrip eder, toplumda büyük çapta yıkımlara neden olur. Aslında birçok teknolojik ve bilimsel gelişmeler, ileri teknolojinin kullanılması, endüstrileşme, kara, hava ve deniz ulaşımındaki gelişmeler, barajların inşa edilmesi ve nükleer enerjinin günlük hayatta kullanılmaya başlanması gibi gelişmeler insan yaşamını kolaylaştırmalarının yanında çok büyük riskleri de beraberinde taşımaktadır. Örneğin, insan kaynaklı afetler kapsamında; uçak kazaları, bireysel saldırılar, büyük çaptaki motorlu araç kazaları, savaş, terörizm, savaş sırasında gerçekleşen rehin ve/veya tutsak alma olayları, yangınlar, trafik kazaları, kimyasal kazalar, sabotajlar, bombalama olayları ve bina yıkılmaları yer alır.

Yukarıda örnekleri sıralanan afetlerin dışında bazı doğal afetlerde insan ihmalinin giderek artması, söz konusu doğal afetlerin aynı zamanda insan kaynaklı afetler kapsamında kabul edilmesine neden olmuştur. Doğa kaynaklı olarak bilinen afetlerin önemli bir kısmı aslında insan faaliyetlerinin bir sonucudur. Örneğin, sellerin meydana gelmesinde doğal etkilerin yanında ormanların tahrip edilmesi ve insan faaliyetlerinin neden olduğu erozyon gibi faktörlerin de büyük etkisi vardır. Depremlerin nedenleri doğal olmakla beraber, yol açtıkları zararların boyutları; yerleşim yerinin doğru seçilip seçilmediği, binaların dayanıklılığı, nüfus yoğunluğu, erken uyarı, acil yardım ve kurtarma çalışmalarının etkinliği gibi insan kaynaklı faktörlere göre değişmektedir.

Teknolojik felaketler ise, genellikle üretim sürecinde ya da petrol, kimyasal maddeler, patlayıcı madde ve nükleer materyal vb. maddelerin taşınması sırasında olan olaylar ve kazalar sonucu ortaya çıkarlar. 1984 yılında Hindistan'ın Bopal

kentindeki gaz kaçağı üçüncü dünya ülkelerinde gelecekte ortaya çıkabilecek endüstriyel kazaların göstergesidir.

Günümüzde artan enerji ihtiyacını karşılama zorunluluğunun bir sonucu olarak, nükleer reaktörler sosyal hayatın bir parçası olmaya başlamışlardır. Artık nükleer enerjinin üretilip üretilmemesi problem, atığı tartışma konusu olmaktan çıkmıştır. Yapılması gereken, nükleer enerjinin üretimi esnasında koruyucu ve önleyici tedbirlerin yeterince alınması ve bölge insanların radyasyon korkusundan kurtulup onunla iç içe yaşamayı öğrenmeleri için eğitilmeleridir.<sup>38</sup>

Nükleer afet denildiğinde, akla ilk gelen olay Chernobyl afetidir. Ukrayna sınırları içinde yer alan ve 1988 yılında Chernobyl’de meydana gelen nükleer afet, teknolojik bir afet olarak tanımlanır ama bir insan hatası olduğu da unutulmamalıdır.

Çevreciler, endüstrileşmekte olan ülkelerde yeterli yetişmiş eleman olmaması ve korunmaya yönelik kuralların yeterince uygulanmaması nedeniyle bu tür felaketlerin artacağından korkmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerde işçilerin teknik konulardaki uzmanlığı gelişmiş ülkelerdekiler kadar iyi değildir. Güvenlik kuralları ve yasal düzenlemelerin olduğu koşullarda bile bunların uygulanması konusunda ciddi bir zorlama yoktur. Gelişmekte olan ülkelerde çevre ile ilgili önlemlerin alınmasının çok pahalı olduğu kanısı yaygındır. Bazen bu ülkelerdeki çalışma koşulları firmaların güvenlik önlemlerini almalarını olanaksız kılar. Örneğin insanların pabuç sahibi olmadığı bir ülkede üretim sırasında çelik kaplı güvenlik çizmeleri giyilmesini beklemek zordur.

Meydana geliş sıklığı açısından, afetler arasında ilk sırayı yangınlar almaktadır. Örneğin Türkiye’de yılda ortalama 20.000-25.000 yangın meydana gelmektedir. Genellikle sınırlı bir alanda meydana geldikleri için tek tek ele alındıklarında yol açtıkları zararlar diğer afet türlerine kıyasla az olan yangınların yıllık toplam zararları dikkate alındığında ne derece etkili oldukları anlaşılır.

---

<sup>38</sup> B.Rıdvan ALEVCAN, Radyasyonlu Ortamda Yaşam ve Korunma Yöntemleri, Sivil Savunma Dergisi, Yıl:37, S:140, Nisan-Mayıs-Haziran 1995, s.12.

Türkiye’de yangınların yol açtığı yıllık mali kayıp, 1983 yılında, 80 Milyon \$’ı geçmiştir.<sup>39</sup>

Teknolojik afetler afet yönetimi sistemimizdeki karmaşayı ve sistemsizliği en açık biçimiyle gösterir. Afet yönetiminden sorumlu temel bakanlıklar İçişleri ve Bayındırlık Bakanlıkları iken örneğin; orman yangınlarında bu sorumluluk Orman Bakanlığında, nükleer temelli afetlerde ise Atom Enerjisi Kurumundadır. Ama asıl sorunumuz afet yönetimindeki bu dağınıklık içindeki organizasyon sorunudur.

### **1.2.3. ŞİDDET KAYNAKLI AFETLER**

Savaşlar, terörist saldırılar, ihtilaller bu bağlamda sınıflandırılabilir. Şiddet kaynaklı afetler de aslında insanların neden olduğu afetlerdir. Bu afetlerin sonucu mülteciler, sığınmacılar gibi devam eden afetler zinciri oluşur.

Son yıllarda dünyanın çeşitli bölgelerinde meydana gelen büyük terör saldırıları (ABD’nde 11 Eylül Dünya Ticaret Merkezi, İstanbul’da sinagog, İspanya ve Londra’da metro saldırıları gibi) şiddet kaynaklı afet ayırımı güçlendirmekte ve özellikle sağlık ve psikoloji yönleri başta olmak üzere afet yönetiminde bu tip afetleri daha da öne çıkartmaktadır.

### **1.3. AFET YÖNETİMİ VE AŞAMALARI**

Afet kavramı ve açıklamalarından da anlaşılacağı üzere, bu olaylar normal hayatın ve normal işleyişin dışındaki olgulardır. Bunun doğal sonucu, bu olaylarla ilgili olarak, her aşamasını değişik yönleriyle ele alabilen yöneticiler ve yönetim usulleri gereklidir. Afet yöneticisi, afet öncesinde elindeki veri ve imkanlarla en iyi hazırlığı yapabilecek, afet olunca da diğer insanlardan farklı bir soğukkanlılık ve bilinçle müdahale edebilecek nitelikte olmalı, ayrıca afete özgü, olağandışı kaynak, organizasyon ve yetkileri de içeren bir yönetim tarzı belirlenmiş olmalıdır.

Birçok disiplini, birimi, kurum ve kuruluşu ilgilendiren afetler, nitelikleri gereği tüm dünyada, ülkelerin normal yönetim düzeninden farklı yönetim usulleri ve farklı yöneticileri oluşturmuştur. Ancak bu yapı, başarılı afet yönetim modellerine

---

<sup>39</sup> Rıdva EGE, Healt Aspect of Disaster and Accidents, Ankara, Emel Matbaacılık, 1986, s.10.

sahip ülkelerde, normal yönetim usulüne adapte olmuş, insanlar da bunun gereğini kavramışlardır.

### **1.3.1. AFET YÖNETİMİ ve AFET YÖNETİCİSİ**

Afet yönetimi, kabaca “tehlike doğurma potansiyeline sahip belirsiz durumlarda tehlikenin azaltılması ve halkın güvenliğinin artırılması” şeklinde tanımlanabilir.

Afet yönetimi, farklı disiplinlerin bir araya getirilmesi sayesinde mümkün olabilir. Yönetim bilimleri açısından bakıldığında, yönetim bilgi sistemleri, kaynak kullanım teknikleri, yöneylem araştırması, proje yönetimi ve planlaması bunun ayrılmaz parçalarıdır. Keza kamu yönetimi bilimi, özellikle mevcut sistemin iyileştirilmesi çabalarından can alıcı bir rol oynamak durumundadır.

Konu planlama açısından ele alındığı takdirde “topyekün hazırlıklı olmak” başlığı altında şehir ve bölge planlaması, altyapı envanteri, nüfus ve ekonomik faaliyetin dağılımı, alan kullanımı, afet mimarisi ve planlaması gibi konuları saymak mümkündür.

İşin yer bilimleri çerçevesi, bölge planlama ve önceden tahminler konusunda coğrafi sistemleri, uzay teknolojisi, topografya gibi konuları içine alır.

Tıp bilimi, maliye, psikoloji, sosyoloji gibi değişik bilim ve teknikler afet yönetiminin çok disiplinli yönlerinden bazılarıdır.

Tabii veya teknolojik afetlere hazırlıklı olabilmek ve afet zararlarını azaltıcı önlemler alabilmek için etkilenmesi muhtemel yöre halkının katılımının sağlanması da çok önemlidir. Afet bölgelerinde bulunan halkın katılımını sağlayıcı araştırmalar yapmak ve bu araştırma sonuçlarının uygulamaya konulması için çaba sarf etmek yönetimde etkinliği ve kalıcılığı temin edecektir.

Afet yönetimi çok farklı disiplinleri ilgilendirdiği, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterip farklı algılandığı için yönetim sorununa kesin çözüm bulmak zordur. Ancak, bu güçlüğü rağmen, afetlerden her an etkilenme riski ile karşı karşıya bulunan ülkelerin, afetlerin yol açtığı/açabileceği sorunların çözümüne yönelik modern yaklaşımlar geliştirmelerinin kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu da unutulmamalıdır.

Toplumsal gelişme, bilimsel ilerleme ve insan yaşamına verilen önemin artmasıyla toplumların afetlere bakışı değişmeye başlamış, afetlerin hastalıklar gibi önceden gerekli önlemler alındığında önlenebileceği veya en az zararlarla atlatılabileceği anlaşılmıştır.

Afet yönetimi diğer yönetsel faaliyetlerle kıyaslandığında, yaşamsal önem taşıyan, küçük hataların bile önemli miktarda can ve mal kayıplarına yol açabileceği bir yönetim şeklidir. Afet yönetimi bu anlamda kısaca, afet safhalarında yapılması gereken faaliyetlerin koordine edilmesi, yönetilmesi olarak algılanabilir.

Schramm'a göre afet yönetimi herhangi bir deprem, kasırga veya diğer bir doğal afet sonrasındaki kurtarma çalışmalarının; daha uzun dönemde ise toplum sistemlerinin ve bireysel yaşamların takip eden aylarda yeniden yapılanması çalışmalarının yönetilmesidir.<sup>40</sup> Yine Schramm'a göre; afet yönetimi afet öncesi dönemde afet tehlikesi bulunan bölgelerde muhtemel bir afete karşı hazırlık stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması çalışmaları ve afet etkilerinin önlenmesi veya azaltılması amacıyla gerçekleştirilecek olan risk azaltma çalışmaları ile ilgili uzun vadeli ve geniş kapsamlı politikaların geliştirilmesi, uygulamaya konulması çalışmalarının yönetilmesini de kapsamaktadır.<sup>41</sup>

Ergünay'a göre afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması, afetlere karşı hazırlıklı olunması ve afet anında hızlı ve etkili bir kurtarma, ilk yardım, geçici barınma ve yeniden inşaa faaliyetlerinin yürütülebilmesi için toplumun tüm imkan ve kaynaklarının (insan gücü, malzeme, ekipman ve para) afet öncesi ve sonrasında iyi yönlendirilmesi ve rasyonel kullanılmasıdır.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Don SCHRAMM, Overview Of Disaster Management, Emergency Türkiye 93-First International Disaster Relief and Prevention, Civil, Defence, Public Security and First Aid Exhibition, November 23-27, 1993, s.16.

<sup>41</sup> Don SCHRAMM, a.g.e. s.3.

<sup>42</sup> Ergünay, Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi, s.12.



UNP/UNDRO tarafından 1991 yılında yayınlanan Afet Yönetimi El Kitabı'na göre afet yönetimi şunları içermektedir:<sup>43</sup>

- a) Olası afetlerin olumsuz etkilerini azaltıp, ekonomik yönünü gözeterek, afetlerin ortaya çıkabilirliğini azaltıcı önlemlerin planlanması ve bunların yürütülmesi,
- b) Hemen olabilecek afet tehdidine karşı uyarı-hazırlık düzenlemelerinin yapılması ve hem alarm veya uyarı dönemlerinde, hem de afet etkisinin kötü sonuçlarında, etkin acil durum önlemlerinin düzenlenmesi,
- c) Göçüklerde, sel baskınlarında, kıtlıkta, “yavaş seyirli” afetlerde bölgenin ve bölge halkının durumunun saptanarak takip edilmesi, çözüm ve tedbirlerin zamanında uygulanması,
- d) Afetten hemen sonra (acilen) hayat kurtarma için acil yardım çabalarının uygulanması,
- e) İyileştirmeyi hızlandıracak rehabilitasyon önlemlerine hız kazandırılması ve afet sonrası devam eden sürekli gelişmenin teşvik edilmesi.

Görüldüğü gibi birçok disiplinin bir araya gelmesini gerektiren bir yönetim tarzı vardır. Bu yüzden afet yönetimi uygulamalarının başarıya ulaşması ancak afet yönetiminin ulusal sosyo-ekonomik gelişme planlarında yer alması ve ulusal düzeyde ele alınması ile mümkün olacaktır.

### **1.3.2. AFET YÖNETİMİ AŞAMALARI**

Afet yönetimi, afet öncesinde “önceden hazırlık ve zarar azaltma”, afet sonrasında ise “müdahale ve iyileştirme” olarak dört safhada ele alınabilir. Bu safhalar bazen çakışabilir, bazen de aynı anda yürütülmesi gerekebilir. Safhaların birbirini izlemesi “afet döngüsü” şeklinde de tanımlanmaktadır. Afet sonrası iyileştirme çalışmaları, aslında bir sonraki afet içinde hazırlık çalışması niteliğindedir. Afet safhalarını afet öncesinde “risk yönetimi”, afet sonrasında ise “kriz yönetimi” olarak incelemekte ve değerlendirmekte mümkündür.

---

<sup>43</sup> Nilgün SARP, Disaster Management In Health Care, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl:26, S:81, Temmuz 1999, s.59.

### 1.3.2.1. AFET ÖNCESİ (HAZIRLIKLI OLMA AŞAMASI)

Bu aşama toplumun ve afetle mücadele eden kuruluşların afete hazırlanmak için yaptığı tüm etkinlikleri kapsar. Bu etkinlikler örgütlenme, yasal düzenlemeler, kaynakların organizasyonu ve afete karşı plan hazırlanmasıdır.

Afete hazırlık muhtemel bir afette ortaya çıkabilecek kayıpların ve tehlikelerin giderilmesi, öncelikle tehlike ve tehdit altındaki canlıların kurtarılması, kayıpların bulunması ve acil yardım gereksinmelerinin karşılanması amacıyla “arama-kurtarma kabiliyeti” nin geliştirilmesi ve zinde tutulması için gerekenlerin yapılmasıdır.<sup>44</sup> Ayrıca afet sonrasında hemen başvurulacak sağlık, barınma ve günlük tüketim konularındaki gereksinimler için stok oluşturma ve dağıtım hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve uygulamaların yapılması zorunluluğu vardır.

Sosyal yaşamı alt üst edecek herhangi bir afet ortaya çıkmadan, olası can ve mal kayıplarına karşı korunma ve afetin olumsuz etkilerini en az zararla atlama amacıyla çeşitli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin tümü afet yönetimi sürecinin ilk safhası olan “Afet Öncesi” safhasını oluşturmaktadır. Ana hatlarıyla;

- Meydana gelebilecek afetlerden toplumun en az zararla kurtulabilmesi için gerekli teknik, yönetsel ve yasal önlemlerin afetten önce alınması,
- Önlemenin mümkün olduğu hallerde afetin önlenmesi, mümkün olmadığı hallerde ise kurtarma, ilk yardım ve iyileştirme çalışmalarının mümkün olan en hızlı, verimli ve etkin şekilde gerçekleşmesinin sağlanması,
- Afet zararlarının azaltılması çalışmalarının ülke kalkınmasının her aşamasında dikkate alınması ve bu aşamalara dahil edilmesi, böylelikle afet riskinin azaltılması ve sürdürülebilir bir kalkınma trendinin yakalanması,
- Son olarak, toplumu meydana getiren bireylerin afetlerin olası zararlarından en alt düzeyde etkilenmesi için gerekli bilgileri elde etmelerini amaçlayan eğitim programlarının düzenlenmesi ve bu

---

<sup>44</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e.

programlara katılımın en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlayıcı çalışmaların yapılması,

faaliyetlerini içeren, “afet öncesi safhası” da kendi içinde “zarar azaltma”, “önceden hazırlık” ve erken uyarı” olmak üzere 3 ana başlık altında ele alınabilir.

### **1.3.2.1.1 Zarar Azaltma Aşaması**

Toplumun fiziki altyapısını oluşturmada, yer seçimi ilkelerinden başlayarak yapılaşmada daha yüksek standartların belirlenmesi, bunları sağlamak üzere yasal ve ekonomik yöntemlerin geliştirilmesi, toplumun her kesiminde bireylerin, yerel toplulukların ve kuruluşların olası afet zararlarını azaltmak amacıyla alabilecekleri önlemlerin tanımlanması ve bu yatırımları yapmalarının kurumsal yollarla, eğitim yolu ile ve bir toplumsal kültür oluşturma yoluyla sağlanmasıdır.<sup>45</sup>

Zarar azaltma aşaması; toplumun sağlık, güvenlik ve refahına yönelik olası bir afette neler yapılacağıının önceden kararlaştırıldığı ve bir risk azaltma programının yürütüldüğü aşamadır.<sup>46</sup>

Ender ve diğerleri zarar azaltma aşamasını gelecekte meydana gelmesi olası bir afetin yol açabileceği potansiyel kayıplara karşı hali hazırdaki faaliyetlerin ve harcamaların ayarlanmasına dönük yönetsel stratejiler olarak tanımlanmaktadır.<sup>47</sup>

Zarar azaltma aşamasını “önceden hazırlık” aşamasını da kapsayacak şekilde ele alan Nateghi’ye göre zarar azaltma stratejileri ana hatları ile iki kategoriye ayrılmaktadır.<sup>48</sup>

- a) Hazırlık: Erken uyarı sistemlerini geliştirmek, kriz planlarını hazırlamak ve afetlerde kurtarma hizmetlerinde kullanılacak kaynakları geliştirmek/artırmak.
- b) Önleme/Zarar Azaltma Çalışmaları: Uzun vadede afet riskini ve afetten etkilenme ihtimalini azaltmak ve bu çalışmaları kalıcı hale getirmek.

<sup>45</sup> P.GÜLKAN-M.BALAMİR-A.YAKUT, a.g.e. s.2.

<sup>46</sup> Waugh, Jr., s.15.

<sup>47</sup> Richard L. ENDER and John Choon K. KIM., The Design and Implementation Of Disaster Mitigation Policy, 1988, s.67.

<sup>48</sup> F.NATEGHİ-A., “Disaster Mitigation Strategies In Tehran, Iran”, Disaster Prevention and Management, Vol.9, Number:3, 2000, s.205.

Zarar azaltma çalışmalarının etkinliği, toplumların gelişmişlik düzeyleri ile doğru orantılıdır. Zira toplumlar geliştikçe insan yaşamına verilen önem artmakta, dolayısıyla insan yaşamını tehlikeye atabilecek en yaygın olaylardan olan afetlerin önlenmesi ve zararlarının minimize edilmesi çalışmalarına verilen önem ve ayrılan mali kaynakların miktarı artmaktadır.

Zarar azaltma aşamasında yapılması gereken başlıca çalışmalar şunlardır:

- Afetlerde uygulanacak mevzuat gözden geçirilmeli, mevcut afet senaryoları sürekli olarak güncelleştirilmeli, gerekli hallerde ilgili kurumların yasal düzenlemeler yapması sağlanmalıdır. Yasal düzenlemeler yapılırken, yetki ve sorumluluk alanlarının açıkça belirtilmesi, koordinasyonsuzluğa yol açacak yetki karmaşalarına fırsat verilmemeli, özel kişi ve kuruluşlara sorumluluklar yüklenmeli, önlemlerin alınmaması ve mevzuatın uygulanmaması hallerinde sorumlulara uygulanacak cezai müeyyidelere yer verilmeli ve son olarak uygulanmayacak kurallar yığını oluşturmak yerine uygulanabilirliği yüksek kurallar koyma yoluna gidilmelidir.
- Büyük kentler başka olmak üzere yerleşim bölgelerindeki yapılaşma ile ilgili yasal düzenlemeler değişen ve gelişen şartlar göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmeli, mevcut binaların afet tehlikesine karşı güçlendirilmesi, yeni yapılaşmalara dönük belirli standartların geliştirilerek uygulamaya konulması sağlanmalıdır.
- Afet riski ile ilgili çalışmalar gerçekleştirilmeli, bu amaçla afet tehlikesi ile karşı karşıya bulunan bölgelerin belirtildiği haritalar güncelleştirilmeli, hangi bölgelerin ne tür afetlere maruz kalabileceği saptanmalıdır.
- Toplumsal düzeyde en etkin zarar azaltma çalışması yüksek afet riski taşıyan bölgelerde yapılaşmanın önlenmesidir. Ülke düzeyinde ise, hükümetlerin zarar azaltma çalışmalarını afet yönetimi siyasalarına dahil etmeleri gerekir. Yerleşim ve toprak kullanımı konularını düzenleyen yasalarda konu ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- Özellikle Türkiye gibi afetler içinde en tahripkar olma özelliğine sahip depremlerin sık sık meydana geldiği ülkelerde, deprem kayıt şebekelerinin kurulması ve erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi gerekir.
- Toplumları oluşturan her kesim afet zararlarının azaltılması ve afetlerden korunma konularında topyekün eğitimden geçirilmelidir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yurttaşların afetler konusunda yeterli bilinç düzeyine ulaşmış olmadıkları bilinen bir gerçektir. Bu eksikliğin

giderilmesini amaçlayan eğitim çalışmaları kapsamında, afetler ile ilgili temel bilgilerin okul öncesi dönemden başlamak üzere, tüm eğitim müfredatına konulması, devlet ve özel radyo ve televizyonların belli yayın sürelerinin afetlerin ele alındığı bilimsel yayınlara tahsis edilmesi ve halk kitlelerinin eğitildiği halk eğitimi merkezlerinin programlarına afetlerin alınması gibi çok yönlü stratejiler geliştirilmelidir.

- Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınma planları yapılırken ve uygulanırken afet zararlarının azaltılması çalışmaları göz önünde bulundurulmalıdır.

### **1.3.2.1.2. Önceden Hazırlık Aşaması**

Önceden hazırlık aşaması “zarar azaltma” aşamasında yapılan çalışmaların afetleri tamamen önleyemeyeceği, dolayısıyla olası bir afete karşı her zaman hazırlıklı olmak gerektiği düşüncesinin ürünüdür.

Önceden hazırlık aşaması, ABD’de Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA) tarafından, herhangi bir acil duruma karşılık verebilmek için operasyonel yeterliliği geliştiren acil durum yönetimi örgütlenmesi, acil durum faaliyetlerinin planlanması, kaynak yönetimi, yönlendirme ve kontrol, acil durum iletişimi, erken uyarı, halkla ilişkiler, koruyucu önlemler, acil durum destek hizmetleri ile eğitim ve tatbikatların geliştirilmesini kapsayan aktiviteler bütünü şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>49</sup>

Wanugh, Jr.’a göre önceden hazırlık aşaması:

- Afet meydana geldikten sonra uygulanacak kurtarma planlarının geliştirilmesi,
- Kurtarma faaliyetlerinde görev alacak birinci dereceden sorumlu personelin can kurtarma ve afet zararlarını azaltma konularında eğitilmesi,
- Afet esnasında ve hemen sonrasında ihtiyaç duyulacak kritik kaynakların envanterinin çıkarılması,
- Afet sonrası çalışmalarda görev alacak sorumlu kuruluşlar arasında gerekli anlaşmaların yapılması ve yetki alanlarının belirlenmesi çalışmalarını içeren geniş kapsamlı bir aşamadır.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> William L.WAUGH, Current Policy and Implementation Issues In Disaster Preparedness, London: Duke University Pres, 1988, s.111.

<sup>50</sup> William L. WAUGH, a.g.e.,s112

Ergünay’a göre ise önceden hazırlık aşaması:

- Merkezi düzeyde afet yönetimi ile ilgili planların hazırlanması ve geliştirilmesi,
- Yerel düzeyde “kurtarma ve acil yardım planları”nın hazırlanması ve geliştirilmesi,
- Bu planlarda görev ve sorumluluk verilen personelin eğitim ve tatbikatlar aracılığıyla bilgi düzeylerinin geliştirilmesi,
- Gerektiğinde bölge teçhizat merkezleri kurulması ve kritik malzemelerin stoklanması,
- Alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması, işletilmesi ve geliştirilmesi gibi ana faaliyetlerin yürütülmesi yönündedir.<sup>51</sup>

Her düzeyde düzenlenecek afet planları aşağıdaki özellikleri taşımalıdır:

- Plan, değişik afetlere uyabilecek şekilde gerçekçi standartlara dayalı, fonksiyonel, esnek ve kolay uygulanabilir nitelikte olmalıdır.
- Planlar sık sık güncellenmelidir, teknolojik gelişmelere uydurulmalıdır.
- Detay planlamada afet türleri ayrı ayrı göz önünde bulundurulmalıdır.
- Mali kaynakların planda yer alması gerekir.
- Etkili yönetim ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik düzenlemeler içermelidir.
- Tatbikatlarla planların pratiğe uygunluğu test edilmelidir.
- Planlar potansiyel afetleri, muhtemel afet bölgelerini, bu bölgelerde yaşayan nüfusu ve yapılaşmayı açıkça tanımlamalı, kabul edilebilir risk standartları geliştirilmelidir.

Türkiye’de afet yönetimi ile ilgili mevzuata bakıldığında afet planlaması ile ilgili düzenlemelerin 7269-1051 sayılı Kanunun 4. Maddesinde yer alan “İçişleri, İmar ve İskan, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kapsayan bir yönetmelik yapılır” hükmüne dayanılarak hazırlanan ve 1988 yılında yürürlüğe giren 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”te yer aldığı görülmektedir. Adından da anlaşılacağı üzere, söz konusu

---

<sup>51</sup> Oktay ERGÜNAY, Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi, a.g.e., s.11.

yönetmelik afet anı ve hemen sonrasında gerçekleştirilecek faaliyetlere ilişkin “teşkilat ve planlama esasları” nı düzenlemektedir.

12777 sayılı Yönetmelik’te afet planlamasının genel esaslarının belirtildiği üçüncü kısımda; koordinasyon ve işbirliği, dikkate alınacak genel faraziyeler, planlama yapmaktan sorumlu makamların planlama çalışmalarında koordinasyon ve işbirliğine ilişkin şu esaslara uymaları gerekmektedir:

1. Bakanlık, kurum ve kuruluşlar afet planlarında yer alacak olan kendilerine ait kaynakları en doğru şekilde saptamak ve istendiği takdirde doğru bilgiler vermekten sorumludurlar.
2. İl ve ilçelerdeki askeri ve sivil kamu kurum ve kuruluşları planlama çalışmalarında birbirleri ile iletişim ve koordinasyon halinde bulunmalıdırlar.
3. Afetler acil yardım planları hazırlanırken bu planların sivil savunmaya ilişkin planlarla koordineli olmasına dikkat edilmelidir.

Yönetmelikte etkin bir afet planlaması için gerekli olan kurumlararası ve yerel düzeyde koordinasyonun sağlanması öngörülmektedir.

#### ***1.3.2.1.3. Afetin Önceden Bilinmesi ve Erken Uyarı***

Gerek doğal gerekse insan kaynaklı afetlerin büyük çoğunluğu, önceden bilinmesi mümkün olunan olaylardır. Özellikle doğal afetlerden hortumlar, kuraklıklar, kıtlıklar, volkan patlamaları, kasırgalar, sismik deniz dalgaları, seller ve çığlar yeterli teknik donanım, bilgi ve elemanın bulunduğu bölgelerde meydana gelmeden çok önce belirtilerinden bilinebilir ve erken uyarı sistemleri sayesinde bölge insanlarının söz konusu afetlerden en alt düzeyde zarar görmeleri sağlanabilir. Aralık 2004 tarihinde birçok ülkeyi (Hindistan, Malezya, Singapur vd.) etkileyen tsunami de erken uyarı sisteminin eksikliği en çarpıcı şekilde görülmüştür.

Önceki felaketlerden elde edilen veriler afetten önce zararlı bir şey olacağını düşündüren bir süre geçtiği yönündedir. Uzmanlar bu süreçteki belirtileri saptamaya çalışmaktadır. Olayların gözlemlenmesi ile afetin ne zaman, nerede, ne şiddette olacağına ilişkin kriterler oluşturulmaya çalışılır. Buna tahmin etme, öngörme çalışmaları adı verilir. Bunların amacı yöneticilere risk altındaki insanları zamanında uyararak, afete hazırlayacak ya da bölgeden boşaltacak şekilde bilgi sağlamaktır.

Deprem konusunda önlemlerini 1930’lu yıllardan itibaren almaya başlayan ABD’de “Depremlerin Önceden Bilinmesi” çalışmalarının da içinde yer aldığı deprem zararlarının azaltılması çalışmalarına ayrılan yıllık bütçe 800 Milyon dolardır. Depremlerin önceden bilinmesi çalışmalarının yoğun şekilde devam ettiği diğer bir ülke, coğrafi konumu nedeniyle sürekli depremlere maruz kalan Japonya’dır. Bu ülkede deprem araştırmaları için ayrılan yıllık bütçe 11 Milyar dolardır. Bu rakamın büyüklüğü hakkında bir fikir vermesi açısından söz konusu rakamın Türkiye’nin 1995 yılı toplam ihracatının yarısına denk düştüğünü belirtmek yeterli olacaktır.<sup>52</sup>

### **1.3.2.2. AFET ANI VE MÜDAHALE DÖNEMİ (AFETE CEVAP VERME AŞAMASI)**

Bu dönem, temel anlamda afet durumunu ve ortaya çıkan gereksinimleri hızla tespit etme, çok yönlü iletişim kurabilme, yeterli sayıda doğru gereç ve eğitimli kadroları afet yerine hızla erişirme, acil sağlık hizmetleri ve günlük yaşam destekleri ekiplerinin çalışmalarını kapsar. Tecrübeye ve hızlı bilgilenmeye dayalı mutlak ve tekil otorite ve disiplin gerektirir. Afetlerin yerel olaylar olmaları nedeniyle, acil müdahale güçlerinin de yerel otorite altında mahalli kaynaklarla oluşturulması, ancak afette bu kaynakların da zarar görmesi olasılığı nedeniyle, komşu ya da üst düzeyden müdahale yapılması seçeneklerinin de hiyerarşik bir düzen içinde hazır tutulması, evrensel bir ilkedir.<sup>53</sup>

Bir afet meydana gelir gelmez, bütün sosyo-ekonomik aktiviteler kesintiye uğrar ve kriz süreci başlar. Arama ve kurtarma çalışmaları, ölümlerin gömülmesi, afetten zarar gören bireylerin tahliyesi bu aşamadaki öncelikli faaliyetlerdir. İnsan yaşamının kurtarılması ve korunması söz konusu olduğu için “hızlılık ve etkinlik” olgularının bu aşamaya damgasını vurması gerekir.

Ayrıca yapılacak olan bu faaliyetler çok iyi bir koordinasyonu gerektirmekte ve olağanüstü koşullarda uygulanması zorunluluğu, olağanüstü hazırlık, yetki ve sorumluluklara ihtiyaç duyurmaktadır.

<sup>52</sup>ABD’nin Deprem Bütçesi 360 Trilyon, www.hürriyetim.com, 29 Ağustos 1999.

<sup>53</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.1.



Bu aşamada yapılacak çalışmaları Keçeci önem sırasına göre şu şekilde sıralamaktadır: Afete uğrayan bölgenin ve etkilenen nüfusun belirlenmesi, enkaz kaldırma, kurtarma ve yıkıntıların temizlenmesi, afetzedelerin beslenmesi, afetzedelerin barındırılması ve ısıtılması, ulaşım ve haberleşmenin sağlanması, güvenliğin sağlanması, koruyucu hekimlik ve çevre sağlığı hizmetleri, tıbbi bakım.<sup>54</sup>

Afetin meydana gelmesinden hemen sonra alınan acil önlemler ve yapılan çalışmalar ana hatlarıyla;

- Mümkün olan en fazla sayıdaki insanın hayatının kurtarılması ve sağlıklarına kavuşmalarının sağlanması
- Söz konusu afetin yol açabileceği yeni tehlike ve risklerden afetzedelerin can ve mallarının korunması
- Afetten etkilenen toplulukların hayati ihtiyaçlarının mümkün olan en kısa zamanda karşılanması ve afet bölgesindeki sosyal hayatın mümkün olan en kısa zaman dilimi içinde normale dönmesi için gerekli çalışmaların yapılması faaliyetlerini içermektedir.<sup>55</sup>

#### ***1.3.2.2.1. Kurtarma ve İlk Yardım Aşaması***

Bu aşama afetin meydana gelmesinden hemen sonra başlayan ve afetin özelliklerine göre en çok 1-2 aylık bir süre içinde gerçekleştirilen faaliyetlerdir.

Arama kurtarma faaliyetleri konusunda halkın eğitimi çok büyük önem taşımaktadır. Uzmanlara göre, depremedelerin yüzde doksandan fazla bir bölümü, kendi aileleri, komşuları ve arkadaşları tarafından kurtarılmıştır. Bu kurtarmalar ilk 24 saat içinde gerçekleşmiştir. Bu açıdan, Marmara Depremi sonrası İsviçre Dayanışma Dairesi (SDC) ile İzmit Kent Kurultayının aldıkları karar doğrultusunda “Mahalle Afet Destek Programı” uygulamaya konulmuştur.<sup>56</sup>

ABD’de Federal Acil durum Yönetim Ajansı (FEMA) tarafından afetlerin kurtarma ve ilk yardım aşamasında gerçekleştirilen çalışmalar yerel, bölgesel ve

---

<sup>54</sup> Muzaffer KEÇECİ, a.g.e. s.45.

<sup>55</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık, Mayıs 2003, Ankara, s.7-8.

<sup>56</sup> S.Emre AKDAĞ, a.g.e, s.10.

ulusal düzeydeki yönetimlerin, sorumluluğu paylaştıkları bir “yönetmelik sistemi” ne dayanmaktadır. Bu sistemin işleyişi aşağıdaki şekildedir.<sup>57</sup>

Yönetmelik sistemi her yönetim kademesi kendi sorumluluk alanına giren çalışmaları diğer yönetim kademeleri ile koordineli biçimde gerçekleştirir. Yerel yönetimler afetle yüz yüze bir konumda buldukları için mevcut kaynakları tükenene kadar afetzedelerin ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür.

Sistemin ikinci aşamasında eyalet yönetiminin yardımı gelmektedir. Eyalet yönetimi de mevcut kaynakları tükenene kadar yerel yönetim ile koordineli şekilde çalışır.

Sistemin son aşamasında ise federal yönetim mevcut kaynakları tükenene kadar eyalet yönetimi ve yerel yönetim ile koordineli şekilde çalışır.

Yukarıdaki sistemin işlemesi ancak mali kaynak sağlanmasıyla mümkündür. ABD’de kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerine verilen önemin en belirgin göstergesi, federal bütçede bu faaliyetlere harcanacak paranın ayrı bir kalem olarak yer almasıdır. Örneğin, 1994 bütçesinde söz konusu faaliyetlere ayrılan miktar 50 milyon dolardır. Türkiye’de bütün aşamaları dahil olmak üzere afet yönetimine özgü ayrı bir bütçe kaleminin bulunmaması, yapılacak harcamaların ilgili bakanlıkların bütçelerinden karşılanmasının öngörülmesi dikkat çekicidir.

Türkiye’de afetlerde kurtarma ve ilkyardım aşamasında yapılacak faaliyetleri ve bu faaliyetlerin yerine getirilmesi için gereken örgütlenmeyi düzenleyen 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” hükümlerine göre acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere, illerde valinin başkanlığında İl Kurtarma ve Yardım Komitesi, ilçelerde kaymakamın başkanlığında İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi kurulmaktadır.

Vali veya görevlendireceği Vali Yardımcısı başkanlığında; Belediye Başkanı, İl Jandarma Alay Komutanı, Emniyet Müdürü, Sivil Savunma Müdürü, Milli Eğitim Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü, Sağlık Müdürü, Tarım Müdürü, Kızılay

---

<sup>57</sup> Ann Vreeland WATKINS, Book Notes, Public Productivity & Management Review, June-96, Vol. 19, Issue:4, s.504.

Temsilcisi, Garnizon Komutanı veya mahallin en büyük askeri birlik temsilcisinden oluşan İl Kurtarma ve Yardım Komitesinin başlıca görevleri şunlardır:<sup>58</sup>

- İl acil yardım planlarının yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak,
- Planda öngörülen teşkilatı kurmak ve burada görev alacakları belirleyerek ilgililere duyurmak,
- İlçe acil yardım planlarını inceleyerek valinin onayına sunmak,
- Yapılacak yardımların ilkelerini belirlemek, belirlenen ihtiyaçların teminini sağlamak,
- Acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi çalışmalarında görev alan kuruluşların çalışmalarını koordine etmek,

Yukarıda sıralanan görevleri yerine getirmek üzere komiteye bağlı olarak görev yapan 9 hizmet grubu oluşturulmaktadır. Bunlar; 1-Haberleşme, 2-Ulaşım, 3-Arama, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma, 4-İlk Yardım ve Sağlık, 5-Ön hasar tespit ve geçici güvenlik, 6-Güvenlik, 7-Satın alma kiralama, el koyma ve dağıtım, 8-Tarım ve 9-Elektrik, su kanalizasyon hizmetleri gruplarıdır. Bu 9 hizmet grubu içinde toplam 23 servis kurulması öngörülmektedir.

Hizmet grupları ve servisler ilde bulunan taşra teşkilatını oluşturan kamu kurumlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Her grubun kimlerden oluşacağı, görevleri ve planlama çalışmaları yönetmeliğin 17-45. Maddelerinde ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

#### ***1.3.2.2.2. Geçici Barınma Aşaması***

Afetlerden hemen sonra yaşanan en temel sorunlardan birisi de insanların barınma yerleri ihtiyacının karşılanmasıdır. Hem kalacak yerlerini, hem de eşyalarını kaybeden insanların bununla ilgili yaşadıkları şok ve içine düştükleri zor durum acilen hazırlanacak geçici barınma yerleri ile çözümlenmelidir. Ülkemizde bu sorun Kızılay çadırları ile çok kısa vadede çözülmeye çalışılmakta, daha sonra yaşanan çok büyük bir afet ise (İzmit Depremi gibi) kalıcı konutlar yapılana dek prefabrik konutlarda iskan sağlanmaktadır. Ülkemizin kendine özgü sosyal yapısı gereğince

---

<sup>58</sup> Sivil Savunma İle İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss.302-303.

afet ve benzeri durumlar sonrası insanların yakınları ya da komşularınca misafir edilmesi de bu konuda sorumluları rahatlatıcı bir çözüm tarzıdır.

Afetin hemen sonrasında ortaya çıkan barınma sorunu iki şekilde çözümlenebilir.

- a) Afetzedelerin sağlam kalmış kamu binalarına veya özel olarak bu amaç için hazırlanmış tesislere yerleştirilmesi,
- b) Çadır veya benzeri, çok kısa sürede kurulabilecek barınaklarda barındırılmaları.

Afet büyük çapta meydana gelmiş ve barınma ihtiyacı fazla ise barınma sorunu çadırlarla çözümlenebilir. Ancak, dış etkilere karşı fazla dayanıklı olmayan bu barınakların kullanılabilme süreleri sınırlıdır. Afet sonrasında geçici barınaklara yerleştirilen afetzedelerin ihtiyaçlarının da belirli bir zaman dilimi süresince karşılanması gerekmektedir.

Salgın hastalıkların engellenmesi için de, barınma sorununun çabucak halledilmesi gerekir. Altyapı afetten olumsuz etkileneceği için, koruyucu sağlık hizmetleri ancak nispeten düzenli bir yerleşimle sağlanabilir.

Sağlık hizmetlerinin afetlerdeki etkin rolü nedeniyle, bu konuda afet öncesinde gerekli planlamaların yapılması, yeterli personel ve malzemenin her an hazır bekletilmesi çalışmalarının ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilmesi gerekir.

### **1.3.2.3. AFET SONRASI (İYİLEŞTİRME SAFHASI)**

Herhangi bir afet meydana geldikten sonraki uzun vadede daimi iskan ve normal yaşama geçiş ile ilgili önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemler, afet yönetimi sürecinin son safhası olan “Afet Sonrası” safhasını oluşturmaktadır. Aslında bu safha bir sonraki afet tehlikesine karşı da ilk hazırlık safhası olarak değerlendirilmeli bu açıdan da önemi göz ardı edilmemelidir.

#### ***1.3.2.3.1. İyileştirme Aşaması***

Afet acil durumunun bertaraf edilmesi sonrasında öncelikli olan asıl hedefin, zarara uğramış birey ve toplulukların desteklenmesi olduğu kadar, yerel ekonomik canlılığın yeniden kazanılması, altyapının geliştirilmesi, sanayinin ve ticaretin desteklenmesi, toplum eğitimi, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin sağlanarak

toplumun olası bir yeni afet karşısında daha dirençli kılınması olduğu anlaşılmaktadır.

Ergünay'ın belirttiğine göre, ana hedefi; “afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, uzun süreli geçici iskan, ekonomik ve sosyal faaliyetler, vb. yaşamsal aktivitelerin minimum düzeyde karşılanabilmesi için gereken tüm çalışmaları yapmak” olan “İyileştirme Aşaması” afet sonrası safhasının ilk aşamasıdır.<sup>59</sup>

Aslında bu aşama afet sonrası acil olarak çözümlenen temel sorunların daha planlı, uzun vadeli, daha kullanışlı olarak temelden halledilmesidir. Toplumsal ve fiziksel yapı yeniden oluşturulacaktır. Barınma yerleri, sosyo-ekonomik sorunlar, sağlık sorunları vb. çözümlenecektir.

İyileştirme aşaması, afetten sonra temel hizmetlerin tekrar başlaması, afetzedelere afetten zarar gören evlerini ve kamu binalarını onarma çalışmalarında yardımcı olma ve tarım sektörü de dahil olmak üzere ekonomik aktivitelerin restorasyonu amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri kapsamaktadır.

İyileştirme çalışmaları sırasında afetzedeler artık çadırlarda değil, daha sağlıklı ve nitelikli geçici barınma yerlerinde (prefabrik evler, devlet misafirhaneleri, özel tesisler vs.) afetten zarar görmemiş konutlarda barındırılır ve devletin maddi yardımı sürer (kira, yemek, alt yapı vb.).

Yerel ve merkezi hükümet ayrıca bazı ekonomik kayıpları da bu aşamada gidermek ve ekonomik faaliyetleri yeniden rayına oturtmak durumundadır. Bunları şöyle örneklebiliriz:

- İşsizlik ve üretim kayıpları
- İşyeri ve üretim tesislerinin geçici veya sürekli kapanması nedeniyle uğranılan hizmet kayıpları
- Sağlık, eğitim ve diğer devlet hizmetlerinin kesilmesi veya aksaması nedeniyle uğranılan hizmet kayıpları, alt yapının gördüğü zarar nedeniyle işyerlerinin faaliyet gösterememesi, fiyatların artışı, pazara ulaşımın zorlaşması gibi

---

<sup>59</sup> Ergünay, Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi, s.12.

Özellikle az gelişmiş ülkelerde herhangi bir afet meydana geldikten sonra kamuoyu afete karşı yüksek bir duyarlılık göstermekte ve afet yaralarının sarılması çabalarına parasal ve maddi yardımlarıyla katılmaktadır. Ancak, aradan belirli bir zaman geçtikten sonra, gerek merkezi yönetimlerin duyarsızlığı, gerekse kamuoyunun ilgisini sürekli canlı tutması gereken basın-yayın organlarının afeti gündemlerine almaması nedeniyle kamuoyunun afete ilgisi ve dolayısıyla yapılan yardımlar giderek azalmaktadır. Çoğu zaman bu maliyet, merkezi ve yerel yönetimlerin öz kaynaklarıyla karşılayabilecekleri limitleri çok aşmaktadır.

#### ***1.3.2.3.2. Yeniden İnşa Aşaması***

Bu evrede toplumun ve fiziksel çevrenin yeniden düzene sokulması söz konusudur. İnsanlar evlerini ve diğer binaları onanırlar, tarım faaliyetleri normale döner. Bu evrenin zamanlaması konusunda tahmin yapmak zordur. Çok erken de başlayabilir, yıllarca da sürebilir.

Ancak yeniden yapılanma çalışması aynı zamanda insanların psikolojik yapıları üzerinde de yapılmalıdır. Hatta yapısal anlamda yeniden yapılandırmanın psikolojik anlamda yeniden yapılandırmaya göre daha kolay olduğu ve toplumsal maliyetin daha düşük kabul edilebileceğini de ifade edebiliriz.<sup>60</sup>

Yeniden yapılanma sürecinde önemli konulardan biri yapılaşma sorunudur. Bu noktada da en çok üzerinde durulması gereken konu yapı hasarlarının belirlenmesidir. Afet sonrası yapı hasarı belirlenirken hangi ölçüt kullanılırsa kullanılсын hasar gören bina onarım açısından iki kategoriye ayrılabilir: Onarılabilen yapı, onarılamaz yapı. Burada onarılabilen yapıdan kastedilen onarım maliyeti ekonomik anlamda rasyonel boyutlarda kalan ve onarım sonrasında yeni bir afete dayanıklı hale getirilen binalardır.

Yeniden inşa aşaması afetten ders alınması gereken ve bir sonraki afete de hazırlık niteliği taşıyan en önemli süreçtir. Dolayısıyla en büyük önem fiziki planlama ve afete dayanıklı, planlı yerleşim yerleri kurma çalışmalarına verilmelidir.

---

<sup>60</sup> Mustafa YILDIZ, Afet ve Kriz Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2001, s.137.

Afet riski birinci öncelik olmalıdır. Bu tip bir planlamada düşünülmesi gereken hedefleri Göçer şöyle vermektedir:<sup>61</sup>

- a) Potansiyel afet tehlikesinin önlenmesi ya da azaltılması
- b) Afet etkilerinin azaltılması
- c) Ana afete bağlı olarak meydana gelen yangın, patlama, toprak kayması gibi ikincil afetlerin önlenmesi
- d) Afet sonrası hızlı ve etkin kurtarma ve iyileştirme çalışmalarının kolaylaştırılması
- e) Afet sonrası yeniden yerleşme ve yapılanma faaliyetlerinin kolaylaştırılması

Yeniden inşa aşamasında gerçekleştirilecek fiziki planlamanın afetlerin önlenmesi veya etkilerinin azaltılmasında etkin bir araç olarak kullanılabilmesi, afet faktörünün ulusal ölçekten başlayarak her ölçekteki planlama çalışmalarına entegre edilmesi ile mümkündür.

Yapılaşmada mevzuat hükümlerine uyulup uyulmadığının saptanması ancak konusunda uzman teknik elemanların istihdam edilmesi ile mümkündür. Oysa, Türkiye’de birkaç büyük il dışındaki diğer illerde teknik hizmetleri yürütecek yeterli miktarda eleman istihdam edilememektedir. Bunun nedeni, söz konusu illerin yaşam koşullarının yetişmiş teknik elemanlara cazip gelmemesi, yerel yönetimlerin de bu elemanları bünyelerinde çalışmaya teşvik edecek cazip koşulları oluşturmamalarıdır. Örneğin 1992 depremini yaşayan Erzincan Belediyesinde o yıllarda görev yapan inşaat mühendisi yoktu.<sup>62</sup>

Afet kavramını açıkladığımız ve afet türleri ile yönetimi ile ilgili bilgileri verdiğimiz bu bölüm, çalışmaya teorik bir temel ve anlamayı kolaylaştırmak için tezde yer almıştır. Bu bilgiler ışığında bundan sonraki bölümde, dünyadan afet yönetimi uygulamaları örnekleri ülkeler bazında verilecek ve önemli uluslar arası kuruluşlara da değinildikten sonra, Türkiye’de ki afet yönetimi yapısı tarihi, hukuki, kurumsal yönleriyle detaylı olarak incelenecektir.

---

<sup>61</sup> Orhan GÖÇER, Deprem Sonrası Yerleşmelerde Göz Önünde Tutulması Gerekli Şehircilik İlkeleri, Yapı-Endüstri Merkezi, Deprem Panel Bildirileri, 13 Mart 1986, s.4.

<sup>62</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık,s.70.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. AFET YÖNETİMİNDE DÜNYADAKİ ve TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Afet yönetimi, sadece Türkiye'de değil, tüm dünyada tartışılan, üzerinde çalışılan bir konudur. Özellikle son yıllarda, dünyamız üzerindeki her türlü gelişme ve değişme bizleri afetlerle daha çok meşgul olmak zorunda bırakmıştır. Tüm dünya ülkeleri, afetleri gelişmeleri için en büyük engellerden birisi olarak görmüş, afetlerin yönetilebileceği inancı ile modeller ve bu modelleri işletecek mali kaynaklar geliştirmişlerdir. Bu işi iyi beceren ülkeler, sadece afetlerde can ve mal kayıplarını azaltmakla kalmamış, mali açıdan da olumlu sonuçlara ulaşmış, kalkınmasını sürdürebilmiştir. Özellikle az gelişmiş yada gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu grup ise, afetlerin yönetilmesi konusunda kendisini geliştirememiş, her afet sonucu yeni bir yıkım ve mali kriz yaşamışlardır.

Dünyada uygulanan değişik modeller incelendiğinde, her afet yönetimi tarzının, yaşanan afet acıları ve tecrübelerinin sonucunda oluşmuş ve halen geliştirilen yapılar olduğu görülmektedir. Burada temel nokta, afetin birçok disiplinin ilgi alanına giren bir konu olduğu ve her ülkenin afet riski farklı olsa da afetlere hazırlık ve afetler sonrası ihtiyaçlar konusunda ortak noktaları bulunduğu.

#### 2.1. BAZI ÜLKELERDE AFET YÖNETİMİ MODELLERİ VE ÖRGÜTLENMESİ

Bu başlık altında dört ülke incelenecektir. En etkin afet yönetim birimlerinden birisine sahip olması (FEMA), ülkemizde çok sayıda ortak proje üretmemiz ve çok afet yaşaması açısından ABD, "Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi" ile dünyaya afet teknolojisi ve yönetimini öğretmesi, afet ve deprem denildiğinde ilk akla gelen ve özellikle deprem anlamında en fazla tecrübeye sahip olan ülke olması ve yine JİCA aracılığı ile ülkemizde afetlerle ilgili konularda ortak çalışmalar yapması münasebetiyle Japonya geniş olarak, idari sistemimizin temelini oluşturan yapı itibariyle Fransa ve DASK'ın etkileyeni olarak Yeni Zelanda ise genel anlamda incelenecektir.



### 2.1.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde acil durum yönetimi ile ilgili yaklaşımın tam karşılığı Bütünleşik Acil Durum Yönetimi Sistemidir. Ve bu isim Amerika'daki sistemi en iyi şekilde özetlemektedir. Her bir acil durum için ayrı planlar yapmak yerine, Birleşik Devletler işlevsel bir yaklaşım kullanmaktadır. Bu anlamda temel mantık, her türlü afette (deprem, kasırga, tsunami, göç vb.) insanlar ve afet yönetimi açısından ortak noktalar (barınma, beslenme vb) olmasıdır.

Bu sistem, mevcut tüm kaynakları bir araya getirmektedir. Burada, yerel, eyalet ve federal kaynakların yanı sıra, gönüllü kuruluşlar ile ticari kaynaklar da kullanılmaktadır. Yerel belediyelerden ulusal hükümete kadar bütün hükümet düzeylerini bir araya getirmekte, özel sektörü de işin içine katmaktadır.<sup>63</sup>

“Afetler yereldir” anlayışı temeldir. Yani esas olan afetlere yerel ve eyalet müdahalesi olup, federal hükümetin müdahale ettiği afet sayısı oldukça azdır. İlk müdahaleyi yerel yönetim yapar. Afetin durumuna göre eyalet ve gerçekten ihtiyaç var ise federal yönetim müdahale eder.

Acil durum yönetim birimleri eyaletten eyalete farklı yapılanmalar gösterebilir. Bağlılıkları, örgüt yapıları, organize oluş biçimleri birbirinden farklı olabilir. Kaynak kullanımında bu yapı kendini hissettirir. Ancak temelde eyalet kaynaklarında ikili bir kullanım görülmektedir. Bunlardan birincisi Eğitim Bakanlığının okul yapım faaliyetleri gibi günlük süregelen faaliyetler, ikinci tür ise arama kurtarma, enkaz kaldırma gibi afet çalışmalarıdır. Eyalet Acil Durum Yönetimi farklı yapılanmalarda görülse bile ana işlevleri afetlerdeki rol ve sorumlulukların koordinasyonudur.

Eyaletler birçok kaynak sağlamaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi paradır. Bu eyaletten eyalete değişik şekillerde yapılandırılabilir ve eyaletin acil durum organizasyonuna göre bütçeyi kullanım rahatlığı değişebilir. Eyaletler çeşitli programlar vasıtasıyla, planlama çalışmaları ve tehlikeli maddeler raporlaması için finansman ve zarar azaltma hibelerine erişim sağlamaktadır. Eyalet, acil durumlar sırasında, jeneratör, şişe suyu, özel ekipman, araç ve insan kaynakları (hukukçular,

---

<sup>63</sup> [www.fema.gov/fema](http://www.fema.gov/fema) news

sosyal çalışmacılar, mühendisler gibi) sağlayabilir. Ayrıca yerel hükümete diğer devlet birimlerine planlama desteği sağlamakla da yükümlüdürler. Eyalet Acil Durum Yönetimi, Acil Durum Yönetimi Destek Birimi (EMAC) yoluyla diğer eyaletlerden de yardım sağlamaktadır.<sup>64</sup>

1979 yılında ABD’de kökleri çok eskilere dayanan ve kısa adı FEMA olan, Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi (Federal Emergency Management Administration) kurulmuştur. FEMA, ABD Federal Hükümeti’nden bağımsız, doğrudan Devlet Başkanı’na bağlı 2.500 civarında çalışanı olan bir kuruluştur. FEMA Başkanı, ABD Başkanı tarafından Senatonun da onayı ile atanır. FEMA Başkanı, ABD Başkanı adına 28 Federal Yönetim ve Bakanlığın, Amerikan Kızılhaç Örgütü ve gönüllü kuruluşların felaket yardım faaliyetlerini koordine etmekle görevlidir. FEMA, afet yönetiminin her aşamasında vardır ve çok etkilidir. Gücünün ve etkinliğinin temel göstergesi direkt başkana bağlı olması ve ona rapor vermesidir. Zarar azaltma, afete müdahale, planlama gibi her aşamada görevleri ve sorumlulukları vardır. Merkezi Washington’ dadır. Çok iyi donanıma sahip, uzmanlarca yönetilir. Herhangi bir felaketten önce yardım sağlamak için teşkilatlar kurarak, programlar hazırlar. FEMA, tüm yerel yönetimlerle işbirliği içinde çalışır. Her belediyede, hazırladıkları olası afet durumuna göre ekipler oluşturur. Felaket olduğunda ise Amerika’nın afet yöresi bu duruma hazırlıklı olur. FEMA 2002 yılında Homeland Security Agency’ye bağlanmıştır.<sup>65</sup>

FEMA’nın kendi çalışma merkezi hariç, tüm ülkeye yayılmış bölgesel ve yerel büroları da vardır. 10 bölge teşkilatının her biri birkaç eyalete hizmet verir. Acil Yardım Yönetim Merkezi ile Eğitim Merkezi olmak üzere iki önemli birimi vardır. 2500 civarında personeli olan FEMA, afet sonrasında yardım etmek üzere yaklaşık 5000 de geçici personel çalıştırabilmektedir.<sup>66</sup>

FEMA’nın ayrıca halkı bilinçlendirmek, yerel yönetim ve ilgili kurullara her konuda önderlik ve yardım etmek, birey, kurum ve şirketlerin gönüllü yardımlarını yönlendirmek gibi sosyal görevleri de vardır. Eyaletlerin itfaiye hizmetlerini

---

<sup>64</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.40.

<sup>65</sup> www. homelandsecurity.gov

<sup>66</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e., s.15.

destekleyen Ulusal İtfaiye İdaresi ile mal sahiplerini sele karşı sigortalayan Federal Sigorta İdaresi de FEMA bünyesinde.

FEMA'nın doğrudan rapor vermekle yükümlü olduğu ABD Başkanı'na kadar uzanan ayrıntılı bir iş bölümü mevcuttur. Çok kollu bir ahtapotu andıran yapısı ile, bakanlıklardan Genelkuruma, özel sektörden Kızıllaç'a, profesyonel yardım görevlilerinden mahallelerdeki gönüllü birimlere kadar herkesin afet halinde nerede, nasıl hangi işlevi yerine getireceğini belirler.

Afetin her aşamasında varolan FEMA için en önemli aşama, olası bir afetin zararını en aza indirmeye yönelik, afet öncesi çalışmadır. Bu çalışma hem "afete dayanıklı yerleşim ve sanayi alanları kurulmasını" hem de "afet halinde etkin, hızlı bir kurtarma ve kalkınma için hazırlık" gerektirir. Afet anı ve sonrasındaki çalışmaların başarısı da büyük ölçüde, bu ilk aşamada yapılanlara bağlıdır.

Amerika'da afet halinde ilk iş, Başkan'ın "ulusal afet" ilan etmesidir. Bu ilan Robert T. Statford Yasasına göre yapılır. Hangi durumlarda afet ya da acil durum ilan edileceği bu yasa da bellidir. Bu ilanla FEMA otomatik olarak devreye girer, 28 bakanlık ile federal kuruluşun temsilcilerinden oluşan koordinasyon kurulunu toplar. Ayrıca, yurt çapındaki 5000 federal yardım görevlisinden bir grubu, afet bölgesinde yardım çalışmasının koordinasyonu ile görevlendirir. Bu görevlilerin sorumluluğu, önceden belirlenmiş 13 ayrı "Acil Durum Destek Fonksiyonu"nun yerine getirilmesinde yerel koordinasyonu sağlamaktır.<sup>67</sup>

Kişilere yardımlar anlamında; konutları tahrip olmuş veya hasar görmüş kişiler için yerel kaynakları kullanarak 18 aya kadar konut sağlanabilir. Bu program hasarlı evler için acil onarım fonlarını da kapsar. Mobil ya da geçici konutlar ancak yerel birimlerin otel veya daireleri yeterli olmadığı zaman kullanılır. Amerika Küçük İşletmeler İdaresinden sigortalı olmayan kayıplar için düşük faizli borç verilir. Borcunu ödeyemeyecek afetzedelere ortalama 2.500 dolar bağış yapılır.<sup>68</sup>

Kamu yardımları olarak ise; hasarlı altyapıyı tekrar inşa etme maliyetinin bir parçası olarak eyalet veya yerel birimlere kamu yardımları yapılır. Genel olarak, bu

---

<sup>67</sup>S. Emre AKDAĞ, a.g.e.,s.15.

<sup>68</sup> [www.fema.gov/analysis](http://www.fema.gov/analysis)

programlar onaylanan proje maliyetlerinin %75'ini karşılar. Enkazın kaldırılması, hasarlı kamu binalarının onarımı, yeniden yapılması kamu yardım programları içerisinde yer alır.<sup>69</sup>

### 2.1.2. JAPONYA

Japonya'nın "Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi" aslında afetler ve yaşanan acılarla gelişip oluşmuş bir sistemdir. Her büyük afet sonrası yeni bir uygulama, yeni yasalar, yeni kurumlar ve tarzlar oluşmuştur.

Japonya üç katmanlı bir idari yönetim sistemine sahiptir. Merkezi Hükümet, 47 adet Yerel Hükümet (en büyük vilayet Tokyo'nun nüfusu 12 Milyon, en küçük vilayet Tottori'nin nüfusu 0,6 Milyondur), 3190 şehir, kasaba ve köy belediyesi vardır. Afet yönetimi de bu sistem içinde bir bütünlük göstermektedir. Japonya ve çevresinin yer aldığı kıta parçası tüm dünyanın yalnızca %0.1'ine karşılık gelse de, tüm dünyadaki deprem enerjisinin yaklaşık %10'u buradadır. Ayrıca bölgede 86 adet aktif volkan bulunmaktadır.<sup>70</sup>

Başlıca afetler, depremler, şimşekler (muson yağmurları ile gelmektedir), volkanlar, yangınlar, tsunamilerdir. Son 55 yılda Japonya'nın geçirdiği doğal afetlere bakıldığında, 1940'lar ve 1950'lerde meydana gelen büyük tayfun ve depremlerin hemen hemen her yıl binlerce kişinin yaşamına mal olduğu görülmektedir. Özellikle, 1959 yılında meydana gelen "Ise-Wan Tayfunu" yaklaşık 5.000 kişinin ölümüne sebep olmuştur.<sup>71</sup> Bu tarih Japonya için bir dönüm noktasıdır. Bu tarihten sonra Afete Karşı Önlemler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle afet yönetimine karşı kapsamlı ve organize bir hareket başlamıştır. Genel felsefe;

- Müdahale yaklaşımına karşı önleyici yaklaşım
- Bireysel yaklaşıma karşı kapsamlı yaklaşım
- Afet azaltılması için yatırımlar, halini almıştır.

Başbakan kabinenin başı ve Merkezi Afet Yönetim Konseyi'nin başkanıdır. Hükümet adına Japonya'da doğal afetler konusundaki örgütlenme ve koordinasyon

<sup>69</sup> www.fema.gov

<sup>70</sup> JICA-İçişleri Bakanlığı Afet Semineri Kurs Notları, Ankara, Nisan 2004.

<sup>71</sup> www.tochi.mlit.go.jp/English

mekanizmasından sorumlu makam National Land Agency (NLA) içindeki afetleri önleme bürosudur (Disaster Prevention Bureau). Bu büro, Japonya’da meydana gelebilecek her türlü afetle ilgili olarak önleyici veya etkileri azaltıcı politikaların belirlenmesi, planlanması ve “Afete Karşı Önlemler Temel Yasası-1961” ile geniş çaplı deprem felaketlerine karşı Önlemler Yasası’nın uygulanmasından sorumludur.<sup>72</sup>

Bu kanun; sistemli bir yetki ve sorumluluklar tanımı yapmış olup, afete hazırlıklı olma, afet acil yardım ve iyileştirme çalışmalarının yürütülmesi, afet yönetimi için kapsamlı bir yönetim sisteminin teşkili, mali tedbirler ve nihayet acil durum ilanı konularını içermektedir.

Başbakanlığa bağlı olan NLA, bir devlet bakanı tarafından yönetilir. Kurum aslında toprak, alt yapı ve ulaşım faaliyetleri için oluşturulsa da, temel ödevlerinden birisi de afet yönetimini kurmak ve geliştirmektir.

Afete Karşı Önlemler Temel Kanununda çok önemli üç nokta vardır:

- Merkezi Afet Önleme Konseyi’ne Başbakan başkanlık eder (içinde ilgili bakanlar, Kızılhaç, kamu radyo ve televizyonu, yarı kamusal sektörler vardır).
- Afete karşı önlemlere ilişkin yıllık resmi rapor (kabine her yıl parlamentoya verir)
- Afet önleme konusunda Ulusal Temel Afetler Yönetim Planının oluşturulması.

İlgili kanuna göre Japonya’da biri daimi, diğeri ise afet durumlarında olmak üzere iki ayrı örgütlenmeye gidilmiştir. Daimi örgütlenme; ulusal, eyaletler ve belediyeler olmak üzere üç ayrı düzeyde yapılmıştır. Ulusal düzeydeki örgütlenmede Başbakana bağlı olarak, tüm Bakanlar ile Japonya Merkez Bankası, Devlet Radyo Televizyon Kurumu, Devlet Telefon ve Haberleşme Kurumu ve Kızılhaç Başkanlarından müteşekkil bir Merkezi Afet Önleme Konseyi oluşturulmuştur. Bu konseyin temel görevi afetleri önleme temel planını oluşturmak ve uygulamasını

---

<sup>72</sup> Satoru NISHIKAWA, Asya’da Toplam Afet Risk Yönetimi ve Japonya Afet Yönetimi İdari Sistemi, Asya Afet Azaltma Merkezi, Mart 2004, s.12.

sağlamaktır. Konsey kamuyu bilinçlendirme programı çerçevesinde “Afet Önleme Günü”nü de belirler.<sup>73</sup>

Temel plan, herhangi bir doğal afet durumunda ilk dakikadan itibaren hangi kurumun ne yapacağını, kurumlararası koordinasyonun nasıl sağlanacağını ve afetlere karşı, önceden afet sırasında ve sonrasında alınacak önlemler ile yapılacak işleri belirleyen dokümandır.

Konsey yılda bir kez toplanarak uygulamaların getirdiği tecrübe ışığında temel planı gözden geçirmekte ve iyileştirmeler yapmaktadır. Afetler konusunda, ilgili her bir bakanlık, kurum ve kuruluşun yapmakla görevli olduğu işleri gösteren ve hangi zamanda ne yapılacağını belirten uygulama planları bulunmaktadır.

Benzeri düzenleme eyalet valiliği ve belediyeler düzeyinde de yapılmakta, eyalet valisi ve belediye başkanlarına bağlı olarak oluşturulan Vilayet ve Belediye Afetleri Önleme Konseyleri, eyalet ve şehir belediyesi çapında ilgili tüm kuruluşların afetlerle ilgili ön hazırlık, eğitim, afet anında ve sonrasında faaliyetlerini belirleyen yerel uygulama planlarını hazırlamakta ve uygulanmasını sağlamaktadır.

Japonya’da halkın doğal afetler konusunda eğitim işi belediyelere verilmiş bulunmaktadır. Her bir şehir belediyesi o şehrin uğraması olasılığı bulunan doğal afeti (deprem, sel, toprak kayması, tayfun vs.) dikkate alarak halka eğitici broşürler hazırlayarak dağıtmakta, ilk yardım kursları düzenlemekte, her semt için gönüllülerden müteşekkil yardım ekipleri oluşturmakta, ayrıca her yıl 1 Eylülde ilgili tüm kuruluşların (polis, itfaiye, kurtarma ve tıbbi yardım ekibi, elektrik, gaz, haberleşme şirketleri, Kızıllaç gibi) katılımlarıyla, tüm şehir halkının ve gönüllü yardım ekiplerinin katılımına açık afet tatbikatları düzenlemektedir.<sup>74</sup>

Bu daimi örgütlenmenin yanı sıra, Japonya’da bir afet durumunda kanun gereği derhal oluşturulması öngörülen bir acil durum merkezi bulunmaktadır. “Headquarters for Major Disaster Control and Emergency Disaster Control” adını taşıyan söz konusu kriz merkezine, çok büyük afetlerde (100’den fazla can kaybı

---

<sup>73</sup> Satoru NISHIKAWA, a.g.e. s.14.

<sup>74</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e s.18.

halinde) Başbakan, daha küçük afetlerde ise NLA'nın Başkanı (Devlet Bakanı) başkanlık etmektedir.<sup>75</sup>

Herhangi bir afetin vukuunda, ilgili tüm kurumlar Temel Plan ve Uygulama Planı'nın öngördüğü şekilde bilgi toplayıp, anında söz konusu merkeze bildirmek zorundadır. Tüm bilgilerin toplandığı kriz merkezleri, ilgili kuruluşların hazırlamış olan uygulama planları çerçevesinde çalışmalarına nezaret etmekte ve bu çalışmalar arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Kriz Merkezi'nin ayrıca afetin vuku bulduğu yerde de derhal bir bürosu oluşturulmakta ve NLA Başkan Yardımcısı afet mahallerindeki yerel ofise başkanlık etmektedir.

Aynı şekilde afet anında ilgili eyalet ve belediyeler düzeyinde de kriz merkezleriyle eşgüdüm içinde faaliyet göstermektedir.

NLA, normal dönemlerde sürekli olarak köylere kadar her bir bölgenin ve yerleşim yerinin haritalarını, yerleşim planlarını, binaların yapısını ve konumunu, her bir evde yaşayan insanlar hakkındaki ayrıntılı bilgileri bilgisayara işlemekte ve bir "bilgi bankası" oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bir afet anında, o bölgenin afetten etkilenen bina ve tesisler ile ilgili her bir binada yaşayan insanlar hakkındaki ayrıntılı bilgileri derhal arama, kurtarma ve yardım ekiplerine iletebilmektedir.<sup>76</sup>

Japonya'da ayrıca, afet önleme ve deprem alanında faaliyet gösteren bir ulusal araştırma enstitüsü de (National Research Institute For Earth Science And Disaster Prevention) bulunmaktadır.<sup>77</sup>

Afet yönetimi faaliyetlerinin hızlı ve etkin olarak yürütülmesi için, meteoroloji uyduları, hava radarları, sismograflar ve diğer gözlem ekipmanları ile acil iletişim için iletişim ve yayın ekipmanları gibi araçlar kullanılmaktadır.

### 2.1.3. FRANSA

Fransa'da afet yönetimi karmaşık bir yapıya sahiptir. İller, bölgeler, yerel yönetimler ve merkezi hükümet değişen ağırlıklarla konuyla ilişkilidir. Bunların

---

<sup>75</sup> www.nla.go.jp

<sup>76</sup> www.nla.go.jp

<sup>77</sup> Satoru NISHIKAWA, a.g.e. s.17.

dışında afetlerde arama-kurtarma konularında uzman kuruluşlar da bu örgütlenme şemasının içine dahil edilebilir.<sup>78</sup>

Ülke çapında ise, İçişleri Bakanlığı tüm afet yönetimi örgütlenmesinin başında yer alır. Bakanlık konuya ilişkin tüm kuralların ve kanunların hazırlanmasında etkin rol oynar. “Merkezi Güvenlik Genel Müdürlüğü” asıl afet yönetimi organizasyonudur. Bu genel müdürlüğün 3 ana görevi ise; her tür doğal riskin önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak çalışmayı sağlamak ve onları harekete geçirmek, can ve mal güvenliği için gerekli olan arama ve kurtarma çalışmalarını başlatmak ve koordine etmek, itfaiye hizmetleriyle ilgili olan mevzuatın gözden geçirilmesini, yenilenmesini ve düzeltilmesini sağlamaktır.<sup>79</sup>

Afet yönetimi için kullanılacak her tür materyal, araç ve gereçler, özellikle son 15 yıldır yerel yönetimlerin mali kaynaklarından temin edilmektedir.

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

Fransa’nın idari örgütlenmesi içinde önemli bir yeri olan bölgeler ise şimdiye kadar afet yönetimi konusunda önemli bir görev üstlenmemişler ve dahası kendilerine atfedilen görevleri de yerine getirememişlerdir.

Günümüzde Fransa’daki afet yönetim organizasyonunda yaklaşık 1.500.000 görevli çalışmaktadır. Yöneticilerin birçoğu Ulusal Sivil Güvenlik Okulu’nda eğitim almıştır. Ayrıca Sivil Güvenlik Kolejleri ve Afet Yönetim Merkezleri de halk eğitimine katkıda bulunmaktadır.

Fransa’da özellikle gazetecilere ve medya çalışanlarına yönelik seminerler düzenlenmektedir ve radyo-televizyon kanallarının her ay en az iki saat bu konularda yayın yapma zorunluluğu da vardır.

---

<sup>78</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e s.22.

<sup>79</sup> www.carefrance.org



#### 2.1.4. YENİ ZELANDA

Geçen on yıl içerisinde Yeni Zelanda Hükümeti, Yeni Zelanda'da sivil savunma düzenlemeleriyle ilgili incelemeler yapmış ve ciddi reformların gerekliliğine karar vermiştir. Temmuz 1999 tarihinde Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığı'nın kurulmasıyla, bu reformlar başlatılmıştır. Ekim 2002'de, yeni bir Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi Kanunu Parlamente'da kabul edilmiştir.<sup>80</sup>

Yeni Sivil Savunma Acil Durum Yönetimi düzenlemelerinin aşağıdaki ilkelere dayanmasına karar verilmiştir:<sup>81</sup>

- Risk esaslı tüm tehlikelerin tanımlanması
- Risk Azaltma, Hazırlıklı Olma, Müdahale ve İyileştirme
- Bütünleşik (Sektörlerarası)
- Bölge bazlı Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi planlama ve düzenlemeleri
- Yerel yönetim ve güvenilirlik
- Ulusal destek ve genel bakış

Daha önceki düzenlemeler, her biri kendi bireysel planlama ihtiyaçlarına ve yetilerine sahip olan ve Sivil Savunma Bakanlığı yoluyla ulusal düzeyde koordine edilen 86 yerel idarenin çalışmalarına dayanmaktaydı. İncelemeler, küçük yerel olayları idare etmek için yeterli kapasite var iken, geniş ölçekli olaylara yardım ve müdahaleyi yönetme ve koordine etme kapasitesinde belirgin problemler olduğuna işaret etmiştir.

Tehlikelerin kapsamını ve potansiyel sonuçlarını tanımlayan risk-bazlı planlama, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme düzenlemelerinin temelini teşkil etmektedir. Aynı bilgi, zaman içerisinde risk azaltma ile ilgili fırsatların belirlenmesi için de temel teşkil etmektedir.

---

<sup>80</sup> [www.mst.govt.nz](http://www.mst.govt.nz)

<sup>81</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e., s.41.

İlgili planlama ihtiyacı, yerel otoriteler, acil servisler, ana arterler ve hükümetin ilgili birimlerinin grup düzenlemelerine katılmalarını ve yönetim için kendi kapasitelerini göstermelerini öne sürmektedir.

Kaynakların ve planlamanın rasyonelleştirilmesi için, 86 yerel otoritenin, planlama ve organizasyonel amaçlarla 14 Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi grubu oluşturulması gerekmektedir. Bu gruplarda ayrıca polis müdürlüğü, itfaiye müdürlüğü ve sağlık birimlerinin de temsilcileri bulunmaktadır. Her bir grubun, bir Grup Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi Planı geliştirmesi ve kendi bölgelerindeki afetlere müdahale etmede gerekli uygulamalarla ilgili düzenlemeleri yapması gerekmektedir.<sup>82</sup>

Ulusal seviyede, Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi Bakanlığı, bu düzenlemelere destek vermekte, ulusal kaynakları koordine etmekte ve Ulusal Sivil Savunma ve Acil Durum Yönetimi Planı sağlamaktadır. Bunun bir parçası olarak, Ulusal Kriz Yönetimi düzenlemeleri yoluyla tüm hükümet koordinasyonuna katkıda bulunmak bir zorunluluktur.

Türkiye’de 27 Eylül 2000 tarihinde yürürlüğe giren DASK sistemi büyük ölçüde buradan esinlenerek kurulmuştur. Onun için sistemin özelliklerine göz atmak gerekmektedir. Bu planda, afet için hazırlık çalışmaları yer almamakta, ancak afet sonuçlarının vergilendirme gibi yollarla toplum içerisinde paylaşımı söz konusu olmaktadır.

Yeni Zelanda’da, bina şartnameleri, arazi kullanım düzenlemeleri ve Deprem Komisyonu sigorta planı, doğal afetlerin kişisel ve mali etkilerinin güvenliğini bir nebze karşılamaktadır. Sigorta planı çok kapsamlı bir plan değildir. Plan;

- Sadece belirli tip afetleri kapsamaktadır: Deprem, volkanik patlama, hidro termal faaliyet, toprak kayması, tsunami ve bunların herhangi birini takip eden yangın.
- Sadece ikamete ilişkin yapıları sigorta etmektedir.
- Sadece belli bir miktarla sınırlıdır.

---

<sup>82</sup> [www.mfat.govt.nz](http://www.mfat.govt.nz)

- Yalnızca ev sahibinin yangın sigortası varsa sigortanın kapsamı genişlemektedir.

Sigorta planı, kendi kendini finanse edecek şekilde düzenlenmiştir. Sigorta kapsamındaki Yeni Zelandalı ev sahipleri, bunun karşılığında Deprem Komisyonuna belli bir miktarda prim ödemek durumundadırlar. Plan yürürlüğe girdiğinden bu yana (1945) Yeni Zelanda'da çok az sayıda afet meydana gelmiş olduğundan, oldukça yüklü miktarda bir anapara bulunmaktadır ve rezervler hazır durumdadır. Yine de, Hükümet Deprem Komisyonunun kanuni garanti yükümlüğünü taşımaktadır ve riskin tek hamilidir.<sup>83</sup>

Yapıları korumak için özel bir fiyat teşviki olmayıp herkes aynı prim oranını ödemektedir. Bu, Deprem Komisyonunun zarar azaltma hususunu niye vurguladığının bir sebebidir. İnsanların kendi evlerini niçin daha güvenli yapıları gerektiğinin nedenleri arasından tasarruftan öte kişisel güvenlik, değerli malların korunması ve uygun olmayan durumlardan kaçınma gibi nedenlerin olduğu ön plana alınmaktadır.

Deprem Komisyonu planı tarafından sağlanan sigorta kapsamının sınırları, toplumun sınırların nerede olması gerektiğiyle ilgili görüşlerini yansıtmaktadır. Bu görüşler, zaman geçtikçe ve gerçek olayların meydana gelmesiyle değişmektedir. Farklı toplumların farklı görüşleri olacaktır. Sonuçta kabul edilebilir olan (örneğin insanların evlerini bilerek eski madenlerin üzerinde kurmaları madenlerin çökmesi nedeniyle olabilecek bir felaketin sigorta kapsamında yer almamasına neden olacağı gibi), gerçekte kabul edilemez bir şeye dönüşebilecektir.

Deprem Komisyonu, kendi Deprem Komisyonu Kanunu ve düzenlemeleriyle kontrol edilmektedir. Bu kanun, 1993 yılında Parlamentoda kabul edilmiştir. Prensipte gayet iyi çalışan kanunun, son paragrafta belirtilen sebepler göz önüne alındığında, periyodik olarak incelenmesi ve değiştirilmesi gerekmektedir.

---

<sup>83</sup> www.dask.gov.tr

### 2.1.5. DEĞİŞİK ÜLKELERDE GÖRÜLEN ORTAK NOKTALAR

Hem incelediğimiz dört ülke hem de buraya alamadığımız ülkelerde gördüğümüz öne çıkan ortak özellikleri şöyle sıralayabiliriz:

1. Bu ülkelerde, afet yönetiminin tek bir alanla ilgili olmayıp disiplinler arası bir görev olduğu algılanmıştır.
2. Afet yönetiminde kurulan sistemin felaketin öncesinde, felaket anında ve sonrasında etkin bir şekilde işlediği görülmektedir.
3. Afet yönetimi içinde yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve gönüllülerin bizdekinin aksine çok önemli yerleri olduğu görülmektedir. ABD ve Japonya gibi kalkınmış ülkelerde bile görülmüştür ki, zararları en aza indirecek önlemlerin alınmasında merkezi yönetim tek başına yeterli olamamaktadır. Yerel yönetimler, özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, bilimsel ve teknik kuruluşlar ve medya hatta yurttaşlar önemli roller üstlenmektedirler.<sup>84</sup>
4. İncelenen ülkelerin afet yönetim sisteminde, sistemin oluşturulması ve desteklenmesi sorumluluğu tek bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu kuruluş ise bütün ulusal kaynakları ve ilgilileri yönetebilecek güçte ve hiyerarşide yapılanmış bir kuruluştur.
5. Temel fonksiyonları aynı olmakla birlikte diğer ülkelerde iki farklı uygulama karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi; Başbakanlığa bağlı planlama ağırlıklı olarak çalışan, dar kadrolu ancak bütçesi ve yaptırım gücü olan ulusal afet idaresi başkanlığı ile yerel birimler bünyesinde teşkilatlanmış sivil savunma, itfaiye, askeri birlikte ve gönüllülerden oluşan ilk yardım ve kurtarma birimleridir. Diğeri ise, arama ve kurtarma faaliyetlerini de içine alan bakanlık seviyesinde teşkilatlanmış yaygın ve etkin bir kuruluştur.<sup>85</sup>
6. Afet yönetim sistemi afetin boyutuyla orantılı olarak olay düzeyinde, yerel düzeyde, bölgesel-ulusal düzeyde veya uluslararası düzeyde gerçekleştirilmeye uygundur.
7. Bu ülkelerde kilit işlevleri ve sorumlulukları tarif eden bir ulusal acil durum planı vardır. Bu plan bölgesel ve yerel planlara esin kaynağı olur.

---

<sup>84</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e., s.26.

<sup>85</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e., s.26.

8. Afet yönetim sistemlerinde teknoloji ve bilimsel yöntemleri sonuna dek kullanırlar (CBS, Uydu Sistemleri, Modern Arama Kurtarma Araçları, Erken Uyarı Sistemleri).
9. Afet sistemleri afetler ve acılarla oluşmuştur ve genel eğilim afet sonrası müdahalenin yerini afet öncesi çalışmaların alması şeklindedir.
10. Birçok ülkede afet yönetiminden sorumlu üst kurula bağlı olarak bölgesel kurullar faaliyet göstermektedir. Örneğin, İsveç'te üst koordinasyonu sağlayan İsveç Kurtarma Servisleri Kurumu'na bağlı olarak Bölge Yönetim Kurulları oluşturulmuştur. Yine Yunanistan'da İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Sekreterliği'ne bağlı 13 bölge oluşturulmuş ve bu bölgelerde 54 ile ayrılmıştır.
11. İl düzeyinde yapılanmaya bakıldığında bazı ülkelerde Valinin (Örneğin Japonya), bazılarında Belediye Başkanının (Örneğin Hollanda) tek sorumlu bazı ülkelerde ise Vali ve Belediye işbirliği ile sorumluluğun paylaşıldığı (Örneğin İtalya) görülmektedir. Bunlar genellikle ülkenin genel idari yapısının örgütlenmelere yansımından kaynaklanır.
12. Birçok ülke modelinde silahlı kuvvetler idari yapının aktif bir parçası olarak yer alırlar (Örneğin Portekiz, Yunanistan, Fransa).
13. Yine birçok ülkede sivil toplum kuruluşları, yerel örgütlenmeler, afetlerle ilgili olduğu düşünülen konulardaki uzmanlaşmış kurullar ve bireyler de idari modelin içinde yer alırlar (Örneğin Portekiz, Yunanistan).

## **2.2. ÖNEMLİ ULUSLARARASI ÖRGÜTLENMELER**

Bu bölümde yukarıda incelenmiş olan çeşitli ülkelerin yanı sıra varolan uluslararası örgütlenmelerden en önemlileri olarak değerlendirilenler genel hatları ile incelenmiştir.

Afet yönetimi öyle bir görünüm almıştır ki, artık uluslararası işbirliği olmadan afetin yarattığı yüklerin altından kalkmak mümkün değildir. Tüm ulusların bu kuruluşlar aracılığı ile tecrübelerini, güçlerini ve kaynaklarını paylaşabilmeleri ve afetlerde ortak hareket edebilmeleri gereklidir.

### **2.2.1. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI (UNDP)**

Yetersiz fiziksel altyapı, çevresel kaynakların azalması ve yanlış yönetim, uygun olmayan arazi mülkiyeti ve toprak kullanımı, nüfusun afetlere duyarlı

bölgelerde yoğunlaşması, fiziksel, sosyal ve ekonomik anlamda afetlere karşı savunmasızlığın giderek artmasının sebepleri olarak sayılabilir. Ayrıca müzminleşmiş yoksulluk, sosyal ve ekonomik dışlanma, hızlı kentleşme ve nüfus artışı, yanlış planlama, zayıf idari kontrol sistemleri ve sivil çatışmalar da afetlere karşı gücümüzü azaltmaktadır. Bu şekilde, afetlerdeki kayıplar ile çözümlenmemiş kalkınma problemleri arasında doğrudan bağlantı olduğu görülmektedir.

Günümüzde afetler öyle noktalara gelmiştir ki, çok sık aralıklarla çok yıkıcı afetler dünyanın her bölgesinde farklı nitelikte kendisini göstermektedir. Bu yapı çok güçlü uluslararası dayanışma ve örgütlenmeler gerektirmektedir. BM Genel Kurulu, afetlerin azaltılması, önlenmesi ve afetlere hazırlık ile ilgili ulusal kapasitelerin güçlendirilmesine yönelik olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programını (UNDP) BM merkez noktası olarak görevlendirmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, bu görevin zorlu hedeflerine ulaşmak amacıyla, İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA), Dünya Sağlık Örgütü (WHO/PAHO), BM Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), ve Dünya Gıda Programı (WFP) gibi diğer anahtar BM birimleriyle yakın işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, aynı zamanda Kızılhaç ve Kızılay gibi ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleriyle yine ulusal ve uluslararası seviyedeki hükümet birimleriyle yakın ilişkiler geliştirmektedir.<sup>86</sup>

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamındaki çalışmaların amaçları: Doğal, çevresel ve teknolojik tehlike riskini ve bu tehlikelere karşı korunmasızlığı azaltmak, sosyal ve ekonomik yoksunluğu azaltmaya özel önem göstermek, yaşam kayıplarının minimum düzeye indirgenmesine ve geniş temelli kalkınma kazanımlarını korumaktır.<sup>87</sup>

Aynı zamanda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Daimi Temsilcisi de olan BM Daimi Koordinatörü, ülke seviyesinde BM sistemi içerisindeki koordinasyonun kolaylaştırılmasından sorumludur. Bu bağlamda ve İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi'nin özel desteği ile, Daimi Koordinatör ve Birleşmiş Milletler

---

<sup>86</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.28.

<sup>87</sup> Resmi Gazete, 20 Mart 1997, S.22939, s.5.

Kalkınma Programı, ülke düzeyindeki uygulamaya dönük faaliyetlerin etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bu çabalar, ihtiyaçlara koordineli ve çok disiplinli bir yaklaşımın desteklenmesi, BM sisteminin çok yönlülüğünün en iyi şekilde kullanılması, BM fonlarının, programlarının ve uzman birimlerinin yeterliliğinin kapsamı dahilinde etkin bir iş bölümünün sağlanması içindir.<sup>88</sup>

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, afetlerin azaltılmasına yönelik çalışmalarda başarılı sonuçlar almak için, uluslararası ve hükümetler arası örgütler, bilim çevresi, kamu ve özel sektörler, siyasi ve sivil toplum örgütleri ve toplum bazlı örgütlerle yakın işbirliği içerisinde çalışılması gerektiğini kabul etmektedir.

Bir acil duruma ulusal seviyede en etkin karşılığının verilmesinde, Dışişleri Bakanlığı ve TAY (Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü) gibi hükümetin diğer eş birimleri ile mümkün olan en yakın işbirliğini sağlamakta, çalışmalarını afete hazırlılık, risk yönetimi ve acil duruma yanıt kapasitelerini artırmaya yoğunlaşmakta ve mümkün olan en geniş yelpazede fayda sahibi ve ortakları için içine almaya çalışmaktadır. Türkiye'deki Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı uygulamaları, kamu kuruluşunu, sivil toplum örgütünü ve akademik kurumların inisiyatiflerini desteklemektedir. Bu inisiyatifler, afet yönetimi ve eğitim kapasitelerinin güçlendirilmesi, bilimsel araştırmalara katkıda bulunulması ve Sakarya, Çanakkale ve Bursa olarak belirlenen üç pilot ilde toplum katılımı yoluyla, ülkedeki afete hazırlılık sistemlerinin desteklenmesi konuları üzerine yoğunlaşmaktadır. İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Kurumu gibi ortaklarımızla sürdürdüğümüz bu üç ildeki çalışmalar yoluyla, bir milyonun üzerinde insan, temel afet bilinci ve hazırlılık eğitimi almıştır. Kendi bölgelerinde görev yapan arama ve kurtarma ekipleri arasında koordinasyon mekanizmaları kurulmuştur. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, çalışmalarını doğal, insan kaynaklı veya teknolojik afetler ile kompleks acil durumların olabirliklerini ve etkilerini azaltmak üzerine yoğunlaştırmaktadır. Böylece, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, sürdürülebilir insani kalkınmaya doğru ilerlemeye kaldığı yerden bir an önce devam etmek amacıyla iyileştirme sürecini hızlandırma ihtiyacını vurgulamaktadır.

---

<sup>88</sup> www.undp.org

### 2.2.2. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER İNSANİ YARDIM KOORDİNASYON OFİSİ (OCHA)

Afetlere uluslararası yardım ve destek sağlanmasını koordine etmek, Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi'nin (OCHA) görevidir. OCHA, zamanla İnsani Yardım Bölümü (DHA) adıyla da anılır olmuştur.<sup>89</sup>

1988 yılındaki Ermenistan depremindeki yanlışlıklar ve kaosu verdiği dersle, uluslararası koordinasyonu geliştirmek için önemli çalışmalar yapılmıştır. 1991 yılında, Ermenistan depremine müdahalede bulunanlar, arama ve kurtarma ekipleri ve koordinasyon metodolojisi için uluslararası standartların geliştirilmesine yönelik global bir platform sağlamak üzere INSARAG'ı (Uluslar arası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu) kurmuşlardır.

Uluslar arası açıdan, afet müdahalesi ve yardımında aşağıdaki ilkeler geçerlidir.<sup>90</sup>

1. Tüm yardımlar, afetten etkilenen ülkenin talebi üzerine ve o ülkeyi destekleyecek şekilde yapılır.
2. Aynı zamanda OCHA Genel Sekreteri olan Acil Durum İyileştirme Koordinatörü, BM Genel Temsilciliği tarafından uluslararası yardım ve desteklerin koordine edilmesiyle görevlendirilir
3. İki taraflı yardımlar daha önceliklidir. (Yani uluslararası BM birimleri ve örgütleri ile ilgili yardımlar, afet yardım operasyonunun geneli bağlamında küçük bir rol oynar.)

Ani bir afeti takiben afetten etkilenen ülkenin uluslar arası destek talebi üzerine, OCHA son durum ve öncelikli ihtiyaçlar ile ulusal ve uluslararası müdahaleler ile ilgili bilgi almak üzere, afetten etkilenen ülkenin Daimi Koordinatörüyle bağlantıya geçer. Daimi Koordinatör, afetten etkilenen ülkenin hükümeti ile yakın işbirliği içerisinde çalışır. Gerekli görüldüğü takdirde OCHA, afetten etkilenen ülkenin hükümetini veya Daimi Koordinatörlüğü UNDAC ekibi ile destekleyebilir. OCHA, Durum Raporları yoluyla, uluslararası platformu, son durum, öncelikli ihtiyaçlar ve devam eden iyileştirme çalışmaları ile ilgili olarak sürekli

<sup>89</sup> [www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)

<sup>90</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.30.



bilgilendirir. Bu bilgiler, uygun müdahale ve yardımın zamanında sağlanmasının temelidir. Afetin ilk aşamalarında, Daimi Koordinatör, OCHA ve uluslararası topluluklar arasındaki bilgi akışı ve güncellenmesi günde birçok kere tekrar eder.<sup>91</sup>

OCHA, uluslar arası yardım ve müdahale faaliyetlerini üç seviyede koordine eder:<sup>92</sup>

1. Müdahale ve yardımda bulunan ülke ve örgütler arasındaki uluslararası seviyede
2. Afetten etkilenen ülkenin başkentinde ülke seviyesinde
3. Afet bölgesinde bu koordinasyonu etkin bir şekilde yapabilmek için OCHA bir takım araçlar geliştirmiştir;
  - Hazırlılığı sağlamak için 24 saat görev sistemi
  - Uluslar arası tarafları bilgilendirmek için Durum Raporları
  - Belirlenen ihtiyaç ve önceliklere dikkati çekmek için bağış toplamaları
  - Acil ihtiyaçları karşılamak için acil nakit hibesi
  - Afet yönetim kapasitesi ve askeri imkanların veri tabanı
  - Alandaki değerlendirme ve koordinasyon kapasitesinin acilen sağlanması için UNDAC ekibi
  - Alanda yardım ve müdahale birimlerinin koordinasyonunu kolaylaştırmak için gerekli altyapı ve uzmanlığı sağlamak üzere OSOCC
  - Afetin yol açtığı çevresel tehditlerin olması halinde gerekli karşı tedbirleri başlatmak üzere çevre uzmanları.

### **2.2.3. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER AFET DEĞERLENDİRME VE KOORDİNASYON SİSTEMİ (UNDAC)**

UNDAC Ekibi, OCHA'nın 3-4 haftalığına 12-24 saat içerisinde toplanabilecek afet yönetim uzmanlarından oluşan hazır kapasitesidir. Afetten etkilenen ülkenin talebi üzerine harekete geçen UNDAC ekibi, bilgi yönetimi ve değerlendirmesinde ve uluslararası yardım ve müdahale ekiplerinin yerinde koordinasyonu konusunda ulusal yetkililere destek verir. UNDAC sistemine üye

---

<sup>91</sup> [www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)

<sup>92</sup> [www.reliefweb.int/undac](http://www.reliefweb.int/undac)

lkeler ve örgütler, kalifiye personeli belirlemek, hazır etmek ve bu personelin eğitimi ve harekete geçirilmesi ile ilgili tüm maliyetleri karşılamak ile yükümlüdür. Bu amaçla, UNDAC yesi lkeler, OCHA'nın hesabine başlangıç avansı olarak 50.000 ABD Doları yatırırlar. Bu miktar, gerekli görüldükçe yenilenir. OCHA, UNDAC ekibinin eğitmek ve her bir UNDAC yesi için sembolik 1 ABD Doları tutarındaki sözleşmelerin oluşturulması dahil ilgili tüm idari çalışmaları yürütmekten sorumludur.<sup>93</sup>

Çalışmaların global kapsamını temin etmek ve toplanma hızını artırmak amacıyla, UNDAC 5 bölgesel ekip olarak organize olmuştur: Avrupa, Latin Amerika, Karaipler, Asya ve Güney Pasifik. Bugüne kadar, UNDAC Ekibinin 46 lke ve 5 örgütten 164 aktif yesi bulunmaktadır. UNDAC Ekibi, ayda ortalama bir defa toplanmaktadır.

#### **2.2.4. ULUSLARARASI ARAMA VE KURTARMA DANIşMA GRUBU (INSARAG)**

1988 yılındaki Ermenistan depremi uluslararası örgütlenme açısından önemli dersler ve deneyimlere neden olmuştur. O deprem sonrasında yapılan hatalar yeni bir yapılanma olarak INSARAG'ın doğmasına yol açmıştır. Bu kuruluş ile arama ve kurtarma ekipleri ve koordinasyon metodolojisi için uluslararası standartlar geliştirilmesi sağlanmıştır.INSARAG, Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında yer alan gayri resmi bir global ağdır. INSARAG'ın amacı, uluslararası yardım gerektirecek depreme müdahale ve yardımlarındaki koordinasyon metodolojisi ve standartlarını geliştirmek amacıyla ülkelere ve örgütlere platform sağlamaktır. Çalışmaların gereksizce tekrarlanmasını, kaynakların boşa harcanmasını ve uygun olmayan iyileştirme çalışmalarını önlemek amacıyla, bir yerinde koordinasyon felsefesi geliştirilmesine de gerek duyulmuştur. şu anda INSARAG esas ve usullerinde yerlerini almış olan bu standartlar, Kasım 2002 açıklanan Uluslararası Kentsel Arama ve Kurtarma Desteği Hakkında BM Genel Kurul Kararı'nın temellerini oluşturmaktadır.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup>[www.undac.edu.pe](http://www.undac.edu.pe)

<sup>94</sup> [www.reliefweb.int/insarag](http://www.reliefweb.int/insarag)

INSARAG esasları, aynı zamanda destek alan ülkelerin sorumluluklarını da belirlemektedir. Uluslararası SAR ekipleri için göç ve gümrük prosedürlerinin kolaylaştırılması ve ekiplere ulaşım, harita, çevirmen, içme suyu, benzin ve sıkıştırılmış gaz gibi gerekli imkanların sağlanması için INSARAG, Üç Bölgesel Grup olarak organize olmuştur: Afrika/Avrupa, Asya/Pasifik ve Amerika.<sup>95</sup>

### 2.2.5. NATO

1949 yılında Kuzey Atlantik Paketi'nin kuruluşundan bu yana nüfusun korunması üye ülkelerin en büyük kaygılarından biri olmuştur. Şimdi Sivil Koruma Komitesi (CPC) olarak adlandırılan Sivil Savunma komitesi (CDC) de, bu sebeple 1951'de kurulmuştur. Bu komitenin ana görevi, sivil koruma alanındaki ulusal çalışmaların uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlamaktır. Komitede Paketin tüm üye ülkeleri, Sivil Korumadan sorumlu Ulusal Bakanlık temsilcileri ile temsil edilmektedir.<sup>96</sup>

CDC/CPC'nin başlangıcındaki çalışmaları, halklarımızın savaşın etkilerine karşı nasıl koruyacağımız üzerinde yoğunlaşmakla birlikte, yıllar geçtikçe, özellikle de 1989'da Berlin duvarının yıkılmasından sonra, halklarımızın doğal ve teknolojik afetlere karşı korunması üzerinde odaklanmıştır.

Sivil Koruma ve Afet Yardımı, bugüne kadar Sivil Acil Durum Planlama'nın (CEP) temel bileşenlerinden biri olmuştur. Burada bahsetmek gerekir ki, CEP Barış İçin Ortaklık Programının en büyük askeri olmayan yardımcısıdır ve birçok üye ülke CEP faaliyetlerini kendi Bireysel Ortaklık Programlarına dahil etmişlerdir.<sup>97</sup>

Bu çalışmaların ışığında, Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi (EAPC), afet iyileştirme alanında uluslararası işbirliğinin önemini tanıyan ve uluslararası afet yardımı alanında öncü organizasyon olan Birleşmiş Milletler'e bir destek olarak, EAPC altında çalışan ve Avrupa-Atlantik Afet Yardım Gücü olarak adlandırılan bölgesel bir oluşuma gidilmesi yolundaki öneriyi 29 Mayıs 1998 tarihinde

---

<sup>95</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.32.

<sup>96</sup> www.nato.int

<sup>97</sup> www.nato.int

onaylamıştır. NATO Afet Politikasının kökleri, Hollanda ve Belçika'nın Kuzey Denizi'nden gelen büyük sellerle sarsıldığı 1953 yılına dayanmaktadır.<sup>98</sup>

En son 1995 yılı itibariyle, gerekli düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemeler 1998'de NATO Politikasına dönüştürülmüştür. En başta NATO üyesi ülkeler arasında bir yardım çerçevesi olarak tasarlanan politika, BM ve Kızılhaç gibi uluslararası örgütlerin rolü ile ilgili uluslararası örgütün talebi üzerine alanda harekete geçebilme hususları göz önüne alınarak birçok kere değiştirilmiştir.

### **2.2.6. ULUSLARARASI KIZILHAÇ (ICRC), KIZILAY FEDERASYONU**

Uluslar arası Kızılhaç Komitesi (ICRC), merkezi İsviçre'nin Cenevre şehrinde bulunan özel ve bağımsız bir insani yardım örgütüdür. 1863 yılında kurulmuş olan ICRC, faaliyetlerini Uluslararası İnsani Yardım Kanunu maddelerine dayandırmaktadır ve siyaset, din ve ideoloji alanlarında tarafsızdır. Cenevre Konvansiyonu'na göre, ICRC delegeleri hastaneleri, kampları, işyerlerini, hapisaneleri ve savaş tutsaklarının tutulabileceği diğer yerleri ziyaret edip, fiziksel ve psikolojik gözaltı koşullarını inceler ve mahkumlara, gözaltındakilere ve bu kişilerin ailelerine iyileştirme malzemeleri sağlarlar. ICRC, aynı zamanda çatışmalarından kaynaklanan salgın hastalıklar ile hijyen ve beslenme yetersizliği gibi genel sağlık problemlerine yönelik olarak, olaydan etkilenen sivil topluma tıbbi destek ve iyileştirme malzemeleri sağlar.<sup>99</sup>

Aslında savaş zamanında yaralı ve hastalara hizmet veren askeri tıp personeline yardım hizmeti vermesi için oluşturulmuş olan Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra faaliyetlerini yaygınlaştırmış ve herhangi bir çatışma nedeniyle tahrip olmuş toplumların acil tıbbi ve toplumsal ihtiyaçlarına karşılık verecek bir şekil almıştır. Bu noktadan sonra, derneklerin çalışmaları birçok mediko-sosyal alana taşınmıştır: Hastane kurma, hemşire eğitimi, çocuk bakımı ve kamu sağlığı eğitim programları, ambulans hizmetleri, dağ ve deniz kurtarma ekipleri, ilk yardım eğitimi ve yaşlı ve özürlü bakımı.

<sup>98</sup> [www.natoonline.org](http://www.natoonline.org)

<sup>99</sup> [www.informatics.org/redcross/history.html](http://www.informatics.org/redcross/history.html)

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ulusal derneklerin faaliyet alanı daha da genişlemiş ve sanayi ülkelerinde uyuşturucu bağımlılığı, işsizlik ve suç gibi yeni sosyal problemlere eğilmeye başlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde, yeni kurulan ulusal dernekler, bebek hastalıklarıyla savaş, sağlık eğitimi, aşı kampanyaları, tıp ve sosyal yöneticilere eğitim sağlamak suretiyle kamu sağlığı ve sosyal refah alanında çalışmaya başlamışlardır.

Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri, hareketin temelini oluşturmaktadır. Kasım 2002 itibarıyla, resmi olarak tanınan 178 Kızılhaç ve Kızılay Derneği bulunmaktadır. Bu dernekler, uluslararası ve ulusal seviyede, silahlı çatışmaların ve doğal afetlerin kurbanlarına acil iyileştirme sağlamak ve toplum gelişimi, sosyal refah ve kamu sağlığı alanlarında (sağlık eğitimi, hemşirelik ve kan bankaları) çalışmaktadır. Ulusal Dernekler; kardeş dernekleri, Federasyon sekreteryası ve ICRC ile işbirliği içerisinde, uluslararası insani yardım yasalarını, temel ilkeleri ve hareketin ideallerini tanıtmakta ve yaygınlaştırmaktadırlar. 1998 rakamlarına göre, Ulusal Derneklerin yerel programlar için yıllık harcamaları, 215.6 milyon dolardır. Böylece insani yardım hizmetlerini etkin bir şekilde sağlayan ulusal dernekler, kurumsal ve operasyonel kapasitelerini güçlendirmede ve geliştirmede birbirlerini desteklemektedir.<sup>100</sup>

Bugün, 178 kurumsal üyesi, 97.5 milyon bireysel üye ve gönüllüsü ve yerel programlarda görev yapan 295.000 çalışanı ile, federasyon gerçek bir global varlık olarak mevcudiyetini sürdürmektedir. Federasyonun ana hedefleri, afet yardım ve müdahalesinde ve faaliyetlerinin geliştirilmesinde üye ulusal derneklere destek vermek ve onların uluslararası temsilcisi ve sözcüsü olmaktır.<sup>101</sup>

Kızılhaç/Kızılay (RC/RC), afetlerden etkilenen halklara hizmet götürmektedir. Kendi ülkesinde sürekli var olan Faal Ulusal Dernek, arama ve kurtarma faaliyetlerini yürütmektedir. Diğer ülkelerden yardım sağlayan Uluslararası Federasyon ve Katılımcı Ulusal Dernekler ise, halka su, yiyecek ve beslenme, sağlık,

---

<sup>100</sup> P.GÜLKAN, M.BALAMİR ve A.YAKUT, a.g.e. s.34.

<sup>101</sup> www.icrc.org

iyileştirme ve barınak hizmetleri sağlamada Faal Ulusal Derneklere destek vermektedirler.

## **2.3. TÜRKİYE’DE AFET YÖNETİMİNDE DURUM**

### **2.3.1. TARİHİ SÜREÇ**

Türkiye’de afet tarihini inceleyen hemen hemen tüm kaynaklar, Türkiye için afet yönetim tarihini üç ana döneme ayırır: 1944 yılı öncesi, 1944-1958 yılları arası ve 1958 yılı sonrası.

Ülkemizde, afet konusunda müdahale edebilmek için 1868 yılında Hilal-i Ahmer Cemiyeti kuruldu. Aynı kuruluş Cumhuriyet döneminde Kızılay Derneği adını alarak faaliyetlerini sürdürmeye başladı. Kızılay afet yöneten bir dernek olmaktan çok, afet anında acil ihtiyaç olarak ortaya çıkan temel gıda, geçici barınma ve sağlık gibi konularda afetzedelere yardım eden kuruluş görünümü vermektedir.

26 Aralık 1939 tarihinde meydana gelen Mercalli Ölçeğine göre 10-11, Richter Ölçeğine göre ise 7.9 şiddetindeki depremde 32.962 kişinin yaşamını yitirmesi ve 116.720 yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine, o günkü Cumhuriyet Hükümeti, 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 Sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Kanunu”nu çıkarmıştır.

3773 sayılı Kanun cumhuriyet döneminde çıkarılan, afetlerle doğrudan ilgili ilk kanundur. İlk kez bu kanunla afetten zarar görenlere yönelik maddi destek verilmesi öngörülmüş ve depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri terkin edilmiş, evleri yıkılan veya kullanılamayacak hale gelen kişilere ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılmasına ilişkin esaslar benimsenmiştir. Bu kanun ve sonrasındaki çalışmalar nedeniyle Tabban “Ülkemizde depremleri inceleme ve deprem zararlarını azaltma çalışmaları 1939 Erzincan Depreminden sonra başlar” yorumunu yapmaktadır.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ahmet Tabban, Deprem ve Sorunları, TMMOB yayını, No:4, s.30

1944 yılına kadar devam eden bu dönemin genel karakteristikleri şunlardır:

- a) Afet zararlarının azaltılması konusunda ülkenin yerleşme, konut ve sanayileşme politikaları ile uyumlu bir afet politikası geliştirilmemiştir.
- b) Bu dönemde afet zararlarının azaltılması çalışmaları olarak kabul edilebilecek çalışmalara henüz başlanmadığı görülmektedir.
- c) Bu dönemde afet zararlarını azaltma, afete hazırlık, kurtarma ve yeniden inşa faaliyetlerine dönük etkin strateji ve politikalar üretilmemiştir.

20.12.1942 tarihinde meydana gelen Niksar-Erbaa depremi ile başlayıp, 20.6.1943 tarihli Adapazarı-Hendek, 26.11.1943 tarihli Tosya-Ladik ve 01.12.1944 tarihli Bolu-Gerede depremlerinde 43.319 kişinin ölmesi, 75.000 kişinin yaralanması ve 200.000 civarında yapının yıkılması veya kullanılmaz hale gelmesi üzerine, 18 Temmuz 1944 tarihinde ilk kez depremlere yönelik “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler” adlı 4623 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu kanun, ülke genelini içine alan, belirli bir olay veya mekanla sınırlı olmayan ilk afet kanunudur.

4623 Sayılı Kanun ile Türkiye tarihinde ilk defa merkezi hükümet deprem öncesinde bazı görevlerle yükümlendirilmiştir.

1953 Yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir deprem Bürosu kurulmuş, bu büro 1955 yılında deprem, selyap, yangın (DE-SE-YA) şubesine dönüştürülerek doğal afet zararlarının azaltılması çalışmalarını da yürütmeye başlamıştır.

1955 yılına kadar doğal afetlerden zarar gören ailelere sadece bu tür yardımlar yapılagelmiştir. 1955-58 yılları arasında su baskınları, heyelanlar ve depremlerin meydana gelmesi nedeniyle her doğal afet olayında özel kanunlar çıkarılarak Kızılay’ın yaptığı sosyal yardımlara ilaveten, doğal afette evleri yıkılan veya oturulamaz derecede ağır hasar gören ailelere konut yapı kredileri vermiş veya konutları devletçe yaptırılmıştır.

1956 yılında, 6785 Sayılı “İmar Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında, doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması konularına önem ve öncelik verilmiştir.

1958 yılında 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve her doğal afette kanun çıkarma yerine genel bir çerçeve çizen 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolaysıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” bu günkü afet yönetiminin temelini oluşturur. Her doğal afetten sonra çıkartılan yara sarmaya yönelik kanunların yerini almak üzere afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası çalışmalara bütünlük kazandıran bu kanunun önemli özelliği genel bütçe dışında bir “Afet Fonu”nu ihdas etmesidir. Ayrı bir özelliği de, bütün doğal afet türlerini kapsaması ve muhtemel afet kavramını getirerek gelecekte afete maruz kalabilecek yerleşimleri de kapsamı içine almış olmasıdır.<sup>103</sup>

1972 yılında 6785 sayılı İmar Kanununda 1605 sayılı kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, kırsal alanlardaki gelişmelerin denetlenmesi için bu alanlar da kanun kapsamına alınmış, belediye ve mücavir alan sınırları dışında, Bakanlar kurulu kararı ile belirlenecek önemli sınai ve turistik bölgelerde Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelik esaslarına göre uygulama yapılması öngörülmüş ve buna göre valiliklere yapı denetimi ile ilgili yetkiler verilmiştir.

7269 sayılı kanunun uygulanmasını kolaylaştırmak ve gelir sağlamak amacıyla 1972’de 1571 sayılı kanunla bir deprem fonu kurulmuş, ayrıca 1981’de 2479, 1985’te ise 3177 sayılı kanunla bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ayrıca doğal afetlere ilişkin bazı düzenlemeler içeren 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 1983’te hayata geçirilmiştir.

1988 yılında 7269-1051 Sayılı Kanununun 4. maddesinde yer alan “İçişleri, İmar ve İskan, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kapsayan bir yönetmelik yapılıır” hükmüne dayanılarak hazırlanan 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir.

1992’deki Erzincan depreminin önemli fiziki zarara yol açması, buna ek olarak göç, işsizlik ve üretim kaybı vb. sosyal ve ekonomik kayıpları beraberinde getirmesi, ancak 7269-1051 sayılı kanunun bu tür zararları azaltmaya imkan vermemesi yüzünden 1992’de 3838 sayılı Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde

---

<sup>103</sup>7269 sayılı Kanun, Resmi Gazete, 25.5.1959, S.10213



Vuku Bulan deprem Afeti İle Şirnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Yalnızca Erzincan depreminden etkilenen bölgeleri kapsayan bu kanundan sonra afetlerden etkilenen diğer yörelere de benzer hizmetlerin götürülmesini temin etmek amacıyla 1995'de 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun çıkarılmıştır.

17 Ağustos Depremi ülkemizin yaşadığı en önemli afetlerden birisidir. Bu afeti diğer afetlerden ayıran bir çok özellik mevcuttur. Her şeyden önce çok geniş bir alanı etkileyen bir yapısı vardır. Ülkemizin en yoğun nüfusa ve sanayi alanlarına sahip bölgesinde ve metropol alan ağırlıklı yaşanmıştır. Tüm bu nedenlerle, mevcut afet yönetim yapımız çeşitli nedenlerle yeterli olamamıştır. Çıkarılan dersler ışığında KHK'lerle afet mevzuatımızda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

17.08.1999 tarihinde yaşanmış olan deprem nedeniyle, deprem bölgesindeki hasar ve tahribatın giderilmesi, bölgede normal hayata dönülmesi ve bölge ekonomisinin düzeltilmesi, diğer yandan da daha uzun vadeli ve ülke çapında geçerli önlemler alınması için ihtiyaç duyulan yasal tedbirlerin alınabilmesi amacıyla 27.8.1999 tarih ve 4452 sayılı "Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası" çıkarılmıştır.

Yetki Yasası'nın 3. (f) maddesinde de, "Doğal afet bölgelerinde, afetten kaynaklanan hukuki ihtilafların çözümüne dair işlemlerin hızlandırılması" ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye istinaden çok sayıda mevzuat değişikliğine gidilmiştir.

Bu yasal düzenlemelerle birlikte afet yönetimi açısından büyük önem arzeden ve ülkede yapısal dönüşüme yol açın 1980 sonrası devlet yönetimi anlayışı ve onun uzantısı konut politikasına da göz atmakta yarar vardır.

1970'lerde yaşanan iki petrol krizinin ardından ülkede ekonomik sorunlar baş göstermiştir. Türkiye'nin ekonomik politikalarında 1980'lerde köklü değişimler olmuştur. Bu politikalar imar alanına da yansımıştır. Bundan birkaç yıl önce de Batı Avrupa yerleşme planlaması ve arsa yönetimi sistemlerini yerelleştirmiş ve imar denetimi ile ilgili kuralları büyük ölçüde gevşetmiştir. Örneğin, ağır bir merkeziyetçi

yapıya sahip Fransa 1983’de planlama yetkilerini yerel yönetim sisteminin en alt birimi olan komünlere devretmiş, İngiltere yapı denetiminin büyük ölçüde kaldırıldığı Yatırım Bölgeleri (Enterprise Zone) uygulamalarını başlatmıştır.<sup>104</sup>

Aynı dönem Türkiye’de yıllardır merkezîyetçi bir yapı içinde çözümlenmeye çalışılan kentsel sorunların kriz boyutuna ulaştığı bir dönem olmuştur. 1950’lerde kente göçenlerin barınma ihtiyacını karşılamaya yönelik olan gecekondü yapımı, artık önemli oranda, kentsel ranttan pay alma aracı haline dönüşmüştür. Bu sürece zaman zaman çıkarılan imar affi yasaları da katkıda bulunmaktadır. 1980 yılı konut üretimi açısından da bir kriz döneminin başlangıcına işaret etmektedir. Bu yılda yapılan konut sayısı 1970’li yılların başındaki düzeyine düşmüştür.<sup>105</sup>

3194 sayılı İmar Kanunu, 1985 yılında bu ortamda yürürlüğe girmiştir. Yasa, 1980’lerin yerelleşme beklentilerine denk düşmekle birlikte yerel yönetimlerin yapılanmasında ve denetim sistemlerinde büyüyen sorunlarla başa çıkılmasını sağlayacak hiçbir iyileştirme öngörmemiştir. 1990’larda kentlerdeki kontrolsüz gelişme inanılması güç boyutlara ulaşmıştır. Bu konudaki bir uç örneği (İstanbul) Sultanbeyli oluşturmaktadır. 1984 yılında hazırlanan 1/25.000 ölçekli Ömerli İçme Suyu Havzası Çevre Düzeni Planı’nda “gelişmesi sınırlanacak köyler” arasında gösterilen Sultanbeyli’nin 1985-1990 yılları arasında nüfusu %2100 artmış olup, belediye binası ve diğer kamu binaları da dahil olmak üzere yapılaşmasının tamamı ruhsatsızdır.<sup>106</sup>

Öte yandan, 1984 yılında Toplu Konut Kanunu’nun devreye girmesi ile konut üretiminde sayısal açıdan önemli gelişmeler sağlanmıştır. 1980-1990 döneminde ülkede toplam konut gereksiniminin %94’ü oranında inşaat ruhsatı alınmıştır. Bu ruhsatların bir bölümü yazlık konutlardan kaynaklanmakla birlikte gelir düzeyi yüksek bazı kentlerde konut fazlası bulunduğunu göstermektedir. Ancak, önemli bir konu, uzun dönem istatistiklerine bakıldığında ruhsat alınarak yapımına başlanan

---

<sup>104</sup> Mustafa YILDIZ, a.g.e., s.56.

<sup>105</sup> Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, Habitat 2, Kent Zirvesi Raporu, İstanbul, Haziran 1996, s.55.

<sup>106</sup> Osman BULAÇ, Kentsel Sorunlar: Sürdürülebilir Gelişme ve Yönetim Stratejileri Raporu (Devlet Denetleme Kurulu İçin Hazırlanmıştır), Ocak 1995,

konut sayısının iskan ruhsatı alınan konut sayısının iki katına yakın olmasının gözlenmesidir. Bu durum, çok sayıda konutun iskan ruhsatı alınmadan kullanılmaya başlandığını ortaya koymaktadır.<sup>107</sup>

Türkiye kentlerinin son elli yıldaki gelişimi genelde kamu denetiminin giderek zayıfladığı bir ortamda yer almıştır. Hızlı kentleşmenin yol açtığı konut açığının kapatılması, bir yandan gecekondulaşmaya göz yumulması, diğer yandan ise yasal konut üretiminde nitelik yerine niceliğe ağırlık tanıyan yaklaşımlarla sağlanmıştır. Bugün, kaçak yapılaşmanın dışında ruhsatlı yapıların önemli bir bölümünün de sağlık, dayanıklılık, yangın güvenliği açısından yeterli olmadığı bilinmektedir. Gerek yerleşme, gerekse yapı ölçeğindeki düşük kalite düzeyleri afetler karşısındaki zarar görülebilirliklerin artmasına yol açan en önemli etkenlerden birini oluşturmaktadır.

595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki KHK ve bu KHK'ye dayanılarak çıkarılan "Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği gereği kamu binaları dışındaki yapıların denetimi "özel sektöre" bırakılmıştır. KHK, yapılarda can ve mal güvenliği sağlamak, plansız ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek amacıyla çıkarılmıştır. Bu KHK, yapılar üzerindeki denetim eksikliğini gidererek bir düzenleme ihtiyacından doğmuştur. Belediyelerin yapı denetimi konusundaki yetersizlikleri sonucu çok sayıda binanın yıkıldığı gerçeği karşısında yeni arayışlar gündeme gelmiş ve bu KHK çıkartılmıştır.

Her türlü yapının yapı denetim kuruluşlarının kontrolü altında yapılmasını zorunlu kılan KHK, bu kuruluşları, yapım faaliyetlerini ve bu işlerde kullanılan malzemelerin standartlara uygunluğunu denetlemek ve jeo-teknik raporları ile uygulama projelerini kontrol etmekle yükümlü kılmıştır.

KHK'ye göre, yapı denetim kuruluşları, bünyesinde uzman mühendis ve mimar bulunduracak ve bu kuruluşların sermayelerinin ise en az yüzde 51'i uzman mühendis ve mimarlara ait olacaktır.

---

<sup>107</sup>DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.24.

Yapı denetim kuruluşları, imar mevzuatı uyarınca ilgili idareye karşı öngörülen teknik sorumlulukları üstlenecektir. Yapının, projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair, yapı denetim kuruluşu tarafından ilgili idareye rapor verilmeden, yapı sahibine yapı kullanma izni verilmeyecektir. KHK ile sorumluluk sistemi genişletilerek bu kuruluşlar da dahil edilmiştir.

Kamuoyundan ve ilgili kuruluşlardan çok eleştiri alsa da, afet zararlarını azaltma açısından bir altyapı oluşturan bu KHK, çok önemli bir boşluğu doldurmuştur. Eleştirilen konuların başında, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları ya da yaptırdıkları yapıların kapsam dışında tutulması gelmektedir.

Marmara depremi sonrası ortaya çıkan konut ihtiyacı devlete önemli ölçüde mali yük getirmiştir. 7269 sayılı yasaya göre hak sahibi olanlar borçlandırılıp, kendilerinden alınsa da, 20 yıl vadeli ve faizsiz alındığından finansın önemli bir kısmını devlet karşılamak zorunda kalmaktadır. Bu soruna çözüm amacıyla yapı sigorta sistemi devreye sokulmuştur.

10 Temmuz 2000 tarihi itibarıyla Resmi Gazetede “Yapı Denetim Kuruluşları Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartlar” tebliği yayımlanmıştır. Buna göre yapı izninin alındığı tarihten itibaren 10 yıl geçerli olmak üzere yapılar sigorta zorunluluğuna tabi tutulmuştur.

Bu sigorta, yapı denetim kuruluşlarının denetimleri altında T.C. sınırları içinde inşaa edilen ve sigorta sözleşmesinde tanımlanan yapıların fen ve sanat kurallarına aykırı yapılması nedeniyle, yapının taşıyıcı sisteminde meydana gelen yapı hasarlarından kaynaklanan zararlarından dolayı 595 sayılı KHK’ye göre bu kuruluşlara düşen hukuki sorumluluğu temin etmektedir.

## **2.3.2. YASAL ÇERÇEVE**

### **2.3.2.1. 7269 SAYILI KANUN**

Tarihi süreci anlatırken ülkemizde afetle ilgili en önemli yasal düzenlemenin 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”un olduğunu belirtmiştik. 1959 yılında çıkarılan kanun dönem şartları değerlendirildiğinde ülke gerçeklerine son derece uygun, iyi bir çerçeve çizen ve uygulama kolaylığı olan bir yasal metin olarak göze çarpmaktadır.

7269 sayılı kanunu incelendiğinde yetkinin merkezde Bayındırlık Bakanlığı, taşrada Mülki Amirleri tarafından kullanıldığını görmekteyiz. Bu durum yetki karmaşasına yol açmadan, hızlı, etkin bir afet yönetimini mümkün kılmaktadır. Aradan 46 yıl geçmesine rağmen ve çıkarılan değişik yasa ve yönetmeliklerin bulunmasına rağmen 7269 sayılı kanun, yapılan birkaç değişiklikle afet konusunda en önemli yasal metin olma özelliğini sürdürmektedir. 1999 yılında yaşanan iki büyük deprem sonrasında kriz merkezleri aracılığıyla yapılan uygulamalar da aslında aynı kanunun mantığı çerçevesinde gerçekleşmiştir. İdari yapıda büyük değişiklikler yapıp mülki idare sisteminin kaldırılması söz konusu olmadıkça, afetlere merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamların önderliğinde yapılacak müdahale yönetimini benimsemek en akılcı yoldur.

7269 sayılı kanun afet kavramını doğal kaynaklı olarak düşünmüş ve ölçüyü “genel hayata etkililik” olarak koymuştur. 1959 yılından günümüze teknolojik gelişmelerin hızı afeti doğal olanın dışarısına çıkarmış, insan kaynaklı büyük afet tehlikeleriyle karşı karşıya bırakmıştır. Bu tür afetlerin bilinen örneği ülkemizde de etkileri görülen Chernobyl Faciasıdır.

“Genel hayata etkililik” ölçüsü, kanunda belirtilmemiş ancak “afete uğrayan meskun yerlerin büyüklüğü, o yerin tamamında veya bir kesiminde yıkılan, oturulamaz hale gelen bina sayısı, zarar gören yapı ve tesislerin genel hayata etki derecesi, mahallin ekonomik ve sosyal özellikleri, zararın kamuoyundaki tepkisi, normal hayat düzenindeki aksamalar ve benzeri hususlar göz önünde tutulmak suretiyle afetlerin genel hayata etkililiğine ilişkin temel kurallar, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının da mütalaaları alınarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir” hükmüyle çerçeve çizilmiştir. Bu yönetmelik yasanın yayımından dokuz yıl sonra yayımlanmış ve afetin “genel hayata etkili” olup olmadığının belirlenebilmesi için şu kriterleri getirmiştir:<sup>108</sup>Meydana gelen afetten,

- a) 100 haneye kadar olan köylerde ve bucaklarda mevcut konutlardan en az 1/10'unun,

---

<sup>108</sup> Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkındaki Yönetmelik, Resmi Gazete, 21.9.1968, Sayı: 13007

- b) 100 haneden fazla olan köylerde ve bucaklarda en az 10 konutun,
- c) Nüfusu beşbine kadar olan ilçe ve illerde en az 20 binanın,
- d) Nüfusu 5-10 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 25 binanın,
- e) Nüfusu 10-30 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 30 binanın,
- f) Nüfusu 30-50 bine kadar olan ilçe ve illerde en az 40 binanın,
- g) Nüfusu 50 binden fazla olan ilçe ve illerde en az 50 binanın yıkılması veya bir da oturulamayacak veya kullanılamayacak derecede ağır hasar görmesi halinde afet o yerin genel hayatına etkilidir.

1959 yılında çıkarılan yasanın ikinci maddesi, günümüzde binlerce insanın ölümüyle sonuçlanan büyük afetlere ilişkin önlemler sunmaktadır. “Su baskınına uğramış veya uğrayabilir bölgeler, Bayındırlık Bakanlığının teklifi üzerine Devlet Su İşlerinin bağlı bulunduğu bakanlıkça, yer sarsıntısı, yer kayması ve çığ gibi afetlere uğramış veya uğrayabilir bölgeler ise Bayındırlık Bakanlığınca tespit ve bunlardan şehir ve kasabalarda meydana gelen ve gelebileceklerin sınırları iman planına, imar planı bulunmayan kasaba ve köylerde de belli edildikçe harita veya krokilere işlenmek suretiyle, afete maruz bölge olarak Bayındırlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır ve bu suretle tespit olunan sınırlar bayındırlık Bakanlığının isteği üzerine ilgili valiliklerce mahallinde ilan olunur”<sup>109</sup>.

7269 sayılı kanun afete ilişkin önleyici tedbir olarak bu zorunluluğu getirdikten sonra ana hatlarıyla afet sonrası yeniden yapılanmayı, hak sahipliği işlemlerini ve yapılacak harcamalara kaynaklık edecek fonu düzenler.

Afet yönetimine ilişkin 7269 sayılı kanunun öngördüğü acil yardım teşkilatının kurulma esaslarını belirleyecek yönetmelik 1968’de çıkarılır ve uygulamaya konulur. Bu yönetmelikte 1988 yılında çıkarılan yeni bir yönetmelikle değiştirilir. Halen afetlere ilişkin acil yardım esasları bu yönetmelik çerçevesinde yürütülmektedir.

---

<sup>109</sup> 7269 sayılı Kanun, Resmi Gazete, 25.9.1959, S.10213.

### 2.3.2.2. AFETLERE İLİŞKİN ACIL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA ESASLARINA DAİR YÖNETMELİK

Ülkemizde afet yönetimi daha çok afetin meydana gelmesi sonrasında alınacak tedbirlerin ortaya konması doğrultusundadır. Daha sonraki bölümlerde ortaya koyacağımız gibi çağdaş afet yönetimi afet öncesi planlama, hazırlık, afet etkilerinin azaltılması, afete müdahale, afet öncesi halin geri getirilmesi gibi evreleri içerir. Burada en çok altı çizilmesi gereken konu afetin etkilerinin azaltılmasıdır. 1999 yılında yaşadığımız depremlerde de görüldüğü gibi çok büyük ölçeklerde hasara yol açan depremlerde ve diğer afetlerde yönetimin afet müdahale şansı azalmakta ve kaos hali ortaya çıkmaktadır.

7269 sayılı kanunun yukarıda belirtilen hükümlerinin uygulanmaması Türkiye’de özellikle depremlerde afet yönetimini imkansız hale getirmektedir.

Bu çerçeveden değerlendirdiğimizde “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”<sup>110</sup> Türkiye’ye özgü afet yönetimi anlayışına cevap verir niteliktedir. Yönetmelik “devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzedeye vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır.

Yönetmelik Türkiye’deki idari yapılanma sisteminden yola çıkarak afet sonrası yapılacakların planlanması ve afete müdahale görevini vali ve kaymakamlara vermiştir. Afetin gerektirdiği hızlı ve etkin karar verme zorunluluğu gerçekleşmesini sağlayan bu bakış açısının ülke gerçeklerine uygun olduğu kabul edilebilir.

Yönetmelik merkezde ve taşrada afete yönelik örgütlenme öngörür. Burada dikkati çeken önemli bir nokta merkezi yapılanmanın taşradaki örgütten sonra 51. maddede anlatılmasıdır. Afet yönetiminin merkezi yapılanmadan bağımsız olarak düşünülemeyeceği gerçeğinin yanında, yönetmeliğinin afete müdahalenin, afete

---

<sup>110</sup> 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

maruz bölgeden yapılabileceği realitesini de göz önünde bulundurup önceliği fonksiyonel kuruluşlara vermesi önemli bir yaklaşımdır.

### **2.3.2.3. AFETE İLİŞKİN DİĞER DÜZENLEMELER**

Yukarıda bahsedilen temel mevzuat yanında, afet yönetimi ve Türkiye’de ki fiili durum açısından bazı kanunlara kısaca değinmek, bazılarının ise isimlerini vermek yararlı olacaktır.

#### **2.3.2.3.1. Olağanüstü Hal Kanunu**

Türkiye’de kriz yönetimini incelerken olağanüstü hali bir kriz yönetim biçimi olarak anmış ve anayasanın ilgili maddelerini aktarmıştık. Anayasada ifadesini bulan olağanüstü hal ile ilgili detaylı düzenleme 27.10.1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunuyla yapılır. OHAL ile ilgili bütün düzenlemeyi inceleme konumuzun dışında olduğundan afet yönetimiyle ilgili olarak kanunda belirtilen konulara değinmekle yetineceğiz.<sup>111</sup>

Kanunun amaç kısmında OHAL ilan gerekçelerinden birinin tabii afet olduğu belirtilir. Kanunun birinci bölümü tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklarda yükümlülükler ve alınacak tedbirleri düzenler. Buna göre tabii afet ve tehlikeli salgın hastalıklar sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda; felakete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar ve zararın telafisi için ihtiyaç duyulan ve hemen sağlanamayan para ve her türlü taşınır ve taşınmaz mallar ve yapılması gereken işler; para, mal ve çalışma yükümlülüğü yoluyla sağlanır.

Kanun bu yükümlülüklerin hangi esaslar dahilinde gerçekleştirileceğini de ana hatlarıyla belirler. Alınacak tedbirler 7269 sayılı yasada öngörülen önlemlerden farklı değildir.

OHAL ilanında koordinasyon Başbakanlıkça veya Başbakanın görevlendireceği bakanlıkça sağlanır. Kanun merkezde OHAL ilanına neden olan konu ile ilgili bulunan bakanlıklar temsilcilerinden meydana gelen Olağanüstü hal koordinasyon Kurulu kurulacağını belirtir. Taşrada OHAL ile ilgili birimler Bölge Valiliği ile valilik ve kaymakamlıklarda kurulan olağanüstü hal bürolarıdır.

---

<sup>111</sup>2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, Resmi Gazete, 27.10 1983.



Olağanüstü Hal afet durumunda zaten ortaya çıkmış bir durumdur. Bu yüzden afet kanunu ve ilgili yönetmelik mülki idare amirlerine olağanüstü yetkiler vermekte ve afete müdahalenin etkinliğini sağlamaya çalışmaktadır. Afete ilişkin düzenlemelerin birkaç yasa metnine bağlanarak yapılması yerine tek yasa metnine bağlanması ve afet anında karmaşaya yol açmayacak açıklıkta yetkilerin belirlenmesi önemlidir. OHAL afet ve ağır ekonomik bunalımlar için baş vurulabilecek bir yöntem olarak gözükmemektedir. Anayasanın ve yasanın yaygın şiddet hareketleriyle ilgili kısmı saklı kalmak koşuluyla özellikle doğal afetler durumunda OHAL ilan edilmesini kapsam dışında bırakacak şekilde düzenlenmesi, afete müdahale ile ilgili konuların tek yasa metninde toplanması afet yönetimi anlayışına daha uygun düşecektir.

#### **2.3.2.3.2. Sivil Müdafaa Kanunu**

13.6.1958 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 7126 sayılı kanun ve bu kanuna dayanarak çıkarılan yönetmelikler İçişleri Bakanlığına afetler konusunda sivil savunmayla bağlantılı yetkiler vermektedir.<sup>112</sup>

Sivil savunma ile ilgili mevzuat incelendiğinde sivil savunmanın tabii afetlerle mücadeleden ziyade saldırılara yönelik olarak örgütlenmesi planlanmış bir teşkilat olduğu izlenimi edinilebilir. Kanun sivil savunmayı “düşman taarruzlarına, tabii afetlere ve büyük yangınlara karşı halkın can ve mal kaybının asgari hadde indirilmesi, hayati ehemmiyeti haiz her türlü resmi ve hususi tesis ve teşekküllerin korunması ve faaliyetlerinin idamesi için acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi ve cephe gerisi maneviyatının muhafazası maksadıyla alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetleri ihtiva eder.” şeklinde tanımlar.

#### **2.3.2.3.3. Diğer Kanunlar**

Afet yönetimiyle ilgili mevzuat ana hatlarıyla yukarıda özetlemeye çalıştığımız şekilde olmakla beraber çeşitli kanunlarda afetle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 14.12.1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,

---

<sup>112</sup> 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, Resmi Gazete, 13.6.1958, S.9931

“deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlama, bu konularla ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak” görevini Bakanlığa vermiştir. Yine aynı kanun hükmünde kararnamenin 1984’te değiştirilen 11. maddesi Afet İşleri Genel müdürlüğünün yetkilerini düzenler.

19.3.1972 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 1571 sayılı Bazı Tekel Maddeleri Fiyatlarına Yapılan zamlardan Elde Edilen Hasılatın T.C. Merkez Bankasında Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanun, 1992’de 3838 sayılı Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun, yalnızca Erzincan depreminden etkilenen bölgeleri kapsayan ve bu kanundan sonra afetlerden etkilenen diğer yörelere de benzer hizmetlerin götürülmesini temin etmek amacıyla 1995’te 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun çıkarılmıştır. 3838 sayılı kanunun bütün maddelerini kapsamayan bu kanun Dinar depreminden sonra 16.11.1995 tarihindeki 4133 sayılı kanunla hemen değiştirilmiş ve yeni bazı maddeler eklenmiştir. Ayrıca 05.6.1997 tarihinde 4264 sayılı Bazı Yörelerde Meydana Gelen Tabii Afetlerden Zarar Görenlerin Gelir Vergilerinin Terkini ile Kurumlar Vergisi Kanununun 7. nci Maddesine bir Bent Eklenmesi ile 28.8.1992 tarih ve 3838 Sayılı Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

#### **2.3.2.3.4. Yönetmelikler ve Kararnameler**

Afetlere ilişkin Acil Yardım ve Planlama Esaslarına Dair, yukarıda incelediğimiz yönetmeliğin yanında aşağıdaki yönetmeliklerde afetler konusunda düzenlemeler getirmektedir.

- Olağanüstü Hal Kurulu ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri İle Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve ödenmesi Hakkında Yönetmelik (08.3.1984 Tarihli Resmi Gazete)
- Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik (21.3.1968 Tarihli Resmi Gazete)

- Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelik (28.8.1968 Tarihli Resmi Gazete)
- Afet Sebebiyle Yapılan ve Yapılacak Binaların Borçlandırma Bedellerinden Yapılacak İndirimler Hakkında Yönetmelik (08.4.1972 Tarihli Resmi Gazete)
- Afetler Sebebiyle Edinilen Bina Arsa ve Arazilerden Artakalanların Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik (13.10.1985 Tarihli Resmi Gazete)
- 7269-1051 sayılı Kanunla Teşkil Olunan Afetler Fonunun Harcama Usullerine İlişkin Yönetmelik (12.6.1970 Tarihli Resmi Gazete)
- Afet bölgesinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik (22.7.1998 Tarihli Resmi Gazete)

Bu listeye konuyla ilgili çıkarılmış şu kararnameleri de eklemekte yarar vardır:

- Tabii Afet Nedeniyle Zarar Gören Çiftçi, Esnaf ve Sanatkar, Serbest Meslek Mensubu Ve Sanayi Ve Ticaret Erbabı İle Menkul Ve Gayrimenkulleri Zarar Gören Gerçek ve Tüzel Kişilerin Kredi Borçlarının Ertelenmesi Ve Bu Kişilere Yeni Kredi Açılması Hakkında Karar (28.8.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolaysıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (01.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi İle Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (23.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı Ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ (24.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (30.9.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Umumi Hayata Müessir Afetler Dolaysıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine dair Kanun Hükmünde Kararname (13.10.1999 Tarihli Resmi Gazete)

- Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan Ve Fiilen Oturduğu Konutları Veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar (28.10.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- 157571959 Tarihli ve 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun Hükmünde Kararnamede Yapılan Değişiklikler (01.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (22.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (22.11.1999 Tarihli Resmi Gazete)

Ayrıca konuyla ilgili çıkarılmış bir takım yönergeler de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları;

- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi
- İçişleri Bakanlığı Kriz Merkezi Yönergesi
- (Birçok ilin) Valilik Kriz Merkezi Yönergesi.

### **2.3.3. AFET YÖNETİMİNDE TEMEL KURUMLAR VE ÖRGÜTLENMELER**

Ülkemizdeki mevzuatta aslında büyük ölçekte bir eksiklik ya da yetersizlik olmasından ziyade, genel durumda aşırı derecede bir yetki ve sorumluluk karmaşasından söz edilebilir. Benzer görevlerle yüklenmiş birden fazla kurumun varlığı; eşgüdüm yerine yetkili ve görevli kurumlar arasında rol paylaşım mücadelesinin hakim olduğu bir yapı söz konusudur. Gerek görüldükçe eklemeler yapılarak oluşturulmuş bir mevzuat yapısı ortaya çıkmıştır. Ancak afet yönetimin önemli bir kısmını oluşturması gereken “risk yönetimi” konusu ihmal edilerek, daha çok kriz yönetimine ağırlık verilmiştir. Bu durum, bütünleşik bir yapının oluşturulmasına ve çağdaş bir acil durum yönetimi ile afetlerle mücadele edilmesine engel olmaktadır. Her afetin ardından, yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarının öneminin vurgulanmasına rağmen bu konuda da mevzuat düzenlemeleri bir türlü tamamlanamamıştır.

**Tablo 4:** Türkiye’de Afetler İle İlgili Temel Yasalar ve Sorumlu Bakanlıklar:

<b>Kanun Adı</b>	<b>Kanun No</b>	<b>Sorumlu Bakanlık/Kurum</b>
Sivil Savunma Kanunu	7126	İçişleri Bakanlığı
Umumi Hayata Müessir Afetler Dolaysıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun	7269	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik	88/12777	Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlıklar, Kızılay
Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği	96/8716	Bakanlar Kurulu
Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü	2000/600	Bakanlar Kurulu
Türkiye Atom Enerjisi Kanunu	2690	Başbakanlık/Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
Olağanüstü Hal Kanunu	2935	Bakanlar Kurulu
İmar Kanunu	3194	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Ülkemizde farklı yasalara göre, afetler ve acil durumlar ortaya çıkmadan önce, zarar azaltmaya yönelik farklı kurum ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilecek çabaların koordinasyonunu sağlayan tam yetkili tek bir makam bulunmamaktadır. Bu durum aynı zamanda, afetlerin ortaya çıkışının ardından farklı kurum ve kuruluşlara bağlı acil durum yönetimi birimlerinin etkin olarak görevlerini gerçekleştirmelerine de engel olmaktadır. Bu nedenle afetler öncesinde yapılması gereken acil durumlara yönelik uzun dönemli stratejik planlama, hazırlıklı olma, eğitim ve lojistik planlama konularında koordinasyon sağlayacak kurumsal yapıya gereksinim duyulmaktadır. Bu amaçla, ülke ölçeğinden yerel ölçeğe kadar afet planlama stratejilerinin nasıl yürütüleceği ve uygulanacağı konularına da ışık tutan düzenlemeler yapılabilir. 2000/600 sayılı kanun ile yürürlüğe giren Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü bu amaçla kurulmuşsa da, gerek yapılanması ve gerekse donanımı bakımından kuruluş amacına henüz ulaşamamıştır.

Özetle mevcut durumumuzda, olası bir afet öncesinde yapılması gereken hazırlık ve zararların azaltılması işlevlerinden hangi mercilerin sorumlu olduğu konusunda bir idari boşluk bulunmaktadır. Yasalar, afet sonrasında yapılması gereken faaliyetler hakkındaki yetki ve sorumlulukları bir ölçüde belirlemiş olmasına

rağmen aynı durum afet öncesi faaliyetler için söylenemez. Bu idari boşluklara ilaveten mevcut yapımız oldukça karmaşık bir organizasyon olarak görülmektedir. Çok sayıda koordinasyon kurulu olması anlaşılması zor, karar süreçleri uzun ve çeşitli tekrarlarla verimsizliğe yol açan bir sistem yaratmıştır. Özellikle kurumlar arası organizasyonun nasıl bir hiyerarşi içinde düzenlenmesi gerektiği en önemli kurumsal sorundur.

### **2.3.3.1. MERKEZİ İDARE**

#### ***2.3.3.1.1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi***

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, krizin boyutuna ve cinsine göre oluşturulan, geçici süreli görev yapan, en üst düzeydeki karar ve koordinasyon organıdır. Başbakanlık tarafından hazırlanan 96/8716 sayılı Yönetmelikle bir kriz halinde (afetler dahil) merkezde teşkili öngörülmüş ancak 14.12.2000 tarih BKYM-6 sayılı yazı ile Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü'ne bağlı bir birim haline getirilmiştir. Kriz haline ilişkin temel düzenlemeler önceden ilgili mevzuatlarla belirtilmiştir.<sup>113</sup>

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi yönetmeliğinde belirtilen kriz hallerinin (tabii afetler, büyük yangınlar, ağır ekonomik bunalımlar, terör olayları, güvenlik tehdidi gibi haller) oluşması durumunda ilgili organların (MGK, Bakanlar Kurulu, krizden sorumlu bakan, MGK Genel Sekreteri) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile bu merkez faaliyete geçmektedir. Afet, kriz hali sayılamayacak nitelikte ise kriz yönetimine geçilmemektedir. 17 Ağustos saat 03.02'de yaşanan Marmara depreminin hemen ardından, aynı gün 04.30 da Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi faaliyete geçmiştir.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi üç organdan oluşmaktadır:

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

---

<sup>113</sup> Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, Resmi Gazete, 9 Ocak 1997, S.22872

Kriz Koordinasyon Kurulu, Başbakan ve yetki vereceği bir Devlet Bakanı başkanlığında krizin cinsine göre ilgili yetkililerden (yönetmelik ekinde belirtilen) oluşan ve kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldur.

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krizin cinsine göre (yönetmelik ekinde belirtilen) ilgili yetkililerden oluşmaktadır. Sekreteryaya ise Başbakanlık Müsteşar yardımcısının başkanlığında ve krizin cinsine göre yönetmelik ekinde belirlenen ilgili yetkililerden oluşur.

Başbakanlık Kriz Merkezinin yanında Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile, krizin meydana geldiği il ve ilçelerde de kriz merkezleri kurulmaktadır. Her kuruluşun Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi yönetmeliğine ve yönergesine uygun kendi kriz yönergesi bulunmaktadır. Kriz halinde başta Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi olmak üzere ilgili tüm kriz merkezleri faaliyete geçmektedir.

### **2.3.3.1.2. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu**

Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanan 88/12777 sayılı Yönetmelikle bir afetin il sınırlarını ve imkanlarını aşması halinde merkezde kurulması öngörülen bir afet yönetim merkezidir.<sup>114</sup>

Genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim ve Spor, Sağlık, Ulaştırma, Tarım, Orman, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Tabii Kaynaklar bakanlıklarının müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya genel Müdüründen oluşan Afetler merkez Koordinasyon Kurulu kurulur. Genelkurmay Başkanlığının sorumlulukları ile ilgili konularda Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi de katılır.

Büyük bir afet vuku bulduğunda kurul başkanının çağrısı üzerine toplanır. Kurul üyesi olan Bakanlıklar, kendi görevleri ile ilgili acil yardım planlama, uygulama ve diğer bakanlıklarla koordine ve işbirliğini yürütmek üzere müsteşar yardımcısının başkanlığında gerekli tertip ve tedbirleri alırlar. Alınan bu tertip ve

---

<sup>114</sup> 88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

görevleri ile ilgili yapılan planlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığına gönderilir, sonradan yapılacak değişiklikler de bildirilir.

Kurulun Görevleri Şunlardır:

- Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlar.
- Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunların çözülmesi için kararlar alır. Bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar kurum ve kuruluşlar ile afet bölgeleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlar, çözümlenemeyen sorunlar varsa Başbakanlığa sunar.
- Dış ve iç yardımlarla ilgili koordineyi sağlar.
- Alınan bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi verir.
- Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işlemleri her safhada izler, aksamalar varsa tedbirleri alır veya aldırır.

#### **2.3.3.1.3. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu**

Doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların önceden planlanması, kurtarma ve yardım çalışmalarındaki kopuklukların, yetersizliklerin ve gecikmelerin giderilmesi amacıyla bir Devlet Bakanının Başkanlığında, İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlarından oluşan “Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu” kurulmaktadır.<sup>115</sup> Bu kurulun sekreteryası görevi Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yürütülmektedir.

Kurulun Görevleri Şunlardır:

- Doğal afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması konusunda afet öncesi ve sonrasında alınması gereken tedbirleri, sorumlu kuruluşlarla işbirliği halinde belirlemek; bu tedbirlerin uygulanmasını ve ihtiyaç halinde yeni yasal düzenlemeleri koordine etmek,
- Afet anında Bakanlık, kurum ve kuruluşların afet bölgelerini takviye ve destek planlarının uygulanmasını izlemek, koordine etmek ve aksamalar varsa gerekli tedbirleri almak ve aldırarak,

---

<sup>115</sup> 28.2.1978 tarih ve 7/5091 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi



- Afet bölgesinin fiziksel, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların en kısa sürede karşılanması konusunda Afetler Merkez koordinasyon Kurulu'nca alınan kararları izlemek, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, çözülemeyen sorunları çözüm alternatifleri ile birlikte Başbakan'a sunmak,
- Afet bölgesinin sosyal ve ekonomik ihtiyaçları ile ilgili kanun ve kararnamelerin ivedilikle çıkarılması için gerekli tedbirleri almak ve koordinasyon sağlamak,
- Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamak.

#### **2.3.3.1.4. MGK Genel Sekreterliği**

Anayasa ve 11.11.1983 tarihinde yayımlanan Resmi Gazete ile yürürlüğe giren Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununu MGK genel Sekreterliğine afetlerle ilgili bir görev vermemektedir. Ancak 1997 tarihli Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliğine göre oluşturulacak olan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi “krizi sona erdirmek üzere Başbakanlık sorumluluğunda Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği bünyesinde” oluşturulur. Aynı yönetmelik Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterini “yönetmelik esasları dahilinde yürütülen kriz yönetim faaliyetlerini Başbakan (veya kriz yönetiminden sorumlu Devlet Bakanı) adına koordine etmekten ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin devamlı faal halde tutulmasından sistem içerisinde yer alan birimlerin bilgilendirilmesinden sorumlu” tutmuştur.

Tabii afetlerin yönetmeliğe göre kriz yönetimini gerektiren hallerden olduğunu yeniden hatırlattıktan sonra yönetmeliğin 6. maddesinde Kriz Yönetim Merkezinin, kriz emarelerinin belirlenmesi ve başlanması ile birlikte ilgili organlardan birinin teklifi ve Başbakanın direktifi ile faaliyete geçeceğini ve bu kuruluşların MGK, Bakanlar Kurulu veya krizden sorumlu Devlet Bakanı ile MGK Genel Sekreteri olduğunu ekleyelim.

Yönetmeliğe göre Kriz Yönetim merkezi Sekreteryası Yönetmeliğin yayınlanması ile birlikte Milli Güvenlik Sekreterliği nezdinde çekirdek kadro olarak kurulur, faaliyetlerini yürütür ve krizin başlaması ile birlikte personeli tamamlar. Sekreteryanın çekirdek kadrosu ve personeli MGK Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile ihdas edilir ve görevlendirilir.

Görüldüğü gibi Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği ile birlikte Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, diğer kriz hallerinin yanında tabii afetlerde de önemli yetkilerle donatılmış ve Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin çekirdeğini oluşturmuştur.

### **2.3.3.1.5. Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu**

Başbakanlıkça tabii afetler nedeniyle olağanüstü hal ilan edildiğinde, afetlerle ilgili koordinasyon, “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” hükümleri (md.9.) çerçevesinde “Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu’na” ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonunca yürütülür. Bu kurul olağanüstü hal ilanına sebep olan konu ile ilgili bulunan bakanlıkların temsilcilerinden meydana gelir.<sup>116</sup>

### **2.3.3.1.6. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)**

1999 yılında, Marmara depreminden sonra, Afet yönetimindeki karışıklığı önlemek, dünya Bankası kredisini tek merkezden kullanmak ve verilen krediyi alabilmek için, Başbakanlık Merkez Teşkilatı içerisinde ana hizmet birimi olarak, Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş, daha sonra 2000 yılında Genel Müdürlüğe dönüştürülmüştür.<sup>117</sup>

Başbakanlık Teşkilat Kanunu’nda Türkiye’de afet yönetiminin çerçevesi belirlenmiştir. Ülke güvenliğini etkileyebilecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili,

- Afetlerden önce; risk azaltma, planlama ve eğitim,
- Afet anında; Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Sekreteryası’nı açma, kapama ve çalıştırma, arama kurtarma vb.
- Afet sonrası; rehabilitasyon,
- Ulusal ve uluslar arası koordinasyon.

<sup>116</sup> 2935 sayılı OHAL Kanunu, Resmi Gazete, 27.10.1983, S.18204

<sup>117</sup> 600 sayılı KHK, Resmi Gazete, 18 Haziran 2000, S.24079

Görevlerini ise aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:<sup>118</sup>

- Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak,
- Acil durum yönetimini gerektirecek olayların önlenmesi ve zararlarının azaltılması için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,
- Acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- Acil durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluşlar ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve ihtiyaç noktalarına sevk edilmesinde koordinasyonu sağlamak,
- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Sekreteryası'nı oluşturmak ve yürütmek,
- Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

#### ***2.3.3.1.7. Ulusal Deprem Konseyi***

17 Ağustos 1999 tarihli Marmara ve 12 Kasım 1999 tarihli Düzce depremleri sonrasında yazılı ve özellikle görsel yayın kuruluşlarının gündeminde geniş yer alan deprem sorunu hakkında, yetkililer ve çeşitli bilim adamlarınca uzlaşmaya varılmamış konularda ve kişisel yaklaşımların ağırlıkta olduğu çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bilimsel ortamda tartışılması doğal olan farklı görüş ve hipotezlerin yayın kuruluşları önünde açıklanması, kamuoyunun bilime duyduğu güveni, bilim adamına duyduğu saygıya tehdit eder hale geldiği kanaatine varıldığından Başbakanlık tarafından “Ulusal Deprem Konseyi” adı altında bir kuruluş kurulmasına karar verilmiştir.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> 600 sayılı KHK, Resmi Gazete, 18 Haziran 2000, S.24079

<sup>119</sup> 21 Mart 2000 tarihli 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

Ulusal Deprem Konseyinin başlıca görevleri şunlardır:

- Bilim adamlarınca yapılan deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek sağlıklı sonuçlar üretmek ve kamuoyunun bu konuda en güvenilir bilgiyi sağduyulu biçimde alabilmesini sağlayacak açıklamalar yapmak,
- Ülkemizin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, deprem zararlarının en aza indirilmesine yönelik araştırma çalışmaları için öncelikli alanları belirlemek,
- Deprem sorunlarına ilişkin konularda kamu yetkililerine danışmanlık yapmak, gerekli görülen alanlarda politika ve stratejiler üretmek uygulamaya yardımcı olmak,
- Deprem tahminleriyle ilgili etik problemler içeren başvuruları değerlendirerek, bu çalışmalarında Avrupa Konseyi'nin depremin önceden tahminiyle ilgili etik kurallarını esas alarak uygulamaya yol göstermektir.

#### **2.3.3.1.8. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı**

Afetten sorumlu temel bakanlık Bayındırlık Bakanlığıdır. Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden önce ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak görevi Bayındırlık Bakanlığına verilmiştir.<sup>120</sup> Bakanlık afete ilişkin bu görevlerini başta Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve diğer ana hizmet birimleri olmak üzere, bağlı ve ilgili kuruluşları vasıtasıyla yerine getirir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın kuruluş ve görevleri, başta 13.12.1983 gün 180 sayılı "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ve 08.6.1984 gün 209 sayılı "180 sayılı Kanun hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapan Kanun hükmünde Kararname" olmak üzere, 7269 sayılı "Afetler Kanunu", 775 sayılı "Gecekondu Kanunu" ve 3194 sayılı "İmar Kanunu" ve ilgili diğer kanunlarla düzenlenmiştir.

Bakanlık; inşaat, konut, planlama ve afetler konuları ile ilgili olarak çok yönlü işlemlere sahiptir. İlgili mevzuatla verilen görevleri, merkezde ana hizmet

---

<sup>120</sup> 180 Sayılı Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş KHK, Resmi Gazete, 14.12.1983, S. 18251

birimleri olan Yapı İşleri, Afet İşleri ve Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlükleri ile başta Yüksek Fen Kurulu olmak üzere danışma ve denetleme birimleri ve sürekli bir kurul niteliğindeki Bayındırlık Kurulu, Bayındırlık ve İskan Müdürlükleri eliyle yürütmektedir.

#### **-Afet İşleri Genel Müdürlüğü**

Afet İşleri Genel Müdürlüğünün görevleri afet öncesinde, afet sırasında ve afet sonrasında olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. Bu kapsamda Genel Müdürlük, afete uğrayabilecek bölgelerde can ve mal kayıplarının azaltılması için gerekli tedbir ve esasların ilgili Bakanlık ve kamu kuruluşları ile belirlenerek uygulanması, özellikle deprem zararlarının azaltılması konusunda gerekli araştırmaların yürütülmesi, afete uğrayan bölgelerde geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı tedbirler alınması, uygulanması ve bu konuda ilgili bakanlıklar ve kamu kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması, afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonun sağlanması ile yükümlüdür.

Genel Müdürlüğün görevlerini kısaca şu şekilde tarif etmek mümkündür:<sup>121</sup>

- Afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak
- Afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirlerin alınmasını uygulamak ve uygulatmak, bu bölgelere götürülmesi uygun görülen hizmetleri yapmak, ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliği yapmak
- Tabii afete uğrayabilecek yerleri bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak
- Afete uğrayabilecek bölgelerde afetlerden en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbir ve esasları ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde belirleyip uygulamasını sağlamak
- Afet haberlerinin alınmasından sonra bölgeye ihtiyaca göre acil yardım ödeneği göndermek
- Afetler Merkez Koordinasyon Kurulunu göreve çağırmak, yapılacak ön hasar tespitine yardımcı olmak

---

<sup>121</sup> 180 Sayılı KHK, Resmi Gazete,14.12.1983, S. 18251

- Kızılay'ca sağlanacak çadırlı geçici iskan dışında, prefabrike ile kiralama veya resmi kuruluşlardan bina tahsisi yaptırarak suretiyle afet bölgesi içinde ve dışında geçici iskan sağlamak
- Afet nedeniyle yapılacak yurt içi ve yurt dışı bağışlar için ilgili bankalarda hesap açtırır ve bu konuda gerekli koordineyi sağlamak
- Özel ve resmi binaların hasar tespit sonuçlarına göre can ve mal kaybına neden olabilecek yıktırılması gereken binalara raporları düzenlemek ve ilgili kuruluşlara bildirmek
- Afet nedeniyle bölgedeki belediyelerin içme suyu, elektrik ve kanalizasyon tesislerinde meydana gelen hasar tespitini yapmak, onarıma yardımcı olmak
- Karayolları Genel Müdürlüğü işbirliğinde afet bölgesindeki il ve devlet yollarında ve sanat yapılarında meydana gelen hasarları süratle giderip, kısa sürede ulaşımı sağlamak
- Baraj, nehir ve gölet taşması sonucu su baskınından etkilenebilecek bölgeleri belirlemek, askeri ve sivil makamlar aracılığı ile halkın uyarılmasını sağlamak ve gerekli önlemleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak almak.

#### **-Yapı İşleri Genel Müdürlüğü**

Afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp uygulamak, bu bölgelere götürülmesi uygun görülen hizmetler için gerekenleri yapmak, ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliği sağlamak, afete uğramış ve uğraması muhtemel yerlerin imar ve geçici yerleşmeleriyle ilgili hazırlık, her türlü plan, proje, uygulama, yönetim ve denetim işlerini sağlamak ve yaptırmak, tabii afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak, afete uğrayabilecek bölgelerde afetlerden en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbir ve esasları ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde belirleyip uygulanmasını sağlamak görevleri arasındadır.

#### **-Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü**

Deprem zararlarının azaltılması konusunda araştırmalar yapmak, depremleri ve etkilerini incelemek, elde edilen sonuçlara göre Türkiye'nin deprem durumunu

gösteren yayınları ve haritaları hazırlamak, geliştirmek, deprem bölgelerinde inşa edilecek yapılarla ilgili tedbirleri, inşaat tekniklerini ve bu yapıların projelendirme esaslarını belirlemek, kamu konutları ve afetle ilgili daimi iskana ait genel bütçeye dahil kuruluşlarca yaptırılacak her türlü yapıların ve konutların etüt, proje ve keşiflerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatını, bakım ve küçük onarım dışında esaslı büyük onarımları yapmak veya yaptırmak, proje standartlarını tespit etmek, uygulama konusunda gerekli tedbirleri almak, gerçekleşmeyi izlemek, denetlemek, gerektiğinde teknik yardımlarda bulunmak, afetle ilgili daimi iskan yerleşmelerinde imar planlarını ve alt yapı tesisleri planlarını ve bunlara ait etüt, harita, proje ve keşifleri yapmak ve yaptırmak, resen onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaat işlerini yapmak veya yaptırmak görevleri arasında sayılabilir.

### ***2.3.3.1.9. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü***

Sivil Savunmanın afet hizmetleri ile ilgili görevleri, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununda ve 7269 sayılı yasa ile 88/12777 sayılı “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”te düzenlenmiştir.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 7126 Sayılı Sivil Müdafaa Kanunu'nun çizdiği çerçeve içerisinde; düşman saldırılarına, doğal afetlere, büyük yangınlara karşı, halkın can ve mal kaybını en aza indirmek, resmi ve özel her türlü tesis ve teşekküllerin korunması faaliyetlerinin devamını sağlamak amacıyla her türlü silahsız, koruyucu ve kurtarıcı önlemleri almak ve gereğinde uygulamak amacıyla kurulmuştur. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan bu kuruluşun temel kuruluş amacı; afetler olmayıp savaş sırasında cephe gerisi savunma hazırlıklarıdır. Fakat doğal afetlerde de kurtarma, ilk yardım, acil iae ve geçici barınma hizmetleri vermek görevleri verilmiştir.<sup>122</sup>

7269 sayılı Temel Afet Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile sivil savunma teşkilatına çok önemli görevler verilmiştir. İl-ilçe kurtarma ve yardım

---

<sup>122</sup> 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 23.2.1985, S.18675, ayrıca 7126 sayılı Kanun, Resmi Gazete, 13.6.1958, S.9931.

komitesinde sivil savunma temsilcisi bulunmaktadır. Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmet grubuna, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma servisi ve itfaiye servisinde; ilk yardım ve sağlık hizmetleri grubuna ilk yardım ve ambulans servisinde; satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grubuna dağıtım servisinde; elektrik, su ve kanalizasyon hizmetleri grubuna kanalizasyon tesisleri yapım onarım servisinde görevler verilmiştir.

7269 sayılı kanunun değişik 4. maddesinde “... bu programların uygulanması, valilerce kurulacak kurtarma ve yardım komitelerince sağlanır. Ancak 7126 Sayılı Sivil Savunma Kanununa göre teşkilat kurulan yerlerde acil yardım ve kurtarma işleri, sivil savunma teşkilatı tarafından müştereken yürütülür” denilmektedir.

7269 sayılı Kanunun aynı maddesi gereğince hazırlanıp, 88/12777 sayılı Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulan yönetmelik, sivil savunma teşkilatı ile ilgili aşağıdaki düzenlemeleri getirmektedir.<sup>123</sup>

- 7. maddesinin (f) bendi “Vali ve Kaymakamlar... mahalli sivil savunma teşkilatlarının bölgelerindeki afetlerde, sivil savunma planlama esaslarına göre acil yardım hizmetlerine katılmalarını sağlamaya yetkilidirler.”
- 10. maddesinin (c) bendi “... Afetler acil yardım planları hazırlanırken, 1991/1434 sayılı seferberlik ve savaş hali, hazırlıklar direktifinde yapılacağı belirtilen sivil savunma planları ile koordine edilir.”
- 12. maddesinin (a) bendi “... Resmi kurum ve kuruluşlar ile tüzel ve gerçek kişiler afet sırasında kendilerine verilen görevleri öncelikle yapmaktan, komitece kendilerinden istenilen her türlü personel, araç, gereç ve teçhizatı zamanında vermekten sorumludurlar.”
- Aynı maddenin (d) bendi “Kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler yapacakları acil yardım planlarında, acil yardım hizmet gruplarının her birine katkılarının ne olacağı açıkça belirtirler.”
- 15. maddenin (a-2) bendi “Valilikçe, gerektiğinde il afet bürosu araç ve gereç yönünden sivil savunma müdürlüğü ve diğer kuruluşlardan takviye edilir.”
- 24. maddesinin (c-5) bendi “Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetinde görev alacak personelin eğitimi, sivil savunma müdürlüğünce yürütülür.”

---

<sup>123</sup>88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808



Denilmektedir. Ayrıca 1989 yılından itibaren bütün il ve ilçeler afete karşı hassas kabul edilerek “afetlerde sivil savunma icra planı” yapılması bir genelgeyle tespit edilmiştir.

Ne yazık ki, sivil savunma birlikleri bu görevleri yapma açısından yetersiz bir yapıdadır. Marmara ve Düzce depremlerinde sivil savunma teşkilatı gerek sayı, gerekse teçhizat olarak son derece yetersiz kalmıştır. Ankara, İstanbul ve Erzurum dışında sivil savunma birlikleri bulunmamaktadır. 17 Ağustos 1999 günü yaşanan deprem sonrası toplam 110 personelle, 12 Kasım Bolu ve Düzce depremi sonrasında ise 81 personelle görev yapmıştır. Depremin boyutu düşünülürse sivil savunma birliklerinin bölgede kaybolduğu gerçeği yadsınmaz.<sup>124</sup>

Mevcut sivil savunma kadroları da son derece yetersizdir. Halen 7 ilde sivil savunma müdürlüğü kadrosu boş olup 447 ilçede ise teşkilatlanamamıştır.

Yaşanan son depremler sivil savunma konusundaki eksiklikleri gözler önüne sermiştir. Sivil savunma teşkilatının güçlendirilmesi amacı ile 586 Sayılı KHK çıkarılmıştır. KHK ile afetlerde, savaşta ve önemli kazalarda arama ve kurtarma faaliyetleri yapmak üzere 11 ilde 120’şer personelden oluşan özel eğitilmiş ve donatılmış “mobil arama ve kurtarma birlikleri” nin kurulması, birlik kurulmayan illerde, il ve ilçelerde meydana gelebilecek her türlü kazaya anında müdahale ederek, kurtarma hizmeti vermek üzere, ilin büyüklüğüne göre 10, 20 ve 30 personelden oluşan il arama ve kurtarma ekiplerinin oluşturulması öngörülmüştür.

Ayrıca sivil savunma birliklerinde daha genç, dinamik ve bedeni kabiliyeti yüksek personelin istihdamını sağlamak üzere 596 sayılı KHK ile 300 adet sözleşmeli personel kadrosu ihdas edilmiştir.

586 Sayılı KHK ile ayrıca;

- Belediyelere, afetlerde gerek kendi görev sahası içinde, gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunma ve afetzedelere yardımcı olma görevi de verilmiştir.

---

<sup>124</sup> Devlet Denetleme Kurulunun 04.5.2000 tarih ve 2000/9 sayılı Raporu

- Arama ve kurtarma ekiplerinin kuruluşu, donanımı ve görevleri sırasında giderlerin karşılanması için İl Özel İdaresi bütçelerine ödenek konulması hükmü getirilmiştir.

Gönüllü kişi ve kuruluşların sivil savunma hizmetlerine, Sivil savunma Teşkilatının eşgüdümünde katılmaları olanağı sağlanmıştır.

Sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri ve ekiplerinin kuruluşu, görevleri ve çalışma usulleri de Marmara depreminin tecrübeleri ışığında yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>125</sup>

### **2.3.3.1.10. Kızılay**

11 Haziran 1968 tarihinde “Osmanlı Mecruhuni Askeriye Muavenet Cemiyeti” adıyla kurulan ve yaralanmış askerlere yardım etmeyi amaçlamış dernek ülkenin en eski kuruluşlarından biridir. 14 Nisan 1877’de “Osmanlı Hilali Ahmer Cemiyeti”, 1923’te “Türkiye Hilali Ahmet Cemiyeti”, 1947’de “Türkiye Kızılay Derneği” adını almıştır.

Dernek, Uluslar arası Kızılay-Kızılhaç temel prensipleri olan insanîyetçilik, eşitlik, tarafsızlık, bağımsızlık, hayır müessesesi karakteri, birlik ve evrensellik prensiplerine bağlı olarak faaliyet gösterir.

Kızılay yapısı ve kuruluşu itibarıyla gönüllülük esasına dayanan bir kurum olmasına rağmen bir devlet kurumu olarak faaliyet gösteren, siyasal karar alma mekanizmalarının ilgilerini eksik etmediği, imkanlarının zaman zaman politik amaçlı yatırımlar için dahi kullanıldığı bir yapıya bürünmüştür. Hemen her afetten sonra ağır eleştirilere maruz kalan, reform vaatleriyle eleştirileri yumuşatmayı deneyen ancak afet konusunda hazırlıklı bir örgüt intibai vermeyen Kızılay afet yönetimi modelinde tek gönüllü kuruluş olarak dikkat çekmektedir.

Derneğin amaçlarının sayıldığı tüzüğün üçüncü maddesi ikinci fıkrasında “barışta yurt içinde ve yurt dışında vukua gelen her türlü afet ve felakete karşı tüzük dahilinde derneğe düşen hizmetleri yerine getirmekten” bahsedilmektedir.

---

<sup>125</sup> 21.7.2000 tarih ve 24116 sayılı Resmi Gazete

7269 sayılı kanun, afet dolayısıyla yapılacak aynı yardımların Türkiye Kızılay Derneğine yapılacağını belirtir. Kızılay'a yurt içi ve yurt dışından yapılacak olan her türlü aynı ve nakdi yardımların Kızılay mevzuatına tabi olduğu da kanunda ifade edilmiştir.

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilat ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik il ve ilçe Kurtarma ve Yardım Komiteleri ile Ankarada'da kurulacak olan Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu'nda Kızılay'a yer vermiştir. Yönetmelik Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğüne şu görevleri vermiştir:<sup>126</sup>

- Afet hizmetlerinin gereğine uygun olarak gerek genel merkezde, gerekse afet bölgesinde yapılacak çadır, battaniye, yiyecek, giyecek gibi yardımların en süratli şekilde yapılması için Kızılay organizasyonu kurar.
- Komite kararları doğrultusunda, ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde afetin yaygınlık ve şiddet derecesini göz önünde tutarak afetzedelerin geçici barınma, iaşe, giyim, kuşam ve gerekli ihtiyaç maddelerini karşılar.
- Yurt içinden ve yurt dışından gelen yardım malzemelerini teslim alarak depolar ve komitenin tahsis edeceği yerlere dağıtımını sağlar.
- Afet bölgelerine çadır, battaniye, yiyecek ve giyecek gibi yardım malzemelerinin sevkiyatını yapar.
- Yapılan mahalli planlamalara göre bölge hizmet grupları ile işbirliği yaparak aynı yardımların tahsis edildiği yerlere ulaşımını ve afetzedelere bu yönetmelik esaslarına göre dağıtımını sağlar.
- Gerekli görüldüğü takdirde, sağlık hizmetlerinde yardımcı olmak üzere ihtiyaç duyulan yerlere sağlık ekibi ile kan ve kan ürünleri ve tıbbi malzemeler gönderir. Bu konularda Sağlık Bakanlığı ve kuruluşlar ile işbirliği yapar.
- Bu görevleri eksiksiz ve süratle yerine getirmeyi sağlayıcı planları hazırlar, gerekli direktifleri verir ve izler.

Bu ifadelerle Kızılay, afetlerde bir kamu kuruluşu gibi değerlendirilmiş ve bu doğrultuda yönlendirilmiştir. Kızılay tüzüğünde derneğin bağımsızlığı anlatılırken "Kızılay bağımsızdır. Memleketin kanunlarına tabi olarak kamu otoritesinin

---

<sup>126</sup>88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

yardımcısıdır.” denmektedir.<sup>127</sup> Kavram Kızılay’ın devlete bağlı bir gönüllü kuruluş olduğunu göstermektedir. Bu durumu Kızılay’ın gelir kaynaklarıyla birlikte değerlendirdiğimizde makul karşılayabiliriz. Derneğin gelirlerinin büyük bir kısmı devlet tarafından sağlanan veya tahsis edilen kaynaklardan toplanmakta olduğundan afet yönetiminde bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip görevlendirilmesi normal olarak karşılanmalıdır.

1999 yılında meydana gelen iki büyük depremde yardım dağıtımında uygulanan lojistik destek sistemi Kızılay’a Afet Kanunu ve yönetmeliği çerçevesinde verilen aynı yardımları kabul ve dağıtım görevini fonksiyonsuz bırakmış, Kızılay sıcak yemek verme ve sınırlı sayıda çadır temininin ötesinde önemli bir fonksiyon yerine getirememiştir. Kızılay’ın yeniden yapılandırılması çerçevesinde daha sağlıklı gelir kaynaklarına kavuşturulması, gönüllü kuruluş olma özelliğinin ön plana çıkması, üyelik konusunda yeniliklere gidilmesi, kapalı örgüt şemasının değiştirilmesi ve kamu otoritesinden ve siyasal karar alma mekanizmalarından kurtarılması gerekmektedir. Bu ifadeleri dernek tüzüğü, tarafsızlık ilkesini açarken “herkesin güvenini muhafaza amacıyla düşmanlıklara siyasi, dini, ırki, felsefi mahiyetteki tartışmalara karışmaktan sakınır” anlatımıyla özetlemektedir.

### **2.3.3.1.11. Milli Savunma Bakanlığı/Genelkurmay Başkanlığı**

Genelkurmay Başkanlığı, afetle ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerde Türk Silahlı Kuvvetlerince yapacağı belirtilen görevlerin yapılmasını, afetle ilgili askeri acil yardım planlarını mülki amirliklerle koordineli olarak hazırlanmasını sağlar. Milli Savunma Bakanlığı ise afet bölgesinden askere alınacak yükümlüler ile halen silah altında bulunanların erteleme, izin ve erken terhisine dair işlemlerin çözümlenmesini sağlar.<sup>128</sup>

### **2.3.3.1.12. Sağlık Bakanlığı**

İlk yardım ve tedavi hizmetlerinin hızlı etkili ve ihtiyaca cevap verecek şekilde yürütülmesini sağlayarak çevre ve toplum sağlığını ilgilendiren her türlü

---

<sup>127</sup>Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü, 93/439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmi Gazete, 22 Mayıs 1993, S.21588

<sup>128</sup>1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 7.8.1970, S.13572.

koruyucu sağlık hizmetlerini yurütülmesi için gerekli tedbirleri alır. Bulaşıcı hastalıklar ile mücadele ve aşılama hizmetlerini yurüterek; personel, araç, tıbbi malzeme, ilaç, kan gibi ihtiyaçların zamanında karşılanmasını ve kontrollerinin yapılmasını sağlar. Afette kimsesiz kalan, korunmaya ve bakıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların bakımını gerçekleştirir.<sup>129</sup>

### **2.3.3.1.13. Ulaştırma Bakanlığı**

Afet bölgesinin yurdun her yeri ile acil haberleşmesini sağlamak için gerekli tedbirleri alır. Afetten etkilenen haberleşme araçları, tesis ve şebekeleri en kısa zamanda hizmete sokar. Gerekli görülen afet ve geçici iskan bölgelerinde haberleşme araçları tesis ve şebekesini öncelikle kurar.<sup>130</sup>

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulunca uygun görülen, yurt içi ve yurt dışından çeşitli kuruluş ve müesseseler tarafından gönderilecek kurtarma ve yardım ekipleri ile her türlü malzeme makine, alet, yiyecek, giyecek, barınmaya ait eşya ve maddelerin kara, deniz, demiryolu, hava yolları ile gerekirse bedeli sonradan ödenmek üzere sevkini sağlar.

Afetle ilgili nakliyeye öncelik verir ve yurt içi ve yurt dışından yapılacak olan afetle ilgili nakliyelerde asgari ücret tarifelerini tatbik eder. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulunun aksine bir kararı olmadıkça, bu nakliye ücretleri ilgili kuruluşlarca ödenir.

Gönüllü başvuru halinde özel kesime ait kara, deniz ve hava taşıma araçlarından ücretsiz yararlanılması için gerekli her türlü tertip ve tedbirleri alır. Afet bölgesindeki demiryollarında, hava meydanlarında, liman, iskele ve barınaklarda meydana gelen hasarları giderir ve kısa sürede hizmete açar veya gerekli görülen yerlerde yenilerini yapar.

---

<sup>129</sup> 1983/181 sayılı Sağlık Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Resmi Gazete, 14.12.1983, S.18251.

<sup>130</sup> 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete,17.4.1987,19434.

#### **2.3.3.1.14. Adalet Bakanlığı**

Afet bölgesinde ailelerini kaybeden ve reşit olmayan kimselerin vasi tayinlerin yapılması, adliye dairelerinde zayi olan dosyaların yenilenmesi ve hasar gören ceza, infaz kurumlarındaki hükümlü ve tutukluların nakillerinin sağlanması, hükümlü tasarruf akçesinden zarar gören hükümlü ailesine yapılacak yardımın yerine getirilmesi yönünden gerekli tedbirleri alır.<sup>131</sup>

#### **2.3.3.1.15. İçişleri Bakanlığı**

Bölgenin emniyet ve güvenliğini sağlar, yağmacılığı önlemek amacıyla bölgeye giriş ve çıkışları ve bölge içerisindeki trafik düzenini kontrol altına alır. Afet nedeniyle meydana gelen ölüm ve kayıplarla ilgili nüfus hareketlerini takip eder. Toplu geçici iskan nakillerinde, can ve mal güvenliğini sağlayarak, her türlü haberleşme sistemleri ile afet haberleşmesine yardımcı olur.<sup>132</sup>

İl ve ilçelere ait afet planlarının yapılmasında mahalli Sivil Savunma Teşkilatının, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının ilgili birimleri ile işbirliği içinde bulunmasını sağlar ve afet acil yardım ve kurtarma hizmetleri ile sivil savunma servislerinde görevli personel ve yükümlülerin eğitimlerini yaptırır. Ayrıca emniyet ve asayiş planlarında muhtemel afetlerin tür ve çaplarına göre alınacak önlemlerin yer almasını sağlar.

#### **2.3.3.1.16. Dışişleri Bakanlığı**

Yurt dışından yardım taleplerinde bulunulması kararının alınması üzerine ihtiyaç duyulan yardım malzemelerinin cins ve miktarını uluslar arası ilgili kuruluşlar aracılığıyla doğrudan duyurarak, dış ülkelere çeşitli yardım kuruluşu ve kişilerce yapılacak yardımların ivedilikle yurdumuza ulaşması konusunda gerekli koordineyi sağlar.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> www.adalet.gov.tr/mevzuat

<sup>132</sup> 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 23.2.1985, S.18675.

<sup>133</sup> 1154 sayılı Dışişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 17.7.1927, S.635.

Yurt dışından afet nedeniyle gelecek olan resmi ve özel kişilerle ilgili koordineyi sağlar ve afet nedeniyle yurt dışı haberleşmelerinde yardımcı olur. Yabancı ülkelerden ve uluslar arası kuruluşlardan istenecek yardımların belirlenmesi, gelen yardımların koordine edilmesi ve izlenmesi konularında esasların belirlenmesine katılır.

#### **2.3.3.1.17. Maliye Bakanlığı**

Afetler Fonunda para bulunmadığı veya yeterli olmadığı takdirde gerekli ödeneğin sağlanması için gerekli tedbirleri alır. Hazineye ait varsa, arazi ve gayri menkullerin geçici veya daimi olarak tahsisini sağlar.<sup>134</sup>

Yurt dışından yapılacak bağış ve yardım malzemeleri ile afet anında lüzum duyulacak ithal malların yurt içine getirilmesinde gerekli kolaylığı sağlar. Afet acil yardım hizmetlerinden sorumlu resmi kuruluşların Devlet Malzeme Ofisinden karşılayacakları ihtiyaçlarını aksamadan ve öncelikle almaları için gerekli tedbirleri alır.

Afet bölgesi halkının temel maddelerine olan ihtiyaçlarının karşılanması için bu bölgelere dağıtımda öncelik tanır.

#### **2.3.3.1.18. Tarım Bakanlığı**

Ölen hayvanların sağlığa zararsız hale getirilmesini ilgili kuruluşlarla birlikte sağlar, afet bölgesinde her türlü salgın ve parazitler, hayvan hastalıklarına karşı gerekli tedbirleri alır.

Afetzedelerin yakacak ihtiyacını karşılamak üzere odun, evlerin onarımı için kereste, konut, ahır ve samanlık ihtiyaçları için tomruk tahsis eder. Afet bölgesinde hasar gören köy yolları ile köy içme suyu arıtma ve dezenfeksiyon tesislerinin onarımını sağlar, geçici iskan yerlerinin arıtma ve dezenfeksiyon tesisleri ile birlikte içme suyu ve yol ihtiyaçlarını karşılar.

Geçici iskanın sağlanmasına altyapı, araç, gereç, kısa süreli aydınlatma hizmetleri yönünde yardımcı olur, afetten zarar gören çiftçilerin tarım ürünlerinin canlı ve cansız üretim araçları ve tesislerinin hasar durumlarını tespit eder.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> [www.maliye.gov.tr/mevzuat](http://www.maliye.gov.tr/mevzuat)

### **2.3.3.1.19. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**

Afet bölgesinde çalışmak isteyen afetzedelerin öncelikle işe alınmasını sağlar; yurt dışına işçi göndermede afetzede ailelerine öncelik tanır. Afet bölgesindeki afetzedelerin tedavisi amacıyla bu bölgedeki veya civar bölgelerdeki sağlık tesislerini görevlendirir. Bu konuda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Kızılay ile koordineli çalışır.<sup>136</sup>

### **2.3.3.1.20. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı**

Kuruluşlarınca üretim yapılan çeşitli malzemelerden afet bölgesi için ihtiyaç duyulanların öncelikle ve ivedilikle tahsis edilip verilmesini sağlar. Afet bölgesindeki kritik sanayi tesislerini tespit eder ve en kısa zamanda devreye girmesi için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile müşterek tedbirleri alır. Afette hasar gören kamu ve özel sanayi tesislerinin yeniden devreye sokulması için kredi desteklemesi yapar.<sup>137</sup>

### **2.3.3.1.21. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı**

Kış şartlarını da dikkate alarak afet bölgesinin yakacak ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli tedbirleri alır, afet bölgesinde hasar gören elektrik tesislerini onarır, afet bölgesinde iskan alanları ile geçici iskan bölgelerinin aydınlatılmasını sağlar. Ayrıca afet bölgesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca tespit edilen kritik sanayi tesislerinin en kısa zamanda devreye girmesi için enerji yönünden gerekli tedbirleri alır.<sup>138</sup>

## **2.3.3.2. MAHALLİ İDARELER**

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, belediyeler (ilçe belediyeleri, alt kademe belediyeleri ile diğer belediyeler) ve köylerden oluşmaktadır.

---

<sup>135</sup> 1991/441 sayılı Tarım Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Resmi Gazete, 9.8.1991, S.20955.

<sup>136</sup> 3146 sayılı Çalışma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmi Gazete,18.1.1985, S.18639.

<sup>137</sup> [www.sanayi.gov.tr](http://www.sanayi.gov.tr)

<sup>138</sup> [www.enerji.gov.tr](http://www.enerji.gov.tr)



1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerlerde imar planlarının belediyeler tarafından yaptırılıp onanacağını, bunun dışındaki yerlerde planların valilikler ve ilgililerince yaptırılacağını ve valilikler tarafından onaylanacağını öngörmektedir. Ancak bu yetki sınırsız değildir.

Yerel yönetim hiyerarşisinin en alt basamağında köyler yer alır. Köy muhtarlıklarına 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik tanınmıştır. Gerçekte Köy Kanunu, küçük yerleşme birimleri için çıkarılmıştır. Belediye Kanunu niteliğindedir. Köylerde imarla ilgili işleri yaptırmak (içme suyu getirmek, köy yolu, köy camii, köy konuk odası yapmak, taşınmaz malların tescilini sağlamak gibi) görevleri köy idaresine (muhtar ve ihtiyat heyeti) verilmiştir. Köy muhtarı, ihtiyat meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirden isteyebilir. Köy yerleşme planı, köyün yerleşik ve gelişme alanlarını içerir. Değişik Bakanlık temsilcilerinden oluşan Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu'nca yürürlükteki imar mevzuatına bağlı olmaksızın hazırlanan yerleşme planı valilikçe onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer.

Afet mevzuatında mahalli idarelere afete hazırlık, afet planlaması, afete müdahale gibi konularda yardımcı bir kuruluş olarak rol biçilmiştir. Afetle ilgili yetkiler “yetki genişliği” ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlara kullanılmıştır. Mahalli idare birimleri için afetten sonra en önemli konu İller Bankasından alacakları payların miktarının ne olacağının bilinmesidir. Mahalli idarelere afetle ilgili olarak belirlenen bu çerçevede belediyeleri afete yönelik alacakları tedbirler konusunda isteksizleştirmekte, afet planlamasına yönelik planlama faaliyetine katılma angarya haline gelmektedir. Oysa afet yönetiminin en önemli unsurlarından biri mahalli idarelerdir.

Afet yönetimi, afet sonrası afete karşı hızlı ve etkin bir mücadele olarak algılanırsa afetin etkilerinin azaltılması sağlanamazsa bu konuda başarılı olmak mümkün değildir. Afetin etkilerinin azaltılması konusu afet yönetiminin mihverini oluşturur ve bu konuda yetki daha çok mahalli idareler tarafından kullanılır. Sağlıksız yapılardan oluşmuş bir kentin neredeyse bütün binalarının zarar görmesi, konutların yarısının oturulamayacak duruma gelmesi, %30'unun da enkaz haline

dönmesi durumunda afete müdahalede en başarılı ülkeler dahi beceriksiz kalmaya mahkumdur. Bütün bunlara yetersiz alt yapıyı, işlemeyen trafik düzenini, çarpık kent mimarisini eklersek ülkemizde afet yönetiminin aslında mümkün olmayan bir konu olduğu sonucuna bile ulaşabiliriz.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun benzeri nitelikteki kanunlar, gelişmiş ülkelerdeki demokratikleşme ve mahalli idarelerin güçlendirilmesine yönelik eğilimlere uygun düşmekle birlikte Türkiye'deki yerel yönetimlerin teknik eleman, altyapı ve anlayış olarak bu reforma hazır olmadıklarını hesaplayamamıştır. İmar planı konusunda hiçbir bilgisi olmayan, plan kavramını duymamış, bu konuda yapılacak değişiklikleri rant kaygısının ötesinde değerlendirme potansiyeline sahip olmayan belediye meclisi üyelerine sağlanan şehrin geleceği üzerinde en önemli karar olarak düşünülmesi gereken imar planı yapma ve değiştirme yetkisi hoyratça kullanılmış, seçim dönemlerinde ağırlıklı olmak üzere, yapılan bütün değişiklikler affa yönelik olmuş, sonuç olarak da afetler açısından değerlendirdiğimizde afet yönetimini imkansız hale getirmiş bir kent yapılanması ortaya çıkmıştır.

Belediyelerin afetin etkilerinin azaltılması konusunda en önemli birim olduğunu belirtmek gerekir. Ancak afet yönetiminde belediyelerin sadece bu alanda değil bütün aşamalarda yetkileri kullanan ve sorumlu birim olarak afeti yönlendiren mercilerden olması gerekmektedir. Afet sonrasında afete aldıkları kararlarla sebep oldukları belli olan belediye meclis üyelerinin, belediye başkanlarının, belediye görevlilerinin ve merkezi idare personelinin sorumsuz davranışları ilgili birimlerin afet yönetiminden uzakta tutulmalarındandır. Yetki ve sorumlulukların farklı birimlerde olması çağdaş yönetim anlayışına da aykırıdır. Bu aykırılık afet mevzuatında yapılacak değişikliklerle giderilmeli, belediyeler afet planlamasından yönetimine kadar her aşamada sorumluluk üstlenmelidirler.

Afet halinin varlığında mülki amirlerinin resmi-özel ayrımı gözetmeden her türlü ihtiyaç malzemesine el koyma yetkileri vardır. Afet sonrası görev yapan İl ve İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesinin başkanlığını da mülki amirler ya da yardımcılar yürütmektedir. Bu tek elden ve merkezi yapı içerisinde, yerel yönetimler, bütün imkanlarıyla mülki idare amirinin emrine girmektedir. Bu genel

değerlendirmeden sonra, Türkiye’de taşra afet örgütlenmesinin yapısına bakmakta yarar vardır.

### **2.3.3.2.1. Türkiye’de Taşra Örgütlenmesi (İl ve İlçe Acil Yardım Teşkilatı)**

İl düzeyinde üç birimden söz edilebilir:<sup>139</sup>

- -İl Kurtarma ve Yardım Komitesi
- -İl Afet Bürosu
- -Acil Yardım Hizmet Grupları

**-İl Kurtarma ve Yardım Komitesi**, valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, belediye başkanı, il jandarma alay komutanı, emniyet müdürü, sivil savunma müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, sağlık müdürü, Kızılay temsilcisi, garnizon komutanı veya mahallin en büyük askeri temsilcisinden oluşur.

Komite, il acil yardım planlarının yapılması ve uygulanmasını sağlamak, hizmet gruplarının görevi çağrılmasını, planların tatbikatların düzenleyerek hizmete hazır hale getirmek, yapılacak yardım prensiplerini belirlemek ve belirlenen ihtiyaçları sağlamak, acil yardım hizmetlerinin yürütülmesinde görevli kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, acil yardım geçici iskan ve onarım için afetzedelere ödemede bulunulması gerekli olduğu hallerde Bayındırlık Bakanlığından izin almak, yapılan çalışmalar ile uygulama sonuçlarını değerlendirmek, acil yardım çalışmalarının yönetmelikte belirtilen öncelik sırasına göre yapılmasını sağlamak, fondan gerekli harcamaları yapmak, artan parayı fona iade etmek gibi afet anında akla gelebilecek hemen her konuda yetkilendirilmiştir. Komitenin sekreteryaya görevini afet bürosu yerine getirir, büyük afetlerde çağrısız, diğer hallerde başkanın talebi üzerine toplanır.

Komitenin kuruluş yapısına bakıldığında afetle ilgili olabilecek bütün birimlerin il düzeyindeki tepe yöneticilerinin katılımının hedeflendiği görülmektedir. Valinin isteği üzerine komite üyesi olarak uygun gördüğü hizmet birimlerinin yöneticilerini görevlendirme imkanının verilmemesini bir eksiklik olarak değerlendirebiliriz.

---

<sup>139</sup> 88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

**-İl Afet Bürosu**, bayındırlık il müdürlüğü bünyesinde kurulur ve kurtarma ve yardım komitesini büro hizmetlerini de yürütür. Büro il ve ilçe acil yardım planlarının onaylanmasını, çoğaltılmasını, ilgili yerlere gönderilmesini ve saklanmasını sağlamak, planlarda olabilecek değişiklikleri izlemek, hizmet gruplarında görev alacak kimselere afetten önce verilmesi gereken bilgileri ulaştırmak gibi görevleri yürütür.

**-Acil Yardım Hizmet Grupları**, hizmetin niteliğine göre afet öncesi belirlenecek görevlilerden oluşur. Yönetmelik doküman grubu öngörmüştür:

1. Haberleşme hizmetleri grubu
2. Ulaşım Hizmetleri grubu
3. Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetleri grubu
4. İl yardım ve sağlık hizmetleri grubu
5. Ön hasar tespit ve geçici iskan hizmetleri grubu
6. Güvenlik hizmetleri grubu
7. Satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grubu
8. Tarım hizmetleri grubu
9. Elektrik, su ve kanalizasyon hizmetleri grubu.

Yönetmelik hizmet gruplarının hangi kuruluşlardan oluşacağını ve görevlerinin neler olduğunu bu görevlere hazır olabilmek için yapılacak planlarda dikkat edilmesi gereken konuları, oldukça detaylı bir şekilde anlatmaktadır. Hizmet gruplarına bağlı olarak 23 servis kurulması öngörülmekte ve bu servislerin de hangi kuruluşlardan oluşturulacağı belirtilmektedir.

İlçe Acil Yardım Teşkilatı ildeki düzenlemeye paralel olarak ilçe kurtarma ve yardım komitesiyle hizmet gruplarıyla servislerden oluşur. Komite il kurtarma ve yardım komitesinin görevleri ile çalışma esasları dikkate alınarak, kaymakamlıkça tespit edilerek ilçe afet planlarında belirtilen çalışma esasına göre görevlerini yerine getirir.

İlçe acil yardım hizmet grup ve servislerinin oluşturulmasında ilçede mevcut resmi ve özel kuruluşların güç ve kaynakları dikkate alınır.

Kaymakamlar, ilçe acil yardım hizmetleri grup ve servislerini, il acil yardım grup ve servislerine paralel olarak oluşturabilecekleri gibi ilçenin özelliklerine ve

imkanlarına göre grup ve servislerde birleştirme yaparak veya bunlardan bir kısmını oluşturmayarak grup ve servis sayısında azaltma yapabilirler. Yönetmeliğin ülke şartlarından yola çıkarak getirdiği bu tür esnek yaklaşımlar çağdaş afet yönetimi anlayışına son derece uygundur.

#### **2.3.3.2.2. Belediyelerin Temel Görevleri ve Mülki Amirlerle (Vali-Kaymakam) Eşgüdümleri**

7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanununa göre (madde-4 değişiklik 02/7/1968-1051/1 md) teşkilat kurulan yerlerde acil kurtarma ve yardım işleri komite ile sözü geçen sivil savunma teşkilatı tarafından müştereken yürütülür ibaresi yerel yönetimlerin belediyeler kısmını oldukça zayıf bir şekilde rol verdiği saptanmaktadır. Yine aynı yasa kapsamında madde 14’de belediyesi olan yerlerde afet bölgeleri ve riskli alanların saptanmasında belediyelere yetki ve görev verildiği görülmektedir.

Diğer yandan 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik “İl ve İlçe Acil Yardım Teşkilatı ve Görevlerinin Tanımlanması” ile ilgili planlama kısmında il yönetiminde belediyelere;

- Hastane, ambulans servisi
- Mezar yere saptanması
- Hasar tespit ve geçici iskan grubunda
- Ön hasar tespitinde
- Geçici iskan alanlarının planlanmasında
- Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmet grubunda
- İtfaiye servisi teşkilinde
- İlk yardım ve sağlık hizmetleri, teşkil ve planlamasında
- Hastaneler servis grubunda
- Ölülerini tespit ve gömme servisinin teşkilinde
- Ön hasar tespit ve geçici iskan hizmetleri grubunda
- Satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grup planlama ve teşkilinde
- Satın alma, kiralama ve el koyma servisinde
- Tarım hizmetleri grubunun teşkil, görev tespit, planlama işlevlerinde
- Tarım hizmetleri servisi ve planlama grubunda

- Elektrik, su, kanalizasyon hizmetleri grubunda
- Köy içme suyu yapım ve onarım servisinde
- Belediyeler içme suyu tesisleri yapım ve onarım servis hizmetlerinde
- Kanalizasyon hizmetleri yapım servisi grubunda, yer verilmektedir.<sup>140</sup>

Ulusal afet yapısında aynı işleve birden fazla kurum ve kuruluşun (Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Kriz Masası vb.) angaje olmasının getirdiği sorunlar, bu konuda görev yapan ve 1999 afeti deneyimine sahip yöneticilerce çeşitli vesilelerle saptanmıştır. Buna il düzeyinde eklenen bir başka sorun ise, belediye ile valiliklerin acil durum yönetimi sırasında ortak çalışmalarındaki eşgüdüm yetersizliği ve eksikliğidir. Belediyeye hizmet ve lojistik birim olarak bakılmasına rağmen, itfaiye teşkilleri vasıtası ile aslında afet durumunda belediyeler müdahale operasyonlarının doğrudan içinde yer alan kurumlar olmalıydılar.

Bir afete müdahale etmek, il düzeyinde Valinin ve ilçe düzeyinde Kaymakamın sorumluluğu altındadır. Vali ve kaymakamlar, idari anlamda, İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Afete hazırlıklı olma ile ilgili faaliyetlerden belediyelerin de sorumluluğu vardır. Gündelik acil durumlara sürekli müdahale eden ve afetlerde başrol oynayan itfaiyeler ise, belediyelerin otoritesi altında çalışmaktadır. Birçok ilde İl Afet Yönetim Merkezi kurulmuş, buna paralel olarak da Belediye bünyesinde eşdeğer birimler kurularak hizmete girmiştir. Örneğin İstanbul İtfaiye Daire Başkanlığı bir destek hizmet fonksiyonu görmekten öte İstanbul Metropol alanında “müdahale” başta olmak üzere, “hazırlık”, “zarar azaltma” aşamalarında da etkin görev alması gereken bir kurumdur.

88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin ikinci bölümünde, İlçe Acil Yardım Teşkilatı ve Görevleri tanımlanmaktadır. İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi, İlçede Kaymakam Başkanlığında ve Belediye Başkanının katılımında toplanmaktadır. Bu yönetmelik kapsamında ilçe acil yardım hizmetlerinin önceki kısımlarla ifade edilmiş bulunan il yardım hizmet grup ve kuruluşlarının yapılarına tamamen paralel olarak

---

<sup>140</sup>88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

yapılandırılması ve eşdeğer işlevler yüklenmesi hükümleri yer almaktadır. Belediye Başkanı ilçede Kaymakam önderliğinde alt hizmet gruplarının eşgüdümünden sorumlu olarak görev yapmaktadır.

Diğer yandan itfaiye merkezleri, halk tarafından tanınan ve bilinen, yerleri ulaşım açısından stratejik olarak iyi seçilmiş, uygun noktalardaki merkezlerdir. Bu merkezlerin;

- Halk ile etkileşime geçilmesinde
- Hazırlık safhasındaki çalışma ve tatbikatların uygulanmasında
- Eğitim amaçlı olarak yapılan çalışmalarda
- Yerel gönüllü örgütler ile ilişkilerde
- Muhtarların acil durum görevleri alabilmelerinde
- Sivil toplum kuruluşları ile ilişkilerin sağlanmasında
- Sivil toplum örgütlerinin düzenleyeceği eğitimlerde, birer önemli “toplama merkezi” görevi görmeleri mümkün olabilecektir.

İlçe İtfaiye Merkezleri birer yerel eğitim ve çekim noktası haline gelerek ortalama 10-12 mahalleden oluşan ilçenin acil durumlardaki koordinasyon noktası olabilecektir. Bu noktalar İlçe Sivil Savunma Müdürlükleri ile de eşgüdümlü olarak hizmet verdiklerinde, ilçe afet yönetim merkezi haline düşerek afetlerle mücadelede ve her türlü acil durumda önemli roller alabileceklerdir. Bu nedenle İlçe İtfaiye Grup Merkezleri;

- Muhtarlıklar
- İlçe gönüllü grupları
- STK'lar ve
- İlçe Sivil Savunma Teşkillerinin

Buluştuğu birer Toplum Acil Durum Merkezi işlevi göreceklerdir. Bu tür merkezlerin oluşturulabilmesi için, İtfaiye Merkezlerinin fiziki yapısında ve mekansal altyapılarında iyileştirme ve geliştirme yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

### 2.3.3.3. SİLAHLI KUVVETLER VE AFET YÖNETİMİ

Türk Silahlı Kuvvetleri afetle doğrudan bağlantılı bir kurum olmamasına rağmen yetişmiş insan gücü, genç insanlardan oluşan askeri personeli ve hızlı organize olma özellikleri yüzünden bütün ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de afet yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. 1999 yılında meydana gelen depremlerde özellikle 12 Kasım 1999 Düzce depremi sonrasında kurtarma ve yardım faaliyetlerinde silahlı kuvvetler büyük yararlılıklar göstermiş ve afet yöneticilerinin yükünü büyük ölçüde hafifletmiştir.

10.01.1961 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 112. maddesi “yer sarsıntısı, yangın, su basması, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri tabii afetler zuhurunda 7269 sayılı kanun ve ekleri hükümleri dahilinde hareket olunur.” ifadesiyle Silahlı Kuvvetleri afet konusunda görevlendirmiştir. 211 sayılı kanuna dayanarak çıkarılan Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliği ise şu düzenlemeyi yapmaktadır:<sup>141</sup>

“Yer sarsıntısı, yangın, su basması, yer kayması, kaya düşmesi, çığ benzeri tabii afetler vukuunda;

- Afet bölgelerinde veya civarında bulunan Türk Silahlı Kuvvetleri kumandan ve amirleri, hazarda kendilerinden vali veya kaymakamlar tarafından istenecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmaya mecburdurlar.
- Afetlerin vukuunda ellerinde bulunan muhabere vasıtalarıyla mahallin en büyük mülkiye amirine haber vermekle mükelleftirler.
- Afetlerin vukuunu ihbar veya yardım talepleri için yapılacak muhaberatı askeri birlikler her işe tercihen yapmaya mecburdurlar.
- Afet bölgelerindeki askeri hastaneler, yaralanan ve sakatlanan eşhası kabul ve tedaviye mecburdurlar.
- Tabii afetlere yardım hususunda 7269 sayılı kanun hükümleri dahilinde hareket olunur.”

---

<sup>141</sup> Albay Dr. İsmet POLATCAN, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanun ve Yönetmeliği, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, Ekim 1994, s.123-294



7269 sayılı kanununun 7. maddesi “Afet bölgelerinde veya civarında bulunan ordu, jandarma, kıta, birlik ve müessese kumandanlar, hazarda, kendilerinden vali ve kaymakamlar tarafından istenilecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmaya mecburdurlar” kuralını koymaktadır.

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair yönetmelik ise Genelkurmay Başkanlığına yapılacak Askeri Acil Yardım Planlarının hazırlanmasında yönetmeliğin 10 ve 12. maddelerinde belirtilen işbirliği, koordinasyon ve planlama esaslarını dikkate alma görevi verir. İllerde mahallin en büyük askeri birlik veya garnizon komutanlığınca hazırlanan askeri acil yardım planları bölgeden sorumlu komutanlığa gönderilir. Burada birleştirilerek Kara Kuvvetleri Komutanlığının onayı alınan planlar, değişen durum ve şartlara uyum sağlayacak şekilde her yıl değiştirilir ve geliştirilir.

Yönetmelik Genelkurmayın görevlerini şu şekilde sıralar:<sup>142</sup>

- Afetlerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmeliklerde Türk Silahlı Kuvvetlerince yapılacağı belirtilen görevlerin yapılmasını sağlar.
- Afetlerde Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yapılacak acil yardımlara ilişkin esasları belirler.
- Afetle ilgili askeri acil yardım planlarının mülki amirlikler ve koordineli olarak hazırlanmasını sağlar.
- Genel direktifleri verir ve izler.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinin amaç kısmında “hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde; Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon, işbirliği, sürat ve etkinlik sağlanarak krizin en az zararlı ve milli menfaatlerimiz doğrultusunda atlatılmasını sağlamaktır” hükmü yer almaktadır. Yönetmeliğin, başbakanlık, Genelkurmay Başkanlığı, Bakanlıklar, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, kamu kurum ve kuruluşları ve ilgili özel kuruluşları kapsadığı belirtilir. Yönetmeliğe göre hizmetlerin yürütülmesinden Genelkurmay Başkanı, Bakanlar, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile kamu kurum ve kuruluşlarının en üst düzey yöneticileri sorumludur. Bu ifadelerle

---

<sup>142</sup> 88/12777 sayılı Yönetmelik, Resmi Gazete, 8.5.1988, S.19808

Genelkurmay Başkanlığı diğer kriz hallerinin yanında bir kriz hali olarak afet yönetiminde de birinci derecede sorumlu dolayısıyla yetkili olan kuruluşlardan biri haline gelmiştir.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin afetlerin özellikle ilk dönemlerindeki etkin rolü bu konuda silahlı kuvvetler içerisinde de yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Silahlı Kuvvetler bünyesinde bu doğrultuda çalışmalar yapıldığı bilinmekteyse de yasa yahut yönetmeliklerde yapılacak düzenlemelerle Genelkurmay bünyesinde arama ve kurtarma ekiplerinin oluşturulması, ülke geneline yaygınlaştırılması biraz daha ileri götürülerek arama kurtarma faaliyetlerinin doğrudan bu kuruluş tarafından yerine getirilmesi sağlanabilir. Yaş ortalaması itibariyle afete en etkili müdahaleyi yapabilecek insanları içerisinde barındıran, emir komuta zinciri dolayısıyla acil müdahalede organize olmayı rahatlıkla sağlayan, kışlaların yapısı yüzünden genelde afetten etkilenme oranı düşük olan Türk Silahlı Kuvvetleri teknik donanımla desteklendiğinde devletin elinde en iyi arama ve kurtarma ekibi haline dönüşecek, afetin ilk dönemlerinde vatandaş üzerinde rahatlatıcı etki bırakacaktır. Silahlı kuvvetlerin geçici barınma konusundaki tecrübesi, eleman sayısının yeterli olması yüzünden yardım dağıtım konusundaki etkinliği afet konusunda yararlanılması gereken diğer konulardır.

Ayrıca Kara Kuvvetleri tarafından afet sonrası gelen iç ve dış yardımlar konusunda, “Afet Bilgi Sistemi” geliştirilmiştir. Bu sistemin temel amacı; yapılacak iç ve dış yardımların bilgisayar ortamında miatlarına göre tutulması ve ihtiyaç duyulan bölgelere sevkini sağlamaktır. Bu amaçla merkezi İzmit Fuar Alanı olan kapalı alanda bütün yardımların depolandığı ve bu yardım sisteminin beyni olan “Deprem Bölgesi Lojistik Destek Üssü Koordinasyon Merkezi” kurulmuştur. Ayrıca deprem bölgesinde ilgili il ve ilçelerde bu merkeze bağlı lojistik destek komuta merkezleri kurulmuştur. Bunun dışında dış yardımların teslim alınması ve kayıtlarının tutulması için Atatürk Havaalanı’nda “İnsani Yardım Kabul Merkezi” ve bir “İnsani Yardım İleri Kabul Merkezi” (Cengiz Topel Havaalanında) tesis edilmiştir. Ayrıca yurtiçi insani yardım toplama merkezleri kurulmuştur.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> S. Emre AKDAĞ, a.g.e s.68.

### 2.3.3.4. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

“Örgütlü toplum çağı” olarak adlandırabileceğimiz günümüzde, en küçük yerleşim biriminden devlet aygıtına kadar sosyal yaşamın her safhasında formal örgütlerle karşı karşıya bulunan bireylerin bu örgütlerden taleplerini, onların eylemlerine karşı tepkilerini, mevcut sorunlara çözüm önerilerini dile getirmek için örgütlenmeleri gerekir.

Ülkede var olan sorunlara dikkat çekmek, onlara ilişkin kamuoyu oluşturmak ve çözüm üretmek amacıyla duyarlı kişilerin oluşturduğu dernek, oda, vakıf, sendika, platform, inisiyatif vb. türü örgütler sosyal yaşamın ayrılmaz parçaları haline gelmişlerdir. Bu örgütler, mevcut sorunların kendilerini ilgilendiren kısmını konu edinip, onun üzerinde çalışmalar yapmakta, toplumda o konuya ilişkin bir ortak bilincin oluşmasına çalışmaktadırlar.

Faaliyet sahası ne olursa olsun, her sivil toplum kuruluşunun afetlerde üstlenebileceği görevler vardır. Afet öncesinde halkın afetler konusunda eğitilmesinden, afet anında ve hemen sonrasında kurtarma ve ilk yardım çalışmalarına katılmaya ve afet sonrasında geçici barınaklarda yaşamaya başlayan afetzedelere her türlü yardımın yapılmasına kadar afet sürecinin her safhasında sivil toplum örgütlerinin gerçekleştirebilecekleri faaliyetler bulunmaktadır.

Skinner’e göre sivil toplum örgütleri afetlere yönelik olarak aşağıdaki rolleri yüklenirler,<sup>144</sup>

- a) Bu örgütler, halkı afetleri önleme ve zararlarını azaltma çalışmalarına katılma konusunda teşvik edebilirler
- b) Afetlere yönelik çalışmalarda halk ve devlet arasında aracı rolü üstlenebilirler
- c) Yerel ve ulusal düzeyde araştırma, eğitim ve yardım gibi uzun vadeli aktiviteler gerçekleştirebilir, bu amaçla resmi kurumlarla işbirliği yapabilirler.

Devletin bütçe olanakları ve öz kaynakları ne kadar fazla olursa olsun, büyük çaptaki afetler toplumun tüm kesimlerinin seferber olarak, afet etkilerinin azaltılması

---

<sup>144</sup>Reinhard SKINNER, A View Of The Role Of NGOs In Naturel Disaster Work, London, James and James Science Publishers Ltd., 1992., s.75.

çalışmalarına katılmalarını zorunlu kılmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yetersiz bütçe olanakları ve kıt kaynaklara sahip kamunun afetlerin üstesinden tek başına gelebilmesi mümkün olmamaktadır.

Her türlü bürokrasiden uzak, süratle hareket etme kabiliyetine sahip ve kendi kendine yetebilen sivil toplum kuruluşları afetlere yönelik her faaliyette yer alabilir, kamunun yetersiz kaldığı noktalarda toplumun dinamiklerini ve kaynaklarını seferber edebilirler. Özellikle zamanın, yeterli araç-gereç ve uzman insan gücünün yaşamsal öneme sahip olduğu kurtarma ve ilk yardım aşamasında bu örgütlere duyulan ihtiyaç daha da artmaktadır.

Türkiye’de afetlerle ilgili olarak ilk akla gelen sivil toplum örgütü Türkiye Kızılay Derneğidir. 88/12777 sayılı Yönetmeliğin Kızılay’a yüklediği görevleri bu kurumun tek başına yerine getirmesi güçtür. Bu nedenle diğer sivil toplum örgütleri ile ortak hareket yollarının aranması gerekir. Bu doğrultuda, yardım hizmetlerini Kızılay’ın tekeline bırakan mevzuatta değişiklikler yapılarak, diğer sivil toplum örgütlerinin afet organizasyonlarında yer almaları sağlanmalıdır. Bu sayede daha dinamik, hızlı ve etkin afet hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi yönündeki çalışmalara bütün toplum kesimlerinden katılımı sağlamış olur. Zaten, “... sosyal ve doğal bir kriz anında sen-ben veya devlet-millet tartışması sağlıklı bir tartışma olmayacağı gibi, böyle bir tartışma o anki krizin çözümünü de zorlaştırabilir.”<sup>145</sup>

Özellikle afet hizmetlerinin organizasyonu amacıyla kurulmuş sivil toplum örgütlerinin desteklenmesi ve ulaşım, donanım gibi ihtiyaçların sponsorluk ve bağış yoluyla sağlanması gerekir. Gelişmiş ülkelerde devlet, bu tür örgütlerin yaygınlaşmasını teşvik etmekte, afet anında bunların toplanmasında ve afet bölgesine ulaştırılmasına organizatör rolü oynamaktadır. Arama ve kurtarma hizmetlerini, hatta temel ilk yardım ve tedavi hizmetlerini bu örgütler yerine getirmektedir. Ayrıca afetlere yönelik planlama çalışmalarında sivil toplum örgütlerine de yer verilmektedir.

“Afete Müdahale ve Acil Yardım Çalışmaları” konulu otururumda konuşması olarak yer alan Sivil Savunma Genel Müdürlüğünde Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapan Mehmet YILMAZ bu konuyla ilgili olarak: “1958 yılında çıkarılan Sivil

---

<sup>145</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık s.114.

Savunma Kanunu'nun 11. maddesindeki hüküm ile Genel Müdürlüğümüzün görevlerinin yerine getirilmesinde, sivil toplum kuruluşlarının da katılımını sağlamak amaçlanmıştır. Tüm yapılan çalışmalara rağmen, sivil toplum kuruluşlarının sivil savunma hizmetlerine katılımı açısından, Sivil Savunma Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden 34 yıl sonra 18.10.1993 tarihinde ilk defa "Radyo Amatörleri Cemiyeti" 25.8.1998 tarihinde ise "Arama Kurtarma Derneği" olmak üzere iki sivil toplum kuruluşu ile protokol yapıldığı düşünülürse sivil toplum kuruluşlarının 1999 yılına kadar afetlere katılımının çok düşük seviyede kaldığı bir gerçektir.... "Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi" 05.5.2000 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Bu yönerge esasları dahilinde, ülke çapında birden fazla ilde teşkilatlanan 14 sivil savunma kuruluşu ile Genel Müdürlüğümüz ve yalnız bir ilde teşkilatlanan 79 sivil toplum kuruluşu ve valiliklerimiz arasında protokol yapılmıştır. Bu protokoller sonrasında da, yapılan arama ve kurtarma faaliyetlerinde, koordineli çalışma konusunda çeşitli problemler ve sıkıntılar yaşanmıştır. Afete yönelik çalışmalarda, hiçbir ülkede sivil toplum kuruluşları devletin ilgili biriminden bağımsız planlama, eğitim ve uygulama faaliyetlerinde bulunmamaktadır. Ülkemizde ise hala sivil toplum kuruluşları kendi standartlarını kendileri tespit ederek, bağımsız hareket etme arzusu içerisinde bulunmaktadır. Bilindiği gibi afetlerle ilgili olarak, afet öncesi, sırası ve afet sonrası faaliyetlerini içeren pek çok çalışma alanı varken, bu kuruluşların çoğu, yeterli eğitim, araç, gerek ve ekipman imkanlarına sahip olmamalarına rağmen, arama kurtarma ve bu eğitimler konusunda faaliyet göstermeyi diğer hizmetlere tercih etmektedir." Şeklinde sivil toplum örgütleriyle ilgili görüşünü beyan etmiştir.<sup>146</sup>

Yaşanan 17 Ağustos depremi ardından çok sayıda gönüllü sivil toplum kuruluşu bölgede başarılı faaliyetler göstermiştir. Deprem sonrası çöken haberleşme de ilk kez bir sivil toplum örgütü olan Amatör Telsizciler Derneği tarafından sağlanmış ve sürdürülmüştür. Bu ders alınması gereken bir gelişmedir. Gerek TELEKOM, gerekse GSM imkanlarının çıktığı bir ortamda amatör bir oluşum hayati öneme sahip bir işlev gerçekleştirmiş ve devlet yetkilileri ilk kez bu yolla bölgeden bilgi alabilmişlerdir. Bu sivil toplum kuruluşları içinde arama ve kurtarma

---

<sup>146</sup> Sivil Savunma Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2004 Y:46 S:177, s.22-23.

faaliyetinde en göze çarpan AKUT oluştur. Sivil toplum kurulu olan AKUT'a bağlı birlikler 17 Ağustos depremi sonrası deprem bölgesinde 200; 12 Kasım depremi sonrasında ise 18 kişi kurtarmışlardır. Bu sayı ülke çapında teşkili sivil savunma ekipleriyle kıyaslandığında oldukça önemli bir başarı göstergesidir. AKUT dışında bölgede sağlık, eğitim, rehabilitasyon gibi alanlarda da bir çok toplum kuruluşu faaliyet göstermiştir.<sup>147</sup>

Etkili bir afet yönetim sistemi, yalnızca kamu imkanlarıyla gerçekleştirilemez. Gelişmiş ülkelerin tamamına yakınında kamu imkanlarının yanında özel teşebbüs ve sivil toplum kuruluşlarından da yararlanılmakta ve planlama faaliyeti içinde yer verilmektedir. Ulusal imkanların kaynağının kamusal olup olmamasına bakılmaksızın her türlü imkanlardan yararlanılma yoluna gidilmektedir. Ülkemiz afet yönetim sistemi bu açıdan önemli eksiklikler içermektedir. Bununla birlikte sistemimiz yalnızca kamusal imkanlar düşünülerek oluşturulmuş bir yapısı vardır ve planlama da bu esasa göre düzenlenmiştir.

Sivil toplum kuruluşları ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, yaptıkları protokol çerçevesinde faaliyet gösterseler de bu yapı etkili bir katılım açısından son derece yetersizdir. Tüm yetersizliğine rağmen sivil toplum kuruluşlarının katılımı konusunda Marmara depremi sonrası atılan en önemli adım bu konuda bir yönergenin çıkarılmasıdır.<sup>148</sup> Bu yönerge ile sivil toplum örgütlerinin, özel ve tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar ile gerçek kişilerin, sivil savunma hizmetlerinin yürütülmesi için devletin resmi güçleri yanında bu hizmetlere, gönüllü olarak katılımlarını sağlaması, gerekli organizasyonların yapılması ve eğitilmelerini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır.

Ülkemizde ‘‘Gönüllü İtfaiyecilik’’ ve ‘‘Sivil Savunma Gönüllüsü’’ olgusu oluşumunun hızla yaygınlaşmasıyla birlikte gerektiğinde göreve ağrılabilircek ‘‘Geçici Afet İşçisi’’ uygulaması da değerlendirilmelidir. Gönüllü kuruluşların afet yönetiminin dört evresinin her birinde oynayacağı rol ve yapacağı hizmetleri engelleyici kanun ve yönetmelikler düzeltilmeli ve gönüllüleri en iyi niyetle

---

<sup>147</sup> www.akut.org.tr

<sup>148</sup> Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün 05.05.2000 tarihli ‘‘Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi’’

yaptıkları işler için yasalar karşısında korumaya yönelik “Gönüllülerin Korunması”na yönelik hükümler mevcut yasalara eklenmelidir.

Böyle bir sistemin kurulmasında sivil toplum kuruluşları ve gönüllülerle birlikte acil durum yönetiminin dört aşamalı, döngüsel ve bütünleşik yapısı, herkes için aynı yönetim modelinin gözetilmesi, mutlak bir gerekliliktir. Bunun için mevcut eğitim olanaklarından da yararlanarak hem ülkesel ölçekte hem de İstanbul bölgesinde tüm profesyonel ve gönüllü afet ve acil durum yöneticileri, ortak afet yönetimi ve komuta sistemini, ortak dil ve yöntemlerini kullanabilmeleri için periyodik olarak eğitilmelidirler.

Kamu kaynaklarının yetersiz kalabileceği büyük bir afette örgütlü ve serbest gönüllülerin birlikte çalışması, afet yaralarının sarılmasında önemli rol oynayacaktır. Ancak, gönüllüleri verimli bir şekilde kullanmak ve gönüllü kişilerin kurtarma ekiplerinin çabalarını engellememesini sağlamak için, bu katılımın dikkatlice yönetilmesi ve yönlendirilmesi gerekir. Gönüllülerin hareketlerinin denetlenmesi ve yönetilmesi, bu riski biraz aşağı çekebilir. Her profesyonel afet yöneticisinin görevi, gönüllü kaynağı olumlu bir güç haline dönüştürmektir. Gönüllüler için uygun görevler bularak, eğitimsiz gönüllünün kendini tehlikeye atmasını önlemek ya da profesyonel kurtarıcısının işine engel olmamasını sağlamak mümkün olabilecektir. Biraz bilgi ve planlamayla, afet gönüllülerinin güvenliği sağlanabilir ve verimlilikleri artırılabilir. Bu nedenle profesyonel afet yöneticilerinin “Gönüllü Kaynakların Geliştirilmesi” konusunda mutlaka eğitilmesi gerekmektedir.

Gelişmiş ülkelerin afet yönetimi çalışmaları incelendiğinde, bu ülkelerde gönüllülerin sivil korunmanın ayrılmaz bir parçası olarak kabul edildiği görülür. Gönüllülerin eğitimi, tam zamanlı acil durum yönetimi personelinden başka ayrı tutulmamaktadır. Böylece aynı eğitimi almış, aynı terminolojiyi kullanan, gönüllü ve profesyonel ekipler daha etkin şekilde afetlere hazırlık ve müdahale yapılmasını kolaylaştıracaktır. Bu nedenle gönüllü kuruluşların acil durum yönetiminde sorumluluk taşımalarına olanak tanıyacak kriterlere göre eğitimi ve akreditasyonu yapılarak bu kuruluşların gücünden mümkün olduğu kadar yararlanılması yararlı olacaktır.

Sivil toplum kuruluşları konusunda dikkat edilmesi gereken noktalar da vardır. İyi niyetli başlayan çalışmaların zamanla değişik niteliklerdeki (siyasi, ticari,

ideolojik vb.) rant sağlama çabalarına dönüşmesi mümkündür. Ayrıca Quarantelli çok sayıda iyi motive edilmiş ve beceri sahibi gönüllülerin acil durum esnasında her zaman bir avantaj oluşturmayabileceği gerçeğine dikkat çeker. Gerçekte, gönüllülerin kimin tarafından ve nasıl yönlendirileceği, nerede ve ne zaman değerlendirileceğine ilişkin önceden iyi bir planlama yapılmadığı takdirde bu gönüllü bireyler yeni bir yönetim problemi yaratabilir.<sup>149</sup>

Bu bölümde bazı ülkelerin afet yönetimi modelleri örnek olarak incelenmiş, önemli uluslar arası kuruluşlara değinilmiştir. Türkiye’de ki afet yönetimi sistemi de tarihi, hukuki ve kurumsal yapısı ile ele alınarak, detaylı olarak izah edilmiş, mahalli idarelerin, silahlı kuvvetlerin ve sivil toplum kuruluşlarının durumu özel olarak açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise, afet yönetimi mali yönüyle ele alınacak, 17 Ağustos Depremi ışığında, mali boyutun önemi ve büyüklüğü ile mali sistemimizin genel durumu incelenecek, dünyadan deneyimlerin de ışığında, yeni mali kaynaklar ve modeller üzerinde durulacaktır.

---

<sup>149</sup> E.L.QUARANTELLİ, Ten Criteria For Evaluating The Management Of Community Disasters, Disasters, Vol.21, no.1.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. AFET YÖNETİMİNDE MALİ BOYUT

Afetlerin nitelikleri gereği, birbirinden farklı uzmanlık alanlarını, bilim dallarını, teknikleri ve idari yapılanmaları ilgilendirdiği görülmektedir. Bu alanların çalışmalarını yürütebilmesi, tasarlanan proje ve yatırımların yapılabilmesi, kısaca bahsedilen tüm konuların uygulamada gelip dayandığı nokta, mali kaynak noktasıdır.

Gelişmiş afet yönetimi sistemlerine sahip ülkelerin bu sorunu da aştıkları, öyle ki afet öncesi yapılan afetle ilgili çeşitli yatırımları, düzgün ve güvenilir şehirleşmenin ve afet sonrası tasarrufun aracı haline getirdikleri görülmektedir. Gerçek olan nokta, afetler eğer düzgün bir maliye politikası ve mali yapıyla desteklenmez ise, sonucun geri kalmışlık ve tekrarlanan mali yıkımlar olacaktır.

Bu bölümde, afetlerin mali sonuçları, ülke ekonomileri ve kalkınmalarını nasıl etkiledikleri, Türkiye için afet yönetiminde dönüm noktası olarak kabul edilen 17 Ağustos Depreminin mali sonuçları ile bu depremde kullanılan mali kaynakları ve kullanış şekilleri, dünyada bu konudaki uygulamalar ve buradan hareketle kullanılabilir kaynaklar ele alınacaktır.

#### 3.1. MALİ BOYUTLARIYLA AFETLER ve BAZI VERİLER

Afetlerin mali boyutu ve mali açıdan yönetilmesinin önemi bu olayların doğurduğu mali sonuçları ve yükleri değerlendirdiğimizde daha iyi anlaşılacaktır.

Bugün dünyamızda afetlerin etkileri bazen bir toplumun tüm mali gücünü ortadan kaldıracak büyüklükte olabilmekte, ülkelerin gelişme, kalkınma ve refahını direkt olarak etkileyebilmektedir. Bunun yanı sıra afetler, bir ülkenin sosyal güvenliğine karşı en büyük engel olabilir. Dünyadaki gelişmelerle birlikte afetlerin sayısı, niteliği, etkilediği nüfus ve doğurduğu mali külfetlerde sürekli olarak artmaktadır. Can ve mal kayıplarımızın geriye dönülemez sonuçlarının yanı sıra, makroekonomik kayıplarımızı oluşturan milli hasıla içindeki gelir kayıpları ve milli servet kayıpları da geleceğimiz için çok önemli tehditler doğurmaktadır.

Bu sebeplerden dolayı mali açıdan iyi bir afet yönetimi organizasyonu sağlanırsa neler yapılabileceğini tahlil etmek gerekir. “İnsan hayatının bedeli olmaz” anlayışını afetlerde mali konular konuşulmaz şeklinde yorumlamamalı, iyi

düzenlenmiş bir mali idare ile afetlere nasıl hazır oluruz, afetlerden nasıl en az maliyetle kurtuluruz şeklinde anlaşılmalıdır. Unutulmamalıdır ki afet yönetimi disiplinler arası ve modern kavramla “bütünleşik” bir yönetim tarzıdır. İyi bir mali yönetimle hazırlanılan afetlerden de en az can ve mal kaybıyla kurtulunacağı bilinmelidir.

Bu anlamda bugüne kadar afet yönetimini, afet anında arama-kurtarma ve afet sonrasında zarar görenlere yardım şeklinde anlayan idari sistemimiz bu anlayışını değiştirmeli, afete hangi kaynaklarla, nasıl bir mali organizasyonla hazırlanması gerektiğini bilmeli, bu yapılanmada kullanabileceği iç ve dış kaynakları iyi değerlendirmeli, yeni kaynaklar yaratmanın yollarını aramalıdır. Yani “bütünleşik afet yönetimi” anlayışının ülkemizde belki de en ihmal edilen yönü olan mali boyutunu yeniden ele almalıdır. Afete hazırlanmanın tabii ki bir maliyeti vardır. Önemli olan afetin doğuracağı hasarlar ile bu hasarları ortadan kaldırma ve azaltmaya yönelik çalışmaların maliyetleri arasında sağlıklı bir ilişki kurulabilmesidir.

Değınilen bu hususlar ışığında afetlerin dünyamız ve ülkemizde oluşturduğu mali külfetlerle ilgili bazı verilere bakmakta yarar vardır. Önce dünyamızın genelinden bazı örnekler verelim;

ABD’de 1906’da meydana gelen San Francisco depremi, doların o yılki değeri ile 5 milyar dolarlık bir zarara yol açmıştır ki o günün dünyasında değerlendirilirse bu rakamın boyutu daha iyi anlaşılacaktır (-ki Edmondson bu rakamı bu güne uyarladığında ulaştığı sonuç 84.4 milyar dolardır).<sup>150</sup>

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Boutros Gali bir konferansta 1991 yılında dünyada meydana gelen doğal afetlerde 162.000 kişinin öldüğünü ve maddi zararın 44 milyar dolar olduğunu ve her yıl bu zararların arttığını söylemiştir.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Brad EDMONDSON, Big Blows, American Demographics, October 1994, Vol.16, s.60.

<sup>151</sup> Guidelines Adopted For Disaster Reduction Conference, UN Chronicle, June 1993, Vol. 30, s.65.

1970'li yıllardan 1993 yılına kadar dünyada meydana gelen doğal afetlerde 3 milyondan fazla kişi ölmüş ve 850 milyar dolarlık maddi zarar meydana gelmiştir. Sadece 1991-1992 yıllarında doğal afet zararları 100 milyar doları geçmiştir.<sup>152</sup>

Yine böyle bir çalışmaya göre dünyada 1975 yılından 1999 yılına kadar olan sürede doğal afetlerde yaklaşık 1.5 milyon kişi öldü ve maddi hasar 952 milyar doları aştı.<sup>153</sup>

ABD'de 1980-1999 yılları arasında meydana gelen doğal afetlerin bu ülkeye maliyeti 500 milyar dolardır. Bu tarihler arasında 1992 yılında meydana gelen Andrew kasırgası Birleşik Devletlerin en maliyetli afeti olmuş toplam zarar 30 milyar doları bulmuştur.<sup>154</sup> Şili de ise 1964-1994 yılları arasında meydana gelen depremlerde 54 milyar dolarlık maddi kayıp meydana gelmiştir.<sup>155</sup>

Dünya tarihinin en büyük kayıplara neden olan afetleri sıralamasında en çok ölüme yol açan (830.000) 1556 tarihli Çin'in Shensi bölgesinde meydana gelen depremde maddi zararı tahmin etmek bile güçtür. Çin hükümetinin bu ve benzeri haberlere (1976 Tangshan depreminde 800.000, Henan bölgesinde meydana gelen selde 830.000 kişinin öldüğü tahmin edilmektedir) getirdiği kısıtlamalar nedeniyle Çin'deki afetlerin sonuçları ancak tahminlerle rakamlara dökülebilmektedir ki bu rakamlar 100 milyarlarca doları bulmaktadır.

ABD'nin seller nedeniyle uğradığı zarar yıllık 4 milyar dolar civarındadır. Sadece 1996 yılında bu ülkenin sellerden doğan kaybı 16 milyar dolardır.<sup>156</sup> ABD'nin sadece depremlerin önceden bilinmesi çalışmalarına ayırdığı yıllık

---

<sup>152</sup> A report From the Yokohama World Conference On Naturel Disaster Reduction, May 23-27 1994 Edited By: Mohan Munasinghe and Caroline Clarke, Washington D.C.: World Bank, 1994, s.1.

<sup>153</sup> Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JİCA, Mart 2005, Ankara, s.249.

<sup>154</sup> Matthew S. SCOTT, Andrew Hits Business, Black Enterprise, November 1992, Vol.23, s.17.

<sup>155</sup> Predicting Disaster, World Pres Review, February-94, Vol.41. s.50.

<sup>156</sup> Jane PREYER, Tim SEARCHINGER, Man-Made or Natural Disaster? Christian Science Monitor, 1999, Vol.91, s.11.

ortalama bütçe 800 milyon dolardır.<sup>157</sup> Japonya'nın deprem araştırmaları için ayırdığı yıllık bütçe ise ortalama 11 milyar dolardır.<sup>158</sup>

Hindistan'da iş yapan bir Amerikan şirketi olan Union Carbide Co.'nun, 1984 yılında fabrikasında yaşanan endüstriyel afet (kimyasal patlama) sonucu diğer mali kayıplar bir yana sadece tazminat olarak ödediği miktar 470 milyon dolardır.<sup>159</sup>

Kobe depreminin Japonya için 6436 can kaybı yanında tahmini doğrudan ekonomik kayıp 100 milyar dolardır ve bu rakam 1995 yılında bu ülkenin GSMH'sının %2'sidir.<sup>160</sup>

Swiss Re tarafından yayınlanan Sigma Dergisi'nin 2005 haziran sayısında yer bulan araştırmalara göre, 2004 yılında insan eliyle ve doğal olarak meydana gelen afetlerde 300.000 kişi hayatını kaybetmiş ve 120 milyar doları doğal afetlerden olmak üzere, 123 milyar dolardan fazla hasar ve mali kayıp meydana gelmiştir. Kuşkusuz yılın en büyük afeti 26 Aralık 2004 tarihinde Hint Okyanusuna kıyısı olan 12 ülkeyi etkileyerek, 300.000 kişiden fazlasının hayatına malolan tsunamidir. Mali kayıp 100 milyarca dolardır ancak sigorta yaygın olmadığı için sadece 14 milyar dolar ile sınırlı kalmıştır. Öyle ki aynı yıl Florida'da meydana gelmiş sadece dört kasırganın neden olduğu sigortalı hasar 19 milyar dolardır. Yıl içinde tüm dünyayı etkileyen kasırgaların yol açtığı toplam ekonomik zararın ise 59 milyar dolar civarında olduğu tahmin edilmektedir.<sup>161</sup> Sigma dergisinin başka bir raporuna göre, 1987-2004 yılları arasında afetlerden kaynaklanan sigortalı mal hasarının yıllık ortalaması 23 milyar dolardır. 2004 yılında fırtınalardan meydana gelen sigortalı hasar tutarı 38 milyar dolar civarındadır.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Birleşik Devletlerin Deprem Bütçesi 360 Trilyon, www. hürriyetim.com.tr, 29.08.1999

<sup>158</sup> Japonya'da Afet Yönetimi, Japon Hükümeti Kabine Ofisi, JİCA yayını, Mart 2005, Ankara, s.207.

<sup>159</sup> Unnatural Disaster, U.S. News & World Report, s.14.

<sup>160</sup> Satoru NISHIKAWA, Asya'da Toplam Afet Risk Yönetimi, Asya Afet Azaltma Merkezi, Mart 2004, s.4.

<sup>161</sup> Sigma, Swiss Re, Haziran 2005, s.16.

<sup>162</sup> Sigma, Swiss Re, Haziran 2005, s.18.

Asya’da son 20 yılda meydana gelen bazı büyük afetlerin mali boyutları ve bunun ülkelerin GSMH’sına oranlarına inceleyen bir çalışma bize şu tabloyu vermektedir;<sup>163</sup>

**Tablo 5:** Son 20 Yılda Asya’da Bazı Afetler ve Mali Sonuçları

Ülke	Afet Yılı	Afet Türü	Hasar Miktarı (milyar \$)	Afet Yılı GSMH	Hasar/GSMH
Ermenistan	1988	Deprem	20.50	11.65	176%
Moğolistan	1996	BüyükYangın	1.71	3.68	47%
Yemen	1982	Sel	0.98	8.92	11%
Nepal	1987	Sel	0.73	12.79	6%
Lao, PDR	1993	Tayfun	0.30	5.95	5%
Gürcistan	1991	Deprem	1.70	36.80	5%

Kaynak: Asya’da Toplam Afet Risk Yönetimi, Satoru Nishikawa, Mart 2004

Bir felaketler yılı izlenimi veren 2002 yılında dünyada toplam 344 afet meydana gelmiş ve bunun maddi kaybı 42 milyar dolar olmuştur. Burada en büyük payı 6.7 milyar dolarla fırtına, daha sonra 4.1 milyar dolarla sel aldı.<sup>164</sup>

Dünyadan son bir veri olarak bu çalışmanın yapıldığı tarihlerdeki en son afetlerden olan Londra’da metro istasyonlarına yapılan saldırıda (8 Temmuz 2005) sadece perakende satış yapan işyerlerinin kaybının 45.7 milyon dolar olduğunu ifade edelim.

Dünyadan bazı veriler aktardıktan sonra, afetlerin ülkemizde yarattığı mali tablolara ve afetler yüzünden oluşan maddi kayıplarımıza bazı örneklerle değinmekte yarar vardır;

Ülkemizde doğal afetlerden kaynaklanan ekonomik kayıp her yıl yaklaşık GSMH’nın %3’üne tekabül etmektedir.<sup>165</sup> Depremlerin ülkemizde yol açtığı zararlar, yıllık toplam milli gelirin %0,7’si kadardır, bu da kalkınma hızını yaklaşık bir puan geriye çekmektedir.<sup>166</sup>

<sup>163</sup> Satoru NISHIKAWA, a.g.e., s.3.

<sup>164</sup> Reasürör Dergisi, Milli Reasürans T.A.Ş., Temmuz 2003, s.13.

<sup>165</sup> Afet İşleri Genel Müdürlüğü Brifingi, Ankara, Haziran 1999.

<sup>166</sup> Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, 23.12.1999, s.5.

Başbakanlık Proje Uygulama Birimi (PUB) çalışmalarına göre; ülkemizde son on yılda tahmini birincil ekonomik kayıplar yılda 1milyar doların üzerindedir, afet nedeniyle yıllık ölen kişi sayısı 950 (dünyada 3. sırada), nüfus başına (milyon) ölen sayısı 15.58 (dünyada dördüncü sırada), yıllık ortalama afete maruz nüfus 2.745.757 kişidir (dünyada 8. sırada).<sup>167</sup>

Ergünay'a göre, son 60 yıla ait istatistiklere göre doğal afetlerin yol açtığı maddi kayıplar yıllık GSMH'nın %1'ine denk gelmektedir.<sup>168</sup> Her yıl depremlerin yol açtığı hasarın yıllık bilançosu 1995 rakamlarıyla ortalama 250 milyon dolardır, deprem yaralarını sarmak için yıllık milli gelirimizin ortalama %0,8'ini kullanmaktayız.<sup>169</sup> Türkiye'de son depremlerin yol açtığı kayıplara bakacak olursak,<sup>170</sup>

**Tablo 6:**Türkiye'de Son 15 Yılda Depremlerin Yol Açtığı Kayıplar

Olay	Can Kaybı	Yıkık Yapı	Eko.Kayıp (Milyon\$)
Erzincan Depremi (13.3.1992)	650	6.702	750
Dinar Depremi (1.10.1995)	94	4.909	250
Çorum Depremi (14.8.1996)	1	707	20
Adana Depremi (27.6.1998)	145	9.847	500
Adapazarı Depremi (17.8.1999)	17.480	66.441	20.000
Düzce Depremi (12.11.1999)	763	30.389	1.000
Sultandağı Dep. (3.2.2002)	42	4.634	70
Bingöl Depremi (1.5.2003)	177	6.675	135
<b>TOPLAM</b>	<b>19.354</b>	<b>130.331</b>	<b>22.725</b>

Kaynak: Setting the Stage For Urban Risk Mitigation, P. GULKAN, s.2.

Erzincan ve Dinar depremleri ile ilgili şu verilerde dikkat çekicidir; Erzincan depreminin yol açtığı ekonomik kayıp 1992 rakamlarına göre 3 trilyonun üzerinde olup, deprem sonrası rehabilitasyon çalışmaları için yapılan yatırımların maliyeti

<sup>167</sup> www.pub.gov.tr

<sup>168</sup> Oktay ERGÜNAY, National Strategies Of Turkey For Reducing the Impacts Of Natural Disaster, International Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management, 10-12 Marc 1999, METU,s.93.

<sup>169</sup> Hüseyin TEKEL ve Ergin ATIMTAY, Erzincan ve Dinar Depreminin Düşündürdükleri, TÜBİTAK, Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s.373.

<sup>170</sup> Polat GULKAN, Setting the Stage For Urban Risk Mitigation: Seismic Risks and Compulsory Insurance Policy Issues in Turkey, Second Annual IIASA-DPRI Meeting, July 29-31 2002, Laxenburg, Austria, s.2.

yaklaşık 650 milyon dolar civarındadır.<sup>171</sup>Bu depremle ilgili bir mali tabloda şu verileri içerir; 15 saniyelik tek bir yer hareketinin neden olduğu doğrudan ya da dolaylı kayıplar, Türkiye hükümetine 1 milyar ABD doları (yaklaşık o yılki GSMH'nin %1'i) civarında bir rakama malolmuştur.<sup>172</sup> Yine Dinar depreminin neden olduğu ekonomik kaybımız 1995 rakamları ile 10 trilyonun üzerindedir.<sup>173</sup>

Türkiye'de 1975 yılının dönüm noktası olarak kabul edildiği sel hasarları konusunda, bu tarihten önceki hasarlarımızın yıllık ortalaması 9.6 milyon dolar iken, 1975 sonrası alınan tedbirler sonucu (sel yataklarının yapımı, koruyucu setler vb.) bu rakam 3.9 milyon dolarlara dek inmiştir.<sup>174</sup>

Yangınlar açısından duruma baktığımızda, Ülkemiz de yılda ortalama 20.000-25.000 yangın meydana gelmekte, tek tek değerlendirildiğinde zararları az gibi görünse de yıllık ortalamasına baktığımızda 80 milyon dolar gibi korkutucu bir rakam görmekteyiz.<sup>175</sup>

Ülkemizde afet yönetimi ve afet anlayışı açısından her kesim için bir dönüm noktası olan 17.Ağustos.1999 Adapazarı depremi ilerde özel olarak inceleneceği için sadece bu depremle ilgili ekonomik kayıpların 9 ila 25 milyar dolar arasında tahmin edildiğini hatırlatmakta yarar vardır.Ülkemizin büyümesini %-1 oranında etkilemiştir.

Bir başka afet türü olan mülteci akınları, sığınmacılar konusunda ülkemizde yaşanmış gerçekler vardır. Bunlarla ilgili örnek mali verilere bakınca şu rakamları görürüz; 1988 sığınmacıları için (Irak'tan gelmişlerdir) yapılan harcama ve yardımlar 30.Mayıs.1991 tarihinde yapılan bir çalışmaya göre 32.998.874 milyon dolardır. 1991 sığınmacılarının yol açtığı zararlar 99.938.550 milyon dolar olarak hesaplanırken, 1990-1991 sığınmacıları için yapılan harcama ve yardımlar

---

<sup>171</sup> Fikret ÇUHADAROĞLU, Ruhi KARA ve Engin USTAOĞLU, Deprem ve Erzincan Vilayeti, Erzincan Valiliği Yayını, 1992, s.12.

<sup>172</sup> Resmi Gazete, 20.Mart.1997, S.22939, s.13.

<sup>173</sup> Afyon Valiliği, Dinar Depremi Raporu, Sivil Savunma Dergisi, Ekim-Kasım-Aralık 1995, S.142, s.19.

<sup>174</sup> Rıdvan EGE, Healt Aspects Of Disaster and Accidents, Ankara, Emel Matbaacılık, 1986, s.9.

<sup>175</sup> Rıdvan EGE, a.g.e., s.10.

265.234.106 milyon doları bulmaktadır. Bu üç rakamın toplamı olan 398.172.530 milyon dolar özellikle o tarihlerde ülkemiz için oldukça önemli rakamlardır.<sup>176</sup>

Tahmini bir İstanbul depremi ülkemiz için korkulu bir rüya olarak beklenmektedir. Olayın ekonomik ve mali sonuçları da üzerinde tahmin yürütülen konulardır ve sonuçlar korkularımızın ne denli haklı olduğunu göstermektedir. Bu konuda yapılan çalışmalardan birinde muhtemel İstanbul depreminde şehirdeki 850.000 binadan 5.000'i tamamen göçecek şekilde 50.000 ağır hasarlı bina, 50.000 civarı ölü, 160-200 bin ağır yaralı, 200.000 civarı aile için ise barınma ihtiyacı görülmektedir. Toplam ekonomik kaybın ise 40-50 milyar dolar civarında olması beklenmektedir.<sup>177</sup> JICA'nın (Japonya Uluslar arası İşbirliği Ajansı) aynı konuda yaptığı bir çalışmanın sonucu tahmini can kaybı 73.000-87.000 arası tahmin edilirken, tahmini ekonomik kayıp Türkiye'nin yıllık GSMH'sının %24.5-%27.8'i arasında öngörülmektedir.<sup>178</sup> Bu konuda Boğaziçi Üniversitesi'nin yaptığı araştırma da deprem sonucunda 40.268 binanın tamamen yıkılacağı, 608.908 haneye konut gerekeceğini ve sadece bina hasarlarının meydana getireceği, kayıpların 11 milyar dolar civarı olacağı öngörülmektedir.<sup>179</sup>

Yine ülkemizin doğusuyla ilgili depremlerin mali boyutlarıyla ilgili tahminler biraz da bu yörelerin coğrafi, yerleşim ve nüfus özellikleri itibariyle korkutucu düzeydedir. Söylenildiği dönemde özellikle basın organlarında sansasyonel bir haber olarak geniş ölçüde yer alan ancak devamı getirilmeyen açıklamalara göre; (-ki zamanın Bayındırlık Bakanı'nın açıklamalarıdır) 5.9-6.3 aralığındaki bir depremde kırsaldaki bir ilimizde binaların %72'si yıkılacaktır. Bu tahminlerde yer alan deprem senaryolarına göre Palu-Sincik ya da Gölbaşı-Türkoğlu merkezli olası depremler sonucunda 73.000 kişiye kadar ölüm, 6 milyar dolara kadar deprem sonrası harcamalar öngörülmektedir.<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> Sivil Savunma Dergisi, S.128, Nisan-Mayıs-Haziran 1992, s.17.

<sup>177</sup> Prof. Dr. Metin İLKİŞİK, Sivil Savunma Dergisi, S.165, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, s.12.

<sup>178</sup> JICA Raporu, Aralık 2002, JICA Türkiye Ofisi, Ankara

<sup>179</sup> Boğaziçi Üniversitesi, Deprem Araştırma Enstitüsü, İstanbul Metropolitan Alanı İçin Deprem Risk Değerlendirmesi, s.243.

<sup>180</sup> Ülkeyi Ayağa Kaldıracak Rapor, [www.internethaber.com](http://www.internethaber.com), 26.Mart.2005, www.iha.com



Prof. Dr. A. Mete Işıkkara'nın bir çalışmasındaki çarpıcı sonuç: Deprem riski açısından yılda ortalama bir kere, milli bütçemizin onbinde yedisini (104 trilyon) ve her on yılda bir kere yüzde üçünü sadece deprem sonrası konut yapımı için ayırma ihtimalimiz %3'tür.<sup>181</sup>

Dünyadan ve ülkemizden değişik türlerdeki afetler için vermiş olduğumuz bu rakamlar çok çarpıcı sonuçlar ortaya koymaktadır. Bir ülkenin tüm mali olanaklarını yok edebilecek olan birkaç saniyelik, birkaç dakikalık olaylar olarak afetler, çok büyük sosyal sonuçlar ve sorunlar doğurabilecektir. Dünyamızda gelişen teknoloji, büyüyen dünya nüfusu, bozulan çevre, tükenen kaynaklar, şiddete dayalı toplumsal ilişkiler, afetlerin türünü, oluşma sıklığını, verdiği mali zararı sürekli arttırmaktadır. Öyle ki artık afetler sosyal ve mali açıdan uluslar arası işbirliği olmadan altından kalkılmaz olaylar haline gelmiştir. Çok disiplinli bir yönetim tarzı gerektiren afetler, ülkemizde maalesef özellikle mali yönüyle çok fazla ele alınmamıştır. Üzerinde durulması gereken olay bütünleşik afet yönetimi anlayışı içine oturtulan modern bir mali anlayışın sağlayacağı katkılardır. Sürekli ve sürdürülebilir kalkınma için zaten başka çaremizin olmadığı yukarıda ki verilerden de net biçimde anlaşılmaktadır. O zaman afetlerin kalkınma ile olan doğrudan ilişkisine de bakmak gerekir.

### **3.2. KALKINMA-AFET İLİŞKİSİ ve KALKINMA PLANLARINDA AFET KONUSU**

İnsanlar son yıllara kadar afetlerle kalkınma arasındaki ilişkiyi net olarak tasvir edememişler, afetleri ülkelerinin sosyal, siyasi ve ekonomik kalkınmasından ayrı algılamışlardır. Ancak bu ilişki son yıllarda net olarak görülmeye, tartışılmaya başlanmıştır. Hatta afetler artık az gelişmişliğin en büyük etmenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Üretim altyapısının, yapıların ve araçların hasar görmesi ve insan gücü kaybı sureti ile ekonomik üretimin durmasına neden olmakta ve normal dönemde kalkınma projelerine tahsis edilebilecek kaynakların afet yıkımlarının giderilmesinde kullanılması nedeni ile ülke gelişmesini sekteye uğratmaktadır. Bir kısır döngü olarak az gelişmişlikte afetlere zemin hazırlamaktadır.

---

<sup>181</sup> Prof. Dr. A. Mete IŞIKARA, Afetler Konusunda Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi, İçişleri Bakanlığı-JİCA Afet Yönetimi Semineri Notları, Mart 2004, Ankara

Bunun yanı sıra afetlere ilişkin yanlış uygulamalarda ileriye dönük gelişmeyi geciktirmesi yanında, var olan gelişmeyi de geriye götürmektedir. Afetler yerleşme, kentleşme, çalışma, tarımsal uygulama, sanayileşme gibi konularda eskiden beri süregelen alışkanlıkları değiştirebileceği gibi, sosyal ve kültürel hayatı, hatta aile hayatını, komşuluk ilişkilerini bile etkileyen olaylardır. Diğer yönden ülkeler kalkınma plan ve stratejilerini afetlere dikkat ederek ve afetlerle birlikte ele alırlarsa yaşanan afet kalkınma için her yönüyle fırsatlar bile oluşturabilir.

Son yıllarda afet kalkınma ilişkisi o kadar çok önemsenmiştir ki, bu konuda hatırı sayılır miktarda bilimsel ve teknik çalışmalar, eğitim çalışmaları, çeşitli toplantı ve organizasyonlar yapılmaktadır. Örneğin; Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında Afet Zararlarının Azaltılması Dünya Konferansı 18-24 Ocak 2004'te Japonya'nın Kobe kentinde yapılmış, buradaki temel vurgu "sürekli bir kalkınma için afet zararlarının azaltılması" olmuştur.

Schramm'da afet ve kalkınma arasındaki ilişkinin giderek daha iyi algılandığını ifade etmekte ve bu ilişkiyi dört ana temele dayandırmaktadır.<sup>182</sup>

- Afetler geçmişten gelen kalkınma gayretlerini yok ettiği gibi, var olan kalkınma çalışmalarını da tersine çevirir,
- Afetlerden sonra başlatılan iyileştirme ve yeniden inşa çalışmaları daha sonraki afetleri de dikkate alarak planlanması ve uygulanması durumunda sürekli kalkınma için fırsat sağlar,
- Afetler dikkate alınmadan yapılan kalkınma planları bir coğrafyanın afet riskini artırabilir,
- Kalkınma planları afet zararlarını en aza indirecek şekilde oluşturulabilir ve bunun için fırsat olarak değerlendirilebilir.

Kuşkusuz bu sayılanlar çok iyi organize edilmiş, sürekliliği sağlanmış, iyi planlanmış bir mali yapı ve parasal kaynakla yapılabilecektir.

Bahsedilen bu hususlar doğrultusunda ülkemizdeki kalkınma planlarına bakacak olursak şu tabloyu görürüz;

---

<sup>182</sup> Schramm, a.g.e., s.16.

1963 yılıyla başlayan planlı dönem içinde ilk üç dönemde, yani 1977 yılına kadar afet yönetimine planlarda çok az yer verilmiş, yani varlığı kabul edilen bir olgu olarak geçiştirilmiştir. Planda yer almayan bir konuda da tabiki çalışma olmamıştır. Afet zararlarının, ancak afetler olmadan önce alınacak önlemlerle azaltılabileceği ve bunun içinde yerleşme ve yapılaşmanın denetlenmesi gerektiği gerçeği ilk kez dördüncü beş yıllık kalkınma planında (1979-1983) yer almıştır.<sup>183</sup>

Yedinci plan (1996-2000) içeriği itibari ile deprem ve diğer afet zararlarının azaltılması çalışmalarına değinen, ülkemizdeki afet gerçeğini görerek, gerçekçi çözümler öneren bir plan olmuştur. Planda belirtilen ancak uygulamaya geçmemiş olan önerilerin önemi, bu dönemde yaşanan Adapazarı ve Düzce Depremleriyle acı bir şekilde anlaşılmıştır.

Bu tecrübelerin de etkisiyle DPT, 2000 yılından itibaren afet yönetimi konusuna özel önem vermiş, bu konuda kurum içi ve dışında özel çalışmalar yapmış ve bunları sekizinci beş yıllık kalkınma planına (2001-2006) yansıtmıştır.<sup>184</sup> Eksikliklerine karşın plan afet yönetimi ve bu konuda yapılması gerekenlere geniş şekilde yer vermiştir. “Doğal Afetler” başlığı altında yer alan konu (-ki afetleri böyle sınırlamak modern afet yönetimi açısından ilk yanlıştır) mevcut sistemimizi özetleyerek şu hususlara değinir:<sup>185</sup>

Alınacak etkili önlemlerle, afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik sosyal,hukuki, kurumsal ve teknik yapının oluşturulması esastır. Bu yapının oluşturulmasında koordinasyonu tek elden sağlanması temel ilkedir.

Sürekli ve sistemli eğitim çabaları ile deprem ve diğer afetlere karşı önlem alınarak, bu afetlerin birlikte yaşanabilen olağan birer doğa olayı olarak algılanması sağlanacaktır. Halk eğitim çalışmaları sürdürülecektir.

Mevcut ve yeni yapılacak olan tüm alt ve üst yapıların yeterli afet güvenliğine kavuşturulması için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır.

---

<sup>183</sup> Emre AKDAĞ, a.g.e., s.41.

<sup>184</sup> [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr), 8.plan

<sup>185</sup> [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr), 8.plan

Afet sonrasında kullanılan ve verimli sonuçlar vermeyen büyük miktardaki kaynakların küçük bir bölümü afet öncesinde bilinçli bir biçimde kullanılarak afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Afetlere dayanıklı yapı tasarımı uzmanlık gerektirdiğinden mühendislik lisans programlarında deprem ve diğer afetlerle ilgili konulara daha fazla ağırlık verilmesi sağlanacaktır. Ayrıca, mühendisin sorumluluk duygusunu geliştiren ve meslek etiği kavramlarını yerleştiren programlara yer verilecektir. Teknik açıdan yeterli bulunan üniversitelerde deprem mühendisliği yüksek lisans programları oluşturulacak, mevcutlar geliştirilecektir. Mühendislerin uygulamada görülen eksikliklerini giderecek çalışmalar başlatılacaktır.

Yapı stoğunun büyük bir bölümü yeterli deprem güvenliği taşımadığından, deprem tehlikesinin yüksek olduğu yerlerden başlayan bir öncelik sırası içinde, bu yapıların depreme dayanıklılığı bakımından sistematik bir biçimde güçlendirilmeleri sağlanacaktır. Bu değerlendirme ve güçlendirmeler için yetkin mühendislerin görev yapacağı Yapı Değerlendirme Merkezleri oluşturulması desteklenecektir.

Alan kullanımı ve imar planlarının ilke ve yöntemlerinin afete duyarlı niteliğe kavuşturulması amacıyla, ilgili mevzuat gözden geçirilecek ve bunların ödünsüz uygulanması için etkin mekanizmalar geliştirilecektir. Kurallara aykırı uygulama yapanların sorumlulukları ve bunlara uygulanacak yaptırımlar yeniden düzenlenecektir.

Afet sırasında ve öncesinde; afet zararlarının azaltılması amacıyla hızlı, etkili ve kapsamlı bir kurtarma ve ilk yardım çalışmasını kapsayan, afet sonrasında afetin neden olduğu ekonomik, toplumsal ve psikolojik hasarların giderilmesine yönelik işlevlerin yerine getirilmesini sağlayan ve mevcut hukuki ve kurumsal yapı ile uyumlu, Ulusal Olağanüstü Hal Planı çalışmalarını da içeren bir afet yönetim sistemi oluşturulacaktır.

Türkiye Acil Durum Yönetim Kurumuna işlerlik kazandırmak amacı ile mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Mühendislerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen Mühendislik ve Mimarlık Yasası ile meslek odalarının görev ve yetkilerini belirleyen Türk Mühendis

ve Mimar Odaları Birliği Yasası yeniden düzenlenerek Yetkin Mühendislik kavramı getirilecektir.

İmar Yasası, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve kurallara aykırı uygulama yapanların sorumluluklarını ve bunlara uygulanacak yaptırımları da içerecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

Belediyeler Kanunu ile Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, sağlıklı bir yapı denetimi sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ile zararlarının azaltılması konusundaki görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek biçimde yeniden ele alınacaktır.

Afet Yönetmeliğinin depremle ilgili koşullarının bilinçli ve eksiksiz olarak uygulanması, bundan sonra yapılacak yapıların depreme dayanıklı olmasını sağlamak için yeterli görülmektedir. Diğer afetlerle ilgili mevzuat da yeterli düzeye getirilecek ve uygulanmaları sağlanacaktır.

Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu'nun ilgili maddeleri, yapıda denetim, sorumluluk ve sigorta konuları bakımından gözden geçirilerek bu amaca yönelik yasal düzenlemeler yapılacaktır.

Konutu hasar gören herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta durumuna getiren Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun değiştirilerek bu uygulamanın kapsamı sigortalamanın mümkün olmadığı koşullar ile sınırlandırılacak ve kamunun sorumluluk alanı daraltılacaktır.

Diğer ülkelerdeki kuruluşlar ve uluslar arası kuruluşlarla da işbirliği yapabilecek bir ulusal afet bilgi sistemi oluşturulacaktır.

Afet sırasında, aksamadan hizmet verebilecek bir ulusal afet haberleşme sistemi oluşturulacaktır.

Görüldüğü gibi kalkınma planında afetlerle ilgili tespit edilen aksaklıkların çözümü ve eksikliklerin giderilmesiyle ilgili önemli öneriler vardır. Ancak plan bu olumlu yönlerinin yanı sıra birçok eksikliklere de sahiptir. Konumuz açısından en önemli eksiklik bahsedilen bunca konu ve yenilik için nasıl bir mali yapılanmaya gidilmesi gerektiğinden bahsetmemesi, mali bir düzenlemeye yer vermemesidir.

Zaten planın kapsadığı yılların sonuna gelmemize rağmen planlı dönemdeki hastalığımız ya da eksikliğimizin burada da nüksettiğini görüyoruz ve planda bahsedilen konularda bile gerekli düzenleme ve çalışmaların çok azının yapıldığına şahit oluyoruz. Planla, teoriyle uygulama arasındaki kopukluğu afet konusunda da görüyoruz. Plandan sonrada devlet ilgili yasaları çıkaramamış, mühendisler, mimarlar kendilerine çekidüzen vermemiş, devlet yine her afet sonunda yara sara ev yapan baba rolünü oynamıştır. Bu gerçekler ülkemizde her ne kadar dillendirilse de hala afetlerle kalkınma arasındaki yoğun ilişkiyi bilinçlerimize yerleştiremediğimizi, dolayısıyla yeni ve büyük mali külfetlere hazırlıklı olmamız gerektiğini göstermektedir.

### **3.3. ADAPAZARI DEPREMİ IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE MALİ YAPI ve KULLANILAN MALİ KAYNAKLAR**

17.Ağustos1999 tarihi ülkemizde afetle ilgili her konu ve boyutta bir dönüm noktasıdır. Afet bilinci, afet araştırmaları, afetle ilgili sivil toplum oluşumları, medyanın afete bakışı, kurumsal, hukuki, organizasyonel yapılanma, akademik çalışma ve daha birçok konuda bu tarihten sonra önemli değişme ve gelişmeler olmuştur. Yani bu tarih ülkemiz için afet konusunda bir milattır. Bunun temel nedeni, aslında daha önceleri de yaşadığımız birçok afetten ve yaşanacağını bildiğimiz gelecek afetlerden ders çıkarmayarak hazırlıksız yakalandığımız büyük yıkımdır. Bu yıkımın boyutu olarak 9 milyar dolardan 25 milyar dolara kadar tahminler yürütülmektedir

Tüm bu özelliklerinden dolayı, afet yönetiminde mali yapımızı ve kaynaklarımızı anlamak ve yeni öneriler getirebilmek için incelenebilecek en gerçekçi örnek bu depremdir. Kullanılabilecek tüm kaynaklar ve buna bağlı olarak mali açıdan tüm eksikliklerimizi bu afette tüm çıplaklığıyla görmek mümkündür.

#### **3.3.1.DEPREMİN MALİ BOYUTU**

Ülkemiz dışında da yüzyılın en büyük afetlerinde birisi olarak değerlendirilen bu depremin faturası, diğer olumsuz etkilerinin yanı sıra, ülkemizin tüm mali yapısını ve mali planlarını altüst edecek seviyede olmuştur. Bütçeden vergiye, yatırım

planlarından dış ticarete, turizmden faizlere tüm mali gösterge ve araçlar bu büyük felaketten etkilenmiştir. Bu etkileri rakamsal verilerle anlatmakta fayda vardır.

7.4 büyüklüğündeki deprem ülkemizin gerek nüfus, gerekse ekonomik faaliyetler bakımından en yoğun bölgesinde olmuştur. Kocaeli, Sakarya, İstanbul, Yalova, Bursa, Eskişehir, Bolu illerini vuran depremde 17.000'in üzerinde can kaybı, 86.000'in üzerinde kullanılmayacak konut ve işyeri kaybı olmuştur.

Konumuzla ilgili olarak mali boyut üzerinde yoğunlaşırsak şu gerçekleri görürüz; Deprem nüfusumuzun %23'lük bölümünü oluşturan bölgede etkili olmuştur. Deprem etkilediği 7 ilin GSMH içindeki payı %34.7, sanayi katma değeri içindeki payı ise %46.7 seviyesindedir. Depremden en fazla etkilenen Kocaeli, Sakarya ve Yalova toplam GSMH içinde %6.3, sanayi katma değeri içinde ise %13.1'lik paya sahiptir.<sup>186</sup> Bölge ülke sanayisinin kalbi ve diğer bölgelerin sanayi işlemleri içinde bir merkez olarak aslında tüm ülke sanayisini etkileyecek konumdadır.

Deprem nedeni ile ticari ve sınai yapı, konut, yol, köprü, ulaşım aracı, makine, teçhizat, mamul ve yarı mamul mal stoklarında önemli ölçüde kayıplar oluşmuştur. Deprem sonrası üretim durması, tam kapasite ile çalışamama nedeniyle de milli gelirden zarara uğramıştır. Deprem milli gelir ve sermaye birikimi üzerinde 9-13 milyar dolar arasında etkisi olması beklenmektedir.<sup>187</sup> BM İnsani İşler Koordinasyon Bürosu (OCHA), BM Türkiye Ofisi tarafından yapılan açıklamada da depremin ortalama maliyeti 10 milyar dolar civarında denilmiştir.<sup>188</sup>

Depremün ülke büyümesine etkisi 1999 yılı için %-1, yıkılan ve hasara uğrayan konut, hizmet sektörü, işyeri ve sanayi tesislerinin onarım maliyeti 3.5 milyar dolardır.<sup>189</sup>

Depremden dolayı kamu kesimi hem deprem sonrası yapılacak işler için çok büyük maliyetler üstlenmiş, hem de deprem nedeni ile yapılan vergi ertelemeleri ve

---

<sup>186</sup>DPT Müsteşarlığı, Depremün Ekonomik ve Sosyal Etkileri, 1999,s.11.

<sup>187</sup> DPT, a.g.e.s.12

<sup>188</sup> On Milyar Dolarlık Sarsıntı, Finans Dünyası Dergisi, Eylül 1999, s.27.

<sup>189</sup> Orhan MORGİL, Marmara Depremünün Ekonomik Bilançosu ve Etkileri, İşveren Dergisi, Cilt:XXXVII, S.12, Eylül-1999, s.9.

vergi kayıpları yüzünden kamu finansmanı olumsuz etkilenmiştir. Bu açıdan bakıldığında depremin kamu finansmanı üzerindeki yükü 6.2.milyar dolar olacaktır. Bunun 3.5 milyarlık bölümü konut onarımı ve yenilerinin yapımı içindir.<sup>190</sup>

Depremden hemen sonra yapılan çalışmalarda bu kamu finansman ihtiyacının 2.5 milyar doları dış kaynaklardan, kalan 3.7 milyar doları ise yaratılacak iç kaynaklardan (borçlanma, ek vergiler, bedelli askerlik vb.) karşılanması öngörülmüştür.<sup>191</sup>

Deprem sonrasında bazı makroekonomik ve mali göstergelerde şu tahminler yapılmıştır:

- Büyüme; 1999 için %-1, 2000 için %1.5,
- Enflasyon 1999 ve 2000 yıllarında olumsuz etkisini hissettirecektir,
- Dış ticaret dengesi ve turizm gelirleri olumsuz etkilenecektir. (Bu konuya bir örnek olarak; 18.Ağustos-18.Eylül arası Yalova ekonomisinin turizm kaybı 40 trilyon liradır. Depremin ilk günü tüm turistik işletmeler boşalmıştır.<sup>192</sup>
- Vergi kaybı ve ek bütçe harcaması dikkate alındığında 1999 yılında bütçe açığının GSMH'nin %1'i kadar artması beklenmektedir.
- Mali piyasalar açısından bakınca depremden sonraki ilk haftada Merkez Bankası döviz rezervleri 1.3 milyar dolar gerilemiştir. Depremden hemen ardından ikinci el bono piyasasında faiz oranları 20 puan kadar artmıştır. Depremden zarar görenlerin kamu bankalarına olan borçları 3 yıl ertelenirken, düşük faizli işletme ve yatırım kredisi açılması kararlaştırılmıştır.<sup>193</sup>

Kamunun depremde büyük hasar gören enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinin altyapı onarımı için ihtiyacı olan mali kaynak 600 milyon dolar olmuştur. Depremde bölgedeki imalat sektörünün toplam katma değer kaybı 700 milyon dolar seviyesinde olmuş, Türkiye imalat sanayisinin büyüme hızı 1.6 puan

<sup>190</sup> Alpaslan ÖZERDEM and Sultan BARAKAT, After the Marmara Earthquake, Lessons For Avoiding Short Cuts to Disasters, Third World Quarterly, 2000, Vol.21, p.426.

<sup>191</sup> DPT, a.g.e., s.13.

<sup>192</sup> Kasım ESEN, Yalova Ekonomisinin Deprem Sonrası Durumu, Türk İdareciler Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Mart 2000, S426, s.56.

<sup>193</sup> Alpaslan Özerten and Sultan Barakat, etc. s.3-4, DPT,a.g.e, s.2-3-4.



azalmıştır. Tarım kesiminde çok önemli kayıplar olmasa da çiftçilerin konut, hayvan, makine, araç kayıpları için borç erteleme tedbirleri alınmış ve yeni finansman desteği sağlanmıştır.<sup>194</sup>

Eğitim alanında yıkılan ve hasar gören okullar için 20 trilyon, sağlık tesisleri için 23 trilyon,<sup>195</sup> çevresel faaliyetler, Devlet Su İşleri, Orman Genel Müdürlüğü gibi bölge kuruluşları için yine trilyonlarca lira mali kaynak ihtiyacı oluşmuştur. Küçük ve Organize sanayi sitelerinde büyük kayıplar oluşmuştur. Çok önemli bir konu olarak depremin neden olduğu işgücü kaybı da çok önemli düzeydedir.

Sadece bazı önemli verilerini belirterek mali boyutlarını göstermeye çalıştığımız deprem bölge ve ülke için çok önemli bir yıkım olmuştur. Bunun temel nedenlerinden belki de en önemlisi ülkemizde afet yönetiminin afet sonrası can kurtarıp, kayıpları telafi etmek olarak algılanması, bu yüzden zamanında mali boyutuyla beraber gerekli tedbirlerin alınmamasıdır. Şimdi bu yıkım sonrası mali işleyiş ele alınacaktır.

### 3.3.2. DEPREM SONRASI MALİ İŞLEYİŞ

Hazırlıksız olarak yakalanılan ve mali gücümüzü çok çok zorlayan depremin arkasından devletimiz, burada kullanabileceği tüm kaynaklarını seferber ederken, yurt içi ve dışından yeni kaynaklar yaratma çabasına da girmiştir. Afetlerden sonra kullandığımız ve ileride açıklanacak olan klasik kaynaklarımız afet fonu, sivil savunma fonu, mahalli idare kaynakları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Kızılay, yönlendirilebilen tüm bütçe kaynakları yanı sıra, ek bütçe, ek vergiler, hibe ve kredilerden oluşan dış mali yardımlar, bedelli askerlik, yardım kampanyaları gibi olağanüstü nitelik taşıyan ve depremde sonra ihdas edilen kaynaklar da kullanılmıştır. Bu bölümde özellikle son sayılan kaynakları da kapsayacak şekilde organize edilen mali akış ve işleyişe değinilecektir.

Öncelikle belli bir fikirle yola çıkmak için depremden sonra yapılan devlet harcamalarının tümüne tablo olarak bakalım:

---

<sup>194</sup> DPT, a.g.e., s.5.

<sup>195</sup> Recep ÖNAL, Marmara Depremi ve Türkiye Ekonomisi, İşveren Dergisi, S.12, Eylül 1999, s.3.

**Tablo 7:** Deprem Sonrası Devlet Harcamalarının Dağılımı

<b>HARCAMALAR</b>	<b>US \$</b>
Konsolide Bütçe	3.326.000.000
Dış Kaynak	3.772.000.000
KİT ve Diğer Özel Bütçeli Kurumların Harcamaları	197.000.000
Sigorta	20.000.000
Afet Fonu	1.434.000.000
<b>TOPLAM</b>	<b>8.749.000.000</b>

Kaynak: OECD ve T.C. Maliye Bakanlığı

Görüldüğü gibi, temel mali kaynakların verildiği tablodaki sigorta kaleminin en düşük ve toplamda çok küçük bir kalem olması bile afete özellikle mali yönden ne kadar hazırlıksız olduğumuzu gösterir. Bu yüzden depremin hemen akabinde organize olma ihtiyacı hissedilerek, hem mali kaynak bulma, hem bunları harcama, hem de denetleme anlamında yeni yollara başvurulmuş, yeni uygulamalar başlatılmıştır.

Öncelikle hükümetin bu olağanüstü durumla rahat mücadele edebilmesi ve hızlı hareket edebilmesi için meclisten bu konuda 4452 sayılı Kanunla, Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi alınmıştır. Bu yetkinin akabinde 576 sayılı “Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK” çıkartılmıştır.

Bu KHK’nın 1. maddesinin 1. fıkrasına göre;

“17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem için toplanan iç ve dış yardımlar T.C. Ziraat Bankası’nda açılacak merkezi bir hesaba kaydedilir ve Kriz Koordinasyon Kurulu kararı ile öncelikle depremden zarar görenlerin iâşe, giyinme, barınma, çadır ve diğer her türlü gereksinmelerinin karşılanması için bu işlemlerle görevli bulunan veya görevlendirilecek kuruluşlara, geçici ve daimi iskan amacıyla konut yapımında kullanılmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ve Afetler Fonu’na aktarılır”

Yurtiçi ve yurtdışında açılan yardım hesaplarında biriken paralar, her Cuma günü akşamı itibari ile Ziraat Bankası Merkez Şubesi’nde açılan ana hesaba aktarılmakta ve bu hesaba aktarılan paralara en yüksek faiz oranları uygulanmaktadır. Toplanan bu paralar Başbakan, Başbakan Yardımcıları, icracı tüm

bakanlar ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinden oluşan Kriz Koordinasyon Kurulu Kararı ile;

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,
- Afetler Fonu,
- Afet Bölge Koordinatörlüğü hesaplarına serbest bırakılmaktadır.<sup>196</sup>

Önemli bir özellikte yukarıda aktarılan 1. fıkraya göre yapılan harcamaların 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tabi olmamasıdır. Ancak bu hesaplardan yapılan harcamalar Başbakanlık Müfettişi, Maliye Müfettişi ve Bankalar Yeminli Murakıbindan oluşan üç kişilik komisyonca denetlenecek, gerektiğinde bu heyete Mülkiye Müfettişi ve Banka Müfettişleri dahil edilecektir. Denetlemelerle ilgili raporlar düzenli olarak 3 ayda bir resmi gazetede yayımlanacaktır.<sup>197</sup> Tek merkezi hesap uygulaması mali kontrol ve toplumsal güven açısından alınmış belki de en güzel tedbirdir.

Yine yurt içi veya dışındaki kuruluşlar ile, her türlü dernek, vakıf ve diğer gerçek ve tüzel kişilerce yapılan şartlı bağışlar Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin izni ile belirlenen amaca tahsis edilebilir. Bunun dışındaki nakdi yardımlar Ziraat Bankası'ndaki merkezi hesaba yatırılacak, aynı yardımlar ise Kızılay'a verilecektir.<sup>198</sup>

Temel noktaları bu şekilde özetlenebilecek olan işleyiş sonucunda, Merkezi Hesap'ta oluşan miktarlar ve belli kampanya sonuçlarına göz atmakta fayda vardır;

Şartlı bağış hesapları da dahil olmak üzere yurtiçi ve dışında açılan hesap sayısı **2958** olmuştur. Hesapların sonuçlarının alındığı 01.Ekim.2001 tarihi itibari ile Merkezi Hesaptaki son durum şöyledir;<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Resmi Gazete, 1.Temmuz. 2000, S.24152, s.113.

<sup>197</sup> Resmi Gazete, 20.Ocak 2002, S.24646, s.3.

<sup>198</sup> Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

<sup>199</sup> Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.21.

**Tablo 8:** 01.10.2001 İtibari ile Merkezi Hesap Durumu

BİRİKEN TUTAR	159.873.816.838.503
NEMASI	1.791.826.159.109
<b>TOPLAM</b>	<b>161.665.642.997.612</b>

Hesabın bakiyesi ise aktarılan 156.520.374.271.752.TL. geriye kalan tablodaki nema miktarı ve ayrıca 3.191.188.904.337 TL'dir ki bunun daha sonraki dönemde harcadığını biliyoruz. Bu tarihte henüz kapatılmamış çok küçük miktarlarda bakiyesi olan altı hesap kalmıştır. Yukarıdaki tutarlarda döviz cinsi yardımların Türk Lirasına çevrilmiş toplamları dahildir.

Değişik nitelikleriyle önemli bulduğumuz bazı kampanyalardan örnek verecek olursak; Büyük ilgi gören TRT kampanyası sona erdiği 19.10.1999 tarihi itibarıyla 12.607.591.161.397 TL., 5.806.399 USD, 23.339.696 DEM rakamlarına ulaşmıştır.<sup>200</sup> Türk medyası tarafından düzenlenen kampanya ise 30.09.1999 tarihinde sona ermiş ve merkezi hesaba, 842.233.821.450TL, 2.252.887 USD ve 412.144 DEM aktarılmıştır.<sup>201</sup> Diyanet İşleri Başkanlığı kampanyası sonucunda da 1.714.131.153.220 TL., 822.464 USD, 5.856.640 DEM ve 610.733 NLG toplanmıştır.<sup>202</sup> Genelkurmay Başkanlığı'nca toplanan yardımlarda ise 1.335.475.729.620 TL., 54.952 USD, 34.945 DEM toplanmıştır.<sup>203</sup>

Kızılay'ın düzenlediği kampanyada da 2.213.234.411.937 TL., 1.922.711 USD, 406.625 DEM toplanmış olup bu veriler bize toplumun hassasiyetleri, mali yapılanmada medya, sivil toplum kuruluşları ve toplumun nabzını tutabilecek hassasiyette ki kurumların önemini göstermektedir.

Mali açıdan en önemli kaynaklardan birisi de yurtdışından sağlanan kredi ve hibeler olmuştur. Ülkemiz deprem sonrası çeşitli ülke ve uluslar arası kuruluşlardan yaklaşık 3.5 milyar dolar tutarında kredi temin etmiştir. Bu krediler daha çok konut yapımı, ulaştırma, altyapı, okul, sağlık kuruluşu, su, kanalizasyon hizmetleri gibi

<sup>200</sup> Resmi Gazete, 11.Ocak.2000, S.23930, s.31.

<sup>201</sup> Resmi Gazete, 11.Ocak.2000, S.23930, s.31

<sup>202</sup> Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

<sup>203</sup> Resmi Gazete, 11.Ocak.2000, S.23930, s.31

konularda kullanılmıştır ki bir kısmı zaten bu konularda şartlı olarak verilmiş kredilerdir. Bu şekilde yaklaşık 75 dolayında çok önemli projeye mali kaynak temin edilmiştir. Bu kredilere genel bir tablo olarak bakarsak;<sup>204</sup>

**Tablo 9:** Adapazarı Depremi Sonrası Kullanılan Dış Krediler

Kaynak Kuruluş/ülke	Kredi Tutarı (USD olarak değeri)	Kullanım Alanları
Japonya	450.000.000	Emtia ve KOBİ kredisi
İspanya	60.000.000	Yıkım işleri ve İspanyol firmalarının projeleri için
Güney Kore	30.000.000	Küçükçekmece Hastanesi
Belçika	3.393.415	Okul İnşaatı
IMF	500.000.000	Bütçe Finansmanı
Dünya Bankası	755.000.000	Acil Yapılandırma
Dünya Bankası	262.300.000	Projeleri
Körfez İşbirliği Konseyi	400.000.000	Hazır projelerden destek
İslam Kalkınma Bankası	300.000.000	Yol, Su, Hastane, Altyapı
Avrupa Kalkınma Bankası	253.000.000	Okul, Hastane
Avrupa Yatırım Bankası	540.000.000	Kalıcı Konut Projeleri
		Yol, su, konut, demiryolu, işletme kredileri, altyapı

Kaynak: Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.8.

Bu krediler yanı sıra, Avrupa Topluluğu'nun 37, Almanya'nın 12 milyon dolar hibe yardımı olmuştur.<sup>205</sup>

Böylesine acil ve büyük mali külfeti olan deprem afetinden sonra düşünülmüş bir mali kaynak ta **“Bedelli Askerlik”** uygulaması olmuş, bunun sonucunda 105.000 kişinin bu uygulamadan yararlanarak 1.330 milyon dolarlık bir gelir tahmin edilse de,<sup>206</sup> bu rakam 71437 kişi ve 1.730 milyon mark sınırında kalmıştır. Bu rakam 7.8.2000 tarihli resmi döviz kuruna göre 321.883.905 milyon TL. etmektedir ve dolar olarak beklentinin ancak 2/3'ü (900 milyon dolar) karşılanabilmiştir.<sup>207</sup>

Diğer üzerinde durulması gereken konu **“Ek Vergiler”**dir. Bu gibi durumlarda vergi düzenlemeleri hükümetler için ilk akla gelen, en etkili ve en kolay

<sup>204</sup> Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.8.

<sup>205</sup> Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

<sup>206</sup> DPT, a.g.e., s.29.

<sup>207</sup> [www.netbul.com](http://www.netbul.com) (yıkımın faturası), [www.maliye.gov.tr](http://www.maliye.gov.tr)

uygulanan maliye politikalarıdır. Deprem sonrasında da bu en yoğun şekilde uygulanmış, hatta depremle ilgili her uygulama sonlansa da vergilerin bir kısmı kalıcı hale gelmiştir. Deprem sonrası sağlanan en önemli mali kaynaklardan olan bu vergi düzenlemelerine de ana hatlarıyla bakmak gerekir:

Deprem sonrası vergi düzenlemeleri için bir kanun yapma gereği hissedilmiş ve 26.11.1999 tarihinde, 4481 sayılı “17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Deprem’in “17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Deprem’in Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmiş, aynı tarihli ve 23888 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Bu Kanun gereğince toplanan vergilerin yıllar itibarı ile dağılımı ve genel bütçe vergi gelirlerine oranları bize gerekli bilgileri verecektir.<sup>208</sup>

**Tablo 10:** 1999-2003 Konsolide Bütçeleri Deprem Vergileri Gerçekleşmeleri (Bedelli Askerlik ve Özel Gelirler Dahil) ; (milyar TL)

Gelir Türleri	1999	2000	2001	2002	2003	Toplam
Ek Gelir V.	21.370	95.619	6.429	6.188	4.445	134.051
Faiz Gelirleri	5	1.640.655	382.209	41.372	399	2.064.640
Ek Kurumlar V.	29.952	197.278	3.908	2.445	2.088	235.671
Ek MT V.	41.497	67.829	5.801	3.263	16.143	134.533
Ek Emlak V.	2	64.549	6.733	5.077	4.888	81.249
Özel İletişim V.	5	415.872	592.072	852.250	1.048.050	2.908.249
Özel İşlem V.	7.964	212.863	320.280	512.674	663.562	1.717.343
Rek.Krm.,RTUK,SPK	-	281.000	231.000	668.000	690.655	1.870.655
Bed. Ask.Özel Geliri	-	282.283	-	10	-	292.283
TOPLAM	100.795	3.257.948	1.548.432	2.101.269	2.430.230	9.438.674

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. verilerinden derlenmiştir. (www.muhasabat.gov.tr)

<sup>208</sup> [www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3.asp](http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3.asp)

**Tablo 11:** Deprem Vergilerinin Yıllar İtibarı ile Genel Bütçe Gelirlerine Oranı (Bedelli Askerlik ve Özel Gelirler Dahil),<sup>209</sup>

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri	Deprem Vergi Gelirleri	Oran (%)
1999	18.657.677	100.795	0.54
2000	33.040.903	3.257.948	9.86
2001	50.890.481	1.548.432	3.04
2002	74.603.699	2.101.269	2.81
2003	98.558.733	2.430.230	2.46

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md.verilerinden derlenmiştir. (www.muhasabat.gov.tr)

Görüldüğü gibi 4481 sayılı Kanun’la çok önemli vergi düzenlemeleri yapılmış ve önemli gelirler sağlanmıştır. Ancak uygulamada iyi bir afet mali yönetimi sistemimizin de olmaması etkisiyle bu vergiler ve harcamaları, başta “kamu açıkları kapatıldı” eleştirisi olmak üzere birçok eleştiriye uğramıştır (afetlerde mali sömürü adıyla ilerde bu konu işlenecektir), neticede Özel İletişim Vergisi kalıcı hale dönüşmüştür.

Depremin büyüklüğü ve etkilediği coğrafya açısından gerekli görülerek ihdas edilen yeni bir oluşumda “**Afet Bölge Koordinatörlüğü (ABK)**”dür. Mali işleyişteki etkinliği nedeniyle konuya kısaca değinmekte yarar vardır; ABK bir koordinatör vali, beş yardımcısı ve il koordinatörleri şeklinde yönetim organı oluşturulmuş, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Yalova illerini kapsamıştır. Birim Koordinatör Vali’ye, il valilerinin kullanabildiği tüm yetkilerle birlikte önemli yetkiler verilmiş (örneğin geçici işçi çalıştırmak gibi) olarak, 2 yıllık süre için 576 sayılı KHK’ya dayanarak kurulmuştur.

ABK mali açıdan Başbakanlıkça gönderilen ödenekleri kullanmış, bunların kendi kullanımları yanı sıra illere tahsisatlarını da yapmıştır. 31.05.2000 tarihine kadar tahsis edilen ödenekler şöyledir;<sup>210</sup>

- Sivil Savunma Fonu’ndan; 1.276.860 milyon,
- Afet Fonu’ndan;29.150.000 milyon,
- Acil Destek Fonu’ndan;3.540.000 milyon,

<sup>209</sup> [www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3.asp](http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3.asp)

<sup>210</sup> Resmi Gazete, 2.Aralık.2002, S.24954, s.35.

- Enkaz Kaldırma Fonu'ndan ise;3.415.038 milyon TL. olarak toplam;37.381.898 milyon TL'dir

ABK kurulu bulduğu süre zarfında önemli görevler yerine getirmiş, özellikle başlarda yaşanan yoğun koordine sorununun aşılmasında çok faydalı olmuştur. Ancak mali açıdan tüm iyi niyetli çalışmalara rağmen, yine mali yönetim eksiklikleri nedeniyle eleştirilere uğramıştır. Bunlardan bazıları;

- Özellikle geçici işçiler anlamında önce çok faydalı olan yapı daha sonraları istihdam kapısı gibi görülerek ve biraz da sosyal nedenlerle istismara uğramış, bu da mali külfeti artması,
- ABK'nın 576 sayılı KHK'ya göre verilen görevleri ile bina, tesis, araç-gereç için ihtiyaç duyacağı mali kaynak Başbakanlıkça karşılanır denmesine rağmen, bu konularda harcamalar yapılması,
- Döşeme, demirbaş, bilgisayar, cep telefonu alım ve kullanımlarında amaca uymayan giderler yapılması, (bunlara İçişleri Bakanlığı Kriz Masası için 1.270 milyon TL'ye fotokopi makinesi alımı ve Mayıs ayı sonu itibariyle 92 milyar TL'lik telefon kullanım ücretleri örnek gösterilebilir) şeklinde sıralayabiliriz.

### 3.3.3. AFET YÖNETİMİNDE KULLANILAN MALİ KAYNAKLAR

17 Ağustos Depremi yukarıda anlatılan yeni yapılanmalar ve kaynaklarla mali açıdan çözümlenmeye çalışılmıştır. Afetin büyüklüğü, getirdiği mali külfetler sonucu olağanüstü ek kaynaklara başvurulması gayet normaldir. Ancak, klasik olarak normal afetler sonrası kullanageldiğimiz mali kaynaklarımızı da incelemek gerekir.

#### 3.3.3.1. AFET FONU

Afet Fonu, 7269-1051 sayılı Kanununun 33. maddesinde kurulması gereği işaret edilen Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki fondur. Bu fonla, ulusal bütçe kaynaklarından yapılan harcamalarla ilgili kısıtlamalardan nispeten bağımsız olarak, afet yönetimi çalışmalarından sorumlu kurum ve kuruluşların ihtiyaç duyduğu finansman desteğinin sağlanması amaçlanmıştır.<sup>211</sup>

<sup>211</sup>Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Destek Dökümanı, Resmi Gazete, 20.Mart.1997, S.22939, s.6.



Bu fonla afet olayları karşısında hızlı, etkin önlemler alabilmek, birden çok yıl içeren yapım işlerinde esnekliği sağlayabilmek, doğal afet olasılığı bulunan yörelerde önleyici önlemler alabilmek için gerekli kaynağı sağlayabilmek amaçlanmıştır.<sup>212</sup>

Afetlerle ilgili işlerden temel sorumlu olan kurum olarak Afet İşleri Genel Müdürlüğünün en temel mali kaynağı, kaldırılana dek bu fon olmuştur. Yapılan istatistiklere göre afetler dolayısıyla yılda ortalama 10.000 konutun yapım ya da onarımı gereken ülkemizde mali boyutun büyüklüğü ortadadır. Sadece geçmiş yıllardan kalan devletin vatandaşa olan konut borcu 32.000 civarındadır.<sup>213</sup> Bunlar arasında 1966 Varto Depremi'nden kalan hak sahibi vatandaşlar dahi bulunmaktadır.<sup>214</sup>

Fonla ilgili ayrıntılı düzenlemeler çıkartılan bir yönetmelikle belirlenmiştir.<sup>215</sup> Harcamalar, giderler, personel çalıştırılması gibi her türlü iş ve işlemler bu yönetmelikte düzenlenmiştir. Daha sonraki yıllarda da afetlerle ilgili olarak çıkartılan değişik mevzuatlarda toplanacak bağış ve yardımların afetler fonu'na, aynı yardımlar ise Kızılay'a verilir anlayışı devam etmiştir. Aslında bu afetler konusunda tüm dünyada temel kaynaklardan birisi olan ayrı ve bağımsız mali kaynak ihtiyacını teyid etmektedir. Zaten 1970'li yıllarda ciddi miktarda gelir kaynakları olan fonla, özellikle afet yaralarının sarılması anlamında güzel hizmetler yapılmıştır.

Oysa, ülkemizde uygulanan ekonomik politikalar neticesinde, Afetler Fonu diğer fonlarla birlikte 1992 yılından itibaren genel bütçe içerisine alınmış ve ilgili genel müdürlükle beraber fon kaynaklı yürütülen faaliyetler için mali kaynak olarak burası gösterilmiştir. Ancak, o tarihten bu güne bütçeden ayrılan ödeneklerin

---

<sup>212</sup> Abdullah YILMAZ, Afet Yönetimi, Pegem A Yayıncılık, s.93.

<sup>213</sup> Depremlerle İlgili Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, 23.12.1999, Esas No:10/66-70, s.21.

<sup>214</sup> Emre AKDAĞ, a.g.e., s.74.

<sup>215</sup> Afetler Fonunun Harcama Usullerine Dair Yönetmelik, Resmi Gazete, 12.06.1970, S.13517

yetersizliği, hizmetlerin istenildiği gibi yürütülmesine imkan tanımamıştır.<sup>216</sup> Btçeden gelen pay personel giderleri ve cari harcamalarla sınırlı kalmıştır.

Varolduğu dönemde de büyük afetler ve afet öncesi çalışmalar için yeterli olmamakla beraber, özellikle küçük ve orta ölçekli afetlerde başvurulan temel ve ilk mali kaynak olan fonun kaldırılmasının acısı her afet sonrası yaşandığı gibi, dünya uygulamalarında eşdeğerleri afet öncesi hazırlıklarda kullanılan fon bu anlamda da büyük eksiklik doğurmuştur. Oysa ki afetler olduklarında sıcak ve harcama kolaylığı olan hazır kaynaklar ister. Ama asıl önemlisi ileride üzerinde durulacak olan, fonun afet öncesi hazırlıklarda olması gereken etkisidir.

### 3.3.3.2.SİVİL SAVUNMA FONU

Sivil savunma hizmetlerine mali kaynak sağlamak için oluşturulmuş bir fondur. Sivil savunma ülkemizde afetlerle ilgili boyutu da dahil, kapsadığı tüm görev ve sorumluluk alanları itibari ile yeterince anlaşılamamış ve ihmal edilmiş konulardan birisidir. İşte bu görevlerin ifası için, İçişleri Bakanlığı'nın kontrol ve sorumluluğunda sivil savunma fonu, 7126 sayılı "Sivil Müdafaa Kanunu" nun 36.maddesine dayanarak oluşturulmuştur.

Fon temel anlamda, ilgili kanunun değişik 37. maddesinin a, b, c, , d fıkralarında belirtildiği üzere devlet ve katma btçeli yönetimlerin btçeleriyle çeşitli kurum ve kuruluşların btçelerinden veya bilançolarındaki safi karlardan belirli oranlarda ayrılan ödeneklerden oluşması öngörülmüştür.

Fonla ilgili detaylı düzenlemeler, yönetim ve harcama Şekilleri "Sivil Savunma Fonu Tüzüğü" ile düzenlenmiştir. Mali işleyişle ilgili konularda sorumluluk İçişleri Bakanlığı'ndadır. Fondan taşrada yapılacak harcamalarla ilgili illerde vali, ilçelerde kaymakam başkanlığında "Sivil Savunma Fonu İdare Komisyonları" kurulmuştur. İhtiyaca göre kaymakamlar valiye, valiler ise İçişleri Bakanlığına taleplerini iletir, Bakanlık uygun görülenleri btçeye koyar.

Fon ilk yıllarında hem araç-gereç alımında, hem de teşkilat yapılandırılmasında oldukça etkin rol oynamış, bunun yanı sıra afetlerde ilk

---

<sup>216</sup> Depremlerle İlgili Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, 23.12.1999, Esas No:10/66-70, s.21.

başvurulan kaynaklardan olmuştur. Ancak afet fonunda olduğu gibi ekonomik politikalar çerçevesinde bu fonda genel bütçe içine dahil edilerek etkisizleştirilmiştir. Sivil Savunma Teşkilatı'nın mali ihtiyaçları için gereken kaynağın İçişleri Bakanlığı bütçesi içerisinde ilgili tertiplere konması öngörülse de burada da personel giderleri ve cari harcamalar ancak karşılanır olmuştur.

### **3.3.3.3. SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU (SYDTF)**

1986 yılında 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” ile SYDT Vakfı ve ona bağlı olarak ta SYDTF kurulmuştur. Vakıf 2004 yılında SYD Genel Müdürlüğü olmuştur. Temel amacı fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım etmek olan SYDGM illerde vali, ilçelerde kaymakamların başkanlığında ilgili daire amirleri, halktan üyeler ve bazı seçilmişlerden oluşan “mütevelli heyeti” ile ihtiyaç sahiplerine ulaşmaktadır.

Fondan hem günlük ve acil nitelikli gıda, yakacak, sağlık gibi yardımlar, hem de uzun vadeli ve istihdama dönük iş kurma, büyük-küçükbaş hayvan dağıtımı, ağaç fidanı dağıtımı, şartlı nakit transferleri gibi yardımlar yapılmaktadır.

Fonun asıl görev alanı içinde afet yardımları bulunmamaktadır. Ancak 4123 sayılı Kanunun 4. maddesine göre, tabii afet nedeni ile hayatını kaybeden yurttaşların birinci derece yakınlarına ve sakat kalanlara Başbakanlıkça uygun görülen fondan yardım yapılması ve yine 95/7750 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturdukları Konutları ve Kullandıkları İşyerleri Hasar Görenlere Yardım Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı” gereği SYDTF kaynakları afetlerde hazır ve sıcak para olarak ilk akla gelen yerdir. Marmara Depremi'nden sonra da 99/13484 sayılı BKK ile SYDTF'ndan yapılacak yardımlar tespit edilmiştir<sup>217</sup>

Bu hukuki dayanaklar sonucunda her afet sonrası bahsedilen konularda ilk mali destek SYDTF'ndan sağlanır hale gelmiştir. Öyleki afet haberlerini veren yazılı ve görsel medya haberin hemen peşinden bölgeye Başbakanlıkça SYDTF kaynaklarında şu kadar yardım gönderildi bilgisini de geçer olmuştur.

---

<sup>217</sup> Resmi Gazete, 28.Ekim.1999, 23860, s.56.

Fonun temel gelirleri olarak; bütçeye konan ödeneklerle, vergi payları ve trafik cezalarıdır. Yukarıda anlatılan fonlardan farklı olarak hala en aktif şekilde varlığını sürdüren fonun gelir kaynakları ve mali görünüşü şöyle tablolandırılabilir;<sup>218</sup>

**Tablo 12:** 2003-2004 Yılları SYDGM Gelir Kaynakları; (milyon TL)

<b>Fon Kaynakları</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Bütçe Ödeneği	230.000	379.620
Diğer Fonlardan Aktarımlar	5.033	5.633
Vergi Payları, Trafik Cezaları	569.015	758.000
RTÜK Gelirleri	4.274	7.333
Diğer Gelirler	18.261	8.081
<b>Toplam</b>	<b>826.583</b>	<b>1.158.667</b>

Kaynak:sydg.gov.tr

Fonun en yüksek harcama kalemlerini, yerel vakıflara gönderilen periyodik paylar, sağlık destek programları, eğitim destek programları, proje destekleri, çeşitli sosyal yardımlar (bu kalemin en büyük payını afet yardımları oluşturur) oluşturur. Doğal afetler nedeni ile son 2 yılda yapılan yardımlar;

- 2003 yılında, 2505 kişiye, 0.76 milyon YTL. (760 milyar TL.)
- 2004 yılında, 820 kişiye, 0,43 milyon YTL. (430 milyar TL.) dir.<sup>219</sup>

Fon imkanları 17 Ağustos Depremi sonrasında da ciddi miktarda kullanılmış olup;

- Ölenler için, 10.5 trilyon,
- Sakatlar için, 3.2 trilyon,
- Konutu yıkılanlar için, 34.9 trilyon,
- Konutu orta ve az hasarlı olanlar için ise 12.2 trilyon TL olarak, toplam 60.8 trilyon TL. yardım yapılması öngörülmüştür. Bu rakamların o günkü değerle ne kadar büyük olduğu ortadadır. Örneğin ölen için 700 milyon, yıkılan konut için 525 milyon TL. yardım belirlenmiştir.<sup>220</sup>

Bunun haricinde depremden hemen sonra deprem bölgesi dışındaki birçok il ve ilçe SYDTV'ları toplanarak müteveli heyet kararı ile kaynaklarının büyük

<sup>218</sup> www.sydg.gov.tr

<sup>219</sup> www.sydg.gov.tr

<sup>220</sup> DPT, a.g.e., s.24.

kısmını deprem bölgesine aktarmış ve deprem bölgesinden Türkiye'nin her yanına giden depremzedeler için kullanmışlardır

Görüldüğü gibi şu an için afetlerde en hızlı ve hazır mali kaynak SYDGM kaynakları olarak görülmekte ve Yasası'nda afetlere yardım öngörülmesi de bunun bir eksiklik olduğu değerlendirilmekte, uygulamada da bu durum müşahade edilerek bulunan çözüm yolu uygun görülmektedir. SYDGM afetlerde ilk yardım yeri olma görevini sürdürmelidir, bu hem kuruluş amacı, hem de kamu vicdanının rahatlığı için gereklidir.

### 3.3.3.4. TÜRK KIZILAY DERNEĞİ

Kızılay Derneği, ülkemizde devlete ait olmayan en büyük kuruluştur. Derneğin afet yardım çalışmalarında önemli rolleri vardır ve hükümetin acil yönetim sistemi içinde yer almaktadır. 1999 yılında yardımlar için verilen iç destek toplam 541.630.369.000 TL idi ve bunun 6.165.000.000 TL si afet yardımında kullanılmıştır.<sup>221</sup> Yardım toplama faaliyetlerinde uzun yıllardır uygulanan temel sistemde de, maddi yardımların Afet Fonu'na, aynı yardımların Kızılay'a gönderildiği görülmektedir.

81 il ve 568 ilçede faaliyet gösteren toplam 648 şubesi mevcut olan Kızılay'ın afetlerdeki önemli yeri ve konumuz açısından mali yapı ve işleyişini, Marmara Depremi de dikkate alarak incelemekte fayda vardır.

Kızılay'ın gelir kaynakları; Muhtelif kişi ve kuruluşlar tarafından mal ve para şeklindeki tüm bağış gelirleri, Mallarının satış ve kiralanması ile paralarının faizlerinden elde edilen gelirler, KDV Kanununun 60. maddesi gereği ek vergilerden Maliye Bakanlığı'nca Kızılay'a aktardıklarından elde edilen gelirler, Türk Hava Kurumu tarafından toplanılan kurban derisi gelirlerinden aktarılan pay gelirleri, kan bağışları ve diğer ticari ürünlerin satışından elde edilen gelirler, iştirak kar payları, Türkiye Jokey Kulübü at yarışı kusuraat gelirleri, Derneğin sağlık tesislerinden elde edilen gelirlerdir. Ayrıca bu gelirler kadar önemli olan bir kaynaktaki, Kızılay'ın gelirlerinin her türlü vergi, resim, harç, hisse ve fonlardan muaf olmasıdır.

---

<sup>221</sup> İstanbul Afet Önleme/Azaltma Temel Planı Çalışması, İBB, Son Rapor, Cilt 4, 2001, s.3/54.

1998 yılında devlet vergi gelirlerinden Kızılay'a (1\$=250.000 TL ortalama kabul edildiğinde) 13 milyon dolar kaynak aktarılmıştır. Bu toplama Kızılay'ın tüm işlemlerine sağlanan vergi muafiyetleri de eklendiğinde, çok büyük rakamlara ulaşan kamu kaynaklarının Kızılay'a doğrudan ya da dolaylı olarak transfer edildiği anlaşılmaktadır.<sup>222</sup>

Ayrıca Kızılay'ın 20.11.1999 tarihi itibari ile 3267 adet gayrimenkulu bulunmaktadır. Bunun 225 adedi Genel Merkezce, geriye kalanın ise genel merkezden izin almak kaydıyla şubelerce kiraya vererek ya da satarak değerlendirilmektedir.

Böylesine güce sahip bir kuruluşu yaşadığımız en büyük afetlerden birisi olan Marmara depreminin ışığında değerlendirelim;

Kızılay'ın (296 şubesi hariç) Marmara Depremi öncesinde 16.08.1999 tarihindeki hazır değerlerinin (kasa, banka, çek, altın vs.) toplam tutarı 36.958.450.180.323 TL olduğu ve bunun toplam aktiflerin yarıdan fazlasını oluşturduğu, Marmara Depremi sonrasında 30.09.1999 tarihinde hazır değerlerinin parasal değerleri toplamının ise 37.785.869.724.103 TL olduğu ve yine bunun toplam aktiflerin yarıdan fazlasını oluşturduğu, Derneğin tüzüğünde bulunan temel amaç ve görevlerinden sayılan "Yurtiçi ve dışındaki meydana gelen her türlü afet ve felaketslere karşı üzerine düşen hizmetleri yerine getirmek" hükmü gereğince, afetlere karşı stoklarında yeterince malzeme bulundurması gerekirken, Depremde görüldüğü üzere yeterli stoku bulunmadığı gibi, deprem sonrası da stok çalışması yapması gerekirken nakit değerlerinin daha da arttığı görülmektedir.<sup>223</sup>

Kızılay'ın mali hesapları genel merkez, bağlı birimler ve şubeler olarak ayrı ayrı tutulmaktadır. Bu hem kontrolü ve denetimi, hem de planlama ve organizasyonu olumsuz etkilemektedir. Gerekli mevzuat değişikliği yapılarak, hesap ve kaynakların genel merkezce topluca görülebilecek ve denetlenebilecek hale getirilmesi gerekir. Derneğin çok ciddi miktarda gayrimenkul varlığı olmasına karşın, buradan sağlanan gelirlere bakılınca, bunların iyi değerlendirilmediği de anlaşılmaktadır. Kızılay'ın

<sup>222</sup> Rıza YILMAZ, Marmara Depremi ve Kızılay, Türk İdareciler Dergisi, Aralık 2000, S.429 s.89.

<sup>223</sup> Rıza YILMAZ, a.g.e., s.93.

personel alımı konusunda da kriterler net olmadığı için, yönetici kadroların yakınlarının çokça istihdam edildiği, bununla mali ve idari denetimi etkisizleştirdiği bir gerçektir.

Bu yapısından dolayı aslında çok önemli ve güçlü bir yardım kuruluşu olan Kızılay'ın son yıllarda çokça eleştirildiği görülmektedir. Televizyonlar da kavgalı Kızılay kongreleri (-ki derneğe üye kaydı sınırlı tutularak delegeler marifetiyle mevcut yönetimler kendilerini korumak istemektedirler), gazete ve dergilerde rahatsız edici iddialar bol bol yer almaktadır. Bu da ülkemizin en köklü ve halk gözündeki en sempatik kurumuna oldukça zarar vermektedir. Bu özellikle vatandaşlarca yapılan yardımlarda azalmaya sebep olmaktadır.

Her yıl devletten direkt olarak 15 milyon dolar civarında yardım alan ve bir o kadar da muafiyetler sayesinde devlet gelirini bünyesinde toplayan Kurum, yukarıda sayılan nedenlerden kaynaklanan bu olumsuz imajını biran önce değiştirecek tedbirleri almalı, yeniden yapılanmalı, bu arada mali işleyişini düzelterek, mali kaynaklarını tek bir hesapta toplamalı, karlı olmayan iştirak ve işletmelerini terk etmeli, gayrimenkullerini en karlı şekilde değerlendirmeli, para biriktirmek yerine yeterli ve planlı stok yapmak yolunu seçmeli, mali denetim unsurlarını aktif hale getirerek, kamuoyu önünde en şeffaf hale gelmelidir.

### **3.3.3.5. MAHALLİ İDARE KAYNAKLARI**

Anayasamıza göre mahalli idare yönetimleri İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerdir. Ancak gelişen ve değişen dünya konjonktürüne paralel olarak ülkemizde de belediyeler diğer mahalli idare birimlerinin önüne geçmiş, mali açıdan da çok güçlü tüzel kişilikler olmuştur. Öyle ki mali kaynaklarının kısıtlılığında bahsedilen belediyeler içinde bazı Büyükşehir belediyelerinin bütçeleri, bazı bakanlıkların bütçelerinden fazladır. Bu doğal gidiş içinde ülkemizde mahalli idareler ve özellikle de belediyeler hala hak ettikleri yerde olmayıp, mali tevzin diye nitelenen merkezi idare ve belediyeler arasındaki kaynak dağılımı meselesi olması gerektiği gibi değildir.<sup>224</sup> Tüm bunlara rağmen belediyelerin çok güçlü ve etkili birimler olduğu

---

<sup>224</sup> Kemal ÇEBER, Kamu Hizmetlerinde Girişim ve Mali Tevzin, SDÜ, Maliye Bölümü, Seminer Çalışması, 2004, s.16.

gerçektir (örneğin İstanbul Belediyesi itfaiye teşkilatının 2000 yılı bütçesi 20.1 trilyon TL'dir<sup>225</sup>). Afet yönetiminde de bu yapı göze çarpmaktadır.

Mahalli idareler düzeyinde afet yönetimini en genel anlatımla şu şekilde özetleyebiliriz; Vali ve kaymakamlar, atanmış hükümet memurları olarak il ve ilçelerde afet yönetiminin başlıcalarıdır. Afet olaylarında çok geniş yetkilerle donatılmışlardır, ihtiyaç hissettiklerinde her türlü resmi ve özel mala el koyabilir, insanlara çalışma zorunluluğu getirebilirler. Bu yapı içinde 7269 sayılı Kanuna göre, mahalli idare birimleri olarak belediyeler, başkanları, personelleri ve tüm güçleriyle, diğer ilgili birimler gibi, mülki amirlerin yönetim kadrosuna dahil olur ve onun yönlendirmesine göre görev alır.

Belediye başkanları mülki amirlerin başkanı olduğu il, ilçe Yardım Komitelerinde yer alırlar. Bu Komiteye bağlı hizmet grupları vardır ve belediyelerin yer aldığı hizmet grupları şunlardır; “Kurtarma ve Yıkıntıları Kaldırma Grubu”, “İlk yardım ve Sağlık Hizmetleri Grubu”, “Ön Hasar Tespit ve Geçici İskan Hizmetleri Grubu”, “Satın Alma, Kiralama, El Koyma ve Dağıtım Hizmetleri Grubu”, “Tarım Hizmetleri Grubu”.<sup>226</sup>

Gelişmiş ve afet yönetiminde ileri düzeye ulaşmış ülkelerde, “afetler yereldir” anlayışını temel alan yapı sonucu, mahalli idarelerin afet yönetiminde çok aktif olduğu görülür (ABD, Japonya, Kanada, Fransa). Hatta genelde mahalli, bölgesel ve ülkesel olmak üzere üç boyutlu bir yapının hakimiyetinde, afetin büyüklük ve etkisine göre genişleyen bir yönetim yapısı vardır. Bu mali yapı ve işleyişte de aynıdır. Önce belediye, sonra bölge, bunlar yetmediğinde de tüm ülke kaynakları harekete geçirilir. Bu çok uzun yıllar sonucu edinilen deneyimler sonucu oluşmuş bir işleyiştir. Afetler büyük oranda yereldir, dolayısıyla halka ve olaya en yakın olan ve orayı en iyi tanıyan da yerel idaredir. Afet yönetimimizin en eksik yönlerinden birisi de mahalli idareleri, özellikle de belediyeleri sisteme yeterince dahil edemememizdir.

Ancak 17 Ağustos Depremi bu yönden de bir dönüm noktası olmaktadır. Deprem sonrası çıkartılan hem yasalarda hem de KHK'larda belediyeleri ve özel

<sup>225</sup> İstanbul Afet Önleme/Azaltma Temel Planı Çalışması, İBB, Son Rapor, Cilt 4, 2001, s.3/68

<sup>226</sup> Emre AKDAĞ, a.g.e., s.66.



idareleri etkinleştirmeye dönük hükümler görülmektedir, halihazırda var olan benzer mevzuat tasarımlara ve genel gidiş te bu yöndedir. Örneğin; Depremden sonra çıkartılan 586 sayılı KHK ile, İl Özel İdareleri Kanunu'na eklenen ek 5. maddede, bu kurumlara çadırkent kurmaktan, mühendislik hizmeti satın almaya dek yetki ve sorumluluk verilmiş, ayrıca bütçelerine sivil savunma arama ve kurtarma ekipmanları için ödenek koyma zorunluluğu getirilmiştir.<sup>227</sup> 1580 sayılı Kanununun 15. maddesine de; mülki idare amirinin emriyle kendi görev alanı ya da diğer il, ilçe, belediye ve köylerde kurtarma faaliyetlerinde bulunmak ve afetzedelere yardımcı olmak görevleri eklenmiştir. Devam eden süreçte yerleşme ivmesi gücünü korumuş, hem İl Özel İdareleri Yasası, hem de Belediyeler Yasası değiştirilen konumuzla ilgili şu maddeler düzenlenmiştir;

-5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 69; “İl özel idaresi yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar” hükmünü getirmiş, Maddenin 2. fıkrası, bu konuda ilgili her düzeydeki kurumla, üniversitelerle, meslek kuruluşları ve mahalli idarelerle işbirliğinden bahsetmiş, 3. madde halkın eğitiminden, 4. madde ise il dışındaki afetlere yardımı düzenlemiştir.<sup>228</sup>

-5393 sayılı Belediye Kanunu, yukarıdaki Kanuna benzer bir düzenleme getirmiştir. madde 53; “İl özel idaresi yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar” demiştir. Takip eden fıkralarda 5302 sayılı Kanundaki gibi düzenlenerek, Maddenin 2. fıkrası, bu konuda ilgili her düzeydeki kurumla, üniversitelerle, meslek kuruluşları ve mahalli idarelerle işbirliğinden bahsetmiş, 3. madde halkın eğitiminden, 4. madde ise il dışındaki afetlere yardımı düzenlemiştir.<sup>229</sup>

Eksikliklerine karşın (örneğin ödenek zorunlu olmalı, afet haritaları yaptırma zorunluluğu getirilmeli idi vb.) olumlu bir düzenleme getirilmiş, bu Kanunlara

<sup>227</sup> Resmi Gazete, 27.12.1999, S.23919, s.12.

<sup>228</sup> Resmi Gazete, 04.03.2005, S.25745, s.14

<sup>229</sup> Resmi Gazete, 13.07.2005, S.25874, s.32.

dayanarak birçok belediye ve özel idare ihtiyaç duydukları afet materyallerini almıştır. Buna Isparta ve birçok ilde alınan, afet anında haberleşmede kesintiyi önleyecek uydu telefonları ve Burdur’da 2004 bütçesine konulan 110 milyarlık arama, kurtarma araç ve malzeme alımı örnek gösterilebilir.

Bunlara ek olarak yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nun 3. bölüm, 7. madde, h fıkrasındaki; “coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak” görevini modern bir düzenleme olarak belirtmek gerekir.

Artık mahalli idare birimlerinin afetlere mali olarak hazırlanabilmek için hukuki bir engelleri kalmamıştır. Ancak düzenlemeler zorunluluk olarak ele alınmadığı için, vali ya da belediye başkanı ile encümen ve meclis üyelerinin hassasiyeti uygulama da belirleyici olacaktır.

Bir afetin mahalli idareleri nasıl etkileyebileceğini göstermek açısından da Marmara Depremi iyi bir örnektir. Depremden hasar gören su ve kanalizasyon şebekelerinin yapım ve onarımları için İller Bankası’nın mali kaynak ihtiyacı 93 trilyon TL olmuş, vergi gelirleri kaybı nedeniyle mahalli idarelere gönderilecek paylarda yaklaşık 40 trilyon TL azalmıştır.<sup>230</sup> O günün rakamlarıyla bu mahalli idareler için çok büyük rakamdır.

Özellikle Sivil Savunma Fonu’nun genel bütçeye dahil edilmesinden sonra illerimizde sivil savunma müdürlüklerinin ödenekleri açısından sıkıntı yaşanmaktadır. Örneğin; Burdur İl Sivil Savunma Müdürlüğüne, genel bütçeden 2003 yılında 34.5 milyar, 2004 yılında 22 milyar, 2005 yılında yine 22 milyar TL ödenek gelmiş olup, bunlar personel, yakacak, haberleşme ve demirbaş kalemlerinden ibarettir. Cari giderler ve maaşlar karşılanmış ama bunun dışında bir mali destek ve hizmet düşünülmemiştir. Özel İdareden destek sağlanması açısından ise 2003 ve 2005 yıllarında bir rakam görülmemekte, 2004 yılında ise yukarıda belirtilen alımlar için konulan yaklaşık 110 milyar TL. yer almaktadır.

Burada gözden kaçmaması gereken bir husus Marmara depreminden sonra hemen hemen her ilde, hem valilik, hem de belediyeler bünyesinde afet ya da kriz merkezleri kurulması ve bunların koordinesiz bir şekilde o zamanki idarecilerin bakış

---

<sup>230</sup> DPT, a.g.e., s.24.

açısına göre organize edilmesidir. Hassasiyetler anlamında olumlu görülen bu durum, idari ve mali açıdan bir israf sonucu doğurmaktadır. Bu birimler mutlaka koordineli yapılmalı, aynı malzemelerin fazlasıyla alınmasıyla, mali kayıp doğurmamalıdır.

İyi bir mahalli örgütlenme ve aktif katılım çağdaş afet yönetiminin olmazsa olmaz şartlarından. Gelişmiş tüm afet yönetimi modellerinde de bu görülmekte, afet yönetimi mahalle düzeyinden başlatılmaktadır. Ülkemizde de buna benzer uygulamaların çoğalmasında memnuniyet vericidir. Kadıköy Belediyesi'nce başlatılan mahalle afet hazırlık kursları, Bursa da ki benzer uygulamalar, özellikle İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Dairesi'nin 760.000 dolar mali kaynakla desteklediği Kocaeli İli Mahalle Afet Destek Programı bu konuda örnek gösterilebilir.<sup>231</sup>

Afetlerle boğuşan ülkemiz mahalli idarelerin afetlerdeki rolü konusunda mutlaka eksikliklerini gidermeli, mahalli idarelere bu konuda mali destek sağlanması yanı sıra, onlara inisiyatif bırakmanın dışında afet hazırlıkları anlamında zorunluluklar (afet haritası hazırlama, araç alımı vs.) getirmelidir. Mahalli bütçelerde mutlaka zorunlu afet payları ve kalemleri olmalı, gerekiyorsa bunların sağlanması için emlak vergisi, ilan reklam vergisi, su ödeneği gibi mahalli gelirlere yüzdelik paylar eklenmelidir.

İleride işlenecek olan “afetlerde mali sömürü” konusunda da görüleceği gibi özellikle belediye bütçe paylarının afet nedeniyle suiistimal edilmesine son verilmeli, kamu vicdanını ve insanların yardım duygularını etkileyecek olumsuz davranışlardan kaçınmalıdır.

### 3.3.3.6. DIŞ KAYNAKLAR

Birçok kere tekrarladığımız gibi afetler, sayıları, nitelikleri ve etkileri her geçen gün artarak büyüyen, gittikçe daha çok mali sorunlar yaratan ve korkulan olaylar olmuştur. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, büyük hatta orta şiddetteki afetlerin etkilerinden uluslar arası yardım almadan kurtulmaları, bu mali yükün altından kalkmaları mümkün olmamaktadır. Yukarıda, Marmara Depremi anlatılırken, alınan dış yardımların ne kadar önemli olduğunu görmüştük. Mali açıdan vazgeçilemez olan uluslar arası kaynaklar, eğer iyi organize olunur, iyi bir

---

<sup>231</sup> Sivil Savunma Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran 2001, S.164, s.11.

planlama ve yönetimle istenir, edinilir ve kullanılırsa, gerçekten ucuz, rahatlatıcı ve miktar olarak çok ciddi kaynaklardır. Hem yabancı ülkeler, hem resmi, hem de sivil uluslar arası kuruluşlar iyi etüd edilip, doğru yol ve planla ulaşılsa, afetlerde en büyük mali destek ve çözüm olacaklardır. Ancak bu konuda da bilinmesi ve dikkat edilmesi gereken hususlar vardır.

Öncelikle başta bulunan ülkeler ve uluslar arası kuruluşlar, afete uğrayan ülkelerin kendi öz kaynaklarının yetersiz olduğu durumlarda yardımda bulunurlar. Yardım miktar ve şekilleri de felaketin türü ve boyutuna göre değişir. Bu konuda getirilebilecek en büyük eleştiri, bu kaynakların hala afet sonrası harekete geçmesi, bazı kalkınma ajansları gibi çok azının afet öncesi hazırlık çalışmalarına mali destek vermesidir.

Sermayeleri genellikle halka dayanan gönüllü kuruluşlar da, genelde kendilerine özel afet tipleriyle ilgilenirler, birebir çalışma şeklindeki, kısa süreli ve küçük çaplı projeleri tercih ederler. İşte afet yönetimini iyi planlamış bir hükümet bu noktada, insancıl çalışmaları bu kuruluşlara yöneltip, o kaynakları o işlerde kullanırken, kendi kaynaklarını, pahalı ve uzun süreli çalışmalarda değerlendirebilir. Yeniden yapılanma faaliyetlerinde ise, kalkınma ajansları, dış ülke ve uluslar arası güçlü kuruluşların kaynakları kullanılabilir.

Büyük devletler ise, afete hazırlık ve etki azaltma faaliyetleriyle daha çok ilgilenirler. Bu devletlerin, bu tip yardımlarını genellikle afetlerden sorumlu yardım ajansları idare eder. ABD’de Afet Dış Yardımlar Bürosu (The Office of US Foreign Disaster Assistance –OFDA-) buna örnek gösterilebilir.

Bir afet olduğunda yabancı ülkeler, devlete direkt ikili olarak yardım edebileceği gibi, BM ya da küresel veyahut bölgesel örgütler aracılığıyla da yardım edebilmektedir.

Birleşmiş Milletler afetler için en büyük yardım kaynaklarından. Afet önleme faaliyetlerine de etkin olarak katılırlar ve bu konuda en çok kullandıkları birimleri şunlardır;<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> www.undp.org

- BM Bayındırlık ve İnsan Yerleşirme Merkezi (UN Center For Housing and Human Settlements-HABITAT)
- Gıda ve Tarım Örgütü (The Food and Agricultural Organization-FAO)
- BM Kalkınma Programı (UN Development Program-UNDP)

UNICEF'in kadın ve çocuklar için, Dünya Gıda Programının kuraklık için geliştirdiği ve mali kaynağını temin ettiği projeleri de unutmamak gerekir. BM'nin genelde teknik ve proje bazında başlayan bu çalışmaları, nihayetinde mali desteklerle devam eder.

Ülkelerinde yarı bağımsız devlet kuruluşları gibi örgütlenen Kızıllaç ve Kızılay da önemli yardım kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların öncelikleri acil nitelikli ihtiyaçların karşılanmasıdır. Bunun için de en iyi yardım şekli nakit para ve malzeme yardımdır.

BM ve Kızılay-Kızıllaç'ın yanı sıra önemli bir mali yardım kaynağı da, Avrupa Birliği ve ona bağlı mali kuruluşlardır. Bunları ve diğer bazı kaynakları şöyle sıralayabiliriz,<sup>233</sup>

- Avrupa İmar Bankası,
- Avrupa Yatırım Bankası,
- Avrupa Birliği içindeki ilgili fonlar,
- İslam Kalkınma Bankası,
- Dünya Bankası Fonları,
- Değişik ülkelerin Kalkınma Banka, Ajans ya da Kurumları.

Ülkemizin afetlerle ilgili, Macaristan Hükümeti ile "Afetleri Tüm Aşamalarında İkili İşbirliği Protokolü" ve Yunanistan'la da "Türk-Yunan Doğal Afetlere Karşı Ortak Görev Gücü Protokolü" şeklinde ikili uluslar arası anlaşmaları vardır.

Dünyada, afetlerle ilgilenen ve kendisine özgü fonları olan 1000'den fazla sivil örgüt (Non-Governmental Organizations-NGO) vardır. Bu sivil toplum kuruluşları afetzedelere para ve malzeme yardımı sağlarlar, birebir çalışmayı tercih ederler. Bunların büyük bir kısmı afet anında, belli bir bölümü ise afete hazırlık ya da

---

<sup>233</sup> İstanbul Deprem Hazırlık Master Planı, İBB, 2001, s.685.

yeniden yapılanma aşamasında görünürler. Bunların genellikle kilise tabanlı olan ve en çok bilinenlerinden bazıları şunlardır;

- CARE (ayrıntı için; [www.care.org](http://www.care.org)),
- Caritas (ayrıntı için; [www.caritas.org](http://www.caritas.org)),
- Catholic Relief Services-Church World Services,
- Save the Children,
- Medicins sans Frontieres,
- Christian Aid,
- World Vision.

Bu kadar geniş dış kaynak yelpazesinden yararlanabilmek, bu yapıların özelliklerini, hassasiyetlerini, afetin hangi tür ya da boyutuyla ilgilendiğini, nasıl bir yardım şekil ve sistemini benimsediğini ve mali kaynak gücünü bilmekle mümkündür. Afet yönetim sistemimizin eksiklikleri burada da kendisini göstermektedir. Ülkemizde mevzuatla belirlenmiş bir dış kaynak isteme şeklimiz olmayıp, alışılmış geleneklerle hareket etmekteyiz. Dış yardım talebinde bulunma yetkisi Bakanlar Kurulu'ndadır. Daha sonraki koordinasyon AİGM (Afet İşleri Genel Müdürlüğü –ki artık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne geçmiştir) ve ilgili Valilerdedir. Bu şekilde hazırlanan raporlarla BM'in ilgili bölümlerine (UNDRO) başvurulur. Daha hızlı ve rahat hareket için Dışişleri Bakanlığı bünyesinde "Acil Durum Merkezi" oluşturulur.<sup>234</sup>

Dış yardım göndermede de benzeri bir durum vardır. Dışişleri Bakanlığı koordinesinde 15.2.2001 tarihinde, TAY, Genelkurmay, AKUT, ilgili bakanlıklar ve sivil örgütlerin katılımı ile yapılan toplantıda alınan karara göre; Yurtdışında büyük bir afet olduğunda, gelen talep veya bizim teklifimiz üzerine, Dışişleri Bakanlığı çeşitli değerlendirmelerle birlikte ekip ya da yardım gönderilmesi önerisini TAY'a iletir. TAY gerekli her çalışmayı yaparak Başbakanlıktan aldığı onaya göre ilgili Bakanlık, kurum ya da birime konuyu iletir ve ekip ya da yardım gider.

Dış kaynaklardan yararlanmamızla ilgili örnekler yukarıda Deprem Sonrası Mali İşleyiş bölümünde anlatılmıştır. Görüleceği gibi, Marmara Depremi sonrası

---

<sup>234</sup> Resmi Gazete, 20.Mart.1997, S.22939, s.5.

mali ihtiyacımızın üçte birinden fazlasını dış kaynaklardan sağlamışız. Bunun yanında mutlaka kendi imkanlarıyla deprem bölgesine yardım eden yabancı gönüllü kuruluşlarda olmuştur.

Dış ülkeler ve ciddi mali kuruluşlar yardım yapmadan önce yardımın harcanacağı alanları ve mali işleyişi de incelemekte, genelde proje destekli yardımları tercih ederken, ancak kendi istedikleri şartlar ve denetim imkanları yerine getirilirse, yardım sağlamaktadırlar. Bu konunun izahı için MEER projesi ve Başbakanlık Proje Uygulama Merkezi (PUB) konularına özetle değinerek yetinilecektir.

### **BAŞBAKANLIK PROJE UYGULAMA BİRİMİ (PUB) ve MEER PROJESİ**

PUB, 1992 Erzincan Depremi'nden sonra Dünya Bankası ile imzalanan ikraz anlaşmasının gereği, kredi veren tarafın şartlarından olarak;

- Erzincan Projesi'nin yürütülmesi,
- İlgili kuruluşlar arasında gerekli koordinasyonun sağlanması,
- Projenin ayrı bir raporlama ve muhasebe sisteminin oluşturulması amacıyla, "Proje Koordinasyon Birimi (PKB) " adı altında kurulmuştur. Bu birim Marmara depremi sonrası Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası arasında imzalanan ikraz anlaşmalarının şartı olarak "Proje Uygulama Birimi (PUB) " adı altında yapılandırılmış ve Başbakanlığa bağlanmıştır.

PUB, Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Birliği Komisyonu (hibe), Kuveyt Kalkınma Fonu, Suudi Kalkınma Fonu, Birleşik Arap Emirlikleri Kalkınma Fonu, Japon Politika ve İnsan Kaynakları Geliştirme Fonu (hibe) gibi uluslar arası kaynakların finanse ettiği afetlerle ilişkin projeleri yürütmektedir.

Yürütülen projeler ana başlıklarla; Afet öncesi hazırlık ve afet zararlarının azaltılmasına yönelik kurumsal kapasitelerin artırılmasına yönelik projeler (Kurumsal Projeler), afet sonrasında, etkilenen bölgelerin rehabilitasyonu ve yeniden yapılandırılmasına yönelik projeler (Fiziksel Projeler) olarak sınıflandırılabilir.

PUB görevli olduğu her ikraz anlaşmasında, mali kaynağa bağlı olarak, öngörülen satınalma usulü, iş tanımları, ihale dokümanları, muhasebeleştirme,

denetim gibi sözleşmenin yerine getirilmesi için gerekli aşama ve işlemlerin takibinden sorumludur.

PUB'nin birlikte çalıştığı uygulayıcı kurumlar;

- Başbakanlık (Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü –TAY-, TÜBİTAK, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Hazine Müsteşarlığı vd.),
- İçişleri Bakanlığı (Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, valilikler, belediyeler),
- Bayındırlık Bakanlığı (Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü vd.),
- Sağlık Bakanlığı,
- Ulaştırma Bakanlığı,
- Tarım Bakanlığı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
- Çevre Bakanlığı,
- Orman Bakanlığı,
- Özellikle Afete Maruz kalabilecek ya da kalmış birçok belediye (Erzincan, Gölcük, Yenice vd.) olarak belirtilebilir.<sup>235</sup>

PUB'ın uyguladığı önemli projelerde birisi olarak, Marmara Depremi'nden sonra, Dünya Bankası'ndan depreme ilişkin kredi sağlanması için, Türkiye Hükümeti ile Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası arasında 757.53 milyon ABD doları tutarında kredi anlaşması imzalanmıştır.<sup>236</sup>Bu anlaşmanın uygulanmasından ve koordinasyonundan Başbakanlığa bağlı PUB sorumludur.

MEER projesi iki ayrı ikraz anlaşmasını içermektedir;

**Birincisi**, kredinin 252.53 milyon doları bütçe finansmanı olarak verilmiştir. Bununla hükümet deprem bölgesi için düşündüğü projelere kaynak temin etmiş olacaktır. “Deprem Acil Yardım Projesi” olarak adlandırılan bu kredi, SYDTF'nca barınma, onarım, ölüm ve sakatlık yardımı amacıyla kullanılmış, Emekli Sandığı, SSK ve Bağkur ise cenaze yardımı, maluliyet aylıkları, dul ve etim aylıkları olarak

<sup>235</sup> PUB hakkında detaylı bilgi için bakınız; [www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr) ve [pub.gov.tr](http://pub.gov.tr)

<sup>236</sup> Resmi Gazete, 5 Aralık 1999, S. 23897.



kullanmışlardır. Projenin bu bölümünün uygulanmasının takibindeki hassasiyeti belirtmek adına şu örneği verebiliriz; 5.8.2005 tarih ve 20222 sayılı yazı ile SYDGM tarafından tüm il ve ilçe vakıf şubelerine gönderilen yazıda Sosyal Riski Azaltma Projesi çerçevesinde alımlarda Kamu İhale Kanunu açısından tereddüde düşüldüğünün görüldüğü, ancak bu projenin Dünya Bankası ile yapılan ikraz anlaşması olarak devam ettiği ve Kamu İhale Kanununa tabi olmadığı, ikraz anlaşmasına göre belirlenen hükümlerle hareket edilmesi istenilmiştir.

**İkinci** bölümdeki 505 milyon doları ise, “Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma (MEER) Projesi” karşılığında verilmiştir. Dünya Bankası bu krediyi belirli şartların ve projelerin karşılığı vermeyi taahhüt etmiştir.<sup>237</sup> Bu şartlar afet yönetimimiz açısından da önemli değişiklikler getiren uygulamaların başlangıcı niteliğindedir. Projeye hem depremden etkilenen yerlerin yaşam koşulları ve ekonomik kalkınmasının iyileştirilmesi, hem de daha sonraki afetlere karşı hazırlıklı olmak amaçlanmıştır. Projenin bu konularla ilgili bölümlerini şu şekilde ifade edebiliriz;

-Afetle mücadele sistemi ve risk azaltma çalışmaları kapsamında; Her türlü iletişim olanaklarıyla donatılmış, kapsamlı bir afet yönetim kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Stratejik plan, ulusal deprem zararlarını azaltma planı, acil durum yönetimi eğitim programları, arama-kurtarma için kapasite artırımı programı, belediyelerin afet yönetimi sistemleriyle ilgili bölgesel çalışmalar, halkın bilinçlendirilmesi programları gibi faaliyetler öngörülmüştür.

- Ulusal doğal afet sigortası programının oluşturulup işletilmesi, arazi kullanımı ve yapı güvenliğiyle ilgili mevzuat düzenlemeleri ile afet zararlarını önlemeye yönelik mevzuat düzenlemeleri istenilmiştir.
- Toplum zihin sağlığı merkezi kurulması, afetzede tedavi programlarının geliştirilmesi planlanmıştır.
- Fiziksel yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; Kentsel konutların yeniden yapılmasının, belirlenecek kriterlere göre sağlanması, yine aynı

---

<sup>237</sup> Emre AKDAĞ, a.g.e., s.36.

şekilde kırsal konutların yapımı içinde yatırımlar gerçekleştirilmesi, bu konuda ayrıca her türlü teknik yardımın sağlanması planlanmıştır.<sup>238</sup>

Anlaşmaya göre, projelerdeki konularla ilgili PUB'la birlikte görev yapacak birimlerle belirlenmiştir (ilgili belediyeler, Arsa Ofisi, Sağlık Bakanlığı vd.)

Bu ikraz anlaşması ve onun getirdiği şartlara bağlı olarak yapılması gereken düzenlemelerden birçoğu gerçekleştirilmiştir. Kurulması öngörülen teşkilat olarak Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuş, istenilen mevzuat değişiklikleriyle ilgili düzenlemeler özellikle bu konuda alınan 27.8.1999 tarih ve 4452 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak yapılmış ve halen yapılmaktadır. Başka bir düzenleme olarak Marmara Deprem Bölgesi Arazi Bilgi Sistemi çalışmaları ilgili taraflarca başlatılmıştır.

Yukarıda bahsedilen kredi ve buna bağlı sözleşme ve şartlar çerçevesinde yapılan düzenleme ve yenilikler içerisinde en önemli ve günümüze kadar en etkili olanları TAY'ın kurulması ve Doğal Afet Sigortaları Kurumu'nun oluşturulmasıdır. Diğer düzenleme ve uygulamaların bir kısmı şartları yerine getirmek için yapılmış, bazıları da halen yapılmaktadır. Burada önemli olan nokta, Ülkemiz için hayati önemi olan bir konuda Dünya Bankası'nın öne sürdüğü şartlarla harekete geçmiş olmamızdır. Halbuki, kendi iç dinamiklerimiz ve fikirlerimiz ile harekete geçmiş olsak, hem toplumsal bünyemiz bu projeleri daha kolay kabul edecek, hem de bu konudaki birimler ve ilgililerin özgüvenleri artacaktır.

### **3.3.4. ADAPAZARI DEPREMİ IŞIĞINDA TÜRKİYE'DE MALİ YAPININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Marmara Depremi, ülkemizin en çok mali kaynağa gereksinim duyduğu büyüklükte bir afettir. Zaten sık sık ekonomik krizler yaşayan devletin mali kaynak konusunda tüm iç ve dış imkanlarını kullandığı gerçeğinden hareketle, mali yapı ve kaynaklar açısından iyi bir değerlendirme fırsatı vermektedir. Dünyadaki hiçbir ülkenin başına geldiğinde zorlanmadan atlatamayacağı bu afet karşısında tüm kapıların zorlanması çok doğaldır ve her ülke böyle bir durumda aynı yolu izleyecektir. Bulunan çözüm yolları ve sağlanan kaynaklar 3.2 ve 3.3 numaralı

---

<sup>238</sup> Emre AKDAĞ, a.g.e., s.38.

bölümlerde detaylı olarak izah edilmiştir. Bu işleyiş ve tecrübenin bize mali yapımızla ilgili gösterdiği gerçekler vardır.

Deprem tecrübesi ışığında, afetlerle ilgili olarak, ne hazırlık, ne zarar azaltma anlamında afet öncesi, ne de müdahale ve iyileştirme anlamında afet sonrası için planlı, sistematik ve yeterli bir mali kaynak ve sistemimizin olmadığını rahatlıkla söyleyebiliriz. Afetlere bu kadar açık ve bu sıklıkta afet yaşayan ülkemizde bu konu en çok ihmal edilen hususlardan birisi olarak görülmektedir.

Daha önceleri var olan afet fonu ve sivil savunma fonu ile en azından küçük çaplı afetlerle mücadele edebilen devletimiz, bu fonları bütçe içerisine alıp, ikamesini de oluşturmayınca tamamen kaynaksız kalmış, her afet sonrası yeni yasalar, yeni kaynaklar, yardım kampanyaları, ek bütçeler, ek vergiler gibi günübürlük ve o afet sorunlarının çözümüne dönük tedbirlerle yetinilerek, kalıcı ve modern bir mali yapı ihdas edilememiştir. Nitekim, Marmara depreminde de başvuru kaynaklar, ek bütçe, Başbakanlığa bağlı fonlar, ek vergiler, bedelli askerlik, yardım kampanyaları ve dış mali kaynaklar olarak, bu afetle kalıcı mali çözümlerdir.

Marmara Depremi sonrası yapılanmada uygulanan yardımlarda tek hesap sistemi gayet başarılı olarak değerlendirilmiş, özellikle Erzincan ve Dinar Depremleri yardım kampanyalarından kalan kapatılmayıp unutulmuş hesaplarda görülünce, bundan sonraki benzeri uygulamalar içinde önerilmiştir.<sup>239</sup> Bu hesapta biriken paraların Başbakanlık Kriz Koordinasyon Kurulu kararıyla tahsislerinin yapılması da mali disiplin ve güven açısından önemlidir. Burada eleştirilecek nokta, şartlı bağışların bu Kurul kararıyla ilgili yer ya da alanda harcanabilmesi konusunun iyi anlatılamaması nedeniyle özellikle gurbetçi vatandaşlarımızdan gelecek bağışlarda azalma olmuş,<sup>240</sup> ya da bu vatandaşlar güvenli olmayan başka yöntemlere başvurmuşlardır.

Bu deprem bize mali açıdan eksiklikler yanında, varolan kurumlarımızın zaaf ve eksikliklerini de göstermiştir. Yukarıda Kızılay başlığı altında anlatılan, Kızılay'ın nakit kaynağının deprem sonrası artması buna bir örnektir. Oysaki afet öyle büyük

<sup>239</sup> Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

<sup>240</sup> Kasım ESEN, Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler, Türk İdare Dergisi, Eylül 2000, S.428, s.33.

olmuştur ki, yurtdışı anlamında bile 35 ülkeden, 2570 kişilik arama-kurtarma ekibi, 160 tim halinde, 526 iş makinesi ve 1630 damperli araç kullanılmıştır.<sup>241</sup> Bu yapıda en büyük yardım kuruluşumuzun mali portföyünün artışı düşündürücüdür.

Etkin bir sigorta sistemimizin olmaması, Depremde bu kaynaktan çok az miktarda yararlanabilmemiz, en büyük eksikliklerimizdendir ki, modern afet yönetimi sistemine sahip ülkelerdeki en büyük mali güç sigorta faaliyetleridir. Bunun sonucu bizi daha da fazla miktarda yukarıda sayılan olağanüstü mali kaynaklara muhtaç etmiş, bu da tüm ülkenin mali yapısını etkilemiştir.

Başta çok iyi niyetli görünen bazı yardımlarında, daha sonra nasıl suiistimalleri amaçladığı maalesef acı bir tecrübe olmuş. Afet gibi acı bir olayda mali zayıflığımız bize ticari, siyasi, ideolojik vb. amaçlı yardımlardan halkımızı korumak zorunluluğunu da vermiştir.

Çok değişik kaynaklardan para akışı, denetimi de zorlaştırmış, sistemsizlik hem uygulayıcıları, hem de yardım kaynaklarını sıkıntılara sokabilmiş, örneğin; afetten yıllar sonra bile, o zamanki mali ve idari görevleri nedeniyle soruşturma geçiren birçok idareci ve kamu görevlisi olmuştur.

Mali sistem eksikliği günlük uygulamalarda da sıkıntılar yaratmış, kimi bankalar toplanan paraları eksik nemalandırmış, kimi hesaplardan belirtilen usul dışında harcamalar yapılmış (ABK'nün İçişleri Bakanlığı'na Fotokopi makinesi alması gibi), bazı kurumlar kurumsal şovenizm duygusundan kurtulamayıp, sorumluluktan kaçmış ya da yapmaması gereken davranışlarda bulunmuş (İller Bankasının afet görevleri için katılma payı alması<sup>242</sup> gibi), bu ve benzeri nedenler ilerleyen zamanlarda halkı rahatsız eden görüntüler vermiş ve yapı birçok eleştiriye uğramış, devlet yara almıştır. Deprem yardımlarının ve ek vergilerin başka amaçlarla kullanılması bu konuda en çok dile getirilen husustur.

Ancak, acı da olsa afetlerinde yarattığı fırsatlar ve verdiği dersler vardır. Mühim olan bunları iyi algılamak ve kullanmaktır. Ülkemizde yaşadığı bu

---

<sup>241</sup> Kasım ESEN, Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler, Türk İdare Dergisi, Eylül 2000, S.428, s.34.

<sup>242</sup> Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

sistemsizlik ve kaynaklılık sorununu bu afetten alacağı derslerle aşmalıdır. Bu anlamda süregelen çalışmalarda vardır. Zorunlu sigortacılığın gelmesi, mevzuat düzenlemeleri, PUB bünyesindeki projeler bunlara örnek gösterilebilir. Hazırlanan yeni TAY Kanun Taslağı'nda da bu konuda maddeler görülmektedir. 4. maddede; görevler sayılırken yardım kampanyaları düzenlemek, 5. maddede; ana hizmet birimleri arasında kaynak planlama ve yönetim ile sigorta ve zarar azaltma başkanlıkları, 35. maddede; genel bütçeden acil durumlar için yapılacak yatırımların genel sekreterlikçe koordine edileceği ve madde devamında mahalli idare bütçelerinde her yıl genel sekreterlikçe belirlenecek oranda acil durum yönetim hizmetleri için pay ayrılması ve ilgili fonların çalışmalar için genel sekreterliğe aktarılması hususları göze çarpmaktadır.<sup>243</sup>

Sayıştay'da deprem sonrası mali işleyiş ve yapılan faaliyetlerle ilgili incelemeler ve değerlendirmeler yaparak, konuyu özellikle performans raporlarıyla değerlendirmiş ve TBMM'ne raporlar sunmuştur.<sup>244</sup> Bu raporlarda, Bayındırlık Bakanlığı'nın çalışma şartlarının yetersizliği ve kurumlararası karmaşadan ve mali açıdan hesap verme ve şeffaflık sorunlarından bahsedilmektedir.

Bu eksikliklerimizin doğurduğu ve bu çalışma sırasında değinilmesi zorunluluğu hissedilen kötü bir sonuçta, afetlerin sistemsizlik nedeni ile mali açıdan sömürüldüğü gerçeğinin görülmesidir. Bu konuya da kısaca değinmek gerekecektir.

### 3.3.5. AFETLERDE MALİ SÖMÜRÜ

Başlığı bile rahatsız edici bu konu, yukarıda çokça eleştirdiğimiz mali sistemsizliğimizin doğurduğu bir sonuçtur. Çalışmamız esnasında bazı açılardan afetlerin mali olarak sömürüldüğü görülmüştür. Kimisi mali yardımlarla siyasi açıdan, kimisi ideolojik, kimisi dinsel vb. açılardan afet ortamının yarattığı muhtaçlıklardan ve psikolojiden yararlanmak istemiş, mali varlığını kullanarak çeşitli rantlar sağlamaya çalışmıştır. Bunların değişik bilim dallarınca (sosyoloji, psikoloji, din bilimleri vs.) incelemesinin faydalı olacağını belirtmek gerekir. Burada sadece

<sup>243</sup> Acil Durum Yönetimi Genel Sekreterliği Kanun Taslağı, TAY

<sup>244</sup> 2002/3 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri Raporu ve 2002/2 İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor Raporu, Sayıştay Performans Grubu, 2002.

kamu vicdanını en çok yaralayan, ilerideki benzer olaylarda vatandaş yardımlarını olumsuz olarak etkileyeceği düşünülen, devletin yaptığı mali sömürü ve fırsatçılıktan bahsedilecektir.

Afetlerin doğurduğu ortam, yaşanan olaylar, televizyon görüntüleri, yazılar, yorumlar, insanların feryatları, tüm bireyleri, kurumları, güçleri bir şeyler yapabilmek içgüdüğü ile hareketlendirir. Somut bir şeyler yapamayan insanlar ise devletin kendilerine istem dışı yüklediği ek mali külfetlere itiraz etmez ve herkes devletten, devlet olma bilinciyle hareket edip, sağlanan kaynaklarla en iyi hizmeti ve çalışmayı yapmasını bekler. Bunun aksini gören bireyler, daha sonraki benzer olaylarda devlete karşı oluşan güvensizlik nedeni ile yardımlarını kesme de devlet harici yollar arar ve devleti vicdanında sorgular, suçlar. Bu acı sonun nedeni devletin kendi uygulamalarıdır. Devlet aleyhinde faaliyette bulunmak ya da devleti küçümsemek isteyenler içinde bu durumlar bulunmaz fırsatlardır. Bizim Devletimizde maalesef bu fırsatı bolca verecek uygulamaları yapmıştır. Bu konuda bilimsel tespitlerden ziyade, bazı örneklerin verilmesi konuyu daha iyi açıklayacaktır.

Kızılay'ın bir dönem, yönetim kurulunun gezi masrafları, yakınlarının işe alınmaları, depolarındaki çok değerli ürünlerin ve halk yardımlarının çürümesinin tespit edilmesi, kongrelerindeki kavgaların altındaki sebeplerden olarak mali ranttan bahsedilmesinin bu köklü kuruma verdiği zarar büyük olmuştur.

Mali sıkıntıya düşen belediyelerimiz, eğer iktidar partisinden iseler, tabiri caizse “afet bekler” hale gelebilmektedir. Çünkü her afet sonrası çıkartılan kararnamelerle, afetlerden ziyade parti durumuna göre belediyeler afet kapsamına alınarak, bütçeden aldıkları pay artırılmaktadır. Devletin afetleri mali sömürsü en çok bu konuda görülmektedir; bu konuyu inceleyen bir kitapta, ondan fazla kararnameden ve bu kararnamelerin dönemin iktidar partilerince nasıl istismar edildiğinden bahseden çarpıcı örnekler vardır.<sup>245</sup> Yine çalışmamıza örnek seçtiğimiz Marmara Depremiyle ilgili bir örneği verecek olursak;

---

<sup>245</sup> Cemal TOPTANCI, Afet Yasası ve Belediyeler, Pega Tanıtım, 2001.

Sakarya ili içerisinde yer alan ve tümü beş kez afet kararnamelerinde yer alan 39 belediye, 22 aylık süreçte her bir kararnamede takdir edilen payları çarpımları ile toplam 77.359.641 \$ almışlar, bunun %37'si il merkezine düşen pay olmuştur. Ulusal basın ve medyada afete maruz kaldığını görmediğimiz Erzurum ilimiz, ona bağlı olarak afet kapsamına alınan ilçe ve belde belediyelerimiz, 18 ayda üç kararname ile, toplam 73.350.112 \$ almışlardır. Merkez belediye payı %69 olmuştur. Bu nasıl olur? Sorusunun cevabı, o günkü iktidar partileri ile ilgili belediyelerin partileri karşılaştırıldığında bulunacaktır.<sup>246</sup>

Bir başka örnek ise; Hükümetin çıkardığı afet kararnamesi, muhalefet partilerinde bulunan belediyeler için tam bir afet oldu, iktidar partilerine mensup belediyeler, depremin yıktığı belediyelerden daha çok yardım alacak yorumlarını içeren yazıdan verilebilir. Buna göre, Gölcük'ün deprem yardım katsayısı 3,50 iken, iktidar partisine mensup Bozüyük belediyesine de aynı katsayı uyarlanmıştır. Kapsama alınan 280 belediyenin 190'ı iktidar partilerine mensup çıkmıştır ki, bu ülke genelindeki yüzdeler dağılımın çok üzerindedir. Yine iktidar partisine bağlı Zile belediyesi 400 milyar yardım alırken, yardım kriterleri ve afet açısından aynı şartlara haiz Tokat belediyesi 200 milyar almıştır.<sup>247</sup> Bunun gibi örnekleri hem bu afette hem de her afet olayında çoğaltmak mümkündür.

Devletin bir başka mali sömürü yolu yeni ve ek vergilerdir. Bu konuda da Marmara depreminde yaşanan örnekler vardır; Bir gazete ekonomi sayfasına “2000 bütçesini deprem vergileri kurtardı” başlığı atabilmiştir. 2000 yılının ilk 11 ayında 31.4 katrilyona ulaşan bütçe gelirlerinin 3.2 katrilyonunu deprem vergileri oluşturmuştur. Bütçe açıklarının finansmanı için bu çok önemli bir rakamdır.<sup>248</sup>

Deprem için 1999 yılında 500 trilyon TL ek bütçe çıkarılmış, bunun bir kısmı 2000 yılında kullanılmış, bu yüzden 2000 yılında bütçeden aktarım 38 trilyon TL'de kalmıştır. Yine yılın ilk 6 ayında 518 trilyon TL deprem vergisi toplanmasına karşın, ilk 5 ayda deprem için bütçeden yapılan harcama tutarı 228 trilyon TL'de kalması ek

<sup>246</sup> Cemal TOPTANCI, a.g.e., s.226.

<sup>247</sup> Cemal TOPTANCI, a.g.e., s.229.

<sup>248</sup> [www.ntv.com.tr/news/53032.asp](http://www.ntv.com.tr/news/53032.asp).

vergileri yalnızca deprem için çıkarılmadığını kanıtlamaktadır.<sup>249</sup>Bu veriyi Maliye Bakanı'nın 2003 yılı sonundaki şu açıklaması doğrulamaktadır; “Zaten bu vergiler deprem için değil, bütçe açıklarını kapatmak için kullanılıyordu, bu vergiler kalıcı hale geliyor.” Bu şekilde bugüne kadar 9 milyar dolar toplanmıştır.<sup>250</sup>

Bunun gibi çoğaltılabilecek birçok örnek afetlerin mali olarak nasıl sömürüldüğünü göstermektedir. Bunun en kötü yanı, devlete güveni yitirmek, küsmek ve vatandaşlık görevlerinden kaçmanın yanı sıra, yardımlaşma duygularına gelecek zarardır. Bu da bir devletin yapabileceği en büyük hatalardandır.

### 3.4. BAZI ÜLKELERDE MALİ İŞLEYİŞ

Özellikle afet yönetimi gelişmiş ülkelerin sistemleri incelendiğinde, her afetin bir tecrübe olarak değerlendirildiğini, her afet sonrası hissedilen eksikliklere dönük tedbirler alındığı görülmektedir. Afet yönetimine özgü mali kaynak sağlanması ve mali işleyişin organizasyonunda da bunu görmek mümkündür. Burada afet yönetimi ve bu işe ayrılan kaynaklarıyla öne çıkan iki ülke olan Japonya ve ABD'yi incelemekte yarar vardır.

**Japonya'nın** “Bütünleşik Afet Yönetimi” aslında afetler ve yaşanan acılarla gelişip, oluşmuş bir sistemdir, her büyük afet sonrası, yeni bir uygulama, yeni kanunlar, kurumlar, yeni mali imkanlar oluşturulduğu görülmektedir.

Böyle güçlü ve sistematik bir afet yönetimi yapısı, tabiki güçlü bir mali yapı ve finans kaynaklarını da içerir. Japonya'nın mali felsefesi “afet sonrası yapılan çalışmalar, afete hazırlık için yapılan yatırımlardan daha pahalıdır” şeklinde özetlenebilir. Japonya'nın afet yönetimi tarihi bu mantıki gelişmeyi gösterir, her geçen zaman diliminde afet öncesi çalışmaların ağırlığı ve ayrılan maddi kaynakların arttığı görülür. Bu ülkede deprem araştırmaları için ayrılan yıllık bütçe ortalama 11 milyar dolardır.<sup>251</sup> Bu anlamda sadece II. Dünya Savaşı sonrası yapılan önemli mali düzenlemelere bakmak bile yeterlidir.

<sup>249</sup> Banu SALMAN, Orada Kimse Varmı, Cumhuriyet Gazetesi, 17.Ağustos.2000, s.5.

<sup>250</sup> Funda ÖZKAN, Deprem Sloganlarından Bıktık, Radikal Gazetesi, 30.12.2003, s.12.

<sup>251</sup> Ünsal SOYGÜR, Depremle Birlikte Yaşamak, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s.38.



Nankai Depremi (1946) sonrası Afet Yardım Kanunu, Arazi koruma ve sağlam bina yapımını mali desteklerle özendirme, iyileştirme projelerine ulusal hazine payı verilmesine zemin hazırlayan, Afetler Konusunda Çalışmalar İçin Özel Mali Destek Kanunu (1962), Niigata Depremi sonucu (1964) Deprem Sigorta Kanunu, Tokachi-Oki Depremi (1968) sonrası Aktif Volkanlara sını Aktif Volkanlara Yönelik Grup Kararlılığını Teşvik Etmek İçin Özel Mali Yardım Kanunu, 1972 tarihli Afet Ödeme Kanunu, Hiroşima'daki büyük sel (1999) sonrası Afet Mağdurlarının Yaşamlarını Yeniden Kurmaları İçin Destekleme Kanunu bazı önemli örneklerdir.<sup>252</sup>

Japonya'da hem ulusal, hem eyalet, hem de belediye bütçelerinde büyük miktarlarda afet ödenekleri vardır. Bazı eyalet ve belediyelerde afet ödenekleri, bütçenin %25'lerine dek çıkmakla kalmayıp, bu bütçeler afet anlarında her türlü aktarmaları çabucak yapacak esnekliklere de sahiptir. Hem genel afet, hem de özel afet türleri için çok güçlü ve işlek (çoğuda zorunlu) sigortalar, afet fonları ve ciddi mali yardım organizasyonları ile mali güçlükleri büyük oranda aşmış durumdadırlar.

Bütçe açısından baktığımızda, örneğin 2003 yılında hükümetin afet yönetimi bütçesi 3.0 trilyon yendir (15.8.2005 tarihli kurla 1 dolar=105 yen olduğunda yaklaşık 30 milyar dolar). Bu toplam bütçenin %5'i kadardır. Afet yönetimi için ayrılan bütçe tahsisi 4 kategoridir;

a. Araştırma ve Geliştirme,

b. Afete Hazırlık,

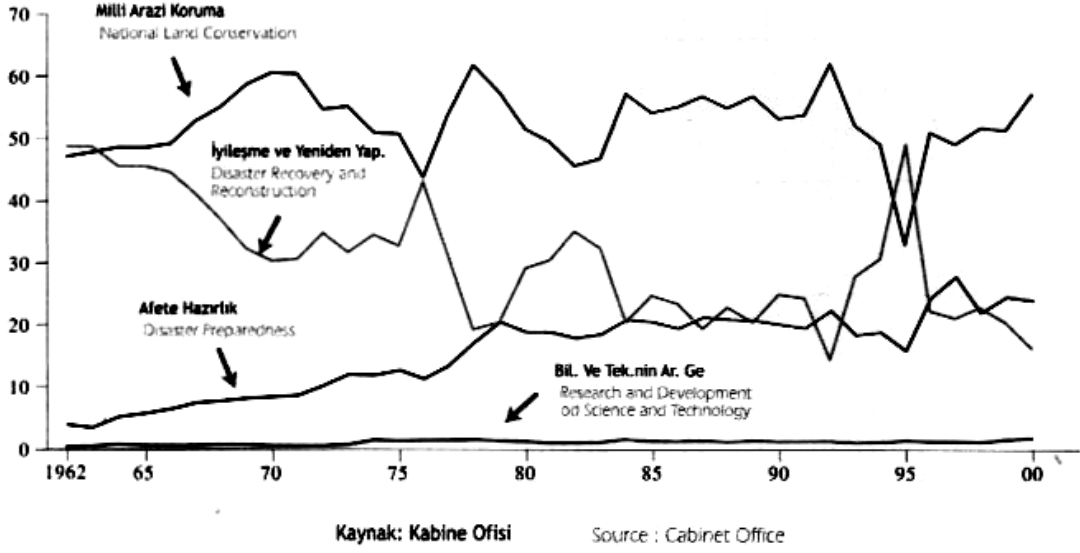
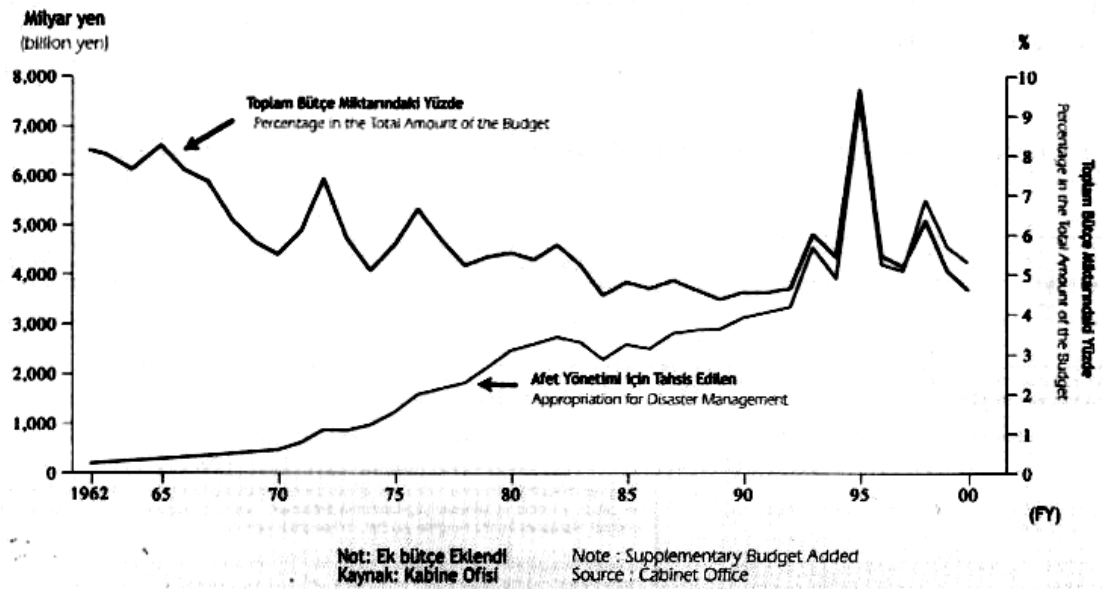
c. Milli Arazi Koruma,

d. İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma. Bunları grafiklerle yıllar itibarıyla gelişme açısından gösterirsek,<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Satoru Nishikawa, a.g.e., s.15.

<sup>253</sup> Japonya'da Afet Yönetimi, Japon Hükümeti Kabine Ofisi, JICA Türkiye Ofisi, Mart 2005, s.221.

**Grafik 1: Afet Yönetim Bütçesindeki Değişiklik;****Grafik 2: Kategorilerine Göre Afet Yönetimi Bütçesindeki Değişim;**

Görüldüğü gibi Japonya'da afet yönetimi bütçesi, onun içinde de afete hazırlık bütçesi sürekli artış göstermektedir. Bu Japonya'da ki afet yönetimi gelişiminin de bir özetidir.

**ABD**'de, afet yönetimi alanında özellikle FEMA'nın kurulmasında sonra örnek gösterilen bir yapıya kavuşmuş, bu konuda da çok ciddi bütçeler ayırmıştır. FEMA koordinasyonunda gerçekleştirilen afet yönetimi çalışmaları, yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki yönetimlerin sorumluluğu paylaştıkları bir “yönetimsel sorumluluk sistemi”ne dayanmaktadır. Burada her yönetim kademesi, kendi görevlerini ve çalışmalarını diğer yönetimsel birimlerle koordineli olarak yürütür. Mali olarak yerel yönetimler afetlerle karşılaştıklarında mevcut kaynakları tükenene kadar afet çalışmalarını yürütürler. Yerel yönetim imkanlarının yeterli olmadığı noktada, eyalet yönetimleri yine kendi kaynaklarının sınırına kadar, afet çalışmalarına katılır. Bu kaynakların yetersiz kaldığı durumda ise federal kaynaklar kullanılacaktır.

Afet yönetimi bütçesi, federal bütçe içerisinde kısımlara ayrılmış olarak ayrı bir bütçedir. İç Güvenlik Bakanlığı (Homeland Security) içerisinde FEMA bütçesi değerlendirilmekte ve ilgili kısımlar tek tek ele alınarak mali kaynak ayrılmaktadır. Örneğin; kurtarma ve ilkyardım faaliyetleri bütçede ayrı bir kalem olarak görülür. 1994 yılında bu faaliyetlere ayrılan kaynak 50 milyon \$'dır.<sup>254</sup> Deprem araştırmaları için ise yıllık ortalama 800 milyon \$ ayrılmaktadır.

FEMA, 2002 yılından buyana Homeland Security Agency'nin (İç Güvenlik Ajansı) bir parçası görünümündedir. Bütçesi ayrı olmakla beraber, bu Bakanlık bütçesi altında değerlendirilir. FEMA temel olarak, parlamentonun ayırdığı bütçeyi kullanır, başka geliri yoktur am American Red Cross (ARC) ve başka vakıf ve derneklerle işbirliği içinde çalışır ki, bunlar afetler için ciddi yardım ve bağış toplar. FEMA'nın en önemli mali fonksiyonu, bütçede belirtilen miktarda kaynağı, afet bölgelerine uygun kriterlerle dağıtmasıdır.<sup>255</sup>

FEMA'nın asıl görevi operasyoneldir. Kendisine bağlı 10 bölge ofisi vardır. Buralarda müdahaleler için 28 arama-kurtarma ekibi vardır, bu ekipler 72 kişiden oluşur ve masrafları federal yönetimce karşılanır. Ekip üyeleri yerel görevliler olup kriz anında ekibe katılırlar, bunların yıllık masrafları 1 milyon \$'ı bulmaktadır. her

<sup>254</sup> Pat TOWELL, Defence, Congressional Quarterly Weekly Report, 1995, Vol.51, Issue:15, s.895.

<sup>255</sup> [www.fema.gov/library](http://www.fema.gov/library)

biri 35 kişiden oluşan 120 sağlık ekibi vardır. Bunların yıllık bütçesi de 35 milyon \$'ı bulur.<sup>256</sup>

FEMA'nın iyileştirme bölümü, özel ya da resmi binalara 25600 \$'a kadar yardım verebilir. İşini kaybedenlere iş tazminatı verip, resmi bina ve kamusal alanları eski haline getirir. Bütçede eyalet ve yerel yönetimlere pay veren birim de burasıdır. Bu bütçelerin %25'inin eyalet yönetimleri karşılansa da, yerindelik denetimlerini FEMA yapar.<sup>257</sup>

ABD'de en çok olan ve en çok zarar veren afet türü seldir ve FEMA bünyesinde Federal Sel Sigortası Birimi vardır. Zorunlu hale getirilen bu sigortayı özel sigorta şirketleri yürütür. Federal hükümet buraya mali destek sağlar. Bu sigortaların toplam taahhüdü 500 trilyon \$ civarındadır.<sup>258</sup>

FEMA'nın mali durumu hakkında her yıl Senato'ya rapor verilir. FEMA bütçe taleplerini de gerekçeli raporlarla senatoya sunar. 2002 yılı itibari ile FEMA'nın 14.8 milyar dolar varlığı ve 1.8 milyar dolar yükümlülükleri vardır.<sup>259</sup>

FEMA'nın son yıllar bütçeleri şöyledir; <sup>260</sup>

- 1999 bütçesi: 3.300.581.000 \$,
- 2000 bütçesi: 4.500.059.000 \$,
- 2001 bütçesi: 4.751.281.000 \$,
- 2002 bütçesi:10.431.773.000 \$.

---

<sup>256</sup> ABD, FEMA Ziyareti Raporu, TAY, 1-3 Aralık 2004, s.3.

<sup>257</sup> ABD, FEMA Ziyareti Raporu, TAY, 1-3 Aralık 2004, s.4.

<sup>258</sup> ABD, FEMA Ziyareti Raporu, TAY, 1-3 Aralık 2004, s.6.

<sup>259</sup> [www.fema.gov/analysis](http://www.fema.gov/analysis) of financial statements

<sup>260</sup> [www.fema.gov/analysis](http://www.fema.gov/analysis) of financial statements

FEMA'nın görevleriyle ilgili yaptığı parasal harcamaların yüzdeleri ise şöyledir;<sup>261</sup>

- Afet Yardımı: %68.0,
- Ulusal Sel Sigortası: %19.5,
- Acil Planlama ve Yardımlar: %7.1,
- Yangınlarla İlgili Harcamalar: %1.7,
- Diğer Programlar: %3.7.

ABD'de de giderek artan eğilim, mali olarak afet öncesine daha çok yatırım yapmaktır. 1999 yılı bütçesinde yüksek risk taşıyan binaların güçlendirilmesi için 50 milyon \$ ayrılmıştır. Bu rakam takip eden yıllarda da bu civarlardadır. 2000 yılı bütçesinden sel baskını haritaları teknolojisinin modernizasyonu için 63.5 milyon \$, yangın önleme çalışmaları için ise 45 milyon \$ ayrılmıştır.<sup>262</sup>

11 Eylül terör olayı, tüm ABD ve tabiki FEMA'yı da etkilemiş. FEMA Homeland Security Agency'e (İç Güvenlik Bakanlığı) bağlanmış (2002), afet öncesi hazırlıklar ve teröre dönük çalışmalar daha da önem kazanmıştır. Sadece 2002 yılında Salt Lake City'deki kış olimpiyatları esnasındaki muhtemel olaylarla ilgili hazırlıklar için 11 milyon dolar ayrılmıştır.<sup>263</sup>

Bunlar dışındaki gelişmiş afet yönetimine sahip ülkeler (Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere vd.) incelendiğinde benzer yapılar görülür. İyi işleyen sistem, güçlü ve sürekli mali kaynaklarla donatılmıştır. Devlet bütçesinde mutlaka afet yönetimi ile ilgili ayrı kalemler mevcuttur ve buralara ciddi miktarlarda paralar ayrılmaktadır. İşleyişte ise egemen olan yapı, yönetsel sorumluluk esasının gözetilmiş olmasıdır. Yani afetin boyutuna göre yönetsel birimler genişleyen bir yapıyla devreye girmekte ve mali kaynaklarını kullanmaktadırlar. Bunun dışında ise sıkı bir koordinasyon yapısı içinde hareket ederler.

---

<sup>261</sup> [www.homelandsecurity.gov](http://www.homelandsecurity.gov)

<sup>262</sup> Don SCHRAMM, s.13.

<sup>263</sup> [www.fema.gov](http://www.fema.gov)

### 3.5. MALİ AÇIDAN AFET ÖNCESİ AŞAMALARIN ÖNEMİ

Yaşanan tüm deneyimler ve bir önceki konuda anlatılan gelişmiş afet yönetimi sistemlerine sahip ülkelerin tecrübeleri bizlere afet yönetimi konusunda afet öncesi aşamalar diye adlandırılan “Zarar Azaltma” ve “Hazırlık” aşamalarının daha önemli olduğunu göstermiştir. Bu aşamalarda yapılacak çalışmalar, bizi hem afetlere hazırlar, hem daha güvenli ortamlarda yaşamamızı sağlar, hem de afet sonrası için daha az yıkım ve daha az maliyet yaratır. Yani mali açıdan bir çeşit tasarruftur. Buna kısaca “korunma, tedaviden iyidir” diyebiliriz.

Toplumsal gelişme, teknolojik ilerleme ve insan yaşamının önem kazanması afetlere bakış açısını değiştirmiş afetlerin hastalıklar gibi, önceden tedbir alınırsa önlenilebileceği yada zararını azaltılabileceği anlaşılmıştır.

Afet öncesi yapılan çalışmalar ve uygulamalar ne kadar başarılı olursa, afet sonrası gereken kaynaklar o kadar az olacaktır. Teknik ve planlama unsuru olarak ta afet öncesi gerekli kaynakları tahmini ve bütçelendirilmesi daha kolaydır. Afete hazırlanmanın tabi ki bir maliyeti vardır. Önemli olan afetin doğuracağı hasarlar ile, bu hasarları ortadan kaldırma veya azalmaya yönelik çalışmaların maliyeti arasında sağlıklı bir ilişki kurabilmektir. Doğru bir maliye politikası afete hazırlanmayı mali bir yük olarak değil, ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmanın aracı olarak değerlendirilir. Öyle ki afet sonrası kullanılacak olan ciddi miktardaki kaynakların, belli bir bölümü afet öncesinde planlı bir biçimde kullanılırsa, afet zararları ciddi şekilde azaltılabilir.

Öncelikle bireysel, küçük çapta ve maliyetsiz önlemlerle kendi can ve mal kaybımızı engelleyebiliriz. Yapılarımızda afete dayanıklı malzeme kullanabilir, afetler için hazırlanmış standartlara uyarak bina yapabiliriz. Kullandığımız demir başları sabitleyebilir, sel sularına karşı engelleyici tedbirler alabiliriz vb.

Başta pahalı gibi görünebilecek olan afete karşı sağlam bina ve yapılar inşa etmek, ileride meydana gelebilecek bir afetin yol açacağı zararları azaltılabilmesi için en kolay önlemdir. Özellikle barajlar, köprüler, sanayi tesisleri gibi büyük ve maliyetli yapılar ile okul, hastane gibi kamunun yoğun kullandığı binalar mutlaka afete dayanıklı inşa edilmelidir.

Gelişmiş ülkeler gibi, bizimde uygun bir mali politika ile afet haritalarını hazırlamamız, afet bilgi sistemimizi kurmamız, afetlere özgü haberleşme ağı oluşturmamız, başta kamusal konutlar, tüm resmi ve özel yapıları güçlendirmemiz, afete karşı güvenli yerleşim için alt yapı oluşturmamız, bölgesel afet risklerine göre depreme, sele, yangına vd. karşı gerekli önlemleri almamız, bunun için yeterli mali kaynağı oluşturmamız gerekir. Afet öncesi belli bir zamana yayarak yapacağımız bu çalışmalar, muhtemel afetlerde karşılaşacağımız mali külfeti azaltacak, bize mali yarar olarak geri dönecektir. Bu anlattıklarımızı bazı örneklerle açıklamak mümkündür.

1975 yılı öncesi sel afetleri nedeniyle yılda ortalama 16 vatandaşımız hayatını kaybedip, 9.6 milyon \$ zarar oluşurken bu tarihten sonra koruyucu setlerin yapılması, su kanallarının geliştirilmesi, havuzların ve depoların arttırılması gibi tedbirlerin alınmasıyla ölen insan sayısının 11'e, mali kaybında 3.9 milyon \$'a indiği görülmüştür.<sup>264</sup>

Depremlerin ülkemizde yol açtığı zararlar, Japonya'ya oranla otuz kat fazladır. Bu bize çevre planlamasında jeolojik bilgilerden yararlandığımız takdirde zararımızın otuz kat azaltılabileceğinin somut bir örneğidir. Bunun temel nedeni, jeolojik incelemeler sonucu sakıncalı görülen yerlerin yerleşime açılmasıyla, jeolojik inceleme yapılmaksızın yerleşime izin verilmesidir. Bu anlamda 1985 ile 1999 yılları arasında gerçekleşen doğal afetlerde ölen 20.000 kişi ve yıkılan 110.000 bina yerine, 670 ölü ve 3.670 yıkık bina ile bu afetleri atlatabilirdik. Bu bize, gerçekte önlenebilecek kayıpların ne derece büyük olduğunu göstermektedir.<sup>265</sup>

Türkiye'nin Doğusunda meydana gelebilecek bir depremin 6 milyar \$'lık bir maliyet yaratacağı hesaplanmış ve 110.000 kişinin öleceği tahmin edilmiştir. Bu paranın deprem öncesi alınacak önlemlerle ilgili çalışmalara harcanması durumunda can kaybının 5-10.000 gibi rakamlara çekilebileceği ifade edilmiştir.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Rıdvan EGE, a.g.e., s.9.

<sup>265</sup> Ziya ÇOKER, Doğal,Afet Yönetimi, Türk İdare Dergisi, Aralık 2001, S.433, s. 21.

<sup>266</sup> Ülkeyi Ayağa Kaldıracak Rapor, [www.internethaber.com](http://www.internethaber.com), 26 Mart 2005.

Afet öncesinde alınacak tedbirlerle bir çok yönden mali fayda sağlanabilir. İlerde meydana gelecek afet zararlarının azaltılması, afetin bir afetler zincirine dönüşmesinin önlenmesi, kurtarma ve ilk yardım çalışmalarının daha kolay yürütülmesi, afet sonrası yeniden inşa ve iyileştirme aşamalarının daha hızlı ve daha az maliyetle gerçekleşmesinin sağlanması, tabii ve kültürel değerlerimizin korunabilmesi bu faydalardan bazılarıdır.

Tüm bu anlatılanların ışığında merkezi hükümet, zarar azaltma ve hazırlıklı olma çalışmaları için bütçeye yeterli ödenek koymalıdır. Bu bir maliyet değil, tasarruf ve kalkınma politikasıdır. Bu sayede alınacak tedbirler afet maliyetlerini kat kat düşürecektir.

### **3.6. ULUSAL ve ULUSLARARASI DENEYİMLER IŞIĞINDA YENİ MALİ KAYNAKLAR**

Afet yönetimi, disiplinler arası ve çok aktörlü bir olaydır. Türkiye’de bu anlamda en çok ihmal edilen, ama beklide en önemli yönü olan mali kaynak yaratma boyutu bu güne değin ihmal edilmiştir. Afet yönetimi, sadece afet sonrası arama kurtarma ile canını veya sağlığını kaybedene tazminat, evini kaybedene ev verilmesi şeklinde anlaşılmıştır. Bu da 17 Ağustos depreminde olduğu gibi, oldukça maliyetli ve yıkıcı sonuçlar doğurmuştur. Ayrıca bireylerin ve devletin afetleri mali açıdan suiistimal ettiği yukarıda anlatılmıştır.

Bu sıkıntıları aşmak için, iyi işleyen bir mali sistem kurmak ile sürekli ve yeterli mali kaynak temin etmek gerekmektedir. Burada afet yönetim sistemi gelişmiş ve bu sistem için yeterli kaynağı temin edebilmiş ülkelerde görülen ve ülkemizin yapısına da uygun olacağı düşünülen ana kaynaklar anlatılacaktır. Bunlar “afet fonu”, “afet sigortası”, “sürdürülebilir konut edindirme modeli” ve “ev ruhsatı modeli”dir. Dünyadaki uygulamalar ışığında, bu anlatım öncesi şunu söylemek mümkündür; afet öncesi afet fonu (yada benzerleri), afet sonrası ise afet sigortası temel mali kaynaklardır.

#### **3.6.1 AFET FONU**

Türkiye’de daha önce uygulanmış olan afet fonu 1992 yılında, diğer fonlarla beraber bütçe içerisine alınmıştır. Mali disiplin açısından yapılan bu uygulama, o



zamanki fon bolluğunda çok dikkat çekmese de, kurunun yanında yanan yaş misali, sonradan zararları görülen bir uygulama olmuştur. Fon içerisinde, yapılabilecek iyileştirme ve düzenlemeler ile devamının sağlanması daha akılcı bir çözüm olsa da, ülkemizdeki afet yöntemi mantığımızı uygun hareketle fonun tasfiyesi tercih edilmiştir.

Özellikle 1970’li yıllarda fonun görevini yerine getirdiği, büyük çaplı afetlerde olmasa da, küçük ve orta büyüklükteki afetlerde önemli bir çözüm yolu ve mali kaynak olduğu bir gerçektir. Ancak o zaman ki fon uygulaması afet yönetimi sistemi ve anlayışımıza uygun olarak, çoğunlukla afet sonrası hizmetlere dönüktü. Burada önerilecek fon modeli, tabii ki bahsedilen fondan farklıdır. Burada ki yapıda, afet öncesi çalışmalar için sürekli, yeterli ve nispeten hükümetten bağımsız bir kaynak hedeflenmektedir. Gerçektende modern afet yönetimi uygulayan her ülkede böyle bir kaynak ve yapı mevcuttur. Bunun altındaki temel mantık, afetlerin olağan üstü olaylar olması, bunlar için gereken kaynağında bu yüzden farklı olması gereğidir.

Öncelikle yeni afet fonu için “Afet Fonu Yasası” çıkarılmalıdır. Çünkü, ülkemizde bazı düzenleme ve uygulamalar (vergi koymak, ceza vermek v.b.) ancak yasa ile olabilmektedir. Buna bağlı olarak “harcama yönetmeliği”, “ihale yönetmeliği” gibi teknik mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır. Afet fonu, bu konu ile ilgili en etkin kurumca, Başbakanlığa bağlı olarak idare edilmelidir. Bu anlamda, afet yönetim sistemimizin gelecekteki hedefleri de dikkate alınarak önerilen kurum, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüdür. Düzenlenecek yasada afet fonunun başka bir amaçla kullanılması kesin şekilde yasaklanmalıdır.

**Afet fonu için düşünülen kaynaklar** çalışmanın en hassas noktasıdır. Fonun mantığına ve kamu vicdanına ters gelmeyecek kaynaklar saptanmalı, vatandaşlar üzerine ek bir mali yük getirilmemesine dikkat edilecektir. Fonun hitap edeceği alan, kaynaklar içinde bir veridir. Bu mantıkla, eski fon uygulaması da değerlendirilerek önerilebilecek kaynaklar şöyle sıralanabilir (bu bölümde Bayındırlık ve İskan

Bakanlığı ve TAY'ca düzenlenen deprem şurasında sunum yapan kaynak temini ve sigorta komisyonu raporundan da istifade edilmiştir) ;<sup>267</sup>

- Her yıl devlet bütçesinden verilecek pay,
- Yapı projeleri, ruhsat ve iskan belgelerinden alınacak pay,
- Yapı ve inşaat ile benzeri sektörler de kullanılan malzemelerin ticaretinden alınacak pay,
- Doğal gaz, kalorifer yakıtı, su ve elektrik tüketimi üzerinden alınacak pay,
- Eğlence yerleri tekel ürünleri ve bahis oyunlarında alınacak paylar,
- Her çeşit afet sigortası primleri üzerinden alınacak pay,
- İç ve dış borçlanma gelirleri,
- Devletin memuru olan mühendislerin vereceği konferanslar yapacağı hizmet ve denetimler ve benzeri çalışmaları için oluşturulacak döner sermayeden masraflar haricinde kalan gelirler,
- İmar affı gelirleri,
- Kentsel dönüşüm projelerinden elde edilecek gelirler,
- Yapılarla ilgili her türlü cezai işlemde alınacak pay,
- Hibe ve yardımlar,
- Sayılan tüm kaynakların faiz gelirleri.

**Fonun görevleri,** fondan beklentiler şunlardır (burada da aynı komisyonun çalışmasından yararlanılmıştır) ;<sup>268</sup>

- Afet öncesi aşamalarla ilgili her türlü çalışma (afet haritaları hazırlanması, haberleşme ve bilgi ağı sisteminin kurulması, kentsel dönüşüm planlarının yapılması, sel setleri, yangın kuleleri, afet anında kullanılacak yerleşim yerleri ve alternatif alt yapı tesislerinin oluşturulması v.b.),
- Zorunlu sigorta kapsamına alınmayan kamu yapılarının sigortalanması,
- Tespit edilecek yoksul bölge insanların afet hazırlıkları çalışmalarına ve sigorta primlerine mali destek sağlanması,
- Mahalli idareler ve afet öncesi çalışmalar yapan diğer kurumlara mali destek sağlanması,

<sup>267</sup> Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005

<sup>268</sup> Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005

- Her yıl belirlenecek bir yüzdelik payla fondan bina güçlendirme projelerine başta kamusal binalar olmak üzere mali kaynak sağlanması,
- Afet tehlikesi araştırmaları, halk eğitimi çalışmaları, idareci ve mühendisler için hizmet içi eğitim kursları için mali destek sağlanması,
- Yazılı ve özellikle görsel medyada afetlerle ilgili bilinçlendirme ve korunmaya dönük programlar ve reklamlar hazırlanması,
- Akredite olan sivil toplum kuruluşlarının afet önleme, bilinçlendirme ve eğitim anlamında yapacağı çalışmalara mali destek sağlanması.

Daha önce yaşanan afet fonu tecrübesi bir yana bırakılarak, modern afet yönetimi sistemine uygun olarak yapılandırılacak olan bu fon, uzun vadeli bir çalışma sonucunda istenilen kaynağı oluşturacak ve bu kaynakla yukarıda sayılan hedefler gerçekleştirilecektir. Uzun vadeli olması nedeniyle, halk üzerinde mali bir yük hissetmeyecek, devlet ise bütçesinden vereceği pay haricinde ciddi bir gelir eksilmesine maruz kalmayacak, bunun karşılığını ise ilerleyen dönemde fazlası ile alacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, fonun para biriktirmek için kullanılmaması ve gelen paranın yerleşmiş fon anlayışının tersine hemen ihtiyaç olan projelere harcanmasıdır.

### **3.6.2 AFET SİGORTA SİSTEMİ: DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU (DASK)**

Modern afet yönetimi sistemine sahip her ülkede mutlaka görülen bir uygulama da, afet sigortalarıdır. Yukarıda anlatıldığı gibi, afetlere hazırlık için afet fonu yada benzeri, afet sonrası için ise, afet sigortaları bu ülkelerdeki temel mali kaynaklardır. Aslında tüm dünyada, fon ve sigortadan başka temel bir kaynak olmayıp, bunları destekleyen yardımcı kaynaklar vardır.

#### **3.6.2.1. AFET SİGORTALARININ ÖNEMİ**

Sigortacılık sistemi, afet vukuu bulduğunda ortaya çıkan mali kayıpların telafisinde kullanılan en etkili yoldur. Bunun iki temel nedeni, riskin tüm dünyayla paylaşılması ve sigortanın varlığından dolayı ülkenin afet konusuyla ilgili tüm kaynaklarının, afet öncesi hazırlıklara ayrılmasıdır. Afet sigortacılığı sistemi gelişmiş ülkelere bakıldığında (ABD, Yeni Zelanda vd.) bu ülkelerde afetin doğurduğu zararlar, ülkenin mali yapısına çok etkilemeden sigorta sayesinde giderilmektedir.

Afetler sonrasında dünya genelinde görülen genel durum şudur; Gelişmiş ülkelerde can kayıpları az, sigortalı hasar yüksek olmasına karşın az gelişmiş ülkelerde bunun tam tersi bir durum görülmektedir.<sup>269</sup> 2004 yılında dünyadaki tüm afetlerde, 123 milyar dolardan fazla hasar meydana gelmiştir. En büyük afet olan ve 12 ülkeyi etkileyen 26 Aralık 2004 Tsunamisi'nde, bu ülkelerdeki sigorta yaygınlık oranı düşük olduğundan 14 milyar dolar mali kayıp görülmektedir. Buna karşın sigorta bilincinin geliştiği ABD'nin Florida eyaletinde meydana gelmiş dört kasırganın neden olduğu sigortalı hasar, 19 milyar dolardır.<sup>270</sup> Yani sigortacılık gelişmişlikle direkt ilgili olup, az gelişmiş ülkelerde afet sonrası tazminat ödemek gibi "post finansman", gelişmiş ülkelerde ise sigortacılık sayesinde "prefinansman" şeklinde bir görüntü vardır.

1987 ile 2004 yılları arasında afetlerden kaynaklanan sigortalı mal hasarının dünya ortalaması 23 milyar dolardır.<sup>271</sup> Bu paranın büyük kısmı gelişmiş ülkelerin yaşadığı afetlerde ödenmiştir. Yine Marmara depreminden örnek verecek olursak 1999 Marmara depremlerinde (17 Ağustos, 12 Kasım Bolu depremleri) toplam 604.365.553 dolar sigortalı hasar ödemesi yapılmış ve bu ödemenin % 95'i reasürans koruması nedeniyle yurt dışından sağlanmıştır.<sup>272</sup> Belirtilen afetlerin neden olduğu mali kayba göre, bu miktarlar çok düşüktür (yaklaşık %10). Halbuki devrettiğimiz riske göre çok küçük olan prim ödemeleri ile sağlanan bu prefinansman kaynağı, az gelişmiş ülkeler için çok daha önemlidir. Bu konuda yapılan bir değerlendirmeye göre Türkiye için 10 milyar dolara kadar güvence temin etmek mümkündür.<sup>273</sup>

### 3.6.2.2 DOĞAL AFET SİGORTALARI KURUMU (DASK)

Tüm bu anlatılanlar, sigortacılık sisteminin afetlerdeki önemini göstermektedir. Bu konuda çok gecikmiş olan Türkiye, yaşadığı 17 Ağustos depreminden sonra bu önemi fark etmiştir. Deprem sonrasında yapılan düzenlemelerin en önemlisi, zorunlu deprem sigortası sisteminin uygulamaya

<sup>269</sup> 2002 Felaketler Yılı Oldu, Yeni Asya Gazetesi, 30 Temmuz 2003, s.4.

<sup>270</sup> Sigma Dergisi, Swiss Ree, Haziran 2005, s.4

<sup>271</sup> Sigma Dergisi, Swiss Ree, Haziran 2005, s.4

<sup>272</sup> Milli Reasürans T.A.Ş. İstatistikleri

<sup>273</sup> Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Oturumu, TAY, 30 Eylül 2004

konulması ve bu işi yürütmek üzere “Doğal Afet Sigortaları Kurumunun (DASK) ” kurulmasıdır. Öncelikle, DASK oluşturulurken incelenen ve deprem riskleri ülkemize benzeyen ABD-Kaliforniya ve Yeni Zelanda örneklerini kısaca tanıtalım;<sup>274</sup>

**Yeni Zelanda Deprem Komisyonu (NZEQC) ;** Büyük bir deprem felaketi sonrasında, 1941 yılında, fon şeklinde oluşturulan, 1993 yılında ise bağımsız bir kamu kurumu şeklinde bu günkü halini alan EQC, deprem başta olmak üzere bazı doğal afetlerde tamamen konutlara yönelik sigorta teminatı sunar. Konutlara yangın sigortası yapan sigorta şirketleri, EQC’ye deprem teminatını zorunlu olarak verirler. Bu kurum, Yeni Zelanda da konutlara deprem teminatı sağlayan tek kurumdur.

**Kaliforniya Deprem Kurumu (CEA) ;** ABD’nin Kaliforniya eyaletinde 1994 Northridge depreminden sonra özel sigorta şirketleri deprem teminatı sunmaktan kaçınmışlardır. Bunun üzerine, konutlara dönük deprem teminatı sağlamak için, 1996 yılında, CEA bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. CEA’da DASK gibi vergi dışında sağlanan imkanlarla finanse edilir. Kaliforniya’daki deprem teminatlarının yaklaşık %70’i CEA tarafında sunulmaktadır.

Dünyada, bunlar gibi, kamu tarafından kurulan veya desteklenen bir çok benzeri örnek vardır. Japon Deprem Reasürans Şirketi, ABD Ulusal Sel Sigortası Programı, Fransız Doğal Afetler Tazminat Programı gibi.

Dünya uygulamaları, ülkemizin şartları ve diğer ilgili hususlar değerlendirilerek kurulmasına karar verilen DASK, Dünya Bankası kredisi desteğiyle, 27 Ağustos 1999 tarih ve 4452 sayılı yetki kanuna dayanılarak hazırlanan ve 27 Aralık 1999 tarih ve 23919 sayılı resmi gazetede yayınlanan, 587 sayılı “Zorunlu Deprem Sigortasına Dair KHK” uyarınca oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. Sigorta sektörünün de uygulamada önemli rolü vardır, halen 28 yetkili sigorta şirketi ve bunların acenteleri tarafından DASK nam ve hesabına sigorta poliçeleri düzenlenmekte, şirketler bu aracılık işlemleri için poliçe

---

<sup>274</sup> [www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)

primleri üzerinden İstanbul için %12,5, İstanbul dışındaki iller için ise %17,5 oranında komisyon almaktadırlar.<sup>275</sup>

DASK yapılandırılırken, yeni bir fiziki yapılanma veya kadro ihdas edilmemiş, etkinliğin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi amacıyla ilgili kurum temsilcilerinden oluşan bir yönetim kurulu oluşturulup, tüm işlerin dışarıdan, uzman kuruluşlardan hizmet satın alımıyla yürütülmesi benimsenmiştir. DASK yönetim kurulu, biri başkan 7 üyeden oluşur. Bu üyeler; Başbakanlık, Hazine, Bayındırlık Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Orta Doğu Teknik Üniversitesi ve Kurum İdarecisi temsilcileridir. Burada ilgili tüm tarafların temsili esas alınmıştır. Hazine Müsteşarlığı ile Garanti Sigorta A.Ş. arasında 2005 yılında imzalanan bir sözleşme ile Kurum İdareciliği, deneyim ve etkinlikleri nedeniyle 5 yıllık bir süre için adı geçen şirkete verilmiştir<sup>276</sup> (daha önce bu görevi 5 yıllığına Milli Reasürans T.A.Ş. yürütmüş idi).

DASK'ın temel amaçlarını;

- Kapsamdaki bütün konutları, ödenebilir bir prim karşılığında depreme karşı sigorta güvencesi altına almak,
- Yurtiçinde risk paylaşımını sağlamak, aynı zamanda olabilecek mali yükü uluslar arası reasürans piyasalarına dağıtmak,
- Devletin depremlerden doğabilecek mali yükünü azaltmak,
- Sigorta sistemini sağlıklı yapı üretiminde bir araç olarak kullanmak,
- Deprem hasarlarının karşılanmasında uzun vadeli kaynak birikimini temin etmek,
- Toplumda sigorta bilincinin gelişmesine katkıda bulunmak, şeklinde özetleyebiliriz.<sup>277</sup>

Bu amaçlarla uygulamaya konulan zorunlu deprem sigortası, ilk yılı içinde 2.430.000 poliçe sayısına ulaşmış, 2002 yılından itibaren ise, ilgili yasanın çıkmaması, yaşanan deprem afetinin etkisinin azalması, poliçelerin yenilenmemesi ve bazı afetler sonucu devletimizin yaptığı hatalar (konut sözü vermek, parasal

---

<sup>275</sup> DASK Faaliyet Raporu,2003 yılı.

<sup>276</sup> [www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)

<sup>277</sup> DASK Faaliyet Raporu,2003 yılı.

yardım sağlamak gibi) sonucu poliçe sayısı 1.700.000'lere kadar gerilemiş, ancak daha sonra yapılan tanıtım ve kampanyaların da etkisi ile sayı tekrar artmış, 2004'te 1.943.616 adet, 27.7.2005 tarihi itibari ile de 2.193.798 adete ulaşılmıştır.<sup>278</sup>

DASK'ın temel gelir kaynakları;

- Reasürans koruması,
- Toplanan prim gelirleri,
- Hasar durumunda Dünya Bankası'ndan sağlanan ek finansmandan oluşur.<sup>279</sup>

Buralardan elde edilen kaynaklar; likidite, anapara güvenliği, getiri oranı unsurları göz önünde bulundurularak yatırıma yönlendirilir. YTL mevduatı, döviz mevduatı, Hazine bonosu, repo, yatırım fonları vb. gibi yatırım araçları kullanılmaktadır. DASK kaynakları, reasürans koruması masrafları, yönetim masrafları gibi masraflar ve tazminat ödemeleri dışında kullanılamaz.

Primlerin tespitinde, belirleyici 3 faktör vardır;

- Binanın bulunduğu deprem risk bölgesi (bu bölgeler Bayındırlık Bakanlığı'nca hazırlanan Deprem Bölgeleri Haritası'na göre belirlenir),
- Yapı tarzı,
- Brüt yüzölçümü.

Bu kriterlere göre belirlenmiş 5 bölge, 3 yapı tarzı ve 15 tarife vardır ve primler buna göre toplanır. 1 Ocak 2004 tarihi itibari ile binalar için azami teminat tutarı, tüm yapı tiplerinde 75 milyar TL'dir.<sup>280</sup>

2005 yılı için toplam, 735 milyon dolar (1.5.2005'ten itibaren 735 milyon euro) tutarında reasürans koruması temin edilmiştir. Bununla birlikte DASK'ın 2005 yılı için toplam ödeme gücü 1 milyar doların üzerindedir. Bu DASK'ın hedefinin üzerinde bir rakamdır. Bu güne kadar yapılan ödemelere baktığımızda da;

- 2002 yılında 1558 dosyaya, 2.284.834.82 YTL,
- 2003 yılında 2503 dosyaya, 5.180.040.65 YTL,

<sup>278</sup> [www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)

<sup>279</sup> Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Oturumu, TAY, 30 Eylül 2004.

<sup>280</sup> Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005.

- 2004 yılında 576 dosyaya, 755.720.65 YTL,
- 2005 yılında (28.7.2005 itibari ile) 747 dosyaya, 1.294.911.34 YTL tazminat ödemesi yapılmıştır.<sup>281</sup>

DASK'la aynı yıl içinde, Zorunlu Deprem Sigortasının etkin uygulanabilmesi için de gerekli olan, ülkemizdeki yapı denetim sistemini ve yapım aşamasında yer alan yapı sorumlularının sorumluluklarını düzenlemek amacıyla hazırlanan 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK ile yapı denetim kuruluşlarına taşıdıkları sorumluluğu sigorta ettirme zorunluluğu getirilmiştir. Getirilen sigorta zorunluluğu, sigorta piyasası koşullarına uygun olmaması ve bu konuda kanun çıkmadığı için ceza da konulamaması nedenleri yüzünden uygulanabilirliğini kaybetmiştir.

Zorunlu Deprem Sigortası uygulaması bir yasaya dayanmadığı için, cezai yaptırımı yoktur, bu konuda tek düzenleme, devletin afetlerle ilgili yükümlülüklerine ilişkin getirilen değişikliktir. Buna göre 27.Mart.2001'den itibaren, sigorta zorunluluğu olup yaptırmayanlar, bu sigorta kapsamında karşılanacak zararlar için, herhangi bir biçimde hak sahibi olamamaktadırlar.

İnsanları sigortaya zorlamak için, tapu işlemleri, su ve doğalgaz abonelik işlemlerinde Zorunlu Deprem Sigortası aranması uygulaması seçilen pilot illerde başlamıştır. Elektrik, telefon ve benzeri işlemlerde de bu yapılmalı ve tüm illere yayılmalıdır.

DASK organizasyon, yapılanma ve işleyiş olarak oldukça başarılıdır. Dünya Bankası tarafından da gelişmekte olan ülkeler için örnek gösterilmiş, Hindistan, Cezayir ve İran'da DASK'tan esinlenen kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır.<sup>282</sup>

DASK'la ilgili en önemli sorunlar, ilgili kanunun çıkmaması, devlet baba anlayışından kurtulamamamız ve toplumsal kadercilik anlayışımızdır. Kanun çıkmadığı için, ceza uygulaması yapılamamakta ve toplum ciddiyet sorgulamasına girmektedir. DASK uygulamasının başlamasından sonra da, devlet tavrını değiştirmemiş, her afet sonrası zararların karşılanması ve konut yapımları sözleri vermiş, bu da primini yatıran vatandaşı enayi pozisyonuna düşürmüştür. Örneğin;

<sup>281</sup> [www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)

<sup>282</sup>DASK Faaliyet Raporu,2003 yılı.



2003 Bingöl Depremi ve 3.Şubat 2003 Afyon Depremi sonunda devletin tutumu sonucu, (insanlara kooperatif kurularak TOKİ kaynaklarıyla konut yapması ve yaralar sarılacaktır demesi gibi) 2 ayda poliçe sayısı 600 bin düşmüştür.<sup>283</sup> Kadercilik anlayışımızda, bizi tedbir almaktan alıkoymaktadır. Bu sorunlara sisteme tüm kesimlerin sahip çıkmaması, tanıtım eksikliği, sigorta bilincinin yetersizliği, ekonomik durum da eklenebilir.

Çözüm için yukarıda sayılan sorunların aşılması yanı sıra devletin değişik yöntemlerle sistemi desteklemesi gerekir. Sigorta primlerinin vergi ve benzerlerinden muaf tutulması, gelir vergisinde indirim gerekeceği olması, yoksulların maddi olarak desteklenmesi, halkın bilinçlendirilmesi, toplumsal dayanışmanın işlenmesi (kendi evimiz depremde zarar görmese bile zarar görenlere primlerimiz sayesinde en güzel yardımları yapabiliriz mantığının verilmesi) bu yöntemlerden bazıları olabilir.

### 3.6.3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KONUT EDİNDİRME MODELİ

Model İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlatılan “İstanbul Deprem Master Planı”nda kaynak yaratma yolu olarak önerilmiş<sup>284</sup>, ayrıca buradan esinlenerek 2004 yılı “Ulusal Deprem Şurasından” da model olarak sunulmuştur. Büyükşehirler ve rantı yüksek kentlerde alternatif bir çözüm önerisi ve kentsel dönüşüm aracı olarak değerlendirilebileceğini düşündüğümüz modelin işleyişi özetle şöyledir;

Devletin oluşturacağı yada belirleyeceği bir “Yetkili Kurum”, işi yapacak yükleniciler olarak “Özel Sektör”, hedef kitle olarak “Halk”, parasal kaynak olarak ise “Finans Kurumları ve Bankalar” ın oluşturduğu dörtlü yapı, belirlenmiş rolleriyle modelin işletenleridir.

**Yetkili Kurum**, bir devlet kurumu olarak önerilmekte (tasarruf açısından varolan kurumlardan biri bu görev için şekillendirilebilir), tarafların ve piyasanın güven içinde bir araya gelmesine, iş yapmasını ve piyasa koşullarını sağlayacak, her

<sup>283</sup> Erkan ÇELEBİ, Devlet Yaralar Sarılır Dedi Deprem Sigortası Darbe Yedi, Hürriyet Gazetesi, 16.Ocak.2005, s.21., Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005.

<sup>284</sup> İstanbul Deprem Hazırlık Master Planı, İBB, 2001.

taraf için güvenle çalışma ortamını oluşturacak birimdir. Bu kurum, yerleşim alanlarını belirler, yeterliliği olan yüklenicileri, finans kurumlarını ve bankaları tespit eder, ihale aşamasında ihaleyi yapar. İşleyişte genel düzenleyici ve güven merkezi konumunda olan Yetkili Kurum ödeme birimi değildir. Bu konuda sadece, yüklenicinin tahsilat riski olmaksızın çalışmasını sağlar. Vatandaşlar için de, kriterleri belirleyen ve tarafları seçen konumundadır. Yetkili Kurum proje yapan, işi geliştiren, gözeten ve denetleyen birimdir. Bunları yaparken, meslek odalarından ve Sivil Toplum Kurumlarından fikir alır, duruma göre kriterleri onlarla birlikte belirler. Kurum bireylerin bankalardan aldıkları kredilerden, çok cüzi miktarda fon alır ve bunu ihtiyaç olduğunda (bireyler geri ödeme yapamazsa, kriz olursa, projeye talep azalır vb.) kullanır, fon belli bir büyüklüğe ulaştıkça da bankalardan yatırım portföyü olarak, parayı tekrar piyasaya kazandırır.

**Yüklenici,** Yetkili Kurumdan yeterlilik almak şartıyla, çalışmak istediği bankalarla ön anlaşma yapar, ihaleyi kazandığında da Yetkili Kurum projeyi yüklenici firmaya verir. Yüklenici reklam ve duyurular yapar, bireylerle görüşür, satış koşullarını ve ödemede vadeyi açıklar, anlaştığı bankayı bireylere bildirir ve her kullanılan kredi için, Yetkili Kuruma verilecek fona dair talimatı bankaya verir. Yüklenici, bireylerin ödemeleri yanında kendisi de banka kredisi, öz kaynak yada başka iç-dış kredi kullanabilir. Yüklenici hak edişini düzenlediğinde, müşterinin önceden verdiği onayla bankadan müşterilerinin kredilerini direkt olarak alır.

**Bankalar ve Finans Kurumları**'da, Yetkili Kurumdan yeterlilik almak zorundadır. Ancak bundan sonra yeterlilik sahibi diğer bankalarla yarışarak yükleniciyle, müşteriye en iyi krediyi verdiklerini ispatlamaya çalışır. Anlaşabilirler ise yüklenici adına banka da pazarlama, reklam vb. faaliyetler yapabilir.

**Bireyler,** Yetkili Kurumun belirlediği yeterlilik kriterleri (elektrik, su borcu olmama, vergisini ödeme, gelir akışı düzgün olma, kredi borcu kalmamış olma vb.) çerçevesinde, belli bir katsayı ve buna bağlı indirim primi kazanır. Bu kriterlerle, yükleniciyle görüşüp, anlaşarak, bankaya gider, kredi ve ödemelerden, kendi şartlarına uygun olanını belirler ve talep eder. İsterse kendi öz kaynaklarını da kullanabilir. Kredi anlaşmasını yapıp, yükümlülüklerini yerine getirmeye dair sözleşmeyi imzalar. Bu sözleşmede yükümlülüklerini yerine getirmez ise evini

satmak, iki ayda terk etmek dahil gerekli yetkileri bankaya verir ve imzaladığı sözleşme ile hak sahibi olur.

Modelde, bankaların bireylere yada yüklenicilere verecekleri kredilerden Yetkili Kurumca belirlenecek bir bölümün bu kuruma fon olarak ödendiği görülür. Bu bir tür işleyişle ilgili güvencedir. Bir başka önemli güvence de, Bakanlar Kurulu'nca belirlenerek, Hazine Müsteşarlığı tarafından Yetkili Kuruma tahsis edilecek gayrinakti sermaye olan “Hazine Garanti Teminatı”dır. Bu teminat üç yılda bir değerlendirilir, ancak arttırılmaz, daha aşağı çekilebilir. Çünkü, model işleyişi gereği gittikçe yerine oturmaktadır. Bu teminat bireysel kredilerin bankaca tahsis edilemediği durumlarda, bankanın, Yetkili Kuruma başvurması ve Yetkili Kurumun yeterince birikmiş fonunun olmaması halinde, bankalara devir ve ciro edilir.

Bu modele özgü olarak, kredi borcu ödemediğinde iki ay içinde ev boşaltılarak, yeni müşterilere satılacaktır. Ödeme gecikmesi vb. durumlardaki finansman açığını kurumun fonları ve Hazine Garanti Teminatı karşılayacaktır.

Anlatılan özellikleri ve işleyiş sistemi ile model, son günlerde ülkemizde çokça konuşulan, gelişmiş ülkelerde uygulanan ve bizde de uygulamaya geçmesi beklenen Mortgage Sistemine benzemektedir.

#### **3.6.4. KONUT KİMLİĞİ (KONUT AFET KİMLİĞİ) MODELİ**

Ülkemizin kentsel dönüşüm ihtiyaçlarına, toplumsal davranışlara, konut yapısı ve alım satım alışkanlıklarına dayanarak geliştirilen bir modeldir. Bu model ve modele dayalı işleyişteki amaçları;

- Konut ve yerleşim ile ilgili mali piyasayı afet gerçeğine göre şekillendirmek,
- Bireyleri, binalarını afet riskine göre inşa etmek yada güçlendirmek zorunda bırakmak,
- Belediyelerin ve afetle ilgili birimlerin, kentlerindeki yapıların afet risklerini saptayıp, sürekli takiplerini ve bu sayede afet konusunun yetkililer ve vatandaşlar için sürekli gündemde kalmasını sağlamak,
- Bina kiralama yada alım-satımlarında afet unsurunu önemli bir faktör haline getirerek, bina arayanları afet riskine göre yönlendirmek,

- Zamanla konutları ve diğer yapıları, düzenli, afete dayanıklı, sağlam yapılar haline getirmek,
- Sonuçta; yerleşim yerlerini de şekillendirerek, afet ve düzenli yerleşimle ilgili “kentsel dönüşüm”ü sağlamak olarak sıralaya biliriz.

Modelin işleyişi ise kısaca şöyledir.

Gerekli kanuni çerçeve hazırlandıktan sonra (İmar Kanunu değişikliği yada yeni kanun yapılması) proje, kentsel dönüşümü öncelik arz eden, sosyal ve ekonomik yapısı modele uygun görülerek seçilecek pilot illerden (İstanbul, Bursa, Eskişehir, Antalya gibi) başlatılacak, birkaç yıl içerisinde ülkeye yayılacaktır. Buna göre, belirlenecek olan yetkili birimlerce, belediye hudutları içerisindeki tüm yapıların (ilk etapta resmi binalar hariç) afetle ilgili kimlik kartları çıkartılacaktır. Bu kimlikler, küçük plakalar halinde, konutların dış yüzeylerine görülecek biçimde yerleştirilecek, detaylı bilgiler ise belediye imar işleri müdürlüklerinde tutulacaktır. Binalarla ilgili tüm işlem ve tasarruflar bu bilgiler ışığında yapılacaktır. Vatandaşlar da, bina kiralama ve alımlarında bu verileri değerlendirecek, böylece afet riskine göre bir konut piyasası oluşacaktır.

Modelin düzgün işleyebilmesi için, kimlikleri oluşturacak birimlerin ve belirlenecek kriterlerin, güvenilir, tarafsız ve dengeli olması gerekir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na oluşturulan afet risk haritalarına göre, Bakanlık bir uygulama yönetmeliği çıkartacak, bu yönetmelikte bölge ve illere göre, afet risk haritalarının yanı sıra, hangi tür riske karşı, hangi yapı türü olması gereği ile, hangi eksikliklerin binanın sağlamlığını ne kadar etkileyeceği gibi uygulamayla ilgili teknik konular, ayrıntılı olarak belirlenecektir. Bu çalışmaya dayanarak illerde, afet türü ve riskine göre Bayındırlık ve İskan Müdürlükleri bünyesinde, belediyelerde de imar işleri dairesinde “Bina Kimlik Tespit Komisyonları” oluşturulacak (ilgili mühendisler ve teknik elamanlardan müteşekkil), mimarlık ve mühendislik büroları, illerde meslek odaları aracılığı ile meslek odaları üst kurullarına ve ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığına akredite olarak bu hizmeti sunabileceklerdir. Vatandaşlar, isterlerse belediye yada ilgili il müdürlüğünden, isterlerse de usulünce akredite olmuş serbest çalışanlardan her bina için zorunlu olan bu hizmeti alabileceklerdir.

Bina kimlik tespit komisyonlarında çalışacak her eleman, Bakanlık ve Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliğince oluşturulacak çerçevede hizmet içi eğitime tabi tutulacaklardır. Ayrıca her ilde üst kurul ve Bakanlık bünyesinde de “merkez üst kurulu” oluşturulacak, illerde kimlik tespitlerinden dolayı yapılacak itirazlar il kurulunca değerlendirilecek, kurul kararı, komisyonla aynı olursa karar kesinleşecek, tespit komisyonu kararından farklı olur ise, itiraz halinde dosya Bakanlıktaki üst kurula gidecektir. Bakanlık üst kurulunun kararları kesindir. Üst kurullarda, meslek odalarının temsilcileri bulunması zorunludur.

Bina kimlik kartlarında, bina için muhtemel doğal afetin adı ve bunun risk derecesi, yüksek risk A, orta risk B ve düşük risk C olarak belirlenir. Bunun altında ise binanın afete karşı dayanıklılığını belirten bölüm vardır. Burada da, bina afete dayanıklı ise, yani sorunsuz ise A, güçlendirilmesi gereken binalar için B, yıkılması gereken binalar ise C kodlu sınıflandırma yapılır. Binaların dışındaki küçük plakalarda sadece bu kodlar görülecektir. Bunun dışındaki detaylar belediyelerdeki imar dairelerinde ve isterlerse bina sahiplerindeki kimlik dosyalarında tutulacaktır. Bina ile ilgilenen herkes bu plakaları görecektir ve fiyat ta bu plakalardaki veriler etkili olacaktır.

Bina kimlik kartları, bina sağlamısa (A kodu), talep olmadıkça üç yılda bir kontrol edilir. Güçlendirilecek binalara, altı aya kadar süre verilir ve güçlendirme zorunludur. Yıkılması gereken binaların ise bir ay içerisinde tahliyesi istenecektir. Güçlendirilecek binalar için bir önceki modelde anlatılan finans ve kredi sistemi kullanılabilir, ayrıca güçlendirilecek ve yıkılacak binalarda devletin zorlamaları yanında, özellikle yoksul kesim için, ucuz arsa, vergi muafiyeti, düşük faizli ve uzun vadeli krediler gibi mali destekleri de olacaktır.

Altı ay veya talep halinde daha kısa süre içerisinde, bina güçlendirme çalışmaları kontrol edilir ve gelişmelere göre, ya sağlam raporu yada ek süre verilir, gelişme yok ise cezai işlem uygulanır, bina ile ilgili alım-satım ve kiralama yasağı, dosyasına ve tapu kaydına işlenir. Binayı alacak yada kiralayacak olan, ön alım yada kiralama sözleşmesi ile bahse konu güçlendirmeyi yapacağı vaadinde bulunur ve bu işlemi yaptırdıktan sonra, binanın alım yada kiralama sözleşmesi kesinleşerek binanın sahibi yada kiracısı olur. Bu işleyiş sayesinde, insanlar evlerini afete dayanıklı hale

getirmek yada yeni tespit edilecek yerleşim yerlerine gitmek zorunda kalacaklar, bina arayanlar ise, isteseler de afete dayanıksız bina alamayacaklar yada kiralayamayacaklardır. Bu da kentsel dönüşümün, devlet için en maliyetsiz yönü olacaktır.

Bahsedilen sistem, kısa sürede kendi koşullarına uygun mali piyasayı oluşturacaktır. Hem bankalar ve finans kurumları, bu sisteme uygun kredi modelleri geliştirecek, hem Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve belediyeler daha hızlı çalışacak, insanlara yeni yerleşimler ile ilgili alternatifler sunacak, hem de devlet desteği ile ilgili vergi ve benzeri yasalarda gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Mali açıdan dikkat edilmesi gereken bir husus, bina kimlik komisyonlarının alacakları ücretlerin mutlaka makul seviyede tutulmasıdır. Bu ücret her türlü vergi, resim, harçtan muaf olarak tavanı belirlenmiş bir ücret olacak, sadece Afet Fonuna cüzi miktarda pay ayrılacaktır.

Yeni binalar için afet kimlik plakaları, belediyelere oturma ruhsatı için başvurduklarında verilir ve beş yıl süre ile geçerli olur. Bina almak yada kiralamak isteyenlerde, komisyonlardan ücreti karşılığı yeni denetim isteyebilirler.

Model sayesinde, afete dayanıklı bina yapma zorunluluğu hissedilecek, konut piyasasında afete dayanıklı binaların fiyatı daha yüksek olacaktır. Sistem kendi iç denetimini de geliştirecek, ilgili Bakanlık ve meslek odaları ortaklaşa kimlik komisyonlarını denetleyecek denetim birimlerini oluşturacaklar ve yapılacak mevzuat düzenlemeleriyle de bina kimlik komisyonlarına mali ve hukuki sorumluluk ve mesleki sigorta zorunluluğu getirilecektir.

Afet sigortacılığı kapsamında yapılacak çalışmalarla da, sigorta primlerinin belirlenmesinde, bina kimlik kartları ve güçlendirme çalışmaları veri kabul edilecek, hem genel vergiler (gelir, kurumlar vd.), hem de mahalli vergiler (çöp, emlak vd.) özellikle güçlendirme faaliyetlerine mali destek için yeniden ayarlanacaktır.

Devlet, konut afet kimlik kartı modelinde, hem modelin düzgün işlemesi için, hukuki, mali, idari tedbirleri almak, hem de insanlara projeyi uygulamak için yardımcı olmak durumundadır. Bu anlamda, yeni yerleşim yerleri oluşturmak, vergi, faiz gibi maliye politikası araçlarıyla modele destek olmak ve piyasayı düzenlemek zorundadır. Sonuçta model, tek tek bireylerin faydası noktasından, toplumsal fayda sağlanması amacına ulaşacak, önemli bir kamusal sorunun çözümünde etkili

olacaktır. Zamanla, resmi binalar ve köylerde model içine dahil edilecek, tüm yapılar bireyler istemese bile afete dayanıklı inşa edilecek, yada böyle olmayanlar konut piyasası nedeniyle güçlendirilerek bu hale getirilecek, bu arada kullanılamaz olanlar yıkılacaktır. Böylece ülke, sağlam bir yapı stokuna kavuşacak, afete hazır yeni yerleşim merkezleri oluşacaktır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde, afet yönetiminin yapısı incelendiğinde, koordinasyon, planlama, denetleme, teşkilat kurma ve mali kaynak sağlama işlevlerinin son, derece karmaşık ve rollerin belirsiz olduğu görülmektedir. Afetler ve afet yönetimiyle ilgili bir çok kurum, kuruluş ve benzeri örgütlenmeler vardır. Bunların hepsi, değişik tarihlerde, değişik ihtiyaçlara göre oluşturulmuş, her oluşumdan sonra ise yapı biraz daha karmaşıklaşmıştır. Bunun temel nedeni, koordinasyonu sağlayacak düzeye, güce ve organizasyona sahip ana bir birimin olmayışdır.

Çeşitli ülkeler incelendiğinde de, afet yönetim modellerinin, ilk kurulma aşamasında karmaşık bir idari yapıda olduğu gözlemlenirken, büyük afetlere maruz kaldıktan sonra bu tür idari yapılar sadeleştirilerek koordinasyonun daha kolay sağlanabileceği yapılara doğru bir geçiş olduğu görülür. Bu ülkelerde, sadece devlet birimleri değil silahlı kuvvetler, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, meslek odaları ve vatandaşlar, hem karar alma ve planlama hem de operasyonel anlamda afet yönetiminin her aşamasında aktiftirler. Ülkemizde ise bu durumun tersi görülmekte, bu birimler sadece devletçe kendilerine verilen görevleri yerine getirmekte, planlama, risk azaltma gibi karar süreçlerinde etkili olamamaktadırlar.

Çok disiplinli ve aktörlü bir yönetim tarzı gerektiren afetlerin, bu yönüyle bir çok kurumun ilgi alanına girmesi doğaldır. Önemli olan, etkin bir koordinasyonun sağlanabilmesidir. Ülkemizde, afet yönetiminde dönüm noktası olarak görülen 17 Ağustos Marmara Depremi sonrası “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” kurularak bu sorun çözümlenmeye çalışmış, ancak ilgili yasanın çıkmaması, eski kurumların varlığının aynen devam etmesi (oysaki ABD’de 11 Eylül 2001 terör olayı ve Japonya’da 1995 Kobe depremi sonrası afet yönetimi modelleri tekrar gözden geçirilerek bu alanda görev alan kurum sayısı iyice azaltılmıştır), bu kuruma yeterli devlet ve kamuoyu desteğinin verilmemesi nedenleriyle karmaşıklık çözülememiştir.

İdari eksiklerimiz yanında, ilgili mevzuat çalışmalarının tamamlanamaması (İmar Kanunu, Zorunlu Afet Sigortası Kanunu vd.), planlamaya gerekli önemin verilmemesi, arazi ve doğanın yanlış kullanımı, çarpık yapılaşma, bu konulardaki



denetim yetersizliği ve cezaların caydırıcı olmaması ile imar afları diğer önemli eksiklerimizdir.

Afet yönetiminde temel anlayışımız, afet sonrası yara sarma olarak devam etmektedir. Afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma çalışmalarını hiç önemsenmemekte, bunun karşılığı her afet sonrası büyük yıkım olmaktadır. Devlet baba anlayışımız, en büyük zaaflarımızdan biri olup afet yönetim sistemimizin her aşamasında kendisini göstererek, insanlara sürekli bir güven telkin etmektedir. Burada, güçlü devlet tüm mali kayıpları gidermekte, binaları yapmakta, hibelerle, borçların silinmesiyle sorunları çözmektedir. Zorunlu sigorta yasasından sonra bile bu anlayış değiştirilememiş ve son yılların en önemli düzenlemesi olan afet sigortacılığı bundan derin yara almıştır.

Böyle bir afet yönetimi yapısı ve anlayışı içinde, afetlerin mali yönden idaresi de bu yapıya uymuş, karmaşık, dağınık, günübirlik çözümler üretilen, her afetten sonra değişik kaynaklardan mali destek sağlanan bir yapı görüntüsü vermiştir. Sağlam, sürekli, esnek, yeterli ve düzenli bir mali kaynak ve yapı oluşturulamamıştır. Yetersizde olsa, belirli ihtiyaçları karşılayan afet fonu ve sivil savunma fonu genel bütçe içerisine alınarak, etkinsizleştirilmiştir. Afet çalışmaları için ayrı bir bütçe oluşturulmayıp, ilgili Bakanlıkların bütçelerinden ihtiyaçlar giderilmeye çalışılmış, ancak başarılı olunamamıştır. Öyle ki, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü bütçeleri incelendiğinde, sadece personel giderlerini ve cari ihtiyaçları karşılayacak miktarda ödenek olduğu görülür. Ayrıca, DPT afet yönetimini ve afeti bir sektör olarak görmemekte, böyle olunca da yatırımlar için para ayrılmamaktadır.

Halbuki, afet yönetimi gelişmiş ülkelerde, devlet bütçelerinde afet yönetimiyle ilgili özellikle de afet öncesi aşamaları kapsayacak şekilde büyük miktarlarda ödenek ayrıldığı, bu ödeneklerle çok büyük yatırımlar yapıldığı görülür. Bu yapıyı, güçlü bir sigorta sistemi ve afetlerle ilgili sivil kuruluşlar ve yardım kampanyaları desteklemektedir.

Ülkemizde afet yönetimi ile ilgili tüm birimleri koordine edecek bir yapılanma ilk halledilmesi gereken sorundur. Şu andaki görünüm ile, bu yapılanmanın en büyük adayı Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)'dür.

Ancak bu birimin adı Müsteşarlık yada Genel Sekreterlik olarak değiştirilmeli, kendi yasına, maddi imkan, ekipman, eğitim, personel ve mali kaynağına sahip olmalıdır. Bu birimin oluşturulması ile, etkinliğini kaybeden kurumlar kapatılmalı, daha önce ihdas edilen bazı kurul ve komisyonlar bu birim içerisinde çalışmalı, tüm Bakanlıklar ve kurumların afet yönetimiyle ilgili işlemleri ve bu konudaki kaynakları bu birim koordinesinde kullanılmalıdır.

Yerel yönetimlerin afet yönetimindeki yeri belirlenmeli, hem karar alma ve planlama, hem de operasyon anlamında etkinleştirilmeli ve buna göre mali kaynakla desteklenmelidir. Yerel yönetimlerin yanı sıra sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, medya ve vatandaşlar her yön ve aşamasıyla afet yönetimine dahil edilmeli, bunlara ait tüm kaynaklar kullanılmalıdır.

Silahlı kuvvetlerin kaynaklarından mutlaka yararlanılmalıdır. Ayrıca her ülkede doğal bir afet timi olan itfaiye teşkilatları bu anlamda etkinleştirilmelidir.

İmar Kanunu biran önce çıkarılmalı, sanayi, işyeri ve konutlar için yeni yerleşim alanları tespit edilmeli ve insanlar buralara yönlendirilmeli, zemin etüdü zorunlu olmalı, “git mezarına otur” demek olan imar afları kesinlikle yasaklanmalıdır.

Afet bilinci geliştirilmeli, ilköğretimde içinde ilk yardım ve sivil savunma bölümleri olan afet dersi verilmeli, çalışanlar kurumlarında hizmet içi eğitime alınmalı, tatbikatlar yapılmalıdır.

Afet haritaları, deprem dışındaki afetleri de içine alacak biçimde (sel, taşkın, toprak kayması, kaya düşmesi, yangın vd.) yenilenmeli ve tek bir veri tabanı oluşmalıdır. Eksiksiz bir coğrafi bilgi sistemi (CBS) ve haberleşme ağı oluşturulmalıdır.

İl Özel İdarelerince il ölçeğinde bütünleştirilmiş yerel afet tehlikesi haritalarının hazırlanması gerekir. Özel idarelerle birlikte, belediyeler, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile ilişkilerini geliştirmeli, merkezi hükümet destekli toplu konutlar yapmalıdır.

Devlet bütçesinde sağlık harcamaları, eğitim harcamaları gibi afet harcamaları içinde ayrı bir kalem oluşturulmalı, buraya afet öncesi aşamaları da

kapsayacak şekilde yeterli ödenek konulmalı ve bunun başka yere transferi önlenmelidir. DPT planlarında afet bir sektör olarak ayrılmalı, buna göre yatırımlar planlanmalıdır. Mali kaynakların kullanımında afet öncesi aşamalar daha da önemsenmeli, afet öncesine yapılan yatırımların, etkin ve verimli bir maliye politikası ve ileriye dönük bir tasarruf olduğu bilinmeli, kalkınmanın ancak afet zararlarını azaltacak yatırımlar yapılması ile mümkün olduğu bilinmelidir.

Afet Fonu gerekli yenilikler yapılarak, tekrar oluşturulmalı, güçlü kaynaklarla desteklenmeli, fon kaynakları afete hazırlık çalışmaları başta olmak üzere afet yönetiminin temel mali kaynağı haline getirilmelidir.

Zorunlu Afet Sigortası uygulaması geliştirilmeli, ilgili yasa acilen çıkartılmalı, sigortası olmayan binalarla ilgili her türlü tasarruf durdurulmalı, özellikle devlet birimleri sisteme zarar verecek davranış ve açıklamalardan kaçınılmalıdır. Binaların su, elektrik, tapu ve gaz gibi her türlü işleminde sigorta yoksa işlem yapılmamalı, mümkünse sigorta primi bunlarla birlikte tahsil edilmelidir.

Devlet kuracağı yapılaşma sistemi içerisinde proje, bina, kontrol ve denetim yapanlara, afetlerde ortaya çıkacak zararları kusur oranında rücu edebileceği bir yapı oluşturmalı, bu birimler içinde sorumluluk sigortaları zorunlu olmalıdır.

Özellikle yoksul kesimi özendirici destekler sağlanmalı, afete karşı güvenli yerleşim alanları tespit edilip, insanlar vergi indirimi, ucuz kredi gibi mali unsurlarla buralara yönlendirilmelidir. Binalara afet kimlik bilgileri işlenerek, bu bilgiler ışığında binaların maddi değerlerinin şekillenmesi sağlanmalı, böylece konut piyasası afet riskine göre oluşturulmalıdır.

Özetle şu anlayış ve uygulama değişiklikleri sağlanmalıdır:

#### **Eski Anlayış**

Kader  
Yara sarma  
Bekle gör  
Kriz yönetimi  
Geçici çabalar  
Riske açık gelişme  
Bozulan mali yapı

#### **Yeni Anlayış**

Seçim  
Zarar azaltma  
Tahmin et öne  
Risk yönetimi  
Bütüncül yaklaşım  
Sürdürülebilir kalkınma  
Hazırlıklı, planlı mali politika

## KAYNAKÇA

### Kitaplar:

- Afet Yönetiminin Temel İlkeleri Kitabı, JİCA Türkiye Ofisi, Ankara, Mart 2005.
- AKDAĞ, E., Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Sayıştay Yayını, Ankara, Mart 2002
- AKDOĞAN, A., **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitapevi, Ankara, 1993.
- ALLEEN, R. E., **The Concise Oxford Dictionary**, BCA, 1995.
- BABÜROĞLU, S., **Deprem ve Devlet**, Ankara, TBMM Vakfı Ofset Tesisi, 1998.
- BAŞ, M., Depremler ve Yapmamız Gerekenler, Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999.
- BİLGİN, T., S. ERER ve K. GÖÇMEN, **Bingöl Depremi**, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1972.
- BOZKURT, Ö., T. ERGUN ve S. SEZEN, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, No: 283, 1988.
- BOZKURT, V., **Deprem ve Toplum**, İstanbul, Alfa Yayınları, 1999.
- CAN, H., **Organizasyon ve Yönetim**, 5. Baskı., Ankara, Siyasal Kitapevi, 1997.
- Çığ El Kitabı**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara, 1999.
- ÇUHADAROĞLU, F., R. KARA ve E. USTAOĞLU, **Deprem ve Erzincan Vilayeti**, Erzincan Valiliği Yayını, 1992.
- Deprem Şurası Kitabı**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2005
- DRABEK, T. E., **The Social Dimensions Of Disaster**, FEMA, Colerado, 1996.
- DİNÇER, Ö., **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, 3. Baskı, Ağaç Yayınları, İstanbul, 1996.
- DOĞAN, M.D., **Büyük Türkçe Sözlük**, İz Yayıncılık, Ankara, 1982.
- DPT, Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Muhtemel Finansman İhtiyacı, Kısa-Orta ve Uzun Vade de Alınabilecek Tedbirler, DPT Yayınları, Ankara, 1999.
- DPT, UzunVadeli Strateji ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yayınları, Ankara, 2000.
- DYNES, R.R., Problems in Emergency Planning, Energy 8, 1983.
- EDMONDSON, B., **Big Blows**, American Demographics, October 1994.

- EGE, R., *Healt Aspects Of Disasters and Accident*, Ankara, Emel Matbaacılık, 1986.
- EREN, H., ve Diğçerleri, **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, No: 549, 1988.
- EREN, İ., **Deprem Hasarlarının Sebepleri ve Öneriler**, İSKİ Yayınları, İstanbul, 1999
- ERGÜNAY, O., **Deprem Zararlarının Azaltılması**, Türkiye Jeoloji Kurumu Yerbilimleri Konferans Dizisi, 1977
- ERTEKİN, Y., **Örgüt İklimi**, TODAİE, 1978.
- GÜLKAN, P., M. BALAMİR ve A. YAKUT, **Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, ODTÜ Deprem Araştırma Merkezi, Ankara, Eylül 2003.
- HEİDE, E., *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*, St. Louis: Mosby, 1989.
- İngilizce-Türkçe Redhouse Sözlüğü.
- LEVITT, A.M., **Disaster Planning and Recovery**, USA: John Wiley & Sons, Inc.,1997.
- LECHAT, M.F., *The International Decade for National Disaster Reduction: Background and Objectives*, Disaster, 1994.
- MİTROFF, I., C. PEARSON, **Crisis Management**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993.
- NISHIKAWA, S., *Asya'da Toplam Afet Risk Yönetimi ve Japonya Afet Yönetimi İdari Sistemi*, Asya Afet Azaltma Merkezi, Mart 2004.
- ÖZEL, M., **Yöneticilik Dersleri**, İz Yayınları, İstanbul, 1996.
- PARKER, M.F., and J.W.HANDMER, *The Mismanagement of Hazard, Hazar Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain*, London: James and James, 1992.
- POLATCAN, İ., **Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanun ve Yönetmeliğı**, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, Ekim 1994
- Predicting Disaster**, World Press Reviev, Issue:2, February 1994.
- SKINNER, R., **A View Of The Role Of NGOs In Naturel Disaster Work**, London, James and James Science Publishers Ltd., 1992.
- Sivil Savunma ile İlgili Kanun, Tüzük ve Yönetmelikler, 1. Kitap, ss.302-303.

SOYGÜR, Ü., **Depremle Birlikte Yaşamak**, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Kitabı, Şubat 1996

TABAN, A., **Deprem ve Sorunları**, TMMOB Yayını, No:4, 1987

TOPTANCI, C., **Afet Yasası ve Belediyeler**, Pega Tanıtım, Ankara, 2001.

YILMAZ, A., **Afet yönetimi**, Pegem A Yayıncılık, Ankara, Mayıs 2003.

ZEBROWSKI, JR.E., **Perils Of A Restless Planet – Scientific Perspectives On Natural Disasters**, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

#### **Makale ve Bildiriler:**

“17 Ağustos Marmara Depreminin Beşinci Yılında Tespit ve Öneriler”, **Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği**, 2004.

“2004, Doğal Afetlerde Büyük Artışların Kaydedildiği Bir Yıl Olmuştur”, **Reasürör Dergisi**, S. 2005 / 3, ss. 29-31, Temmuz 2005.

ALEVCAN, B. R., “Radyasyonlu Ortamda Yaşam ve Korunma Yöntemleri”, **Sivil Savunma Dergisi**, S. 140, ss. 12-14, Nisan-Mayıs-Haziran 1995.

BALAMİR, M., “Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi: Türkiye Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi”, **Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler**, (der.) E. M. KOMUT, Mimarlar Odası Yayınları, ss. 100-125, Ankara, 2000.

\_\_\_\_\_, “Country Report, Painful Steps Of Progress From Crisis Pranning To Contingency Planning: Changes For Disaster Preparetness İn Turkey”, **Blackwel Publishers Ltd.**, Oxfort, 2002.

ÇOKER, Z., “Doğal Afet Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 74, Sayı. 434, ss. 1-36, Aralık 2001.

DEMİRCİÇEŞMESİ, O., “Marmara Depreminin Kazandırdıkları”, **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl. 43, S. 165, ss. 22-23, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001.

“Disasters In 2004”, **Sigma**, Swiss Ree, ss.7-9, July 2005.

ENDER, R. L., J. C. K. KİM, with L. SELKREGG and S. F. JOHNSON, “the Design and Implementation Of Disasters Mitigation Poliy”, **Managing Disaster-Strategies and Policy Perspectives**, Edited By, L. K. COMFORT, ss. 67-85, Durham and London, Duke University Press, 1988.

ERCAN, A., “Marmara Denizinde Süpürgen (Tsunami) Durumu”, **Yeni Para Dergisi**, S. 2005/ 1 ss. 32-34, 2-8 Ocak 2005.

- EREN, İ., “Deprem Hasarlarının Sebepleri ve Öneriler”, **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, ss. 57-62, İstanbul, 1999.
- ERGÜNAY, O., “Depremlerin Önceden Bilinmesi”, **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, S. 12, ss. 36-55, 1976.
- \_\_\_\_\_, “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, **Uzman Der Dergisi**, S. 2, ss. 6-7, Nisan-Eylül 1999.
- \_\_\_\_\_, “National Strategies Of Turkey For Reducing The Impacts Of Natural Disaster”, **İnternational Workshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management**, METU Disaster Management Implementation and Research Center, ss. 95-103, 10-12 March 1999.
- ESEN, K., “ Yalova Ekonomisinin Deprem Sonrası Durumu”, **Türk İdareciler Dergisi**, İçişleri Bakanlığı, S. 426, ss. 56-72, Mart 2000.
- GÜLKAN, P., “Afetlere Karşı Hazırlıklı Olma: Planlama ve Yapım Denetimi”, **“Deprem Güvenli Konut” Sempozyumu**, (ed.) T. Aktüre, Mesa Yayınları, ss. 101-110, Ankara, 1999.
- GÖÇER, O., “Deprem Sonrası Yerleşmelerde göz önünde Tutulması Gerekli Şehircilik İlkeleri”, **Yapı-Endüstri Merkezi “Deprem” Panel / Sempozyumu Bildirileri**, s. 7, 13 Mart 1986.
- HOCHRAİNER, S., R. MECHLER, and G. PFLUG., “Optimal Financial Disasters Risk Management for Developing Countries”, **Schlossplatz 1 Laxenburg A-2361**, Austria, 2002.
- İŞİKARA, A. M., “ Afetler Konusunda Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi”, **İçişleri Bakanlığı-JİCA Afet Yönetimi Seminer Notları** (yayınlanmamış), Ankara, Mart 2004.
- İNAN, A., “ Zorunlu Deprem Sigortası”, **ÇYY**, Cilt. 9, Sayı. 2, ss. 91-99, Nisan 2000.
- KEÇECİ, M., “Doğal Afetlerde Bulaşıcı Hastalıklar ve Çevre”, **Bayındırlık Bakanlığı ile Belediyeler**, S. 8, ss. 7-10, 1994.
- MONASTERSKY, R., “Natural Disaster Policies Need Shaking Up”, **Science News**, Issue. 22, s. 341, 1999.
- MORGİL, O., “Marmara Depreminin Ekonomik Bilançosu ve Etkirli”, **İşveren Dergisi**, S. 12, ss. 9-14, Eylül 1999.

- NATEGHI, -A. F., “Disaster Mitigation Strategies In Tehran, Iran”, **Disaster Prevention and Management**, Number, 3, ss. 205-211, 2000.
- ÖNAL, R., “Marmara Depremi ve Türkiye Ekonomisi”, **İşveren Dergisi**, S.12, ss. 6-13, Eylül 1999.
- ÖZERDEM, A. And S. BARAKAT, “After the Marmara Earthquake, Lessons For Avoiding Short Cuts to Disasters”, **Third World Quarterly**, pp. 425-439, 2000.
- POLAT,Z., “17 Ağustos 199 Körfez Depremi Sonrası Sorunlar”, **Deprem ve Deprem Sonrası Tedbirler**, İSKİ Yayınları, ss.48-56, İstanbul, 1999.
- PREYER, J., T. SEARCHINGER, “Man-Made Or Natural Disaster”, **Christian Science Monitor**, Issue, 223, ss. 11, 1999.
- QUARANTELLİ, E. L., Ten Criteria For Evaluating The Management Of Community Disasters, **Disasters**, Vol. 21, 1984.
- \_\_\_\_\_, Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning, Disaster Research Center University of Delaware, Newark, 1985.
- SARI, E., “Kriz ve Kriz Yönetimi”, **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl. 43, S. 164, ss.7-10, Nisan-Mayıs-Haziran 2001.
- SARP, N., “Deprem ve Çocuk ”, **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, S. 81, ss. 101-111, Temmuz 1999.
- \_\_\_\_\_, “ Disaster Management In Health Care”, **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, S. 81, ss. 55-100, Temmuz 1999.
- SCHRAMM, D., “Overview Of Disasters Management”, Emergency Türkiye 93-First International Disaster Relief and Prevention, Civil Defence, Public Security and First Aid Exhibition, November 23-27 1993.
- SELEK, Y., “ Deprem Sonrası Özet Deneyim Aktarımı”. 17 Ağustos Depreminden Sonra STK’lar Olarak Neler Öğrendik? (12-13 Kasım 1999, İstanbul) Sempozyumu, **Sivil Toplum Kuruluşları ve Yasalar-Etik –Deprem**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, ss. 288-290, İstanbul, 2000.
- SCOT, M. S., “Andrew Hits Business”, **Black Enterprise**, Issue, 4 ss.17, November 1992.
- ŞENGÜN, A. B., “ Kurtarma Faaliyetleri”, **TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ss. 295-302, 15-16 Şubat 1996.



- TEKEL, H., E. ATIMTAY, “Erzincan ve Dinar Depreminin Düşündürdükleri”, **TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ss. 371-380, 15-16 Şubat 1996.
- TEMİZ, S., “Afet-Afet Türleri ve Afette Karşılaşılan Sorunlar”, **Sivil Savunma Dergisi**, S.151, ss. 24-27, Ocak-Şubat-Mart 1998.
- TEZCAN, S., M. İPEK, “Dinar Depreminin Düşündürdükleri”, **TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, ss. 17-21, 15-16 Şubat 1996.
- \_\_\_\_\_, “Türkiye’de Depremler”, **Dönemeç Dergisi**, S. 19, ss. 10-13, Temmuz 1998.
- TÖRE, N., “Krizler ve Türk Çalışma Hayatı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 42, ss.1148-1162, Cilt. 2, Kasım-Aralık 2001.
- TUNA, M. E., “Yapılarda Zorunlu İnşaat Sigortası ve Tarafsız Denetim”, **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. TANKUT, TÜBİTAK Yayınları, ss. 427-438, Ankara, 1996.
- “Türkiye’nin ilk Deprem Şurası İstanbul da Toplandı”, **Belediye Magazin Dergisi**, S. 5, ss. 86-90, 15 Kasım 2004.
- WATKINS, A. V., “Book Notes”, **Public Productivity & Management Review**, Issue, 4, ss. 504-505, June 1996.
- WAUGH, W. L., “Current Policy and Implementation Issues In Disaster Preparadness”, **Managing Disaster-Strategies and Policy Perspectives**, Edited By, L. K. COMFORT, ss. 111-125, Durham and London, Duke University Press, 1988.
- YELDAN, E. and F. SELÇUK, “On The Macro Economic Impact Of The August, 1999 Earthquake In Turkey: A First Assesment”, 1999.
- YILMAZ, A., “Afet Yönetimi”, **Sivil Savunma Dergisi**, S. 177, ss. 17-19, Temmuz-Ağustos-Eylül 2004.
- \_\_\_\_\_, “Afetlerden önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 74, Sayı. 435, ss. 205-219, Haziran 2002.
- YILMAZ, R., “Marmara Depremi ve Kızılay”, **Türk İdareciler Dergisi**, S. 429, ss. 89-95, Aralık 2000

### **Diğerleri**

### **Gazete Kaynakları**

- “2002 Felaketler Yılı Oldu”, **Yeni Asya Gazetesi**, 30.07.2003.
- “Neyi Bekliyoruz”, **Posta Gazetesi**, 17 Ağustos 2005.
- ÇELEBİ, E., “Devlet Yaralar Sarılır Dedi Deprem Sigortası Darbe Yedi”, **Hürriyet Gazetesi**, 16 Ocak 2005.
- DURAN, S., “25 Bin Kişi Hasarlı Binalarda Oturuyor Halk Deprem Psikolojisini Hala Atamadı”, **Zaman Gazetesi**, 17 Ağustos 2005.
- ERDEM, S. E., “Depremden 6 Yıl Sonra Devletin Dehşet Raporu”, **Radikal Gazetesi**, 17.08.2005.
- GÖNENSİN, O., “Atatürk Bile Başaramamıştı”, **Yenibinyıl Gazetesi**, 21 Ağustos 2000.
- İFLAZOĞLU, N., “Evinizi Bir Ayda Yıkın”, **Türkiye Gazetesi**, 31 Mayıs 2005.
- ÖZER, Y., “Yönetim Depremi”, **Hürriyet Gazetesi**, 22 Ağustos 1999.
- ÖZKAN, F., “Deprem Sloganlarından Bıktık”, **Radikal Gazetesi**, 30.12.2003.
- ÖZKÖK, E., “Tek Kolla Vicdan Muhasebesi”, **Hürriyet Gazetesi**, 19 Ağustos 2000.
- SALMAN, B., “Orada Kimse Varmı”, **Cumhuriyet Gazetesi**, s. 5, 17 Ağustos 2000.
- SELVİ, S., “Kamu Binalarının Çoğu Çürük”, **Yeni Şafak Gazetesi**, 17.08.2005.
- Afetler Fonunun Harcama Usullerine Dair Yönetmelik, **RG**, S. 13517, 12.6.1970.
- Afetlerin Genel Hayata Etkinliğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, **RG**, S.13007, 21.09.1968.
- 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, **RG**, 27.10.1983.
- 88/12777 sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, **RG**, S.19808, 8.5.1988
- Başbakanlık Krizmerkezi Yönetmeliği, **RG**, S. 22872, 9.1.1997
- 600 sayılı KHK, **RG**, S. 24079, 18.6.2000.
- Türkiye Kızılay Derneği Tüzüğü, 93/439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **RG**, S.21588, 22.5.1993.
- UNDP ile Milletlerarası Andlaşma “Türkiye’nin Afet Yönetim Sisteminin İyileştirilmesi”, **RG**, S. 22939, ss. 1-47, 20 Mart 1997.
- Teftiş Kurulu İnceleme Raporu “Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu”, **RG**, S.23967, ss. 112-226, 01 Haziran 2000.

Depremzedelere Yardım Hesaplarının İlk Üç Aylık Döneme Ait Denetimi Sonunda Düzenlenen İnceleme Raporu, **RG**, S. 23930, ss.25-150, 11 Ocak 2000.

17 Ağustos 1999 Tarihinde Meydana Gelen Deprem Felaketi Nedeniyle Toplanılan İç ve Dış Yardımların T.C. Ziraat Bankasında Açılacak Merkezi Bir Hesaba Kaydedilmesi ve Bu Yardımlardan Tahsis Edilecek Paraların Amacına Uygun Kullanılıp Kullanılmadığının Tespit ve Değerlendirilmesi Hususlarında Düzenlenen Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının 119/00-43 Sayılı İnceleme Raporu, **RG**, S. 24096, ss. 112-333, 1 Temmuz 2000.

Deprem Hesaplarının Denetleme komisyonununun 19/01-38 Sayılı Kararı, **RG**, S.24646 ss.2-81, 20 Ocak 2002,

Başbakanlık Teftiş Kurulununun 19/99-31 ve 19/00-76 Sayılı Kararları, **RG**, S.24954, ss.25-74, 2 Aralık 2002.

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu, **RG**, S.25745, 22. Şubat 2005.

5393 sayılı Belediye Kanunu, **RG**, S.25874, 13 Temmuz 2005.

3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.19434, 17.04.1987

2992 sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.18365, 7.4.1984.

3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.18639, 18.1.1985.

3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.18639, 18.1.1985.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.18675, 23.2.1985.

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, **RG**, S.9931, 13.6.1958.

1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **RG**, S.13572, 7.8.1970.

441 sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **RG**, S.20955, 9.8.1991.

181 sayılı Sağlık Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **RG**, S.18251, 14.12.1983.

### **Raporlar**

Afyon Valiliği, **Dinar Depremi Raporu**, Sivil Savunma Dergisi, S.142, ss.13-17 Ekim-Kasım-Aralık 1995.

A Report From The Yokohama World Conference On Natural Disaster Reduction, May 23- 27 1994, Washington D.C., IDNDR and World Bank, 1994.

DASK, **Bağımsız Denetçi Raporu** (yayınlanmamış), Denetim Serbest Mali Müşavirlik A.Ş., İstanbul, 5.3.2004.

Boğaziçi Üniversitesi, Deprem Araştırma Enstitüsü, İstanbul Metropolitan Alanı İçin Deprem Risk Değerlendirmesi Raporu, 2001.

BULDAÇ, O., **Kentsel Sorunlar: Sürdürülebilir Gelişme ve Yönetim Stratejileri Raporu**, (Devlet Denetleme Kurulu için Hazırlanmış Yayınlanmamış Rapor), Ocak 1995.

FEMA Ziyareti Raporu (yayınlanmamış), TAY, 1-3 Aralık 2004.

DPT, 7. beş Yıllık Kalkınma Planı, **Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No:2432, ÖİK: 490, Ankara, 1996.

Guidelines Adopted For Disaster Reduction Conference Report, UN Chronicle, June 1993.

İstanbul Afet Önleme-Azaltma Temel Planı Çalışması, **Son Rapor**, İBB, 2001.

İstanbul Depreme Hazırlık Mastır Planı, İBB, 2001.

Sayıştay 2002 Yılı Performans Denetim Raporları, **2002/3 Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri Raporu**

Sayıştay 2002 Yılı Performans Denetim Raporları, **2002/2 İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor Raporu.**

**Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, BM İnsan Yerleşimleri Konferansı HABITAT 2, Kent Zirvesi Raporu, İstanbul, Haziran 1996.

TOWEL, P., Defence, Congrassional Quarterly Weekly Report, Issue.15, 1995.

Unnatural Disaster, U.S. News & World Report 2002.

Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD-ROM'u, TAY

### **İnternet Kaynakları**

**Analysis of Financial Statements**, FEMA, <<http://www.fema.gov/ofm/acrept>> (23.5.2005).

- FEMA Asks Congress For \$3.2 Billion 1998 Budget**, FEMA News, <[http://www.fema.gov/news releases archives](http://www.fema.gov/news_releases_archives)>, (2.6.2005).
- FEMA Asks Congress For \$3.4 Billion 2000 Budget**, FEMA News, <<http://www.fema.gov/archives>> (2.6.2005).
- FEMA Asks Congress For \$2.1 Billion 2002 Budget**, FEMA News, <[http://www.fema.gov/news releases archives](http://www.fema.gov/news_releases_archives)>, (2.6.2005).
- \$6.4 Billion 2003 FEMA Budget is Sought**, <<http://www.fema.gov/femanews>>, (13.6.2005).
- Statement of Under Secretary Michael D. Brown**, <<http://www.homelandsecurity.gov/library>>, (9.3.2005).
- Cabinet Office Bugget in Japan**, < <http://www.tochi.mlit.go.jp/English>>. (7.2.2005).
- What is NLA**, < <http://www.nla.go.jp>> (8.5.2005).
- 2004 DASK Raporu**, < <http://www.dask.gov.tr>> (23.7.2005).
- Disaster Manegement in New Zeland**, < <http://www.mst.govt.nz>> (7.2.2005). < <http://www.ochaonline.un.org>> (23.7.2005).
- About Disaster in UN**, < <http://www.undp.org>> (25.7.2005).
- PUB Hakkında**, < <http://www.pub.gov.tr>> (22.4.2005). < <http://www.reliefweb.int/undac>> (13.6.2005). < <http://www.reliefweb.int/insarag>> (13.6.2005).
- Redcross History**, < <http://www.informatics.org/redcross/history.html>>, (6.4.2005). < <http://www.icrc.org>>, (1.7.2005).
- AKUT Nedir?**, < <http://www.akut.org.tr>>, (8.7.2005).
- Ülkeyi Ayağa Kaldıracak Rapor**, <<http://www.internethaber.com>>, (4.4.2005).
- 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2006)**, DPT, <<http://www.dpt.gov.tr/planlar>>, (8.5.2005).
- Başbakanlık Teşkilatı**, < <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat>> (7.6.2005).
- 1999-2003 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri**, <<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3>> (6.7.2005).

**Kamu Hesapları Bülteni**, <[http://www.maliye.gov.tr/kamu hesapları](http://www.maliye.gov.tr/kamu_hesapları) > (7.7.2005).

**Vakıf Bütçesi**, < <http://www.sydgm.gov.tr/butce>> (17.6.2005)

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler:**

Adı ve Soyadı : Kemal ÇEBER  
Doğum Yeri : Artova/Tokat  
Doğum Yılı : 1972  
Medeni Hali : Evli ve 2 çocuklu

### **Eğitim Durumu:**

Lise : 1986 -1989 Turhal Ticaret Lisesi  
Lisans : 1989 – 1993 Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

### **Yabancı Dil (ler) ve Düzeyi**

1. İngilizce - Orta

### **Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar:**

1.ÇEBER, K., Gölhisar (Cbrya), Üçer Ofset, İstanbul, Eylül 2004

### **Diğer:**

1994 yılından beri kaymakam olarak görev yapmakta olup, halen Burdur İli, Gölhisar İlçesi kaymakamıdır.