AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ: 1999 SONRASI İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Hakan OLGUN

Kütahya 2006

T. C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ: 1999 SONRASI İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Gürkan HAŞİT

Hazırlayan

Hakan OLGUN

0391030119

Kütahya – 2006

Kabul ve Onay

Hakan OLGUN'un hazırladığı "Afet Kaynaklı Krizlerin Yönetimi: 1999 Sonrası İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip kabul edilmiştir.

/ / 2006

Tez Jürisi:

Yrd. Doç. Dr. Gürkan HAŞİT (Danışman)

Yrd. Doç. Dr. İlyas SÖĞÜTLÜ

Yrd. Doç. Dr. Hasan DURAN

Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Afet Kaynaklı Krizlerin Yönetimi: 1999 Sonrası İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

/ / 2006

Hakan OLGUN

ÖZGEÇMİŞ

31.12.1978 tarihinde Ankara'da doğdu. İlkokulu Eskişehir Mustafa Kemal İlköğretim Okulu'nda, ortaokul ve lise eğitimini Eskişehir Kılıçoğlu Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 1997 yılında girmeye hak kazandığı Uludağ Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2002 yılında mezun oldu.

Eylül 2003 döneminde Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başladı. 1 Ocak 2004 tarihinde Dumlupınar Üniversitesi, Bilecik İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları Ana Bilim Dalı'na Araştırma Görevlisi unvanıyla atandı. Halen aynı bölümdeki görevine Araştırma Görevlisi olarak devam etmektedir.

ÖZET

Tarihsel süreç içerisinde, afet olgusuna yaklaşımda meydana gelen iki önemli değişiklikten söz edilmektedir. Bunlardan ilki; afetlerin açıklanmasına yönelik yaklaşımlarda meydana gelen değişikliktir. Yeni anlayışa göre afetler esasen Tanrı işi değil, insan faaliyetleri sonucu meydana gelen olaylardır.

İkinci değişiklik ise, afet yönetimi anlayışında meydana gelmiştir. Buna göre afet yönetimi, sadece afet anı ve sonrasındaki çalışmaları değil, ama aynı zamanda afeti önlemeyi veya etkisini azaltmayı ifade eden afet öncesi çalışmaları da içeren bir süreçtir.

1999 yılında Türkiye'de yaşanan iki büyük deprem olayının etkisi ve bilim adamlarının, İstanbul'u tehdit eden muhtemel bir depremin etkilerini tartışmaları, dikkatlerin odağına yine afet ve afet kaynaklı krizlerin yönetimi olgusunu yerleştirmiştir. Dolayısıyla bu çalışmanın amacı, çağdaş afet yönetimi stratejisini teorik temellerine dayanarak incelemek ve bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, afetlere yönelik olarak özellikle 1999 sonrası çalışmalarının başarısını tartışmaktır.

ABSTRACT

During the historical process, two important changes occured at the approaches to disaster events. The first one is the change at the approaches directed to explanation of disasters. According to the new understanding, disasters are the man-made events, not the acts of God.

And the second change occured at the disaster management understanding. According to this, disaster management is a process, including not only the activities during the disaster or post-disaster activities, but also the pre-disaster activities concerns with preparation or prevention.

On the other hand, the aftermaths of 1999's earthquakes and the discussions of the scientists about the impacts of a possible earthquake threatening Istanbul, make the disasters and disaster management, one of the most actual and important subjects in Turkey. So, the aim of this study is to analyze the contemporary disaster management on the theoric basis and to discuss the success of post-1999 activities of the Greater Istanbul Metropolitan Municipality concerns with disasters.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET……...v
ABSTRACT……...vi
İÇİNDEKİLER……..vii
ŞEKİLLER LİSTESİ…….....xii
KISALTMALAR…….....xiii
TEZ HAKKINDA……...…….....xiv
GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

KRİZ OLGUSU VE KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ
-KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE-

1.1. KRİZ VE İLGİLİ KAVRAMLAR…….…...……..….4

1.1.1. Kriz…….…….…….……...….....4
1.1.2. Kriz Süreci…….…….……...……..….9
1.1.3. Kriz Yönetimi…….....…..…12

1.2. KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ……..….17

1.2.1. Kamu Yönetiminde Değişimin Gereği…….....17
1.2.2. Kamu Yönetiminde Kriz……...…….....20
1.2.3. Kriz Yönetimi Uygulaması ve Kamu Yöneticileri…….….……23

İKİNCİ BÖLÜM

BİR KRİZ ÖRNEĞİ OLARAK AFET VE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ

2.1. KRİZ VE AFET İLİŞKİSİ…….....…….26

2.2. AFET……..……26

2.2.1. Afet Kavramı……..…….26
2.2.2. Afetlerin Genel Karakteristikleri……..…...27

2.2.3. Afet: Doğal mı, İnsan İşi mi?.....31
2.2.4. Afet Türleri……..……33
2.2.4.1. Doğal Afetler……..……..33
2.2.4.1.1. Depremler.....34
2.2.4.1.1.1. Deprem ve Türkiye …….....36
2.2.4.1.2. Toprak Kaymaları (Heyelanlar)...……....…...38
2.2.4.1.2.1. Toprak Kayması (Heyelan) ve Türkiye..……...38
2.2.4.1.3. Sel Baskınları ……..... 40
2.2.4.1.3.1. Sel Baskınları ve Türkiye.....40
2.2.4.1.4. Çığlar…….....41
2.2.4.1.4.1. Çığ ve Türkiye.....42
2.2.4.2. İnsan Kaynaklı Afetler.....43
2.2.4.2.1. Teknolojik Afetler.....43
2.2.4.2.2. Yangınlar.....45

2.3. AFET SAFHALARI VE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ.....46

2.3.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhası.....47
2.3.2. Hazırlık Safhası.....49
2.3.3. Kurtarma ve İlk Yardım Safhası.....50
2.3.4. İyileştirme ve Yeniden İnşa Safhası.....52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

3.1. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ BAŞLICA HUKUKİ DÜZENLEMELER.....56

3.1.1. Cumhuriyet'e Kadar Olan Dönem.....56
3.1.2. 1944 Öncesi Dönem.....58
3.1.3. 1944 - 1959 Arası Dönem.....59
3.1.4. 1959 - 1999 Arası Dönem.....60
3.1.5. 1999 Sonrası Dönem.....62

3.2. TÜRKİYE'DE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİYLE İLGİLİ İDARİ YAPI.....65

3.2.1. Merkezi Örgütlenme.....65
3.2.1.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu.....65
3.2.1.2. Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu.....66
3.2.1.3. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi.....66
3.2.1.4. Afet İşleri Genel Müdürlüğü.....68
3.2.1.5. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü.....69

3.2.1.6. Kızılay Genel Müdürlüğü.....69
3.2.1.7. Afetlerle İlgili Bakanlıklar ve Diğer Örgütlenmeler.....69
3.2.2. Yerel Örgütlenme.....70

3.3. AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ VE BELEDİYELER.....72

3.3.1. Bir Yerinden Yönetim Birimi Olarak Belediye.....72
3.3.2. Belediye.....72
3.3.2.1. Belediyenin Yapısı.....72
3.3.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları.....74
3.3.2.3. Belediyenin Gelirleri.....74
3.3.3. Büyükşehir Belediyesi.....75
3.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Yapısı.....75
3.3.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....76
3.3.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri.....78
3.3.4. Belediyelerle İlgili Düzenlemelerde Afet Kaynaklı Krizlerin Yönetimi.....79
3.3.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununda.....79
3.3.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda.....81

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AFETE YÖNELİK BİR KRİZ YÖNETİMİ ÇALIŞMASI
-1999 SONRASI İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ-

4.1. İSTANBUL VE AFET RİSKİ.....85

4.1.1. İstanbul ve Kırılganlık.....85
4.1.2. İstanbul ve Beklenen Deprem..... 88

4.2. AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK OLARAK BELEDİYELERDEN BEKLENEN FAALİYETLER.....90

4.2.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhasında.....90
4.2.2. Hazırlık Safhasında.....91
4.2.3. Afet Ânı ve Sonrasında.....93

4.3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK ÇALIŞMALARI.....95

4.3.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı.....95
4.3.1.1. Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM).....95
4.3.1.1.1. Kuruluşu.....95
4.3.1.1.2. Organizasyonel Yapısı.....96
4.3.1.1.3. Görevleri.....96
4.3.1.1.4. AKOM'un Yürüttüğü Faaliyetler.....97
4.3.1.1.4.1. Bilimsel ve Teknik Çalışmalar.....97
4.3.1.1.4.1.1. Kent Jeolojisi Çalışmaları.....97
4.3.1.1.4.1.2. Deprem İstasyonları.....97
4.3.1.1.4.1.3. Zemin Çekirdek Bilgi Bankası.....98
4.3.1.1.4.1.4. Deprem Kestirimleri Projesi.....98
4.3.1.1.4.1.5. Acil Ulaşım ve Eylem Planı.....98
4.3.1.1.4.1.6. Uluslararası Toplantı ve Yayınlar.....98
4.3.1.1.4.2. Yapı Güvenliğine Yönelik Çalışmalar.....99
4.3.1.1.4.3. Araç-Gereç ve Personele Yönelik Çalışmalar.....100
4.3.1.1.4.3.1. İtfaiye Daire Başkanlığı.....100
4.3.1.1.4.3.2. Başkanlık Savunma Sekreterliği.....101
4.3.1.1.4.3.3. Acil Yardım ve Can Kurtarma Müdürlüğü.....102
4.3.1.1.4.3.4. Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü.....102
4.3.1.1.4.3.5. Fen İşleri Daire Başkanlığı.....102
4.3.1.1.4.3.6. Sağlık Daire Başkanlığı.....103
4.3.1.1.4.3.7. İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş., İETT ve Şirketler.....103
4.3.1.1.4.3.8. İSKİ ve İGDAŞ.....103
4.3.1.1.4.3.9. Hamidiye A.Ş. ve Halk Ekmek.....104
4.3.1.1.4.4. İletişim ve Bilgi Teknolojilerine Yönelik Çalışmalar.....104
4.3.1.1.4.5. Diğer Çalışmalar.....104
4.3.1.2. İtfaiye Teşkilatı.....106
4.3.1.2.1. Merkez İtfaiyesi.....107
4.3.1.2.2. İstanbul Bölge İtfaiyesi.....108
4.3.1.2.3. Anadolu Bölge İtfaiyesi.....108
4.3.1.2.4. Boğaziçi Bölge İtfaiyesi.....109
4.3.1.3. Planlama ve İmar Daire Başkanlığı.....109
4.3.1.3.1. Planlama.....109
4.3.1.3.2. İmar Denetimi.....111

4.4. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK YAPTIĞI ÇALIŞMALARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER.....113

4.4.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhasına İlişkin Değerlendirmeler.....113
4.4.2. Hazırlık Safhasına İlişkin Değerlendirmeler.....118
4.4.3. Afet Ânı ve Sonrasına İlişkin Değerlendirmeler.....120

SONUÇ VE ÖNERİLER.....122

KAYNAKÇA.....126

DİZİN.....137

.

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1. Krizin Aşamaları.....10

Şekil 1.2. Kriz Döneminin Özellikleri.....13

Şekil 2.1. Afetin Safhaları.....47

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AKOM	Afet Koordinasyon Merkezi
AYM	Afet Yönetim Merkezi
bkz.	Bakınız
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
ed.	Editör
İTÜ	İstanbul Teknik Üniversitesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
s.	Sayfa
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
yay. haz.	Yayına Hazırlayan

TEZ HAKKINDA

1. Araştırmanın Problemi

İstanbul için afet kaynaklı muhtemel bir kriz söz konusu olduğunda, bu hususta sorumluluk taşıyan idarelerden biri de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. Bu bağlamda çalışmanın temel problemi, "İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, genel anlamda afetlere, özelde ise beklenen depreme karşı hazırlıkları var mıdır, var ise ne derece başarılıdır?" sorusudur.

2. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, çağdaş afet yönetimi olgusunu teorik literatür temellerine dayanarak incelemek ve bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin afetlere yönelik çalışmalarının başarısını tartışmaktır.

3. Araştırmanın Önemi

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1999 depremlerinden ve İstanbul'u bekleyen büyük deprem afeti tartışmalarından sonra, dikkatler tekrar afet yönetimi olgusuna çevrilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin de bu süreçte, bir yandan İtfaiye Teşkilatı ve buna bağlı Afet Koordinasyon Merkezi, diğer yandan imar denetimi faaliyetleri vasıtasıyla önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Dolayısıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin afet yönetimi çalışmalarının çağdaş afet yönetimi standartlarına uydurulması ve bu çalışmalarda başarı sağlanması, hem İstanbul ve hem de Türkiye için son derece önemli bir husustur.

4. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın temel hipotezi şudur:

"Türkiye'de, afet kaynaklı krizlere yönelik geleneksel paradigma kırılmıştır".

Yeni paradigmaya göre afetler, Tanrı işi değil, insan işi olgulardır. Örgütlenme biçimlerimiz, doğa olaylarının afete dönüşüp dönüşmemesinde etkin bir rol oynar.

Temel hipoteze ilişkin alt hipotezler ise şunlardır:

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1999 sonrasında bu yeni paradigmaya göre hareket etmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, bu yeni paradigma doğrultusunda yaptığı çalışmalarda nispeten başarılıdır. Ancak son tahlilde bu çalışmalar, farklı değişkenlerin etkisiyle yetersiz bir konumdadırlar.

5. Araştırmanın Kapsam ve Sınırlılıkları

Çalışmanın amacı çerçevesindeki içerik, araştırmanın sınırlarını da büyük ölçüde belirlemektedir. Bu bağlamda çalışma, afet kaynaklı kriz yönetiminin kavramsal çerçevesinin çizilmesi ve belediyelerin bu süreçteki rollerinin tespitinden sonra, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin konuya ilişkin olarak 1999 sonrası (özellikle 2000 - 2003 yılları arası) çalışmalarının değerlendirilmesi ile sınırlıdır.

6. Araştırmanın Yöntemi

Çalışma, ilk üç bölümü itibarıyla literatür taraması yapılmasına dayanmaktadır. Dördüncü ve son bölümde ise, literatür taramasıyla birlikte vaka analizi yapılmış, bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin afetlere yönelik çalışmaları değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

TEZ METNİ

GİRİŞ

Afetler, büyük çapta can ve mal kayıplarına neden olan, büyük insan kitlelerini, yerlerini değiştirmeye zorlayan, toplum üzerinde şok etkisi yaratan ve buna bağlı uzun dönemli psikolojik sorunlara yol açan, alt yapı ile birlikte söz konusu yörenin ekonomik yapısını da bozan ve dolayısıyla, toplumların örgütlü bir biçimde hazır olmalarını zorunlu kılan en önemli sosyal ve çevresel sorunlar arasındadır. Bununla beraber afetlerin Tanrı'nın işi olduğu anlayışının yerini, insan işi olaylar olduğu anlayışının alması, dikkatleri de bu yöne çekmiş ve afetlerin meydana gelmesinde etkili olan insan faaliyetleri önem kazanmıştır. Bu bağlamda örneğin bir doğa olayı olarak deprem, afet olarak kabul edilmemekte ve bu doğa olayını afete dönüştüren unsurun, binaların depreme dirençli inşa edilmeyişleri olduğu, dolayısıyla bu noktada, afete yol açan unsur olarak insan faaliyetlerinin öne çıktığı görülmektedir.

1999'da Türkiye'de yaşanan depremler ise, hem afetlerin büyük ölçüde insan işi olduğunu gösteren önemli ve acı bir deneyim olmuş, hem de gerek afet öncesi ve gerekse afet anı ve sonrası müdahale bağlamında kamu yönetiminin başarısızlığını gözler önüne sermiştir. Diğer yandan bilim adamlarının, özellikle İstanbul'u bekleyen muhtemel bir depremin etkilerini tartışmaları, dikkatleri tekrar afet ve afet yönetimi olgularına çekmiş ve bu bağlamda akla gelen idarelerden biri de; afet öncesi, afet anı ve afet sonrası itibarıyla yüklendiği sorumluluklar açısından kuşkusuz İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmuştur.

Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde, "kriz" olgusu ile ilgili kavramsal bir çerçeve çizilmiş ve kamu yönetiminde kriz olgusuna yer verilmiştir.

Afet olgusunun açıklandığı ikinci bölümde ise afetlerin genel karakteristiklerine yer verilmiş, afetler; Türkiye'yi de etkileme oranları göz önünde tutularak analiz edilmiş ve çağdaş afet yönetimi olgusu, safhalara ayrılarak incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de afet kaynaklı krizlerin yönetimiyle ilgili yasal ve idari koşullar açıklanmış, afet kaynaklı krizlerin yönetimi hususunda belediyelere düşen görev ve sorumluluklar ortaya konmaya çalışılmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 1999 sonrası yaptığı, afetlere yönelik çalışmalara yer verilmiş ve bu çalışmaların başarısı tartışılmıştır. Sonuç ve öneriler kısmında ise, çalışmadan çıkan sonuçlar, genel bir değerlendirme ile sunulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KRİZ OLGUSU VE KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ

-KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE-

1.1. KRİZ VE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1.1. Kriz

Kriz kavramı, birbirinden farklı bir çok tanımı olan ve sosyal bilimlerdeki bir çok kavram gibi, yazarların ve düşünürlerin, üzerinde tanım birliğine varamadıkları bir kavramdır[1].

Yazarlar tarafından yapılan farklı kriz tanımlamalarına geçmeden önce, "kriz" kavramının etimolojik kökenine ve kimi sözlüklerdeki anlamlarına değinmek yararlı olabilir.

Kriz, Yunanca'da "karar" anlamına gelmektedir. Bu anlamıyla, örgüt veya bireylerin, kendi yaşamları ile ilgili karar vermeleri gereken dönüm noktalarını hatırlatması bakımından ilginçtir. Diğer taraftan kriz, yine Yunanca'da kritik, yani eleştiri kavramıyla aynı fiil kökünden türemiş bir kavramdır. Dolayısıyla iki kavram arasında yakın bir ilişkinin varlığından söz etmek mümkündür. Bu bağlamda entellektüellerin; yaptıkları "kritik etme", yani eleştirme faaliyetiyle, statükonun kurumlarını sarstıkları, dolayısıyla bir kriz oluşturma hususunda etkili oldukları söylenmektedir[2].

Çince'de ise kriz sözcüğü, biri "tehlike", diğeri ise "fırsat" anlamına gelen iki karakterden oluşmaktadır[3]. Dolayısıyla bu anlamıyla kriz, sadece olumsuz çağrışımlar yapmamakta, yaşanan olumsuzluklardan elde edilen tecrübelerin, birey ya da örgüt tarafından fırsata dönüştürülmesi durumunda olumlu anlamlar da yüklenebilmektedir[4].

---

[1]Hasan Tutar, **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, İstanbul, Hayat Yayıncılık, 2000, s. 15.

[2]Yusuf Şahin, "Doğal Afet Düzenlemeleri ve Yerel Özerklik", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2002, s. 133.

[3]**Düşünen Siyaset, Kriz (Özel Sayı)**, Yıl: 1, Sayı: 1, Şubat - 1999, s. 10.

[4]Şahin, **a.g.e.**, s. 135.

Kriz, sosyal bilimler alanına Tıp dilinden geçen bir terimdir. Bu anlamda kriz, bir hastalık sürecinde, hastalığın en yoğun olarak yaşandığı devreyi tanımlamak için kullanılmaktadır. Toplumsal hastalıklar için de aynı tanım geçerlidir[5].

Kriz Türkçe bir kelime değildir[6]. İlk olarak Tanzimat döneminde kullanılmaya başlanan bu terimin karşılığı olarak "buhran" kelimesi dilimize girmiş ve uzun bir müddet kullanılmıştır. Daha sonraki dönemde ise "özleştirme" akımı ile beraber "bunalım" kelimesi tercih edilir olmuştur[7].

Kriz kelimesinin Türkçe'ye aktarılmasının öyküsünü, A. Cevdet Paşa, Tezakir-i Cevdet adlı eserinde şöyle dile getirmektedir[8]:

> "…Hazineden defterler getirildi. İrad (gelir) ve masraf muvazene edildi. Görüldü ki, Devletin masarifi varidatını (gelirlerini) haylice aşmış. Maliye işi sahihen (gerçekten) fenalaşmış. Hazine bir **crise** haline düşmüş. Bak belaya ki, **crise** lafzının lisan-ı Türkide tercümesi yok. Ana mukabil bir kelime bulmak dahi bir mes'ele oldu. Bir gece Fuad Efendi'nin yalısında bulunduk. Bu mes'ele dermeyan edildi (görüşüldü). Led'et-taharri (araştırma sonucunda) **buhran** lafzı bulundu ve **crise**'in tercümesi olmak üzre kabul olundu. Hatta bu hususa dair takdim olunan arz tezkiresi de Hazine-i Maliyenin Hal-i Buhranı diye tahrir kılındı (yazıldı) ve andan sonra **crise** makamında **buhran** kelimesi isti'mal edilir (kullanılır) oldu…"

Türkçe sözlükte kriz kavramı, "bunalım" sözcüğü ile karşılanmakta ve tıbbi bir anlamda kullanılmaktadır. Örnek olarak; "Bir organda birdenbire bir fizyolojik değişiklik olması" verilmiştir[9].

Bunalım kelimesine baktığımızda ise; (1) "Herhangi bir durumun doğal seyri sırasında aniden ortaya çıkan ve doğal olmayan aykırılık", (2) "Sonucu kötü olabilecek gerginlik", (3) "Bir hastalıkta aniden ortaya çıkan ve ölüme sebebiyet verebilecek nitelikteki fizyolojik değişiklik", (4) "Halkın alım gücünün azalması ve mal

---

[5]Hüseyin Hatemi, "Krizin Kritiği", **Düşünen Siyaset -Kriz Özel Sayısı-**, Yıl: 1, Sayı: 1, Şubat - 1999, s. 18.

[6]Yusuf Şahin, "Kriz Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (ed.) Asım Balcı ve diğerleri, Birinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, s. 338.

[7]Hatemi, **a.g.m.**, s. 18.

[8]Ahmet Cevdet Paşa, **Tezakir 1 - 12**, 2. Baskı, (Yayınlayan: Cavid Baysun), Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1986, s. 21.'den aktaran Abdullah Yılmaz, "Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi ve Karşılaşılan Sorunlar" -1999 Marmara Depremi Örneği-, **Yayımlanmış Doktora Tezi**, Cumhuriyet Üniversitesi SBE, 2001, s. 17 - 18.

[9]Ali Püsküllüoğlu, **Türkçe Sözlük**, Dördüncü Baskı, İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002, s. 1013.

satış değerlerinin düşmesi gibi nedenlerle ortaya çıkan iktisadi durgunluk", (5) "İnsanı tedirgin eden ve psikolojik yönden kötü sonuçlara yol açabilecek durum" tanımlamalarıyla karşılaşılmaktadır[10].

Sosyal Bilimler Sözlüğü'nde de "kriz" karşılığı olarak "bunalım" kelimesi kullanılmıştır. Bunalım ise, "Beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi olarak sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesi için mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan ve çaresizlikle iç içe gelişen gerilim durumu" olarak tanımlanmıştır[11].

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise "kriz" kavramının geniş bir tanımlamasını bulmak mümkündür. Buna göre "kriz"; "bir kişi, örgüt veya toplumun yaşamında görülen, yavaş yavaş ya da birdenbire oluşabilen, dar veya geniş bir alanı kapsayabilen; belirsizliği, zarar görme olasılığını ve riski içeren zor bir an, buhran dönemi" olarak tanımlanmaktadır[12].

Kriz olgusu ile ilgili literatüre, sosyal bilimlerdeki bir çok konuda olduğu gibi, ağırlıklı olarak yabancı kaynakların hakim olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu noktada, kimi yabancı yazarların, konu ile ilgili değerlendirmelerine yer verilmesi uygun olacaktır.

Reid; yaptığı çalışmada, bazı yazarların kriz tanımlamalarına yer vermiştir[13]: Mindszenthy, Watson ve Koch'a göre kriz; "genellikle güç bir durum ve kaos yaratan herhangi bir olay veya tehdit" olarak tanımlanmaktadır. Barton'a göre kriz; "önceden tahmin edilemeyen ve olumsuz sonuç doğurma potansiyeli olan olay" dır. Lerbinger ise krizi; "bir örgütün ününü, gelecekteki kârlılığını, büyümesini ve hatta hayatiyetini tehlikeye atan veya tehlikeye atma potansiyeli taşıyan olay" olarak tanımlamaktadır. Caponigro da benzer bir tanımlamaya gitmiştir. Ona göre kriz;

---

[10]Püsküllüoğlu, **a.g.e**., s. 307.

[11]Ömer Demir ve Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, İkinci Baskı, İstanbul, Ağaç Yayıncılık, 1993, s. 62.

[12]Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriye Sezen (ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Birinci Basım, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998, s. 155.

[13]Janine L. Reid, **Crisis Management-Planning and Media Relations for the Design and Construction Industry,** Canada, John Wiley & Sons, Inc., 2000, p. 1 - 3.

"örgütün ününü ve inanılırlığını kötü yönde etkileme potansiyeli olan, halihazırda kontrol dışı olan veya kontrol dışına çıkabilecek olay"dır.

Hermann ise krizi; "örgütçe ulaşılması arzu edilen hedefleri engelleme potansiyeli olan, kısa vadede durumu değiştirmek için yeterli bir karar alma zamanının bulunmadığı veya az da olsa böyle bir zaman söz konusu olsa dahi, alınacak kararın muhtemelen baskı altında alınmasını gerektiren bir durum" olarak tanımlamaktadır. Diğer taraftan, örgütün karşı karşıya kaldığı tehdidin bir kriz unsuru olabilmesi için, bu tehdidin, örgütün karar alıcıları tarafından fark edilmesi ve örgütün hedeflerine ulaşmasına engel olacağına inanılması da gerekmektedir[14].

Mitroff da krizle ilgili geniş kapsamlı bir tanımlamaya gitmiş ve krizi; "insanların, örgütsel yapıların, ekonomilerin ve/veya teknolojinin yol açtığı, insan hayatına, doğal ve sosyal çevreye geniş ölçüde zararı dokunan ve büyük örgütlerin mali yapısını ve ününü kaçınılmaz olarak zaafa uğratan olaylar" olarak tanımlamıştır[15].

Krizin; yukarıdaki tanımları da bir ölçüde içeren ve krizin özelliklerini de ortaya koyan geniş kapsamlı bir tanımı belki şu şekilde yapılabilir: "Kriz, bir örgütün üst düzey hedeflerini tehdit eden, hatta bazen de örgütün yaşamını tehlikeye atan ve dolayısıyla çok çabuk tepki gösterilmesini gerektiren, örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı, gerilim yaratan bir durumdur"[16].

Bu tanıma göre örgütsel krizin temel özelliklerini; "kriz durumunun tahmin edilememesi, örgütün tahmin ve önleme mekanizmalarının yetersiz kalması, örgütün amaç ve varlığının tehdit altına girmesi, krizle baş edebilmek için atılması gereken adımların kararlaştırılması için gerekli olan bilgi ve zamanın yeterli olmaması, acil

---

[14]R. S. Billings, T. W. Milburn and M. L. Schallman, "A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis", **Administrative Science Quarterly**, Volume: 25, June - 1980, p. 301.

[15]Ian I. Mitroff, "Effective Crisis Management", **The Academy of Management Executive**, Volume: 1, No: 3, 1987, p. 283.

[16]Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Üçüncü Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1994, s. 300.; Bu tanımlamada, "örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı durum" ibaresi dikkat çekicidir. Zira krize verilecek planlı bir karşılığın olması durumunda bile krizle karşılaşılabileceği ifade edilmektedir. Bu durumu ifade eden benzer bir tanımlama için bkz. Billings, Milburn and Schallman, **a.g.e.**, s. 301.

müdahale gerektirmesi ve karar alıcılarda gerilim yaratması" olarak sıralamak mümkündür[17].

Her ne kadar krizin kimi özellikleri bu şekilde sıralanabilirse de, krizin, üzerinde herkesin uzlaşmaya varabildiği, evrensel olarak kabul görmüş temel özellikleri olduğundan bahsedemeyiz. Kimi sektörler veya ülkeler için kriz olarak nitelenen kimi olguların, farklı sektörler ve ülkeler için aynı anlamı taşımadıklarını görmekteyiz. Dolayısıyla kriz diye adlandırılan olgunun, taşıdığı özelliklerden ziyade, etkisinin boyutları göz önünde tutularak bir değerlendirme yapma yoluna gidildiğinden bahsedebiliriz. Burada önemli olan husus, söz konusu olgunun ne tip özellikler taşıdığı değil, hangi sektörde veya hangi ülkede olduğudur. Temel belirleyici özellik ise etkisinin boyutudur. Buradan hareketle, gelişmiş ülkeler veya kimi bazı sektörler üzerinde hiçbir etkide bulunmayacak ve dolayısıyla aslında kriz olarak addedilemeyecek kimi olguların, örneğin gelişmekte olan ülkeler üzerinde veya farklı bazı sektörlerde derin ve kapsamlı bazı sonuçlar doğurabildiğini ve dolayısıyla kriz niteliğine bürünmesinin mümkün olduğunu söyleyebiliriz[18].

Tanımı ve kimi ayırt edici özellikleri bu şekilde ortaya konan kriz olgusunun somut bazı örneklerini şöyle sıralamak mümkündür[19]:

- Büyük, fakat çabuk bir şekilde kontrol altına alınabilen yangınlar,
- Bombalama olayları ve patlamalar,
- Sabotaj olayları,
- Adam kaçırma olayları,
- Terör olayları,
- Büyük çapta yolsuzluk olayları,
- Yasadışı kimi eylem ve hareketler,

---

[17]Can, **a.g.e.**, s. 300.

[18]Christine M. Pearson and Ian I. Mitroff, "From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management", **Academy of Management Executive**, Volume: 7, Issue: 1, February - 1993, p. 48.'den aktaran Burhan Aykaç, "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, Güz - 2001, s. 126.

[19]Richard Gigliotti and Ronald Jason, **Emergency Planning for Maximum Protection**, USA, Butterworth - Heinemann, 1991, p. 2 - 3.

- Özellikle işletmeler açısından finansal krizler, üretim hataları vb. olaylar,
- İnsan veya doğal kaynaklı afetler.

1.1.2. Kriz Süreci

Örgütlerin krizle karşılaşmaları, hızlı bir değişim sürecinin sonucudur. Kriz süreci, bazen yakın zaman dilimleriyle birbirini takip eden, bazen de aynı zamanda oluşan aşamalardan geçerek örgütleri etkiler[20].

Farklı yazarlar, kriz sürecini oluşturan aşamaları, farklı başlıklar altında incelemeye tabi tutmuşlardır.

Kriz sürecini, "kriz sinyallerinin alındığı ilk devre", "krizin oluştuğu ikinci devre" ve "krizin sona erdiği, çözüme kavuştuğu üçüncü devre" olarak farklı aşamalara ayırmak mümkündür[21].

Tutar da bu aşamaları; "krizin gelişme dönemi", "kriz dönemi" ve "krizin sona erme dönemi" olarak adlandırmıştır[22].

Fink ise söz konusu süreci dört farklı aşamaya ayırarak incelemiştir. Bu aşamalar; "krizin oluşum aşaması", "krizin ortaya çıkma aşaması", "krizin kronik hale gelme aşaması" ve "krizin çözülmesi aşaması"dır[23]. Bu aşamalar Şekil 1'de görülmektedir.

---

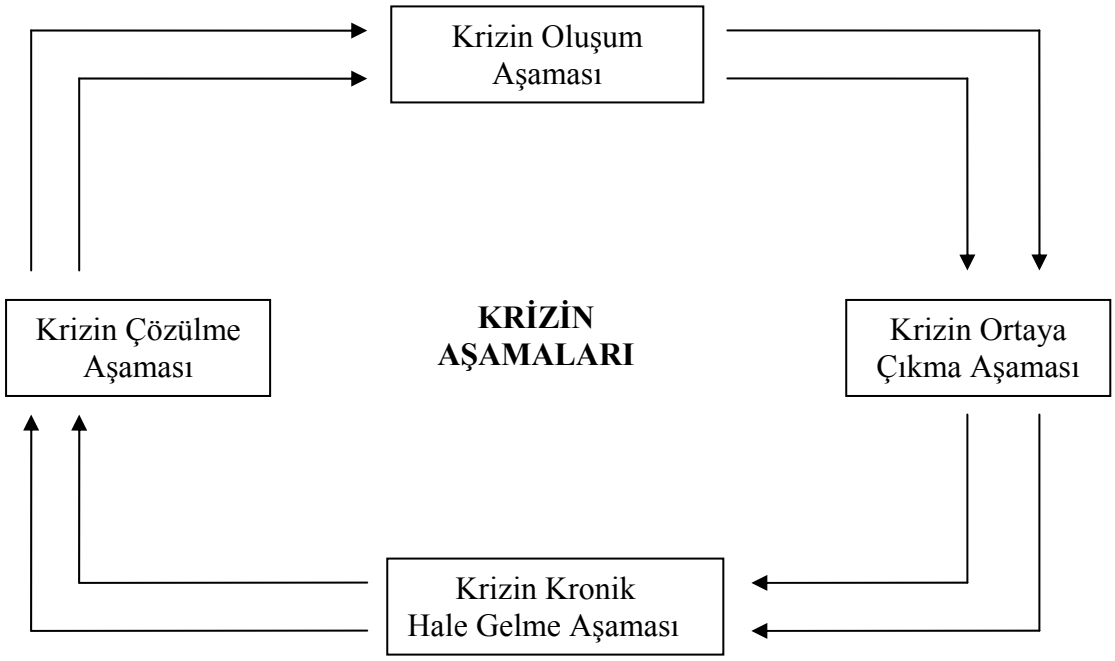
[20]Can, **a.g.e.**, s. 302.

[21]Bozkurt, Ergun ve Sezen (ed.), **a.g.e.**, s. 155.

[22]Tutar, **a.g.e.**, s. 50.

[23]Steven Fink, **Crisis Management: Planning for the Inevitable**, New York, American Management Association, 1986, p. 20.'den aktaran Gürkan Haşit, **İşletmelerde Kriz Yönetimi ve Türkiye'nin Büyük Sanayi İşletmeleri Üzerinde Yapılan Araştırma Çalışması**, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2000, s. 13.

Şekil 1.1. Krizin Aşamaları



Kaynak: Steven Fink, **Crisis Management: Planning for the Inevitable**, New York, American Management Association, 1986, p. 20.'den aktaran Gürkan Haşit, **İşletmelerde Kriz Yönetimi ve Türkiye'nin Büyük Sanayi İşletmeleri Üzerinde Yapılan Araştırma Çalışması**, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2000, s. 14.

Kriz süreci ile ilgili olarak başlangıçta "stratejik açıklık" ortaya çıkmaktadır. Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlar altında kaybolmakta, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamakta, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememektedirler[24]. Bunu, "potansiyel kriz" aşaması olarak adlandırmak da mümkündür. Bu stratejik açıklığın örgütçe anlaşılamaması, beraberinde "gizli kriz" olgusunu getirmektedir. Stratejik açıklık evresinde, eğer örgüt, erken uyarı sistemini ve kriz önleme mekanizmalarını harekete geçirebilirse, kriz, kontrol edilebilir bir hal alabilir. Aksi halde kriz, kontrol edilemeyen bir krize dönüşmektedir. Bu aşamadan sonra artık kriz

[24]Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, -Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim-, Ekim - 2003, **http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf**, (7 Mayıs 2005).

önleme mekanizmalarının harekete geçirilmesi mümkün olmamakta ve örgüt hızla krize doğru sürüklenmektedir[25].

Kriz sinyallerinin alındığı ilk evrede, örgütün amaç ve varlığını tehdit eden kimi ipuçları ortaya çıkmaktadır. Bu ipuçları, örgütte ve örgüt-çevre ilişkilerinde ortaya çıkan sorunları ve rahatsızlıkları haber vermektedir. Ancak örgütün bilgi alma sistemleri, kriz sinyallerini yeterince alamamakta ve yönetime iletememektedir[26]. Bu durum örgütün kriz karşısında hareketsiz kalmasına yol açabilmektedir. Bundan sonra beklenen aşama ise "yönetilemeyen kriz" aşamasıdır[27].

Dolayısıyla, yaklaşmakta olan krizin gönderdiği kimi sinyaller ve verdiği ipuçları yorumlanıp, değerlendirilmemişse ve sağlıklı tepkiler verilememişse, örgütün kriz dönemine girmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu dönemin örgüt üzerinde yarattığı etki ya da başka bir ifade ile, örgütün kriz döneminde sergilediği tipik davranışlar üç ana sınıfta toplanabilir. Bunlar; denetimin merkezileşmesi, korku ve panik yaşanması ve karar alma sürecinin bozulmasıdır[28]. Söz konusu tipik davranışlar, Şekil 2'de ayrıntıları ile gösterilmektedir.

Bundan sonra ise medyanın etkisi, krizle alakalı suçlamalar, deliller gibi faktörlerin de yardımıyla etkisini uzun yıllar sürdürmesi söz konusu olabilen bir aşamaya geçilmektedir. Bu aşama, krizin sürekli bir hal aldığı "kronik kriz aşaması"dır[29]. Son aşamada ise örgüt, ya değişime uygun çözümler üreterek ve krizi ortadan kaldırarak faaliyetlerine yeni bir ivme kazandırır[30] veya plan-dışı gelişmelerin

---

[25]Tutar, **a.g.e.**, s. 50.

[26]Semra Arıkan Güney, "Kriz Yönetiminde Halkla İlişkilerin Başarı Şartları", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, Haziran - 2001, s. 64.

[27]Tutar**, a.g.e.**, s. 50.

[28]Can, **a.g.e.**, s. 303.

[29]Haşit, **a.g.e.**, s. 14.

[30]Melek Vergiliel Tüz, **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Birinci Baskı, Bursa, Alfa Yayınevi, 2001, s.19.

üstesinden gelemeyerek, aynı zamanda hızlı bir entropi[31] (çözülme, bozulma) süreciyle birlikte, çöküş aşamasına geçer[32].

Krizin son aşaması olan "çözüm" veya "çöküş" aşamasına her zaman sözü edilen aşamalar yaşanarak gelinmez. Doğal afetler gibi ani gelişmelerin yaşandığı durumlarda örgütler, daha önceki aşamaları yaşamaksızın, kendilerini kriz aşamasında bulurlar. Böyle bir durumda yapılması gereken, gerekli mekanizmaların yardımıyla krizi yönetmektir. "Kriz yönetme mekanizmaları"nın yetersiz kalması durumunda ise "çöküş" kaçınılmaz olmaktadır[33].

1.1.3. Kriz Yönetimi

Kriz yönetimi, en temel anlamıyla; "örgütün, karşılaşacağı muhtemel krizleri tahmin veya teşhis etmesini, krizi önlemek için tedbir almasını veya kriz önlenemez nitelikte ise, krizin etkilerini en aza indirmeye çalışmasını içeren sistematik bir süreçtir[34]".

Yani, kriz yönetimi, kriz durumlarına düzenli ve sistematik bir yanıt verme süreci olarak da ifade edilebilir. Böylelikle bir yandan, ortaya çıkan kriz yönetilirken, diğer yandan da örgüt, günlük faaliyetlerine devam edebilmektedir[35].

Can ise, kriz yönetiminin temel amacını, "örgütü kriz durumuna karşı hazırlamak" olarak belirtmiştir[36].

Kriz yönetimi olgusu, tıpkı kriz olgusunda olduğu gibi, farklı yazarlarca farklı aşamalara ayrılarak incelenen bir olgudur.

---

[31]Entropi; "Sistemin düzensizliğe yönelişi, kaynak değişimi imkanının yokluğu ve sonuçta sistemin ölümü" olarak tanımlanmaktadır. İsmail Efil, **İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon**, Dördüncü Baskı, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1996, s. 59.

[32]Tutar, **a.g.e.**, s. 50.

[33]Tutar, **a.g.e.**, s. 51.

[34]B. G. Wilson, "Crisis Management: A Case Study of Three American Universities", **Unpublished Dissertation**, University of Pittsburg, PA, 1992.'den aktaran John F. Preble, "Integrating the Crisis Management Perspective Into the Strategic Management Process", **Journal of Management Studies**, Volume: 34, Issue: 5, September - 1997, p. 777.

[35]Güney, **a.g.m.**, s. 66.

[36]Can, **a.g.e.**, s. 303.

Şekil 1.2. Kriz Döneminin Özellikleri

YETKİNİN MERKEZİLEŞMESİ	KORKU VE PANİK	KARAR SÜRECİNİN BOZULMASI
-Denetim önemli ölçüde merkezileşir. -Standardizasyon, denetimin kuvvetlendirilmesi veya yetkinin merkezileştirilmesi yoluyla faaliyetler daha fazla denetlenir. -Çevrenin yarattığı örgüt içi sınırlılıkları, önder, yapı ve denetim derecesini artırarak gidermeye çalışır. -Merkezi karar alma birimi, birbirine kenetlenmiş, homojen bireylerden oluşur ve güçlü bir önder tarafından yönlendirilir. -Karar alma grubu, kriz sırasında küçülür. -Tehdit karşısında önder ya tüm gücü elinde toplar ya da gücünden feragatte bulunur. -Yetki merkezleşir. -Kriz anında, örgütsel çözülme sürecinde otokratik davranışlar artar, karar alma grubu küçülür. -Kriz, etkinin de merkezileşmesine yol açar. -Kriz uzadıkça ve şiddetlendikçe, hiyerarşinin üst düzeyinde bulunanlar daha fazla karar alma sorumluluğu üstlenirler.	-Kriz döneminde yönetici personel devri artar. -Stres nedeniyle, güvenlik, saygı ve kendini gerçekleştirme ihtiyaçları tatmin edilemez duruma gelir. -İstenmeyen örgütsel iklim yaratılır. -Kriz döneminde örgüt üyeleri geri çekilme davranışı gösterirler, üretim miktarı azalır, devamsızlık ve işgören devri artar, tatminsizlikler çoğalır. -Kriz, kriz öncesi çatışmaları artırır. -Yöneticiler, kayıplarla ilgilenirler, çıkmazdan kurtulma yollarını ararlar, zorunlu olarak kısa vadeli çözümleri kararlaştırırlar, basit mantıkla hareket ederler, panik duyarlar. -Kriz, bireysel amaçları tehdit eder; verimsizlik, hüsran, gerilim ve iç korku yaratır. -Krizle ilgilenen üyelerde bedensel ve zihinsel yorgunluk görülür.	-Bilişsel süreçlerin sınırlandırılması, anlam bozulması, grup patolojileri, programlamada katılık ve karar için yeterli bilginin hazır bulunmaması krizin temel patolojileridir. -Yaratıcı politika çok önemlidir ancak oluşturulması pek olası değildir. -Paranoid tepkiler kriz davranışlarının karakteristiğidir. -Stres altında bireyin, koşulun tüm yönlerini ayrıntılı biçimde görebilme perspektifi daralır. -Yüksek stres altında hata oranı artar. Sorun çözme süreci katılaşır, belirsizlik hoşgörüsü azalır, karmaşık sorunların üstesinden gelme becerisi azalır. Kararın kalitesi düşer. -Krizin şiddeti ve süresi arttıkça bilişsel performans düşer. -Kriz döneminde örgüt çözülür, kendini yönetemez duruma gelir. -Kriz yönelimi, yönetsel karar alma sürecini zorlaştırır.

Kaynak: Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Üçüncü Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1994, s. 304.

Mitroff ve Pearson, söz konusu süreci, (1) Kriz sinyallerinin alındığı ilk aşama, (2) Kriz önlemeyi veya önlenemeyecek krize hazırlanmayı içeren ikinci aşama, (3) Zarar azaltma çalışmalarını içeren üçüncü aşama, (4) Krize hazırlıklı örgütlerin, kısa ve uzun vadeli planlarını işleterek, örgütü eski (kriz öncesi) durumuna getirme çalışmalarını içeren ve "iyileşme" veya "düzelme" aşaması olarak anılan dördüncü aşama ve (5) Örgütün, gerek kendi deneyiminden, gerekse diğer örgütlerin deneyimlerinden istifade ettiği ve "öğrenme" aşaması olarak anılan son aşama olmak üzere beş başlık altında incelemişlerdir[37].

Şimşek ise, söz konusu süreci irdelerken daha basit bir ayrıma gitmiş ve bunu üç aşamada incelemiştir. Bunlar; "kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrası yönetim" aşamalarıdır[38].

Kriz öncesi aşamada yapılması gerekenleri, "önleme ve koruma" olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Birinci aşama doğal olarak "önleme" aşamasıdır. Ne var ki bu aşama, potansiyel bir krizi kontrol etmenin en düşük maliyetli ve en kolay yolu olmakla birlikte, genellikle bütünüyle atlanır[39].

Dolayısıyla bu aşamada bir yönetici, riskleri en aza indirmeye çalışmalı ve alınacak risklerin beklenen getirilerle karşılaştırılabilir olmasını sağlamalıdır. Ancak, hiçbir zaman, tam anlamıyla eksiksiz bir önlemeden söz etmenin mümkün olmadığını da belirtmek gerekir. Bu nedenle, önlemenin mümkün olmadığı risklere karşı, düzgün bir korunmaya gidilmelidir. Önleme çabaları işe yaramadığında ortaya çıkabilecek koşullar için hazırlanmak ve istenmeyen sonuçlarla başa çıkabilmek için planlar yapmak, bu aşamanın en önemli bileşenlerindendir. Bu planlara örnek olarak, "eylem

---

[37]Ian I. Mitroff and Christine M. Pearson, **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis Preparedness**, First Edition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, p. 10 - 11; Can, **a.g.e.**, s. 303 - 305.

[38]M. Şerif Şimşek, **Yönetim ve Organizasyon**, İkinci Baskı, Konya, Mikro Dizgi, 1996, s. 334.

[39]Norman R. Augustine, **Kriz Yönetimi "Önlemeye Çalıştığınız Krizi Yönetmek", -Harvard Business Review Dergisi'nden Seçmeler-**, Çev. Salim Atay, İstanbul, BZD Yayıncılık, 2000, s. 17.

planları", "iletişim planları", "yangın ve deprem tatbikatları", "önemli ilişki planları" verilebilir[40].

Bu planlama aşamasının bir defaya mahsus olmadığını, bir süreç olarak ele alınması gerektiğini belirten Sikich'e göre, bu sürecin en önemli sonucu, örgütün krizle baş edebilme kapasitesinin ortaya konmasıdır. Yazılı planlar ve planlama sürecinde geliştirilen kimi destekleyici belgeler de, sürecin başarıyla sonuç vermesinde önemli bir yer işgal eder. Kriz yönetimi için plan geliştiren ekibin taşıması gereken nitelikleri de ortaya koyan Sikich, bunları;

- Krizler konusunda bilgi sahibi olması,
- Etkili bir yönetim ve iletişim becerisine sahip olması,
- Plan gereklerini yerine getirmek için gerekli olan zaman ve kaynağı etkili bir biçimde kullanabilmesi, olarak sıralamaktadır[41].

Kriz anı söz konusu olduğunda ise, belki de en zor olanı, gerçekten bir kriz olduğunu kabul etme olgusudur[42].

Dolayısıyla, öncelikle yönetimin kararlılığı çok önemlidir. Bu bağlamda, örgütün en üst düzeyindekilerden, diğer bir deyişle karar alma sorumluluğuna sahip olan kişilerden beklenen iki yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlardan ilki, kriz olmadan, kriz yönetimi hakkında bilgi sahibi olmaları, ikincisi de, kriz anında, karşılaşılan şeyin bir kriz olduğunu kabul etmeleri ve kriz yönetimine geçmeye niyetli olmalarıdır[43].

Etkili bir kriz yönetimi için de, kriz etkilerini giderici kararların süratle alınması ve uygulamaya konulması gerekir. Diğer taraftan, kriz anında karar alıcıların, iyi bir kriz yönetimi programı uygulamaları gerekecektir[44].

---

[40]Augustine, **a.g.e.**, s. 20 - 21.

[41]Geary W. Sikich, **Emergency Management Planning Handbook**, USA, McGraw - Hill, Inc., 1996, p. 12.

[42]Augustine, **a.g.e.**, s. 24.

[43]Salim Kadıbeşegil, **Kriz "Geliyorum" Der**, Birinci Baskı, İstanbul, Kapital Medya A.Ş., 2002, s. 102.

[44]Nurullah Genç ve Osman Demirdöğen, **Yönetim El Kitabı**, İstanbul, Birey Yayıncılık, 2000, s. 145.

Gigliotti ve Jason; başarılı bir kriz yönetimi programı için gereken örgütsel ilkeleri şöyle sıralamışlardır[45]:

- Örgütün karşılaşabileceği tüm potansiyel krizleri içeren eksiksiz ve detaylandırılmış biçimsel planlar hazırlamak,
- Krizler konusunda uzman kişilerden oluşan bir kriz yönetim ekibi oluşturmak,
- Kriz yönetim ekibini oluşturan üyeler için bireysel sorumluluklar belirlemek, gerektiği yer ve zamanda ise üyeler üzerinde otorite tesis edebilmek ve bir kriz yönetim ekibi şeması oluşturmak,
- Acil durumlarda, kriz yönetim ekibine durumu bildirmek ve ekibi göreve çağırmak için uygun bir yöntem geliştirmek,
- Tüm gerekli iletişim olanaklarını, çalışma bölgelerini, planları ve ayrıntılı tasarıları içeren bir kriz kumanda merkezi oluşturmak,
- Kriz planlarının farklı aşamalarını, belli periyotlar içerisinde tatbik etmek,
- Her tatbikat sonucunda, kriz planlarının eksikliklerini belirlemek ve planları gereksinimlere göre güncellemek,
- Kriz yönetim ekibinden iyi verim alabilmek için, ekibe yeni katılan üyelerin, ekiple mümkün olduğunca çabuk kaynaşmasını sağlamak.

Diğer yandan, bu süreçte halkla ilişkilerin önemini vurgulamakta yarar vardır. Gerçekten de kriz dönemlerinde halkla ilişkiler büyük bir önem taşır. Etkili bir halkla ilişkiler uygulaması sonucunda örgütler, krizden fazla yara almadan çıkabileceği gibi, kriz sonrası pek çok yarayı da sarabilirler. Hatta örgütün, kendini felakete sürükleyebilecek bu süreçten itibar kazanarak çıkması da mümkündür[46].

İyi bir halkla ilişkiler stratejisinin temel bileşenlerini ise; "doğru kişilerden seçilmiş bir kriz ekibinin oluşturulması", "uygun bir sözcü bulunması ve bu kişinin iyi bir biçimde eğitilmesi", "kriz konusunda sadece medyaya değil ama aynı zamanda tüm ilgililere bilgi verilmesi", "verilen mesajların açık ve net olması", "teknolojinin haber

[45]Gigliotti and Jason, **a.g.e.**, p. 13.

[46]Güney**, a.g.m.**, s. 67.

alma ve yaymadaki rolünün göz önünde bulundurulması" ve "iletişim kanallarının en geniş bir biçimde kullanılması" şeklinde özetlemek mümkündür[47].

Kriz sonrası dönemde yapılması gerekenler ise Yılmaz'a göre; krizden hangi derslerin alınması gerektiğinin saptanması ve bu doğrultuda örgüt/toplum amaçlarında, kültüründe ve yapısında değişikliklere gidilmesidir. Aksi taktirde, olası yeni bir krize örgüt/toplum hazırlıksız yakalanma durumu ile karşı karşıya kalır ki, çoğu örgütün/toplumun, ikinci bir krizi kaldırabilecek güçlü bir bünyeyi taşımadığı, yadsınamaz bir gerçektir[48].

1.2. KAMU YÖNETİMİNDE KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ

1.2.1. Kamu Yönetiminde Değişimin Gereği

Kamu yönetimleri ile "kriz" ve "kriz yönetimi" olguları arasında zayıf bir ilişkinin varlığından söz etmek mümkündür. Zira, kamu yönetimleri, tarihsel olarak önceliği hep, süreçlerden ziyade yapıya, adhokrasiden ziyade bürokrasiye ve sistemin tümünü içeren bir değişimden ziyade, sistem-içi bir takım değişikliklere vermişlerdir. Avrupa'da kamu yönetimleri, halen ağırlıklı olarak Max Weber'in, "yasal güç kullanma tekelini elinde bulundurma özelliği ile ön plana çıkan devlet anlayışı"na dayanmaktadır. Dolayısıyla, bu anlamda kamu yönetimi, bürokratik düzenle eş anlamlı hale gelmekte ve Fransız geleneğinde olduğu gibi, devletin devamlılığının bir garantisi gibi görülmektedir[49].

Kamu Yönetiminin en temel özelliklerinden birisi "statükocu" olmasıdır. Hemen hemen bütün ülkelerin kamu yönetimlerinin ortak özelliğinin bu olduğu söylenebilir. Burada statükocu olmaktan kasıt, kamu yönetimlerinin diğer kesimlere nazaran, gelişmelere, değişimlere, toplumsal taleplere, hedef kitlelerin değişen

---

[47]Güney, **a.g.m.**, s. 59.

[48]Yılmaz, "Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi ve Karşılaşılan Sorunlar" -1999 Marmara Depremi Örneği-, s. 24.

[49]Uriel Rosenthal, "September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management", **Administration & Society**, Volume: 35, No: 2, May - 2003, p. 129 - 130.

eğilimlerine ve pazar koşullarına duyarlılıklarının, başka bir ifadeyle, "esnek yönetim" düzeylerinin düşük olmasıdır[50].

Yirminci yüzyıl, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artması ve dolayısıyla yürütülen kamu hizmetlerinin hacminin büyümesi nedeni ile "kamu yönetimi" ve "kamu hizmeti" ile karakterize edilmektedir. Batı'da Refah Devleti, devletin ne yapmaması gerektiği değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayandığından, devletin yapması gereken işler çoğalmıştır. Buna bağlı olarak, devletin aşırı bir biçimde büyümesi, kamu yönetimine yönelik "kırtasiyecilik", "verimsizlik" ve "hantallık" gibi suçlamaları da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla bu dönemde, kamu yönetiminin dikkati çeken en temel özellikleri, "merkeziyetçilik", "katı hiyerarşi", "kurallara aşırı bağlılık" ve "ağır bürokrasi" olmuştur[51].

Ancak, özellikle son yıllarda, hemen her alanda olduğu gibi, kamu yönetimi alanında da, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturulması, bütün ülkelerin gündeminde yer alan bir konudur[52].

Bu anlamda, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir çok sebep ileri sürülmektedir. Merkeziyetçilik, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı vs… gibi olumsuz birtakım unsurlar, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz kılmaktadır[53].

Kamu yönetimlerinin de içinde bulunduğu tüm organizasyonları değişime zorlayan bir çok faktörden söz edilmektedir. Uluslararası ilişkiler, ekonomi ve ticari ilişkiler alanında görülen inanılmaz gelişmeler, küreselleşmeye gösterilen tepkilere ve

---

[50]Aykaç, **a.g.m.**, s. 123.

[51]Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, 2002, s. 22.

[52]Aykaç, **a.g.m.**, s. 123.

[53]Coşkun Can Aktan, "Değişim Trendleri ve Değişim Dinamikleri", **Modernite'den Postmodernite'ye Değişim**, (ed.) Coşkun Can Aktan, Birinci Baskı, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, s. 17.

olumsuz yönlerinin ortaya konulmasına rağmen, etkilerini her alanda ve çok hızlı bir biçimde göstermesi, kaçınılmaz bazı zorlukları da beraberinde getirmektedir[54].

Özellikle küreselleşme üzerine yapılan tartışmaların temel gönderim noktalarından birinin, "ulus-devletin krizi" olduğu gözlemlenmektedir. Küreselleşme, ulus-devletin krizi ile tanımlanırken genelde yapılan saptama, "ulus-devletin, yaşamın büyük sorunları için çok küçük, küçük sorunları için de çok büyük" olmasıdır[55].

Küreselleşme süreci, bu anlamda, devletin sorunları çözme kapasitesini krize sokmakta, hatta kendisinin bir biçim olarak, sorunların çözümüne engel olmasını beraberinde getirmektedir[56].

Küreselleşmenin boyutları o hale gelmiştir ki, örneğin bir ülkede kamu yöneticilerinin yaptıkları bir hata, yalnızca o ülke halkını etkilememekte, bu hatanın bir krize dönüşmesi sonucunda, pek çok ülke halkının bundan olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır[57].

Bu durum, ifadesini, belki de en iyi olarak, Beck'in "risk toplumu" kavramlaştırmasında bulmaktadır. Buna göre "risk toplumu", sorunların ve ilişkilerin ulusal sınırları aştığı, siyasal çatışma alanının yalnızca sınıflar/gruplar arası ilişkileri değil, ama aynı zamanda sektörel ilişkileri de içerdiği bir toplumdur. Ekolojik felaketler ve kirlilik sorunları az gelişmiş ülkeler üzerinde daha bir tahripkar olsa bile, gelişmiş ülkeleri ve zengin grupları da etkilemektedir. Dolayısıyla risk toplumu, geleceğin belirsiz olduğu ve ontolojik bir güvensizliğin toplumsal ilişkiler içine yayılmasını simgeleyen, felaket ve risklerin ulusal sınırları aşarak global bir nitelik kazandığı ve daha da önemlisi ulusal siyasaların, bu sorunların çözümünde etkisiz kaldığı bir durumu tanımlamaktadır[58].

---

[54]Aykaç, **a.g.m.**, s. 124.

[55]D. Bell, "The World and the U.S. in 2013", **Daedlus**, 1987, p. 116.'dan aktaran E. Fuat Keyman, **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, Birinci Baskı, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1999, s. 22.

[56]Keyman, **a.g.e.**, s. 23.

[57]Aykaç, **a.g.m.**, s. 124.

[58]Keyman, **a.g.e.**, s. 28.

Kamu yönetimlerinin ise, değişime direnen mevcut yapıları ile söz konusu değişim süreçlerinin getirdiği sorunlarla başa çıkmaları hemen hemen olanaksızdır.

Değişime nasıl ayak uydurulacağı sorusuyla birlikte ortaya konan çalışmalar, yönetim konusunda da yeni bir dönemi başlatmıştır. Bazılarına göre, postmodern yönetim düşüncesinin yaşandığı bu dönemde değişime uyum sağlayabilmek, örgütler için en hayati konu haline gelmiştir. Dolayısıyla, birtakım yeni yaklaşımlar ve yöntemler, bu amaca dönük olarak geliştirilmişlerdir. Bu yeni yönetim yaklaşımlarının temel amacı, değişime hızla uyarlanmayı ve hatta, değişim ortaya çıkmadan fark etmeyi amaç edinmektedirler. Kurumlar için bu tür bir yaklaşım, ön plana çıkmanın ya da diğerlerine üstünlük sağlamanın da ötesinde, neredeyse hayatta kalabilmenin bir gereği olmuştur[59].

Kamu yönetimi alanında da, söz konusu değişimlere ayak uydurabilme kaygısının sonucu olarak "yeniden yapılanma" olgusu ve buna bağlı olarak da, genellikle işletme yönetimine has "performans yönetimi", "kıyaslama" (benchmarking), "şeffaflık", "insan kaynakları yönetimi", "yönetişim" ve "desantralizasyon" gibi birtakım olguların, kamu yönetimine de uygulanması ve böylece kamu yönetimin etkinliğinin artırılması gündeme gelmiştir[60].

Dolayısıyla, "kriz" dönemlerini de, örgütlerin karşılaştıkları ani değişim dönemleri olarak nitelersek, normal dönemlerdeki yönetim tekniklerinin, söz konusu değişim dönemlerinde aciz kalacakları ortadadır.

1.2.2. Kamu Yönetiminde Kriz

Daha önce de belirtildiği üzere, kamu yönetimiyle ilgili bir kriz tanımı, "Bir örgüt veya toplumun yaşamında görülen, yavaş yavaş ya da birdenbire oluşabilen, dar veya geniş bir alanı kapsayabilen; belirsizliği, zarar görme olasılığını ve riski içeren zor bir an, buhran dönemi" şeklinde yapılabilir[61].

---

[59]Fatih Yüksel, **Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu**, Birinci Baskı, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004, s. 20.

[60]Mümtaz'er Türköne (ed.), **Siyaset**, Birinci Baskı, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003, s. 452 - 479.; Söz konusu yeni yönetim yaklaşımlarının ayrıntıları için bkz. Türköne, **a.g.e.**, s. 470 - 472.

[61]Bozkurt, Ergun ve Sezen (ed.), **a.g.e.**, s. 155.

Şahin'e göre ise "kamusal bir örgütün krizi, olma olasılığı düşük, etkisi yüksek bir olay anlamına gelir, öyle ki bu olayın, örgütün yaşayabilirliğini tehdit etmesi, örgütün asıl alakadarları tarafından algılanır. Yine bu olay, örgütün alakadarları tarafından kişisel düzeyde hem kişisel hem de sosyal bakımdan tehdit edici olarak yaşanır. Örgütsel krizin sebeplerinin, etkilerinin, çözüm yollarının belirsizliği, topluca sahip olunan inanç ve değerler ile bireylerin temel değerlerinin darmadağınık olmasının yanı sıra; hayal kırıklığına, ruhsal ve paylaşılan gayelerin kaybına sebep olur. Kriz süresince karar alma, algılanan zaman sınırlamaları tarafından baskı altına alınır ve bilişsel sınırlandırmalar tarafından biçimlendirilir[62]".

Bu kadar kapsamlı bir kriz tanımlamasının bile soyut kalabileceğinden hareketle, Şahin; konuyu depremler çerçevesinde daha somut bir hale getirmiştir. Buna göre[63]:

- Depremler, olma olasılığı düşük olaylardır,
- Depremler, etkisi yüksek olan olaylardır,
- Depremler, kamu yönetiminin yaşayabilirliğini tehdit etmektedir,
- Bu tehdit, kamu yönetiminin önemli tarafları tarafından algılanır,
- Deprem, ilgili taraflarca, kişisel düzeyde hem kişisel hem de sosyal bakımdan tehdit edici olarak yaşanır. Diğer bir ifadeyle, tehdidin algılanması kişisel bir olgudur, ancak, tehdidi algılayanlar, bu tehdidin sadece kendilerini değil, ama aynı zamanda, içinde yer aldıkları toplumsal yapıyı da tehdit ettiğini bilirler,
- Kamu yönetiminin depremle birlikte yaşadığı krizin sebepleri, etkileri, çözüm yolları, depremin belirsizliğine bağlı olarak belirsizdir,
- Depremle ilgili belirsizlikler, bireysel ve kurumsal düzeyde hazırlıkları azaltmakta, bu da deprem sonrası, örneğin hayal kırıklığı gibi pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir,

[62]Şahin, "Kriz Yönetimi", s. 340.

[63]Şahin, "Kriz Yönetimi", s. 341 - 343.; Kamu yönetimi alanında psikolojik, sosyolojik, yapısal-teknolojik ve siyasi-stratejik yaklaşımlardan yararlanılarak yapılan kriz tanımlaması için bkz. Şahin, "Kriz Yönetimi", s. 343 - 352.

- Kriz süresince karar alma, algılanan zaman sınırlamaları tarafından baskı altına alınır ve bilişsel sınırlandırmalar tarafından biçimlendirilir. Dolayısıyla kriz esnasında karar vericiler hem çok kısa sürede karar verme durumunda olacaklar, hem de verdikleri kararlar, onların da aynı zamanda bir depremzede olmalarının etkisini taşıyacaktır.

Ülkemizde, kriz veya kriz yönetimi uygulaması dendiğinde ilk akla gelen, doğal afetlerin yarattığı krizlerdir. Oysa, 2000 ve 2001 yıllarında yaşadığımız iki büyük ekonomik bunalım da göstermiştir ki, ekonomik kriz dönemlerinde de, normal yönetim usulleri terk edilmeli ve kriz yönetimine geçilmelidir[64].

Kamu yönetimi açısından bakıldığında, ülkemizde kriz yönetimi çalışmalarının başlangıç tarihi olarak 1997 görülmektedir. Söz konusu tarihte, Başbakanlığa bağlı bir Kriz Yönetim Merkezi kurulmuş; bu merkeze, ulusal güvenliği tehdit eden krizlerden büyük yangınlara kadar, değişik sebeplerden kaynaklanan krizlere yönelik olmak üzere, kriz yönetimi çalışması yapma görevi verilmiştir. Dolayısıyla, devletin, kriz yönetimi çalışmalarına yeni başlamış olduğunu söyleyebiliriz. Ancak "afet yönetimi" kavramını, "kriz yönetimi"nin içinde değerlendirdiğimizde, kamu yönetiminde "kriz yönetimi" çalışmalarının oldukça eskiye dayandığını söylemek mümkündür. Özellikle 1939 yılında yaşanan Erzincan Depremi ve bunu takip eden depremler, kamu yönetimini, bu konuda bazı önlemler almaya itmiş ve bu doğrultuda bazı kanuni düzenlemelere gidilmesinin başlangıcı olmuştur. Nitekim, bu konu, Anayasada da, "Olağanüstü Yönetim Usulleri" (Anayasa, m.119-122) başlığı altında düzenlenmiştir. Afet ve kriz yönetimi çalışmalarının, 1999 depremlerinden sonra da hızlanmış olduğu görülmektedir[65].

---

[64]Aykaç, **a.g.m.**, s. 130.; Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi Yönetmeliği çerçevesinde kurulan Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi'nin, görevleri arasında yer almasına rağmen, söz konusu iktisadi krizler karşısında hiçbir şey yapmadığı belirtilmektedir. Şahin, "Kriz Yönetimi", s. 360.

[65]Şahin, "Kriz Yönetimi", s. 358-359.

1.2.3. Kriz Yönetimi Uygulaması ve Kamu Yöneticileri

Kamu yöneticilerinin, kendilerini mevzuatla sınırlamaları nedeniyle, krizler gibi beklenmedik sorunlar karşısında gerekli inisiyatifi alamadıkları ve "esnek" bir yönetim modeline geçemedikleri bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla beklenmedik sorunların ortaya çıkmasını önlemek, her şeye rağmen böyle bir sorun çıktığında, gerekli önlemleri almak ve uygulamak amacıyla "kriz yönetimi" adı altında yeni bir yönetim modelinin geliştirildiği görülmektedir. Özellikle son yıllarda görülen doğal afetlerin, siyasi ve ekonomik krizlerin kamu yönetimlerini olumsuz etkilemesi ve kamu yönetiminin gelişmelere ve değişimlere hızlı bir şekilde cevap verememesinin bir sonucu olarak bu olumsuzluğun boyutlarının büyümesi, sözü edilen yeni yönetim modellerinin geliştirilmesi gereğini ortaya koymuştur. Kamu yöneticilerinin olumsuz özelliklerinden biri mevzuata sıkı sıkıya bağlılık ise, diğeri de; kriz yönetiminde son derece önemli bir yeri olan "ekip çalışması"na yatkın olmamalarıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, kriz yönetiminde başarılı olabilmenin ön koşullarından birisi de ekip çalışmasına yatkınlıktır[66].

Kriz dönemlerinde yapılacak uygulamaların başarılı sonuç vermesi için nasıl bir yol izlenmesi gerektiği konusunda bir çok görüş ileri sürülmüştür. Bunlar arasından, kamu yönetimine de uygulanabilecek üç aşamalı bir uygulamadan söz etmek mümkündür. Bu aşamalar; "davranışsal aşama", "paradigmatik aşama" ve "sistemik aşama" olarak sıralanmaktadır. Davranışsal aşama; örgütte çalışanların genel eğilimi, alışılagelmiş yöntemlerin uygulanması olacağından, kriz dönemlerinde rutin uygulamalardan farklı uygulamalara gidileceğinin, örgüt çalışanlarına benimsetilmesini hedeflemektedir. Paradigmatik aşamanın temel özelliği, krizin boyutuna ve özelliğine göre yöntemler geliştirilmesi ve bu yöntemlerin, uygulama alanına uygunluğunun değerlendirilerek uygulamaya konulmasını amaçlamasıdır. Sistemik aşama ise, örgüt sistemini yakından ilgilendirdiğinden, kriz döneminin en etkili sonuç veren aşamasıdır. Bu aşama, kriz dönemlerinde örgütsel yapıda, örgütlenme biçiminde, hedeflerde,

[66]Aykaç, **a.g.m.**, s. 128.

örgütsel küçülme ve personel sayılarının azaltılması gibi hususlarda nasıl bir yöntem izlenmesi gerektiğini içermesi bakımından önemlidir[67].

[67]Laurent Simon and Thierry C. Pauchant, "Developing the Three Levels of Learning in Crisis Management: A Case Study of the Hagersville Tire Fire", **Review of Business**, Volume: 21, Issue: 3/4, Fall/Winter - 2000, p. 6.'dan aktaran Aykaç, **a.g.m.**, s. 128 - 129.

İKİNCİ BÖLÜM

BİR KRİZ ÖRNEĞİ OLARAK AFET VE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ

2.1. KRİZ VE AFET İLİŞKİSİ

Meydana gelen her afet olayını, bir kriz örneği olarak nitelemek mümkün değildir. Örneğin şiddetli bir depremin, yerleşime açık olmayan bir yerde meydana gelmesi veya yerleşime açık bir yerde meydana gelse bile, hasarı en aza indirmek için gereken tedbirlerin alınması durumunda, bu deprem herhangi bir krize yol açmadan atlatılabilir[68].

Pearce da, bu konuda benzer bir değerlendirme yapmış; afetlerin tahrip güçlerinin, meydana geldikleri bölgenin yerleşim alanı olup olmadığına, nüfus yoğunluğuna ve binaların dayanıklılığına göre değişeceğini belirtmiştir[69].

Dolayısıyla, bir "afet"in "kriz" olarak değerlendirilebilmesi için, "insanların yaşadığı yerleşim alanlarında meydana gelmesi" ve "can ve/veya mal kaybına sebep olması" gibi unsurlar gerekmektedir. Yani; eğer bir afet olayı, insanların yaşadığı yerleşim alanlarında meydana geliyorsa ve aynı zamanda can ve/veya mal kayıplarına yol açıyorsa, o afet olayı bir kriz olarak nitelenebilir[70].

2.2. AFET

2.2.1. Afet Kavramı

Afet; itfaiye veya polis gibi tek bir birimin başa çıkamayacağı, büyük insan kaybına ve ekonomik kayba neden olan ve dolayısıyla kriz durumu gerektiren kasırga, hortum, fırtına, sel, tsunami, deprem, volkanik patlama, heyelan, kar fırtınası veya kuraklık gibi facialar, veya sebebi ne olursa olsun, bağımsız olarak meydana gelen herhangi bir yangın, sel veya patlama olarak tanımlanmaktadır[71].

---

[68]Alcira Kreimer, **Lessons Learned from Emergency Lending**, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper, No. 1990 - 15, Policy and Research Division, November - 1990, p. 4.

[69]Fred Pearce, "Quakes, Plates and Chaos", **Geographical Magazine**, Volume: 66, Issue: 2, February - 1994, p. 6.'dan aktaran Abdullah Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, Birinci Baskı, Ankara, Pegem A Yayıncılık, 2003, s. 8.

[70]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi** , s. 8.

[71]Azime Tezer (yay. haz.), **Acil Durum Yönetim İlkeleri**, Çev. AYM Eğitmenleri, İstanbul, İTÜ Press, 2001, s. 11.

Dünya Bankası ise, yaptığı afet tanımında, ülke ekonomisini ciddi anlamda bozan deprem, sel veya kasırga gibi doğa olaylarının yanında, savaş veya sivil kalkışma gibi sıra dışı olaylara da yer vermiştir[72].

Ergünay'a göre ise; insanlar için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylara afet denilmektedir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, doğal, teknolojik veya insan kaynaklı bir olayın afet sonucunu doğurabilmesi için, insan toplulukları ve insan yerleşmeleri üzerinde kayıplar meydana getirmesi ve insan faaliyetlerini bozarak veya kesintiye uğratarak, bir yerleşme birimini etkilemesi gerekmektedir. Dolayısıyla bir olayın kendisi değil, doğurduğu sonuç afet olarak tanımlanmaktadır[73].

Afetler, toplumların örgütlü bir biçimde hazır olmalarını zorunlu kılan en önemli sosyal ve çevresel sorunlar arasındadır. Birleşmiş Milletler'in, 1990'lı yılları, "doğal afetleri azaltma on yılı" olarak ilan etmesi, sorunun önemini daha iyi ortaya koymaktadır[74].

Söz konusu sorunu daha iyi analiz edebilmek için, afetlerin genel karakteristiklerini ortaya koymak gerekmektedir.

2.2.2. Afetlerin Genel Karakteristikleri

Öncelikle belirtmek gerekir ki; afetler, ölüm, sakatlık, öksüz kalma gibi bir çok olumsuz sonuçlar doğurmaktadırlar. Bununla beraber, toplum üzerinde şok etkisi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan, uzun dönemli ve tedavisi güç psikolojik sorunlara da yol açmaktadırlar. Afetlerin yol açtığı elverişsiz şartlar içinde, bulaşıcı ve salgın hastalıkların ortaya çıkması riski de söz konusu olmaktadır. Afetler, alt yapı ile beraber

---

[72]Kreimer, **a.g.e.**, p. 4.

[73]Oktay Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 263 - 264.

[74]Sebahattin Temiz, "Afet - Afet Türleri ve Afette Karşılaşılan Sorunlar", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 40, Sayı: 151, Ocak-Şubat-Mart - 1998, s. 24.

yörenin ekonomik yapısını da bozmakta ve devletin uzun vadede planladığı yatırımları geciktirmektedirler[75].

Afetlerin etkileri bununla da sınırlı kalmaz. Afetler aynı zamanda büyük insan kitlelerini yerlerini değiştirmeye zorlamakta ve çok ciddi maddi kayıpları da beraberlerinde getirmektedirler[76].

Diğer taraftan, nüfus artışı faktörü ile, afetlerin yıkıcılığı arasında bir paralellik gözlenmektedir. Zira nüfus artışı; aynı zamanda, "muhtemel bir afet sonucu zarar görebilecek nüfusun artışı" anlamına da gelmektedir. Yine nüfus artışı, özellikle metropoliten alanların artması sonucunu doğurmakta, bu kontrolsüz büyüme ise, özellikle yoksul kesimlerin, doğal afet, kirlenme ve kazalara karşı güvenceden yoksun yerleşim yerlerinde yaşamak zorunda kalmalarına yol açmaktadır[77].

Dünyanın pek çok büyük şehrinde, en hızlı gelişen kesimin gecekondu alanları olduğu göze çarpmaktadır. 1989 rakamları ile yaklaşık 270 milyon insan, büyük şehirlerde, gecekondu bölgelerinde, yoksunluk ve yoksullukla betimlenen şartlar içinde yaşamaktadır. Dolayısıyla, her geçen gün daha fazla insan, depremler, seller, endüstriyel kazalar ve enfeksiyon hastalıkları gibi, yaşamı tehdit edici faktörlerle karşı karşıya kalmaktadır[78].

Dolayısıyla gerek nüfus artışı ve beraberinde getirdiği kontrolsüz büyüme ve gerekse ekonomik büyüme sonucu, varlıkların değerinde meydana gelen artış gibi faktörler, geçmişte meydana gelen afetlerle günümüzde meydana gelenler arasında ciddi bir fark yaratmaktadır. Buna göre; geçmişte meydana gelen bir afet, günümüzde aynı

---

[75]Yalçın Durmuş, "Doğal Afetlerin Türleri, Etkileri ve Korunma Yolları", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 37, Sayı: 142, Ekim-Kasım-Aralık - 1995, s. 3.

[76]**Community Emergency Preparedness: A Manual for Managers and Policy-Makers**, Geneva, WHO, 1999, p. 1.

[77]Enver Alper Güvel, **Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi**, İstanbul, İMKB Yayınları, 2001, s. 12.

[78]Peter Curson, "Disasters and Societies", **Population and Disasters**, (ed.) John I. Clarke ve diğerleri, Durham, The Institute of British Geographers Special Publication Series, Concept Publishing Company, 1989, p. 4.

şiddette meydana geldiğinde yol açtığı can ve mal kayıpları, geçmişe oranla çok daha fazla olmaktadır[79].

Afetlerin bir diğer özelliği de, son yirmi yılda dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, küresel bir nitelik arz etmeleridir. Buna göre; afetle karşılaşan bir ülke ile komşu olan ya da ilişki içinde bulunan bütün ülkeler ve uluslararası kuruluşlar, yaşanan bu afetin olumsuz sonuçlarından zincirleme olarak etkilenmektedirler[80].

Diğer yandan, afete maruz kalan gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ülkeler arasında önemli farklar söz konusu olabilmektedir. Bu bağlamda; özellikle son on yıl göz önünde tutulduğunda, gelişmiş ülkelerde afetlerin yol açtığı can kaybının, alınan önlemler yardımı ile düştüğü, fakat maddi kayıpta bir artış olduğu, buna mukabil, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, can ve mal kaybının her ikisinin de yükseldiği görülmektedir[81].

Dolayısıyla, afetlerden etkilenme oranı ile yoksulluk olgusu arasında inkar edilemez bir bağ olduğu söylenmektedir. Bu bağlamda, afetlerle ilgili değerlendirmelerde, afetlerle ilgili bilgi sahibi olma veya onlara karşı dikkatli olma gibi faktörlerin yanında, toplumların ekonomik şartlarının da mutlaka hesaba katılması gerektiği ifade edilmektedir[82].

Afetlerin genel karakteristikleri ile ilgili ifade edilmesi gereken bir nokta da; özellikle son otuz yıl içerisinde, afetlerin meydana geliş frekansında gözlenen artıştır[83]. Bu durumla ilgili olarak, son on yılı baz alan bazı sayısal veriler şöyledir[84]:

1994 - 1998 yıllarını kapsayan dönemde rapor edilen yıllık ortalama afet sayısı 428 iken, 1999 - 2003 arası dönemde bu rakam, yıllık ortalama 707'ye

---

[79]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 4.

[80]Cemalettin Şahin ve Şengün Sipahioğlu, **Doğal Afetler ve Türkiye**, İkinci Baskı, Ankara, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, 2003, s. 12.

[81]Aytül Kasapoğlu and Mehmet Ecevit, "Comparative Behavioral Response to Future Earthquakes: The Cases of Turkey and USA", **Social Behaviour & Personality**, Volume: 32, Issue: 4, 2004, p. 373.

[82]Kasapoğlu and Ecevit, **a.g.m.**, p. 374.

[83]Güvel, **a.g.e.**, s. 8.

[84]International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2004, **http://www.ifrc.org/publicat/wdr2004/chapter8.asp**, (23 Mayıs 2005).

yükselmiştir. En büyük artış, % 142'lik bir oranla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gözlenmiştir.

Geçtiğimiz on yıl itibariyle, gelişmiş ülkelerde afet olayı başına ortalama ölüm oranı 44 iken, bu rakam, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ortalama 300 olarak ölçülmüştür. Buna karşın, gelişmiş ülkelerde, afet olayı başına maddi kayıp ortalama 318 milyon $ iken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu rakam, afet olayı başına 28 milyon $ olarak gerçekleşmiştir.

Afetlerin meydana gelme oranlarındaki artışa karşın, yıllık ortalama ölüm oranlarında belli bir düşüş göze çarpmaktadır. Buna göre; 1994 - 1998 yılları arasında, yıllık ortalama ölüm oranı 75 bin iken, bu rakam, 1999 - 2003 yılları arasındaki dönem için 59 bin olarak gerçekleşmiştir. Buna karşın, afetlerden etkilenen insan sayısında bir artış meydana gelmiş; on yılın ilk yarısında 213 milyon olan rakam, on yılın ikinci yarısı itibariyle 303 milyona yükselmiştir.

Bir çok yazar, afetlerle ilgili değerlendirmelerinde, kuraklık ve kıtlık olgularını hesaba katmamakta ve değerlendirmelerinde jeofiziksel afetleri baz almaktadırlar[85].

Oysa, son on yılın bu konu ile ilgili verileri göstermektedir ki, kuraklık ve kıtlık, en ölümcül afetlerdir. 1994'ten bu yana en az 275 bin kişinin, söz konusu afetler nedeni ile yaşamını yitirdiği tahmin edilmektedir. Bahsi geçen süre zarfında, kıtlık ve kuraklık afeti başına bin kişi yaşamını yitirirken, bu rakam depremler için 370 ve sıra dışı hava olayları için 300 kişidir[86].

Bilim adamları, dünyanın; afetlerin meydana geliş trendinin ve yıkıcılığının artacağı bir bin yıla girdiğini ileri sürmektedirler[87]. 2000'li yılların başlarında dünyada yaşanan bir dizi afetler, adeta bu öngörüyü doğrular niteliktedir. 2003'te Hong Kong'ta ortaya çıkan, toplam 8422 vakadan 916'sının ölümle sonuçlandığı ve salgın bir hastalık olması nedeni ile dünyada 29 ülkeyi etkileyerek, neredeyse küresel bir hal alan SARS

[85]Curson, **a.g.e.**, p. 5.

[86]World Disasters Report 2004, (23 Mayıs 2005).

[87]Güvel, **a.g.e.**, s. 8.

(Ağır Akut Solunum Yetmezliği Sendromu) virüsü salgını[88], İran'da 2003'ün son günlerinde meydana gelen ve 35 binden fazla kişinin ölümüne, 24 bin kişinin yaralanmasına, yaklaşık 20 bin evle beraber, şehir merkezinin ve tarihi binaların neredeyse tamamının yok olmasına yol açan tarihi Bam kenti depremi[89] ve son olarak da, Aralık 2004'te Endonezya'nın Sumatra Adası açıklarında, 9.0 büyüklüğünde meydana gelen bir depremin neticesinde oluşan ve 150 binden fazla insanın ölümü ve yaklaşık bir o kadarının da kaybolmasına yol açan "tsunami" afeti[90] gibi örnekler, yukarıdaki öngörünün doğruluğu hakkında bir fikir verir niteliktedir.

Özellikle söz konusu tsunami afetinin etkileri ve sonuçları çok derin olmuştur. Güneydoğu Asya'da; başta Endonezya, Sri Lanka, Hindistan ve Tayland olmak üzere yaklaşık on iki ülkeyi etkileyen bu afet, tarihte, bir depremin yol açtığı tsunami sonucu meydana gelen en kötü afet olarak kayıtlara geçmiştir[91].

Ölü sayısı, kayıplarla birlikte yaklaşık olarak 300 bin olarak tahmin edilmesine karşın, kelimenin tam anlamıyla dünyayı sarsan bu afet, geride, belki de hiçbir zaman tam olarak bilinemeyecek ölü sayısı ve sağ kalanlarda da derin fiziksel ve psikolojik izler bırakmıştır[92].

2.2.3. Afet: Doğal mı, İnsan İşi mi?

Doğal afetlerin açıklanmasına yönelik geleneksel yaklaşım, afetlerin Tanrı'nın işi (Acts of God) olduğuna yönelik inanıştır[93]. Dolayısıyla, bu anlayışa göre, afetler karşısında yapılabilecek hiçbir şey yoktur. Herhangi bir sosyal grubun, bu

---

[88]Joseph T. F. Lau ve diğerleri, "Impact of SARS on Health - Seeking Behaviors in General Population in Hong Kong", **Preventive Medicine**, Volume: 41, Issue: 2, August - 2005, p. 454.

[89]M. E. Akbari, A. A. Farshad and M. Asadi-Lari, "The Devastation of Bam: An Overview of Health Issues 1 Month After the Earthquake", **Public Health**, Volume: 118, Issue: 6, September - 2004, p. 403.

[90]Kazuo Inoue, "Massive Tsunami in Indian Ocean Coasts", **Disaster Management & Response**, Volume: 3, Issue: 2, April-June - 2005, p. 33.

[91]Inoue, **a.g.m.**, p. 33.

[92]Judith Stoner Halpern, "It Rocked the World", **Disaster Management & Response**, Volume: 3, Issue: 2, April-June - 2005, p. 31.

[93]Louise K. Comfort, "Designing Policy for Action: The Emergency Management System", **Managing Disasters -Strategies and Policy Perspectives-**, (ed.) Louise K. Comfort, Durham and London, Duke University Press, 1988, p. 4.

sorunla ilgilenmesi de boş bir çabadan ibarettir. Üstelik, böyle bir uğraş ve sorgulama hoş görülmemekte ve Tanrı'nın işine karışma olarak algılanmaktadır[94].

Aydınlanma Çağı ile birlikte yaşanan sekülerleşme ve bilimsel gelişme sonucunda, doğal afetleri "Tanrı işi" olarak gören anlayışın yerine, "doğa işi" (Acts of Nature) olarak gören yeni bir anlayış ve açıklama biçimi gelişmiştir[95]. Bu yaklaşımda afetler, beklenmeyen doğa olaylarının sonucu ortaya çıkan fiziksel bir süreç olarak açıklanmaktadır. "Çevresel determinizm" olarak da anılan bu yaklaşım; bu tarz bir olay karşısında yapılabilecek yegane anlamlı şeyin, teknolojinin doğaya hakim kılınması olduğunu varsaymaktadır[96].

1980'li yıllar, bu yaklaşımın değişimine sahne olmuştur. Bu dönemi karakterize eden "kırılganlık" (vulnerability) yaklaşımına göre; bir toplumun sahip olduğu toplumsal örgütlenme biçimleri de, afet riski ve etkilerinin belirleyicileridirler[97].

Afet olgusunu, ilk defa sosyal davranış terimleriyle anlamaya/açıklamaya çalışan Carr'a göre, her kasırga, deprem veya su taşkını olayını afet olarak nitelemek mümkün değildir. Zira Carr'a göre; doğa olaylarını afete dönüştüren unsur, söz konusu olayların yol açtığı menfi sonuçlardır. Bu noktada insan unsurunu ön plana çıkaran Carr; örneğin bir şehirdeki yapılar, meydana gelen depreme direnebilecek şekilde inşa edilmişlerse, burada bir afetten söz etmenin mümkün olmadığını söylemektedir. Tersi bir durumda ise meydana gelen sonuç, sadece binaların yıkılması değil, ama aynı zamanda o toplumun "korunma kültürü"nün çöküşüdür. Burada Carr'ın vurgu yaptığı nokta; afetlerin, doğal güçlerin değil, insan faaliyetlerinin sonucu olduğudur. Buna göre afetler, esasen "insan işi" olgulardır[98].

Dolayısıyla, afet riski taşıyan bölgelerde, toplumsal olarak öngörülüp alınabilecek tüm tedbirler alındığı halde, hala kayıp verilip, hasara uğranılıyorsa, bu

---

[94]Güvel, **a.g.e.**, s. 14.

[95]Güvel, **a.g.e.**, s. 15.

[96]Evren Balta ve Murat Paker, "Afet: Doğal mı, Toplumsal mı?", **Birikim**, Sayı: 125 - 126, Eylül-Ekim - 1999, s. 39 - 40.

[97]Balta ve Paker, **a.g.m.**, s. 40.

[98]Wolf R. Dombrowsky, "Again and Again: Is a Disaster What We Call a Disaster?", **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, New York, 1998, p. 24 - 25.

durum doğal afet olarak tanımlanabilir. Bundan ötesi ise, ancak toplumsal afet olarak nitelenebilir[99].

Doğal afetlerin meydana gelişi üzerinde insan unsurunun etkisi böylece ortaya konulmaya çalışıldıktan sonra, insan kaynaklı bazı afetler üzerinde de, doğal etkenlerin belirleyici rolüne değinmekte yarar vardır.

Buna göre; örneğin orman yangınlarının pek çoğunu başlatan unsur insandır. Ancak, bunun afet boyutuna ulaşmasında, o yerin topoğrafyası, hava koşulları, bitki örtüsü gibi doğal nitelikleri son derece belirleyici olabilmektedir. Yine, iki uçağın bir pistte, sisten dolayı çarpışması sonucu yüzlerce insanın öldüğü ve büyük mal kaybının yaşandığı bir afette, insan etkisi kadar, o andaki hava koşulları da etkili olabilmektedir[100].

2.2.4. Afet Türleri

Literatürde, afet türlerini açıklamakta kullanılan çeşitli ayrımlara rastlanmakla birlikte, bu çalışmada, "doğal afetler" ve "insan kaynaklı afetler" şeklinde yapılan ayrım esas alınacaktır.

2.2.4.1. Doğal Afetler

Doğal afetler; aniden veya belirli bir süreç içinde ortaya çıkan; yerleşim, üretim, altyapı, ulaşım, haberleşme gibi genel hayatın zorunlu vasıtalarını olumsuz yönde etkileyen doğal yer ve hava hareketleridir[101].

Keleş ise doğal afetleri; "yerel toplulukların genel yaşamını etkileyen, aksatan, bozan yer sarsıntısı, yangın, su baskını, yer kayması, çığ ve kaya düşmesi gibi doğa olayları" olarak tanımlamıştır[102].

---

[99]Balta ve Paker, **a.g.m.**, s. 40.

[100]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 6.

[101]Durmuş, **a.g.m.**, s. 3.

[102]Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Sekizinci Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2004, s. 643.

Afet türleri içinde en sık karşılaşılan afet türü doğal afetlerdir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümü, doğal afetlerden sürekli olarak etkilenmektedirler[103].

Her yıl, yaklaşık 130 bin kişi doğal afetlerden dolayı yaşamını yitirmektedir. Son yıllarda, önceden yapılan ihbarlar, alınan önlemler ve afet yönetim sistemlerinin gelişmesiyle ölüm oranlarında bir düşüş gözlenmekte, ancak etkilenen insan sayısı ve ekonomik kayıplar hızla artmaktadır. Son 30 yılda doğal afetler nedeni ile 3 milyon kişi yaşamını yitirirken, 1 milyarın üzerindeki insan olumsuz yönde etkilenmiştir[104].

Doğal afet türleri, literatürde, yukarıda adı geçen afet türlerini de kapsamak üzere, pek çok yazar tarafından sıralanmıştır. Bunlar; depremler, seller, çığlar, hortumlar, kasırgalar, toprak kaymaları, volkanik faaliyetler, tsunamiler ve kuraklık şeklinde sıralanabilmektedir. Bununla birlikte, bu afetlerin bir kısmı Türkiye'de ya hiç görülmemekte veya etkisi çok küçük boyutlarda kalmaktadır[105].

Türkiye'de meydana gelen doğal afetlerin % 62'sini depremler, % 15'ini toprak kaymaları (heyelanlar), % 12'sini su baskınları ve geri kalan % 11'ini de kaya düşmesi, yangın, çığ, fırtına vb. türler oluşturmaktadırlar[106].

Dolayısıyla bu çalışmada bu afetlerin bir kısmına hiç değinilmeyecek ve Türkiye'yi etkileme oranları da göz önünde tutularak; depremler, toprak kaymaları (heyelanlar), seller ve çığlar; doğal afetler olarak dikkate alınacaklardır.

2.2.4.1.1. Depremler

Genel olarak, yer kabuğunu meydana getiren kayaçlarda doğal etkenler sonucunda başlayan ani ve kısa süreli titreşimlere veya diğer bir deyişle, yer içindeki bir noktada meydana gelen kırılmanın doğurduğu sismik dalgaların yer yüzeyine kadar ulaşarak onu sarsmasına deprem denilmektedir.

---

[103]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 10.

[104]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 9.

[105]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi** , s. 14.

[106]Hikmet Yavaş, "Doğal Afetler ve Kriz Yönetimi", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 2, Şubat - 2001, s. 50.

Deprem, bir doğa olayıdır. Yerin, birden biçim değiştirmesi, kırılması, kayması, sallanması, çökmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üzerine insanlar tarafından her çeşit yapı yapılan yerin bu ani şekil değiştirmesi, söz konusu yapılarda çökme, yıkılma türü hasarlara yol açmaktadır[107].

Depremlerin etkileri bununla sınırlı değildir. Depremler sonrası meydana gelebilecek tsunamiler ve yangınlar gibi ikincil afetler, en az deprem kadar ve belki de daha fazla olmak üzere etkili olabilmektedirler. Nitekim, yukarıda da adı geçen ve Güneydoğu Asya'da meydana gelen "tsunami" afetinin, bir deprem sonucu oluşması, buna iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Depremlerin yol açtığı ikincil afetlere dikkat çeken Mizutani ve Nakano'ya göre ise bunların en tehlikeli olanı "yangın"dır. Japonya örneğinden yola çıkan yazarlar; 1923'teki Kanto depremine benzer bir depremin Tokyo kentini vurması durumunda, Japonya'daki konutların büyük bir kısmının ahşap olması nedeniyle, 677 bin evin çökeceğini ya da yanacağını ve buna bağlı olarak da Tokyo nüfusunun % 3'üne karşılık gelen yaklaşık 250 bin insanın yaşamını yitireceğini tahmin etmektedirler[108].

Depremler, tarih boyunca, önceden herhangi bir uyarı olmaksızın meydana gelme özellikleri ile, insanları etkileyen en önemli doğal olaylar olmuşlardır[109].

Pearce'ın belirttiğine göre, 1994 yılı itibarı ile, dünyada son 50 yıl içinde meydana gelen afetlerde ölenlerin % 60'ı, yaşamlarını depremlerde kaybetmiştir[110]. Bu oran, depremlerin insan yaşamı için ne denli büyük bir tehdit oluşturduğunu açıkça göstermektedir[111].

---

[107]Durmuş, **a.g.m.**, s. 5 - 6.

[108]Takeshi Mizutani and Takamasa Nakano, "The Impact of Natural Disasters on the Population of Japan", **Population and Disasters**, (ed.) John I. Clarke ve diğerleri, Durham, The Institute of British Geographers Special Publication Series, Concept Publishing Company, 1989, p. 31.

[109]İnan Koçak, "Afet Yönetimi ve Türkiye'nin Afet Organizasyon Yapısının Mevcut Durum Analizi", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2003, s. 2.

[110]Fred Pearce, "Quakes, Plates and Chaos", **Geographical Magazine**, Volume: 66, Issue: 2, February - 1994, p. 6.'dan aktaran Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 15.

[111]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 15.

2.2.4.1.1.1. Deprem ve Türkiye

Türkiye, topraklarının ve nüfusunun % 90'dan fazlasının deprem kuşağı üzerinde bulunduğu bir ülkedir[112]. Eldeki bilgilere göre M.Ö. 2100 ve M.S. 1900 yılları arasındaki tarihsel dönemde, bu coğrafya üzerinde 1175 adet deprem olduğu belirlenmiştir[113].

Son yüz yıllık dönem göz önüne alındığında ise Türkiye; 5, 6, 7 şiddetine eşit veya daha büyük olmak üzere, sırasıyla 111, 55 ve 21 adet deprem yaşamıştır. Bu depremlerde yaklaşık 80 bin insanımız ölmüş ve 500 bin bina çökmüş veya ağır hasar görmüştür[114]. Depremlerin sıkça yaşandığı bir ülke olan Türkiye'de, ortalama deprem aralığı ise yaklaşık olarak 14 aydır[115].

Türkiye'de deprem olgusu dendiğinde, 1999 yılında yaşanan iki büyük depremin[116] ve özellikle de birincisinin üzerinde önemle durmak gerekmektedir. Gerçi Türkiye'de, sözü edilen depremlerden daha büyük afetler de yaşanmıştır. Nitekim, 1939'da yaşanan ve yaklaşık olarak 33 bin insanın hayatına mâl olan Erzincan depremi, mâl olduğu insan hayatı bakımından, 1999 Marmara Depremi'nden daha büyük bir depremdir. Ancak Marmara Depremi, gerek meydana geldiği bölgenin, nüfus yoğunluğu bakımından ilk sırada yer alması ve Türkiye'nin sanayi merkezi konumunda olması ve gerekse depremin yakın bir geçmişte meydana gelmiş olması nedeni ile üzerinde önemle durulmayı gerektirmektedir.

Söz konusu depreme ve etkilerine geçmeden önce, şu durumun belirtilmesinde yarar vardır:

---

[112]Necip Çakmak, "Afet Yönetimiyle İlgili Bilgi Notu", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran - 2001, s. 21.

[113]Oğuz Gündoğdu, "Türkiye'de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 285.

[114]İsmail H. Çağatay, "Experimental Evaluation of Buildings Damaged in Recent Earthquakes in Turkey", **Engineering Failure Analysis**, Volume: 12, Issue: 3, June - 2005, p. 440 - 445.

[115]Çakmak, **a.g.m.**, s. 21.

[116]Söz konusu depremlerin ilki, "Marmara Depremi" olarak anılan, 17 Ağustos 1999 tarihinde, Kocaeli, Yalova ve civarında meydana gelen ve Richter ölçeğine göre 7.4 şiddetinde gerçekleşen depremdir. İkincisi ise Bolu - Düzce'de 12 Kasım 1999 tarihinde, Richter ölçeğine göre 7.2 şiddetinde meydana gelmiş ve 760 kişinin hayatına mâl olmuştur.

Türkiye'de kentler, diğer bir çok azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, özellikle işsizlik faktöründen veya daha iyi eğitim alabilme amacından kaynaklanan yoğun bir göçün ve buna bağlı olarak da hızlı bir yapılaşma sürecinin baskısı altında büyümektedir. Buna karşılık, bu hızlı yapılaşma sürecinde, çağdaş inşaat standartlarının kullanılmadığı ve bunun da, plansız ve düzensiz yapılaşma sürecinin bir sonucu olduğu bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla Türkiye'nin; seller, heyelanlar ve depremler gibi doğal afetlerin sıkça yaşandığı bir ülke olduğu düşünüldüğünde, bu gelişmelerin ciddi sonuçlar doğurması kaçınılmaz görünmektedir. İşte 1999 Marmara Depremi; bu gerçekleri acı bir biçimde hatırlatması bakımından önem arz etmektedir[117].

17 Ağustos 1999 tarihinde, Kocaeli (İzmit)'de, Richter ölçeğine göre 7.4 şiddetinde meydana gelen deprem, 17 bin 480 insanın ölümüne, 43 bin 953 insanın da yaralanmasına yol açmıştır. Depremin sonucunda, konut ve işyerlerinin de içinde olduğu 73 bin 342 bina yıkılmış veya ağır hasar görmüştür. Az hasar gören bina sayısı ise 244 bin 383'tür. Yaklaşık 45 saniye süren deprem, 10 ayrı şehri -İstanbul, Bolu, Bursa, Yalova, Sakarya, Eskişehir, Kocaeli, Zonguldak, Tekirdağ, Gölcük- içeren 64 bin km²'lik bir kentsel alanda 16 milyon insanı etkilemiştir[118].

Diğer taraftan, 1999'da yaşanan iki deprem olayının, ülke ekonomisi üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Bu hususta fazla ayrıntıya girmeden, konu ile ilgili kimi rakamsal verilere değinilmekle yetinilecektir.

OECD Ekonomi Departmanı'nın 2000 yılında yaptığı bir çalışmaya göre, söz konusu iki depremin, refah ve gelir faktörlerinde yol açtığı kayıp 5 - 14 milyar dolar aralığındadır. Söz konusu rakamın büyük miktarını, 3 - 10 milyar dolar aralığı ile maddi sermaye değerlerindeki kayıplar oluşturmaktadır. Bu rakamı ise, her birinin etki düzeyi % 40 ila % 50 arasında değişmekle birlikte, konut ve yatırım sektörlerindeki zararlar oluşturmaktadır. Geri kalan kısım ise altyapı sistemindeki zararlarla açıklanmaktadır[119].

---

[117]Ferah Akıncı, "The Aftermath of Disaster in Urban Areas: An Evaluation of the 1999 Earthquake in Turkey", **Cities**, Volume: 21, No: 6, 2004, p. 528.

[118]Akıncı, **a.g.m.**, s. 528.

[119]Alexandra Bibbee ve diğerleri, **Economic Effects of the 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report**, OECD, Economics Department Working Papers, No: 247, 2000, p. 12.

Sadece Marmara Depremi'nin büyüme üzerine etkisi, 1999 yılı için % -1[120], kamu finansmanı üzerindeki yükü ise 6.2 milyar dolar olarak hesaplanmıştır[121].

2.2.4.1.2. Toprak Kaymaları (Heyelanlar)

Heyelan; doğal kaya, zemin, yapay dolgu ile, bunlardan oluşmuş döküntülerden ve topraktan meydana gelen malzemenin yerlerinden ayrılarak, yer çekiminin de etkisiyle, yamaç boyunca aşağı doğru yer değiştirmesi olayıdır[122].

Toprak kaymaları keskin yamaçların özelliğidir. Kayan toprak hızla ilerler ve yerleşim bölgelerini örter[123].

Heyelan olayının meydana gelmesinde; yeteri derecede eğim, su ile doygunluk, ana kayanın özelliği, tektonik yapı ve bitki örtüsü gibi faktörlerin niteliği son derece önemli bir rol oynamaktadır[124].

2.2.4.1.2.1. Toprak Kayması (Heyelan) ve Türkiye

Öncelikle belirtmek gerekir ki; Türkiye topraklarının % 72.6'sı 500 - 2000 metre yükseklikte olup, yüzölçümünün % 62.5'inin eğimi % 15'ten fazladır. Bu engebeli yapıya rağmen, topraklarının ancak % 26'lık bölümü farklı nitelikte ağaç örtüsü ile kaplıdır[125]. Bu da; heyelan olayı için son derece müsait bir ortam anlamına gelmektedir.

Özellikle akarsu girişlerinde ya da eğik arazilerde kurulmuş olan köylerimiz heyelan tehlikesi ile karşı karşıyadırlar. Geray'ın 1974 tarihi itibarı ile yaptığı tahmine göre; yaklaşık 4 bin yerleşim yerinin bu afetle karşılaşma olasılığı vardır. Yine aynı yıl

---

[120]DPT, "Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Muhtemel Finans İhtiyacı - Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler", Yönetici Özeti, Temmuz 2000, **http://ekutup.dpt.gov.tr/deprem/**, (3 Haziran 2005).

[121]"Depremin Kamu Finansmanı Yükü 6.2 Milyar Dolar**", Finans Dünyası Dergisi**, Ekim - 1999, s. 43'ten aktaran Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 83.

[122]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 92.

[123]Durmuş, **a.g.m.**, s. 4.

[124]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 92 - 93.

[125]Çakmak, **a.g.m.**, s. 21.

içerisinde, 11 yerde toprak kayması sonucu 231 konut yıkılmıştır. 21 ilde ise 5 bin 267 konutun, toprak kayması nedeniyle yeniden yapılması programa bağlanmıştır. Toprak kayması nedeni ile yeri değiştirilmesi gereken yerleşmeler, daha çok Doğu ve Güneydoğu illerindedir. Başka bir veriye göre ise, 1974 yılı itibarı ile İzmir'de, gecekondu bölgelerinde 200 bin kişi heyelan riski altında yaşamaktadır[126].

1959 - 1994 yılları arasını kapsayan 35 yıllık sürede, afetlerden etkilenen yapılar bazında bir değerlendirme yapıldığında, heyelanların yol açtığı yapı hasarlarının, tüm doğal afetlerin yol açtıkları yapı hasarları toplamının % 27'sini teşkil ettiği görülmektedir. Bu özellikleriyle heyelanlar, Türkiye'de depremlerden sonra ikinci sırayı işgal etmektedirler[127].

1950 - 2004 yılları arasında ise, meydana gelen heyelan olayı sayısı yaklaşık 4 bin, heyelandan etkilenmiş ve/veya etkilenmekte olan yerleşim yeri sayısı yaklaşık 3 bin 500 ve heyelandan etkilenmiş konut sayısı ise yaklaşık 65 bin civarındadır. Meydana gelen afetler nedeni ile nakil edilen konut sayısı ise 167 bin 787'dir.

Türkiye'de yaşanan heyelan afetlerine şöyle örnekler verilebilir:

1988 Çatak (Maçka) Heyelanı'nda 65 kişi yaşamını yitirmiş ve büyük maddi kayıplar meydana gelmiştir. Aşırı yağıştan kaynaklanan kitle hareketlerine bağlı olarak 1995'te Senirkent (Isparta)'te yaşanan sel ve çamur akıntısı sonucunda 74 kişi hayatını kaybetmiş, yüzlerce konut, akan çamurun altında kalmıştır. Son olarak 17 Mart 2005'te, Koyulhisar (Sivas)'da meydana gelen moloz - çamur akması şeklinde görülen kitle hareketi sonucunda 15 kişi toprak altında kalmış, 25 ev hasar görmüştür[128].

---

[126]Cevat Geray, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, Eylül - 1977, s. 94.

[127]Tamer Y. Duman ve diğerleri, "Landslide Inventory of North Western Anatolia, Turkey", **Engineering Geology**, Volume: 77, Issue: 1 - 2, February - 2005, p. 99.

[128]Orhan Tatar ve diğerleri, "Aktif Fay Zonları ve Heyelanlar: 17 Mart 2005 Kuzulu (Koyulhisar) Heyelanı", **http://public.cumhuriyet.edu.tr/~orhantatar/pop3.pdf**, (3 Haziran 2005).

2.2.4.1.3. Sel Baskınları

Sel ve taşkınlar, en yaygın görülen meteorolojik karakterli doğal afetlerin başında gelmektedir. Selin en sık rastlanan sebebi, kuvvetli ve uzun süreli yağıştır. Günümüzde sellerin en yaygın sebebi ise, kuvvetli yağmur fırtınalarında drenaj sistemlerindeki yetersizlikler ve ana nehir kanallarının kısmen veya tamamen dolu olması sonucunda meydana gelen taşmalardır. Dağlık bölgelerde ise seller, kar ermesi veya yağışla birleşen kar suyundan meydana gelmektedir[129].

Düzensiz yağışlar ve su taşkınlarını önleyen ormanların yok edilmesi ya da düzen altına alınması için gereken önlemlerin gerçekleştirilmemesi nedeniyle, akarsuların yükselip, ekili düzlükteki toprakları kapsaması, çıplak tepelere düşen yağışların emilip tutulmaması sonucunda sel sularının yamaçlardan inmesi ya da yer altı sularının yükselerek toprak üstüne çıkıp alçak yerleri basması, hem bitki, insan ve hayvan varlıklarına, hem de yapılara olumsuz etkilerde bulunmaktadır[130].

2.2.4.1.3.1. Sel Baskınları ve Türkiye

Türkiye'de seller, gerek iklim özelliklerinden kaynaklanan düzensiz yağış rejimleri, gerek orman örtüsünün çok cılız olması, gerekse büyük yerleşim yerlerinin altyapılarının yetersiz olması nedeni ile özellikle bahar aylarında etkili olmaktadır[131].

Türkiye'de doğal afetler içerisinde sel; depremden sonra en büyük mal ve can kayıplarının görüldüğü bir doğa olayıdır. Her yıl bu afetten kaynaklanan ekonomik kayıp, ortalama 100 milyon dolar dolayındadır. 1955 - 1969 yılları arasında, afet halini alan 1140 sel olayında 510 kişi hayatını kaybetmiştir. 1970 - 1997 döneminde ise 626 sel olayı görülmüş, bu olaylar sonucu 533 kişi yaşamını yitirmiştir. 1955 - 1997 yılları

---

[129]Ali Ümran Kömüşçü ve Abdullah Ceylan, "Yağış Şiddeti ve Tekerrür Periyotlarına Göre Türkiye'de Sel ve Taşkın Oluşumuna Eğilimli Alanların Belirlenmesi", **www.meteor.gov.tr/2005/arastirma/dogalafetler/sidyagis.pdf**, (7 Haziran 2005).

[130]Geray, **a.g.m.**, s. 94.

[131]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 24.

arasında en fazla can kaybının görüldüğü sel olayı, 1957 yılı Eylül ayında, Ankara Hatip Çayı Havzası'nda yaşanmış, bu olay sonucu 185 kişi yaşamını yitirmiştir[132].

Öte yandan, diğer doğal afetlerde olduğu gibi, bir doğa olayı olarak selin afet boyutuna ulaşmasında da, insan unsurunun etkisini göz ardı etmemek gereklidir. Nitekim DSİ tarafından hazırlanan bir raporda, sel sorununun veya afetinin, tamamen insan aktivitelerinin bir sonucu olarak meydana geldiği ifade edilmiş, sel riski bulunan sahalarda önceden tedbir alınmaksızın süregelen kontrolsüz kentleşme faaliyetinin ve çarpık yapılaşmanın, dünyanın her yerinde sel afetinin temel nedeni olduğu belirtilmiştir[133].

Türkiye'de son on beş yıl itibarıyla, Muğla, Marmaris, Yozgat, Bitlis, İzmir, Trabzon gibi büyük illerde ve son olarak da İstanbul - Alibeyköy'de meydana gelen ve ciddi boyutlarda can ve mal kayıplarına yol açan seller/su baskınları; bu afetlerin meydana gelmesinde plansız kentleşmenin ve dolayısıyla insan unsurunun etkisini gözler önüne seren örneklerdir.

2.2.4.1.4. Çığlar

Çığ; en genel anlamıyla; dağın bir noktasından kopup yuvarlanan, yuvarlandıkça da büyüyen kar kümesidir[134]. Daha geniş bir tanımıyla çığ; genelde bitki örtüsü olmayan engebeli, dağlık ve eğimli arazilerde, vadi yamaçlarında tabakalar halinde birikmiş olan kar kütlesinin, iç ve dış kuvvetlerin etkisiyle vadi tabanına doğru hızla kayması olarak ifade edilmektedir. Çığ olayında en büyük tehlike, yerdeki sıkışmış eski kar örtüsünün üzerine, tipi sonucu taze karın yığılmasıyla kalın, yeni bir tabaka oluşması ve çoğunlukla tipi sonrası gelen sıcak hava akımının, bu iki tabaka arasında erime meydana getirmesi ve bunun da kaygan bir zemin oluşturmasıdır[135].

---

[132]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 132.

[133]Gülay Onuşluel ve Nilgün B. Harmancıoğlu, "Su Kaynaklı Doğal Afet: Taşkın", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Yıl: 47, Sayı: 420-421-422, 2002, s. 131 - 132.

[134]Durmuş, **a.g.m.**, s. 4.

[135]İbrahim Gürer ve Ömer Murat Yavaş, "Anadolu'da Çığ Sorunu", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 36, Sayı: 135, Ocak-Şubat-Mart - 1994, s. 15.

Çığlar, etki gücü yüksek doğal afetlerdir. Takip ettikleri yol üzerinde her şeyi bütünüyle yok edebilirler. Çığların yol açtığı can kaybı miktarı, çığın takip ettiği yoldaki doğal yapıya, afet bölgesine yardım ulaşmadan önce geçen zamana ve afet noktasına ulaşılabilirlik güçlüğüne bağlı olarak değişmektedir[136].

Özellikle ulaşım güçlükleri nedeniyle, çığ düşmesi olayından ve sonuçlarından devlet örgütleri de geç haberdar olmaktadırlar. Halkın çığ konusunda kendini korumaya, birbiriyle dayanışma içinde kurtulmaya çalıştığı ve pek çok yerleşmede, çığ düşmesini engellemek amacıyla, ormanın belli bir kesiminin yok edilmediği ya da köy koruluğu kurulduğu bilinmektedir[137].

2.2.4.1.4.1. Çığ ve Türkiye

Eldeki mevcut istatistiklere göre, Anadolu'daki çığ olaylarının yaklaşık % 80'i Ocak ve Şubat aylarında ve hemen hemen tamamı Kuzeydoğu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun dağlık kesimlerinde meydana gelmektedir. Anadolu'da meydana gelen çığ olaylarında, ölenlerin sayısında ve çığların meydana getirdiği maddi hasarlarda, özellikle 1991 - 1993 yılları arasında büyük bir artış gözlenmiştir. 1950 - 2002 dönemi çığ kayıtlarına göre; son 52 yılda, 34 ilde meydana gelen toplam 372 çığ olayında, her yıl ortalama 7 çığ olayında yaklaşık 21 kişi olmak üzere, toplam 977 kişi hayatını kaybetmiş iken, sadece 1975 - 1976 kışında 170, 1991 - 1992 kışında 328, 1992 - 1993 kışında ise 135 kişi hayatını kaybetmiştir[138].

Çığ nedeniyle, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce bugüne kadar nakledilmesine karar verilen hane sayısı 5164 olup, bugünkü rayice göre her bir hanenin nakli, devlete yaklaşık 12 bin dolara mal olmaktadır[139].

---

[136]Yavaş, **a.g.m.**, s. 52.

[137]Geray, **a.g.m.**, s. 96.

[138]İbrahim Gürer, "Türkiye'de Yerleşim Yerlerine Yönelik Kar ve Çığ Problemleri", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Yıl: 47, Sayı: 420-421-422, 2002, s. 147.

[139]Gürer, **a.g.m.**, s. 147.

2.2.4.2. İnsan Kaynaklı Afetler

İnsan kaynaklı afetler, literatürde bir çok farklı ayrıma tabi tutulmuşlardır. Bu çalışmada insan kaynaklı afetler; teknolojik afetler ve yangınlar olmak üzere iki başlık altında ele alınacaktır.

2.2.4.2.1. Teknolojik Afetler

Afetler bağlamında teknolojinin; birbirine zıt iki karaktere sahip olduğu söylenebilir. Teknoloji bu anlamda bir yandan afetleri önlemek için kullanılabilirken, diğer taraftan bizatihi kendisi, afetlere sebep olabilmektedir. Bu tip afetler, her ne kadar "teknolojik" olarak vasıflandırılsalar da, insan faaliyetlerinde veya insan işi ürünlerde meydana gelen hataların bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu tip afetler; (1) Uçak kazaları, büyük çapta trafik kazaları, tren çarpışmaları ve trenlerin raydan çıkması, özellikle yolcu gemilerinin kazaları ve diğer deniz kazalarını içeren "taşımacılık sistemi afetleri", (2) İnsan işi yapıların çökmesinden meydana gelen afetler, (3) Nükleer tesis kazaları ve tehlikeli atık maddelerde meydana gelen sızıntılar gibi teknolojik ve zehirleyici afetler olarak 3 kategoriye ayrılabilmektedir[140].

Teknolojik kazaların sebeplerini birkaç başlık altında analiz etmek mümkündür. Bu sebeplerden ilki, operatörlerden ve tesis yönetiminden kaynaklanan hataları içeren sosyal hatalardır. Operatör hataları, yanlış işlemlerden veya uygun olmayan testlerden kaynaklanırken, yönetim hataları ise, zayıf planlamadan ve yanlış kararlardan kaynaklanmaktadır. İkinci tür sebepler teknik hatalardır. Bunlar; tasarım yanlışlarından ve teçhizat hatalarından meydana gelmektedirler. Üçüncü olarak örgütsel sebepler sayılabilir. Bunlar, prosedürel ve belgesel hatalardan kaynaklanmaktadırlar. Bir diğer sebep türü ise işlemsel hatalardan kaynaklanmaktadır. Bunlar, teçhizatın, çalışan tarafından yanlış kullanılması, tehlikeli maddelerin güvenli olmayan yerlerde depolanması, yanlış tamirat veya prosedürlere uygun olmayan teçhizatın muhafaza edilmesi olarak özetlenebilir. Diğer bir sebep türü ise, gerek ünite içi ve gerekse ünite dışından gelen uyarıları savsaklamak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Buna göre, ünite içinde meydana gelen kimi olumsuz durumlar ciddiye alınmamakta, başka tesislerde

[140]Lars Weisæth, Øistein Knudsen and Arnfinn Tønnessen, "Technological Disasters, Crisis Management and Leadership Stress", **Journal of Hazardous Materials**, Volume: 93, Issue: 1, July - 2002, p. 34.

meydana gelen olumsuzluklardan, tedbir almaya yönelik dersler çıkarılmamaktadır. Teknolojik afetlere yol açan son bir sebep ise, "savunma hataları" olarak adlandırılabilir. Buna göre, tesislerin acil durumlara hazırlıksız olmaları, afetin boyutlarını büyüten bir etkendir[141].

Manion ve Evan, yaptıkları çalışmada, dünyada meydana gelen teknolojik afetlere örnekler vermişlerdir. Bunlardan ilki, asbeste bağlı olarak meydana gelen rahatsızlıklardır. Yalıtıcı özellikleri nedeniyle endüstrinin bir çok dalında 1970'lere kadar kullanılan ve bu tarihten itibaren kullanımı durdurulan asbestin, sağlığa zararlı olduğu ve akciğer kanseri de dahil olmak üzere bir çok akciğer rahatsızlığına sebep olduğu bilinmektedir. Etkilerini 30 yıl gibi uzun bir sürede gösteren asbestten, ABD'de yaklaşık 27 milyon çalışanın etkilendiği ve buna bağlı olarak, üretimde asbest kullanmış firmalar aleyhine, 1999 yılı itibariyle, 275 bin dava açıldığı belirtilmektedir. Mahkemeler; asbest davalarında, üreticilerin asbestin negatif etkilerinden haberdar oldukları, fakat bunu çalışanlarından gizledikleri gerekçesiyle çok yüksek tazminatlara hükmetmektedirler. Yakın zamanda sonuçlanan iki asbest davasında, ilgili şirketleri, Texas mahkemesi 115 milyon $, New York mahkemesi ise 9.8 milyon $ tazminat ödemeye mahkum etmiştir.

Bir diğer teknolojik afet örneği Chernobyl faciasıdır. 26 Nisan 1986'da, Ukrayna'nın başkenti Kiev yakınlarındaki bir nükleer reaktörde, nükleer reaksiyonlardan üretilen buhar desteğinin kesilmesi durumunda, tribünlerin ne kadar süre daha elektrik üretebileceğinin test edilmesi esnasında meydana gelen bu kazada, önemli miktarda radyoaktif madde atmosfere karışmış ve buna bağlı meydana gelen rahatsızlıklardan bugüne kadar 6 bin kişi hayatını yitirmiş, 30 bin kişi yaralanmıştır. Daha sonra yayınlanan ayrıntılı bir Sovyet raporunda, kazaya operatör hatasının yol açtığı sonucuna varılmıştır.

Diğer bir örnek ise, Hindistan'ın Bhopal kentinde bir fabrikada meydana gelen zehirli gaz sızıntısıdır. Bu afet sonucunda toplam 14 bin kişinin öldüğü, körlük de dahil olmak üzere, 30 binden fazla kişinin yaralandığı, 20 bin kişinin geçici

[141] Ibrahim M. Shaluf, Fakhru'l-Razi Ahmadun and Abdul Rashid Shariff, "Technological Disaster Factors", **Journal of Loss Prevention in the Process Industries**, Volume: 16, Issue: 6, November - 2003, p. 518 - 519.

rahatsızlıklar geçirdiği tahmin edilmektedir. Fabrikanın sahibi Union Carbide firması, kazazedeler ve yakınlarına 470 milyon $ ödemeye mahkum edilmiştir[142].

2.2.4.2.2. Yangınlar

Yangınlar, global anlamda afet yükünün % 1'ini teşkil etmekte, her sene 300 bin insanın ölümüne yol açmakta ve halen dünya çapında meydana gelen yangın afetlerinde şehirler, aileler, işyerleri ve çalışanlar yok olmaktadırlar. ABD'de, her yıl meydana gelen yaklaşık 2 milyon yangında 5 bin kişi ölmekte, 1.4 milyon kişi yaralanmakta ve bu yangınların maliyeti, gayri safi yurt içi hasılanın % 1 - 2'sine, yani yaklaşık olarak 110 milyar $'a karşılık gelmektedir. İngiltere ve Japonya gibi ülkelerde de yangınların yol açtığı maddi zararlar, gayri safi yurt içi hasılanın % 1'ine tekabül etmektedir[143].

Türkiye'de de, meydana geliş sıklığı açısından, yangınlar ilk sırayı almaktadır. Yılda ortalama 20 - 25 bin yangının meydana geldiği Türkiye'de, bu yangınların yol açtığı maddi kayıp, 1983 yılı döviz kuru bazında 80 milyon $'ı geçmiştir[144].

Diğer taraftan orman yangınlarına da değinmekte yarar vardır. Türkiye'de, orman yangınlarının % 97'si, yaz kuraklığının yaşandığı Haziran - Kasım ayları arasında görülmektedir. Bu yangınların % 79'u Ege, Akdeniz ve Marmara Bölgeleri'nde meydana gelmekte ve önemli ölçekte bir orman dokusunun tahrip olmasına yol açmaktadırlar[145].

---

[142]M. Manion and W. M. Evan, "Technological Catastrophes: Their Causes and Prevention", **Technology in Society**, Volume: 24, Issue: 3, August - 2002, p. 208 - 210.

[143]Bruce N. Leistikow, Daniel C. Martin and Christina E. Milano, "Fire Injuries, Disasters and Costs From Cigarettes and Cigarette Lights: A Global Overview", **Preventive Medicine**, Volume: 31, Issue: 2, August - 2000, p. 91.

[144]Rıdvan Ege, **Health Aspects of Disasters and Accidents**, Ankara, Emel Matbaacılık Sanayi, 1986, p. 10.'dan aktaran Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 36.

[145]Şahin ve Sipahioğlu, **a.g.e.**, s. 380.

2.3. AFET SAFHALARI VE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ

Afet kaynaklı krizlerin yönetimi olgusuna geleneksel yaklaşım; afetler karşısında gerçekleştirilmesi gereken polis, itfaiye, acil tıbbi yardım, sivil savunma hizmetleri; bu hizmetler için gereken eğitim; ve afetler sonrası için de hasarların onarımını içeren iyileştirme aşaması ile sınırlı olan bir yaklaşımdır. Ancak bugün, bu tip krizlerin yönetiminin, geleneksel algılamanın ötesinde, kompleks ve oldukça detaylı bir süreç olduğu yönünde yeni bir anlayış gelişmektedir. Bu yeni anlayışa göre kriz yönetimi, sadece kriz durumlarına acil karşılık vermeyi veya afet sonrası bir takım iyileştirme aşamalarını değil, ama aynı zamanda afetlerin yol açacağı problemleri önlemeyi veya önlemek mümkün değilse, bu duruma hazırlıklı olmayı içeren bir süreci ifade etmektedir[146]. Bu bağlamda, söz konusu süreci 4 aşamaya ayırmak mümkündür. Bunlar; afet öncesi zarar azaltma/önleme; afet öncesi hazırlık; afete karşılık verme ve afet sonrası karşılık veya iyileştirme aşamalarıdır[147].

Ergünay'a göre ise; kökenleri ve gelişim hızları ne olursa olsun, tüm afet olayları ile ilgili faaliyetler 5 ana safhaya ayrılabilmektedir. Bunlar; (1) Zarar azaltma, (2) Önceden hazırlık, (3) Kurtarma ve ilk yardım, (4) İyileştirme ve (5) Yeniden inşa safhalarıdır[148]. Bu safhalar Şekil 3'te görülmektedir.

Geray ise söz konusu süreci, afet öncesi, afet anı ve afet sonrası olmak üzere 3 başlık altında analiz etmiştir[149].

Şekilde de görüleceği üzere; safhalardan ikisi afetler olmadan önce, üçü ise afet anında ve sonrasında yapılan faaliyetlerdir[150]. Bu safhalarda yapılması gereken ve afet yönetimi olarak anılan çalışmalar aşağıda özetlenmiştir.

---

[146]Beverly A. Cigler, "Current Policy Issues in Mitigation", **Managing Disasters -Strategies and Policy Perspectives-**, (ed.) Louise K. Comfort, Durham and London, Duke University Press, 1988, p. 39.

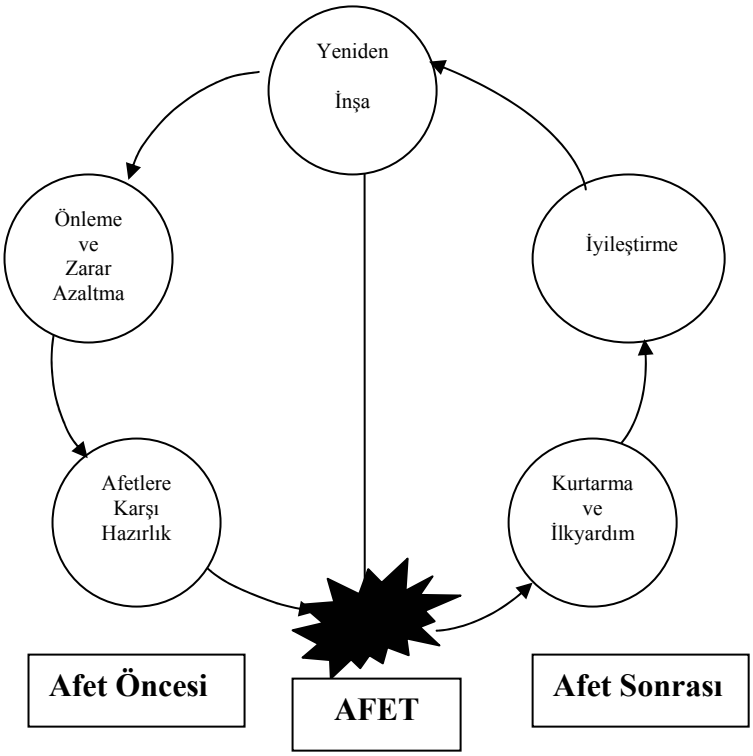
[147]Cigler, **a.g.e.**, p. 39.; Kreimer, **a.g.e.**, p. 2.

[148]Ergünay, **a.g.e.**, s 264.

[149]Geray, **a.g.m.**, s. 99 - 114.

[150]Ergünay, **a.g.e.**, s. 265.

Şekil 2.1. Afetin Safhaları



Kaynak: Oktay Ergünay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 265.

2.3.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhası

Sosyal yaşamı alt üst edecek herhangi bir afet ortaya çıkmadan önce, muhtemel can ve mal kayıplarına karşı korunma ve afetin olumsuz etkilerini en az zararla atlatma amacıyla çeşitli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin tümü, kriz yönetimi sürecinin ilk safhası olan "Afet Öncesi" safhasını oluşturmaktadır.

Afet öncesi safhasının ilk aşaması olan "zarar azaltma/önleme" aşaması; olası bir afet riskinin önlenmesi, ya da bu mümkün değilse, doğurabileceği zararların en aza indirilebilmesi için gereken tüm çalışmaların gerçekleştirildiği aşamadır[151]. Bu çalışmalar, ana hatlarıyla;

[151]Abdullah Yılmaz, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, sayı: 435, Haziran - 2002, s. 205 - 206.

- Meydana gelebilecek afetlerden, toplumun en az zararla kurtulabilmesi için gerekli teknik, idari ve kanuni 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 programlara katılımın en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlayıcı çalışmaların yapılması, gibi faaliyetleri ifade etmektedir[152].

Kreimer'e göre, bu aşamada gerçekleştirilmesi gereken faaliyetler üç kısma ayrılabilir. Bunlardan ilki; bir afet olma ihtimalini ortadan kaldıran veya azaltan faaliyetlerdir. Buna örnek olarak "alan kullanım yönetimi" verilebilir. Böylelikle, örneğin taşkın olma riski yüksek yerlerde yapılaşma veya kimi tehlikeli kimyasalların, yüksek nüfus yoğunluğu olan bölgeler üzerinden taşınması kanunlarla yasaklanabilir.

Bu aşamada ikinci bir faaliyet türü, afetin etkilerini azaltmaya yönelik olanlardır. Binaların depreme dayanıklılığının artırılması veya bir çok insanın bir arada bulunabileceği yapılarda, yangına dayanıklı malzeme kullanılması, bu tip faaliyetlere örnek olarak verilebilir.

Bu aşamada üçüncü ve son bir faaliyet türü ise, afetin yol açtığı maliyeti ve afetin etkilerini paylaştırmaya yönelik olanlardır. Toplumun bir kesiminin etkileneceği bir afet durumu için, toplumun geneline yönelik bir sigorta programı geliştirilmesi veya

[152]Ergünay, **a.g.e.**, s. 268.'den aktaran Yılmaz, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 205 - 206.

toplumun tüm kesimlerinin, belirli düzeylerde afet planlamasına dahil edilmesi yönündeki yasal düzenlemeler, bu tip faaliyetler için örnek teşkil etmektedirler[153].

2.3.2. Hazırlık Safhası

Hazırlık aşaması; insanların afetlere hazır olmalarını ve afet gerçekleştiği anda etkin bir şekilde müdahale edebilmeleri için gereken faaliyetleri içeren bir aşamadır. Bu aşama;

- Hayati önem taşıyan servislerin verdiği hizmet aksadığında neler yapılacağının belirlenmesi,
- Çeşitli beklenmedik olaylar için plan geliştirilmesi,
- Planın uygulanması, gibi aşamaları içermektedir[154].

Söz konusu planın sağlıklı bir plan olması ve başarıyla sonuçlanabilmesi için, afetin beklendiği yerleşim yeriyle ilgili bir dizi bilgi ve veriyi ihtiva etmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, "acil durum planlaması" olarak da anılan bu sürecin; yerleşmenin coğrafi, yapısal, altyapısal, demografik özellikleri ile müdahale kuruluşlarıyla ilgili verilerin yer aldığı bir "mevcut durum analizi"ni, yerleşmeyi tehdit eden olası tehlikelerin tanımlandığı ve yerleşme için her bir tehlikenin önem derecesinin analiz edildiği bir "tehlike analizi"ni, söz konusu tehlikelerin insanlara, hizmetlere, özel tesislere ve yapılara verebileceği etkinin tahmin edildiği bir "hassasiyet derecesi analizi"ni ve de yerleşmenin özellikleri ve derlenen tehlike verileri üzerinden gerçekleştirilen bazı "senaryo"ları içermesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, bu sürecin mevcut durum ve tehlike analizi aşamalarında gerekli verilerin sistematik olarak toplanması, güncelleştirilmesi ve kolay analiz edilebilmesi gerekmektedir. Bu işlem için "Coğrafi Bilgi Sistemleri" büyük bir kolaylık sağlamaktadır. Mevcut durumun analizi, planlama için önemli bir aşama olduğundan ve sağlıklı bir veri sistemini gerektirdiğinden dolayı, yerleşmelerin hassas bölgelerinin

---

[153]Kreimer, **a.g.e.**, p. 2.

[154]Seval Sözen (yay. haz.), **Zarar Azaltma İlkeleri El Kitabı**, Çev. Nilgün Oktay, Yurdanur Sezginer-Ünal, Seval Sözen, İstanbul, İTÜ Press, 2001, s. 5.

belirlenmesi için, ülke çapında bir CBS kurulması ve sağlıklı bir veri tabanı oluşturulması büyük önem taşımaktadır[155].

Hazırlıklı olma, acil durumlarda yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ve destek kaynaklarının düzenlenmesini de içermektedir. Tüm idari birimler, acil durum yönetimi görevleri için gerekli atamaları yapmalı, belirlenen görevlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan personel, donanım ve diğer kaynakların neler olabileceğini, acil durumlar ortaya çıkmadan önce belirlemelidir. Ekipman ve donanımların bakımı, tahmin ve uyarı sistemlerinin kullanımı, personelin eğitimi ve diğer aktiviteler sürekli güncellenmelidir. Yönetime ait acil durum müdahale organizasyonlarının ve kaynakların, tehlikeli durumlarda zarar görme olasılığını azaltmak veya ortadan kaldırmak için gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Diğer taraftan tüm bu önlemler, bir defaya mahsus olarak düşünülmemeli, sürekli olarak tatbikatlarla gözden geçirilmelidir[156].

2.3.3. Kurtarma ve İlk Yardım Safhası

Kurtarma ve ilk yardım safhası, bir afetin oluşunu takip eden ve afetin oluşundan hemen sonra başlayarak, afetin büyüklüğüne bağlı olarak en çok 1 - 2 aylık bir süre içerisinde yapılan faaliyetleri kapsamaktadır. Bu faaliyetlerin ana hedefi, mümkün olan en kısa süre içerisinde, en fazla insan hayatını kurtarmak, yaralıların tedavisini sağlamak ve açıkta kalanların su, yiyecek, giyecek, ısınma, barınma, korunma gibi hayati ihtiyaçlarını en kısa süre içinde ve en uygun yöntemlerle karşılamaktır. Bu safhada yapılan faaliyetler arasında;

- Haber alma, ulaşım ve ihtiyaçların belirlenmesi,
- Arama, kurtarma, ilk yardım ve tedavi,
- Tahliye,
- Geçici İskan,

---

[155]Handan Türkoğlu, Azime Tezer ve Reyhan Yiğiter, "Risk Analizi ve Acil Durum Planlaması", **Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği**, Birinci Baskı, İstanbul, TMMOB Yayını, 2003, s. 108 - 111.

[156]Handan Türkoğlu, Azime Tezer ve Reyhan Yiğiter, "Şehir Planlamada Afetlere Yönelik Zarar Azaltma Stratejileri", **Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği**, Birinci Baskı, İstanbul, TMMOB Yayını, 2003, s. 97.

- Yiyecek, içecek, giyecek ve yakacak temini,
- Güvenlik,
- Çevre sağlığı ve koruyucu hekimlik,
- Hasar tesbiti,
- Tehlikeli yıkıntıların kaldırılması,
- Yangınlar, patlamalar, bulaşıcı hastalıklar gibi ikincil afetlerin önlenmesi, gibi bir çok faaliyet bulunmaktadır[157].

Bu aşamada görev alacak olan ekiplerin çekirdeğini profesyonel kişilerin oluşturması gerektiğini belirten Canpolat'a göre, bunun da ötesinde en hayati husus, afete müdahale edecek ekiplerin, afet mahalline makul bir uzaklıkta konuşlanmaları ve afetle beraber, ivedilikle olay yerine intikal etmeleri gereğidir. Zira afetlere müdahale konusunda geleneksel yaklaşım, afete ilk müdahalenin, afetin olduğu yöreden yapılmasını öngörmektedir. Ancak bu planlarda görevlendirilen bütün servislerdeki görevliler, o yörede yaşayan insanlardır. Dolayısıyla bu görevlilerin, kendilerinin de etkileneceği büyük çaplı bir afet karşısında etkili olabilmeleri mümkün değildir[158].

Geray da benzer yönde görüş belirtmektedir. Ona göre, kurtarma ve ilkyardım işlemlerinin tek elden, etkin bir biçimde, aksamadan yürütülebilmesi için, her örgütün, her görevlinin yapması gereken işlerin önceden belirtilmesi zorunludur. Çoğu kez, o yerin yöneticilerinin, görevlilerinin de afete uğrayacağı düşünülerek, çevre illerden gönderilecek görevliler takımının nasıl oluşturulacağı ve çalışacağı önceden tasarlanmalıdır. Telefon, telgraf, karayolu ulaşımının kesilmesi olasılığı karşısında, özel bir telsiz iletişim ağı kurulmalıdır[159].

Bu süreçte yaşanabilecek karmaşaya ve koordinasyonsuzluklara dikkat çeken Kreimer ise, afet bölgesinde çeşitli örgütlerin çalışmaları arasında eşgüdümü sağlayacak kriz merkezleri kurulması gereğine işaret etmiştir[160].

---

[157]Ergünay, **a.g.e.**, s. 267.

[158]Hasan Canpolat, "Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, Mart - 1996, s. 63 - 64.

[159]Cevat Geray, "Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, Aralık - 1977, s. 82.

[160]Kreimer, **a.g.e.**, p. 2.

2.3.4. İyileştirme ve Yeniden İnşa Safhası

İyileştirme aşaması; afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, uzun süreli geçici iskan, ekonomik ve sosyal faaliyetler gibi hayati aktivitelerinin minimum düzeyde karşılanabilmesi için gereken tüm çalışmaları içeren bir aşamadır. Bazı araştırmacılar bu safhaya, yeniden inşa safhasını da dahil etmekte ve bu safhayı, afetten etkilenen toplulukların ihtiyaçlarının, en az afet öncesindeki veya mümkünse daha ileri bir düzeyde karşılanana kadar devam etmesini öngörmektedir[161]. Bu çalışmada da yeniden inşa safhası, iyileştirme safhası içerisinde değerlendirilecektir.

İyileştirme aşamasında ivedilikle halledilmesi gereken en büyük problem, afetzedelerin acil barınma ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu süreçte her aileye geçici barınaklar verilmesi fikrini savunan ve bu yöntemin, aileleri başka bölgelerde geçici iskan ettirme veya afet bölgesi içinde, kamu binalarında toplu barındırma gibi yöntemlere nazaran daha yaralı ve etkin bir yöntem olduğunu belirten Ervan'a göre söz konusu yöntemin avantajları şunlardır[162]:

- Barınaklar, arazi koşulları uygun olan her yere kurulabilir. Afet planlamalarında alınacak doğru kararlarla, barınakların kurulacağı arazilerin altyapı sorunu, kolaylıkla çözülebilir,
- Geçici barınakların bir yerden başka bir yere götürülebilmesi, afetzedelerin başka bölgelere nakledilme problemini ortadan kaldırır,
- Geçici barınaklara burada yaşayan afetzedelerin verebilecekleri zararlar daha kolay giderilir,
- Kalıcı konutlar kadar konforlu olmayan geçici barınakların, zamanla afetzedeler tarafından terk edilmeme riski bulunmamaktadır,
- Hafif ve demontabl şekilde yapılacak geçici barınaklar, defalarca kullanılabilme olanağı sağlar.

---

[161]Ergünay, **a.g.e.**, s. 267.

[162]Mustafa Kemal Ervan, "Deprem Sonrası Acil Barınma Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 306 - 307.'den aktaran Abdullah Yılmaz, "Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 442, Mart - 2004, s. 159.

İyileştirme aşamasında, önemle ele alınması gereken bir husus da; afet bölgesinde ekonomik canlanmayı tekrar sağlayabilme meselesidir. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimler, afetin meydana getirdiği ekonomik kayıpları telafi edici ve ekonomik yaşantıyı yeniden canlandırıcı tedbirlere başvurmalıdırlar. Dolayısıyla, afet bölgesindeki temel hizmetlerin, merkezi yönetimin kaynak ve personel desteği ile en kısa zamanda tekrar başlaması ve ekonomik canlanmayla beraber afetzedelerin kendi ayakları üzerinde durabilmeleri sağlanmalıdır.

Bu aşamada gerçekleştirilmesi gereken bir diğer faaliyet de, afetzedelerin devam eden sağlık sorunlarının giderilmesidir. Eğer bölgedeki sağlık personeli ve tıbbi malzeme stokları yetersizse, merkezi yönetimden ve çevre yerel yönetimlerden bu hususta destek alınmalıdır[163].

İyileştirme aşaması, yukarıda da değinildiği üzere; altyapıyı, halkın sosyal ve ekonomik hayatını normale döndürmek için harcanan çabalar bütünüdür. Ancak bu aşama, zarar azaltmayı da bir amaç olarak göz önünde tutmalıdır. Dolayısıyla afete uğrayanların kısa dönemde yiyecek, giyecek, barınma gibi temel insan ihtiyaçları veya yasal ve psikolojik anlamda sosyal ihtiyaçları karşılanırken, diğer taraftan gerekli altyapı sistemlerinin de kurulması gerekmektedir. Bu anlamda iyileştirme; denge sağlandıktan sonra uzun süreli zarar azaltma ihtiyaçları da göz önünde bulundurularak, kamu yapılarının ve konutların yeniden yapımı veya hasar görenlerin onarılması gibi uzun süreli çalışmaları da içermektedir[164].

Yeniden inşa safhası olarak adlandırılan bu dönemde dikkat edilmesi gereken iki önemli husus vardır. Bunlardan birincisi; fiziki planlamanın her aşamasında afet faktörünün göz önünde tutulmasıdır. Bu niteliği haiz bir fiziki planlama süreci, Cezayirli'ye göre, şu hedefleri planlama amaçları olarak kabul edecektir[165]:

- Potansiyel afet tehlikesinin önlenmesi ya da azaltılması,
- Afet etkilerinin azaltılması,

[163]Yılmaz, "Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 160.

[164]Tezer, **a.g.e.**, s. 14.

[165]Gülfer Cezayirli, "Afet Etkilerinin Önlenmesinde Şehir Plancılarının Rolü", **Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 23, Eylül - 1994, s. 39.

- Ana afete bağlı olarak oluşan yangın, patlama, toprak kayması gibi ikincil afetlerin önlenmesi,
- Afet sonrası hızlı ve etkin kurtarma ve iyileştirme çalışmalarının kolaylaştırılması,
- Afet sonrası yeniden yerleşme ve yapılanma faaliyetlerinin kolaylaştırılması.

Bu aşamada dikkat edilmesi gereken ikinci bir husus ise, yapıların; afet etkilerine dayanıklı olarak inşa edilmesidir. Bu bağlamda öncelikle, yapının yapılacağı alanı etkileyebilecek yakın ve uzaktaki afet riski taşıyan bölgeler, bu bölgelerde meydana gelebilecek afetlerin büyüklükleri ve meydana geliş sıklıkları, deprem afetlerinde beklenen kuvvetli yer titreşiminin devam süresi ve frekans özellikleri ve zemin-yapı karşılıklı etkileşimi gibi hususlar mutlaka dikkate alınmalıdır[166].

Sayılan bu hususlar dikkate alınarak inşa edilen bir yapının taşıması gereken tasarım niteliklerini de, teknik detaya girmeden şu şekilde sıralamak mümkündür[167]:

- Yapı hafif, planda basit ve simetrik olmalıdır,
- Yapıda yükseklik boyunca basitlik, simetri ve düzenlilik olmalıdır,
- Yapı yüksekliği boyunca kısa kolon ve yumuşak kat oluşumuna izin verilmemelidir,
- Tasarlanacak yapıya komşu parseldeki binaların yükseklikleri, konumları ve benzeri özellikleri belirlenmeli, çekiçleme etkilerinin oluşmamasına özen gösterilmelidir.

[166]Oktay Ergünay, **Deprem Zararlarının Azaltılması**, Türkiye Jeoloji Kurumu Yerbilimleri Konferans Dizisi, 1977 Kış Dönemi 1 - 4, s. 9.'dan aktaran Yılmaz, "Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 166.

[167]Nejat Bayülke, "Depreme Dayanıklı Betonarme Yapı Tasarımı Üzerine Notlar", **Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni**, Yıl: 8, Sayı: 32, Ocak - 1981, s. 1.'den aktaran Yılmaz, "Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 166.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

3.1. TÜRKİYE'DE DOĞAL AFETLERLE İLGİLİ BAŞLICA HUKUKİ DÜZENLEMELER

Ülkemizde, doğal afetler konusundaki kanunları ve yapıyı, önemli politika değişiklikleri göstermeleri açısından dört ayrı dönemde incelemek mümkündür. Bu dönemler; 1944 öncesi, 1944 - 1959 arası, 1959 - 1999 arası ve 17 Ağustos 1999 sonrası olarak ele alınmaktadır. Ancak bu dönemlere geçmeden önce, Cumhuriyet dönemine kadar olan çalışmalara da yer vermek gerekmektedir.

3.1.1. Cumhuriyete Kadar Olan Dönem

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, afetlerle doğrudan ilgili yazılı düzenlemelere rastlanmamaktadır[168]. Ancak, söz konusu dönemde, afetlere ilişkin bir düzenlemeye gidilmemiş olması, yapıların inşasında afetlerin, örneğin depremlerin dikkate alınmadığı anlamına gelmemektedir. Zira, eldeki bir arşiv belgesine göre, devrin Maarif Nezareti, devrin padişahı Sultan II. Abdülhamit'ten, yüzlerce öğrencinin okuyabileceği, iki katlı, yarı kâgir olması planlanan ve Bursa'da yapılması düşünülen bir okul inşaatının yapımına başlanması ve bu konuda gerekli tahsisatın ayrılması için hükümetin onayını istemektedir. Verilen cevapta, Bursa'nın zemin durumuna dikkat çekilmekte ve o bölgede sık sık deprem olduğu hatırlatılmaktadır. Yazıda ayrıca, "bu gibi binaların, zemin durumuna göre inşası gerekmektedir" ifadesine yer verilmektedir[169].

Diğer yandan, yukarıda da zikredildiği üzere, her ne kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda afetlerle ilgili yazılı bir düzenlemeye rastlamak mümkün değilse de, afetlerle ilişkilendirilebilecek olan "yapı denetimi" hususundan bahsetmek gerekmektedir.

Osmanlı Devleti'nde, kamu binalarını gerçekleştirmek, yapı ve yapı malzemesi üretimini her açıdan denetlemek "Hassa Mimarları Dairesi"nin görevidir. Hassa Mimarları, ücretlerini Hazine-i Amire'den alan Saray memurlarıdır. Dolayısıyla

---

[168]Abdullah Yılmaz, "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 434, Mart - 2002, s. 156.

[169]O. Özsoy, **Depremde Mucizevi Kurtuluşlar: Depremzedelerin Anıları**, Bursa, Alfa Yayınları, 2000, s. 193.'ten aktaran Şahin, "Doğal Afet Düzenlemeleri ve Yerel Özerklik", s. 146.

Osmanlı'da yapı denetimi, devletin, yeterli bilgi ile donanmış teknisyenlerden oluşan bir örgüt vasıtasıyla yürüttüğü bir kamu görevidir. Hassa Mimarları'nın kamu yapılarındaki denetimi, daha ziyade fayda/maliyet analizlerini içeren bir denetim iken[170], özel konut yapımı; gerek imar nizamı, gerekse usta ücreti ve malzemenin fiyat ve kalitesinin tespiti bakımından, tümüyle Hassa Mimarları'nın kontrolündedir. Dolayısıyla, kentlerin imar düzenini, kadı ve yardımcılarıyla birlikte sağlamak Hassa Mimarları'nın en önemli görevlerindendir. Bu bağlamda, yangına, pisliğe, geçit ve su yollarının kapanmasına karşı tedbirler alınmakta ve mevcut imar nizamına uymayan binalara izin verilmemekte, yapılmışsa yıktırılmaktadır[171].

Diğer yandan, Ortaylı, söz konusu dönemde, yanan ahşap binalar yerine kâgir binalar yapılması için sık sık hükümler çıkarıldığını, fakat bu tür inşaatta kullanılan malzemenin pahalı olması, kentsel ve bölgesel ulaşımın ilkelliği gibi nedenlerle bu tür emirlere uyulmadığını belirtmektedir[172].

Osmanlı Devleti'nin, İstanbul'un fethinden sonra geliştiği sanılan, kamu yapılarını gerçekleştirmek ve tüm yapım işlerini denetlemekle görevli Hassa Mimarları örgütü, 19. yüzyıla kadar işlevini sürdürmüştür. 1831'de Şehreminlik ile Mimarbaşılık, II. Mahmut tarafından, Ebniye-i Hâssa Müdüriyeti adı altında merkezi bir örgütte birleştirilmiş, 1854'te ise İstanbul Şehremaneti kurulmuş ve Ebniye-i Hassa Müdürlüğü'nün görevini devralmıştır[173].

1848 ve 1882 yıllarında çıkarılan "Ebniye Nizamnameleri" ile, şehirleşme ve yapılaşmanın belirli kurallara bağlanması uygulanması, ülke sınırları içerisinde yaygınlaştırılmıştır[174].

---

[170]Teoman Aktüre, "Osmanlı Döneminde Yapı Denetimi", **Ada-Kentliyim**, Yıl: 2, Sayı: 5, Mart-Mayıs - 1996, s. 92.

[171]İlber Ortaylı, **Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim**, Birinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2000, s. 74 - 75.

[172]Ortaylı, **a.g.e.**, s. 74 - 75.

[173]Aktüre, **a.g.m.**, s. 93.

[174]Yılmaz, "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", s. 157.

3.1.2. 1944 Öncesi Dönem

Cumhuriyet Dönemi'nin 1923 ile 1939 yılları arasında da doğal afetlerle ilgili hukuki bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu dönemde devletin afetlere yaklaşımı, afetlerin sonuçlarının giderilmesi ve meydana gelen zararların karşılanması ile sınırlı kalmış, afetlerin etkilerinin azaltılması veya önlenmesi hususuna yeterince önem verilmemiştir. Bu yaklaşım, 1939 Erzincan Depremi ile değişmeye başlamıştır[175].

Bu dönemde yapılan çalışmaları, 1930 tarihinden itibaren başlatmak mümkündür. Bu tarihte yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ile belediyelere, yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim görevi ile, ihtiyaç sahipleri için konut inşa ettirme görevi verilmiştir.

1939'da meydana gelen Erzincan Depremi'nden sonra o günkü hükümet bazı yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuş ve ilk kez 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 sayılı "Erzincan'da ve Erzincan Depremi'nden Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. İlk kez bu kanunla, depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri terkin edilmiş, memur ve diğer çalışanlara üç maaş tutarında avans verilmesi öngörülmüş ve evleri yıkılan veya kullanılamaz hale gelenlere ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılması esasları benimsenmiştir[176].

1940'lı yılların başlarında, ülkenin bir çok bölgesinde üst üste meydana gelen sel felaketleri nedeniyle, 1943'te, 4373 sayılı "Taşkın Suları ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu" çıkarılmıştır. Bu kanunla ilk kez, sel afetine karşı, "sel sularının akmasına engel yapıların istimlak edilmesi" (2. madde) türünden, afetler olmadan önce alınacak tedbirlere ilişkin hükümler getirilmiştir[177].

---

[175]Şahin, "Doğal Afet Düzenlemeleri ve Yerel Özerklik", s. 146 - 147.

[176]S. Emre Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Birinci Baskı, Ankara, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayını, 2002, s. 28.

[177]Nalan Gürel ve Mert Uzunlar, "Türkiye'de Doğal Afetlerin Ekonomik Etkilerini Azaltmaya Yönelik Hukuksal Çabalar", **Öneri -Marmara Üniversitesi SBE Dergisi-**, Cilt: 6, Sayı: 22, Haziran - 2004, s. 246.

3.1.3. 1944 - 1959 Arası Dönem

1939 - 1944 yılları arasında Erzincan Depremi ile başlayıp, ortalama olarak 7 ay gibi kısa aralıklarla meydana gelen Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik ve Bolu-Gerede depremlerinin büyük can ve mal kaybına neden olması sonucunda o günkü hükümet, deprem olayının doğurduğu sonuçların, yalnızca yıkılanın yerine yeni ev yaparak çözülemeyeceğini ve ülkemizde mutlaka deprem zararlarının azaltılması konusunda bazı çalışmalar yapılması gerektiği kararına varmış ve 1944 yılında 4623 sayılı "Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır[178].

Ana hatlarıyla, ülkede hangi bölgelerin deprem tehlikesi içinde bulunduğunun tespit edilmesi ve yayımlanması, buralarda yapılacak yapılar için bazı özel kuralların deprem yönetmelikleri halinde yayımlanması ve uygulanması zorunluluğu, her il ve ilçede acil yardım ve kurtarma programlarının önceden hazırlanması, belediyelerin, jeolojik etütler yapılmadan, yeni gelişme alanlarına izin vermemesi gibi zarar azaltıcı önlemleri içeren bu kanun, aynı zamanda depremler sırasında yapılacak işlemleri, yönetici ve halkın görev ve sorumluluklarını esasa bağlamıştır. Dolayısıyla, ülkemizde gerçek anlamda doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalar bu kanunla başlamıştır. Bu kanun gereğince Bayındırlık Bakanlığı, üniversitelerle işbirliği yaparak, 1945 yılında, Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritası ile, bugünkü adıyla "Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik"i hazırlamış ve uygulanmasını zorunlu kılmıştır[179].

1956 yılında ise, 6785 sayılı "İmar Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla, yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında doğal afet tehlikelerinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi sağlanması konularına öncelik verilmiştir. Bu dönemle ilgili belirtilebilecek son iki gelişme ise 1958 yılında

---

[178]S. Emre Akdağ, "Afet Yönetimi" (Marmara ve Düzce Depremleri Işığında), **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2001, s. 38.

[179]**DPT Müsteşarlığı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu, Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu**, Ankara, Ocak - 2000, s. 22 - 23.

yaşanmıştır. Bu gelişmelerden ilki; 7116 sayılı Kanunla İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması, diğeri ise, 7126 sayılı "Sivil Müdafaa Kanunu"nun çıkarılmasıdır[180].

3.1.4. 1959 - 1999 Arası Dönem

Bu dönemde gözlenen en önemli gelişme, çeşitli değişikliklere uğramakla birlikte bugün halen yürürlükte olan ve 1959 yılında çıkarılan 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun"un çıkarılması olmuştur[181].

Afet zararlarının azaltılması çalışmalarını, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmalar olarak düzenleyen ve afet zararlarının azaltılması amacıyla, Cumhuriyet döneminde o tarihe kadar çıkarılmış olan tüm kanunları tek bir kanun haline getiren bu kanunun en önemli iki özelliğinden birisi; depremlerin yanı sıra sel, toprak kayması, kaya düşmesi ve yangınlar gibi diğer afet türlerini de kapsaması, diğeri ise Genel Bütçe dışında bir "Afetler Fonu" oluşturulmasını öngörmüş olmasıdır[182].

Ülkemizde meydana gelen doğal afetler ve bu doğal afetlerin yol açtığı kaynak ihtiyaçları nedeniyle, söz konusu kanun zaman zaman yetersiz kalmış, muhtelif zamanlarda bu kanuna çeşitli maddeler eklenerek takviye etme yolu seçilmiş, bazen de başka kanunlar çıkarılarak doğal afetin yol açtığı sorunları çözme yoluna gidilmiştir.

Örneğin söz konusu Kanuna, 1968 yılında çıkarılan 1051 sayılı Kanunla 7 madde eklenmiş ve Kanun önemli ölçüde değiştirilmiş, bunun yanı sıra, 1981 yılında 2479 sayılı Kanunla, 1985 yılında 3177 sayılı Kanunla ve 1995 yılında 4133 sayılı Kanunla bazı maddeler eklenmiş veya bazı maddeler değiştirilmiştir.

---

[180]Yılmaz, "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", s. 161.

[181]Nurettin Öztürk, "Türkiye'de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim - 2003, s. 51.

[182]Yılmaz, "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", s. 162.

1988 yılında ise, 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, 88/12777 sayılı "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir[183].

1992 yılında meydana gelen Erzincan Depremi'nin de, diğer depremler gibi, yalnızca fiziksel kayıpları değil, aynı zamanda sosyo-ekonomik kayıpları da beraberinde getirmesi ve 7269 sayılı Kanunun, bu kayıpları gidermede yetersiz kalması nedeniyle, 1992 yılında 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" çıkarılmıştır. Sadece Erzincan Depremi'nden etkilenen bölgeleri kapsayan bu kanundan sonra, diğer afet bölgeleri için de benzer bir kanun çıkarılması düşünülmüş ve 1995 yılında 4123 sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Acele ile hazırlanması sebebi ile, 3838 sayılı Kanunun tüm maddelerini kapsamayan bu kanun, 1995 Dinar Depreminden sonra, 1995 tarihli ve 4133 sayılı kanunla değiştirilmiş ve yeni bazı maddeler eklenmiştir[184].

Bu dönemde yapılan önemli çalışmalardan biri de; 1997'de çıkarılan ve 22872 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği'dir. Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde, Başbakanlık, Bölge, İl ve İlçe Kriz Yönetim Merkezleri oluşturularak, bu birimlere, olası afetlerle ilgili görev ve sorumluluklar verilmiştir[185].

---

[183]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 79.

[184]**DPT Müsteşarlığı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu, Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu,** s. 32.

[185]Öztürk, **a.g.m.**, s. 52.

3.1.5. 1999 Sonrası Dönem

1999 yılında yaşanan iki büyük deprem sonrasında, Türkiye'nin doğal afetlere, gerek kurumsal, gerekse toplumsal anlamda ne kadar hazırlıksız olduğu bir kez daha anlaşıldığından, söz konusu bu afetlerin etkilerinin giderilmesi yönünde bir çok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. 17 Ağustos 1999'dan Temmuz 2000'e kadar olan dönemde; 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ ve 9 genelge yürürlüğe konulmuştur. Yine söz konusu depremlerden sonra afet yönetimi ile ilgili bir çok yeni birim oluşturulmuş, bazı birimlere de afetlerle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir[186].

Bunlardan ilki; deprem bölgesinde meydana gelen hasar ve tahribatın giderilmesi ve uzun vadede de afetlere karşı gerekli önlemler ve yasal tedbirlerin alınabilmesi amacıyla çıkarılan 27.08.1999 tarihli ve 4452 sayılı "Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası"dır. Buna göre, doğal afetten kaynaklanan hukuki ihtilafların çözümüne dair işlemlerin daha hızlı yürütülebilmesi için, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiş ve bu yetkiye istinaden bir çok mevzuat değişikliğine gidilmiştir.

Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi, belediyelerin "yapı denetimi" konusundaki yetersizliklerinin doğurduğu yeni çözüm arayışları sonucu çıkarılan 595 sayılı "Yapı Denetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kanun Hükmünde Kararnameye istinaden çıkarılan "Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği"dir. Buna göre, kamu binaları dışındaki yapıların denetimi özel sektöre bırakılmıştır[187]. Ancak dönemin Ana Muhalefet Partisi olan Fazilet Partisi'nin TBMM grubu, 595 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4., 13., 14., 15., ve 25. maddelerinin, Anayasanın 91., 127., ve 128. maddelerine aykırılığı savı ile Anayasa Mahkemesine Kanun Hükmünde Kararnamenin iptali ve yürürlüğün durdurulması istemiyle dava açmıştır. İptal isteminin gerekçesine göre; öncelikle bu KHK'nin yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Zira Bakanlar Kurulu'nun, bu kararnameyi, yasal yetkisinin olduğu

[186]Güzide Öztekin, "Türkiye'de Afet Yönetimi", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2001, s. 74.; Öztürk, **a.g.m.**, s. 52.

[187]Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi,** s. 33.

süre bittikten sonra çıkardığı, dolayısıyla Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Diğer taraftan aynı kararnamenin yukarıda zikredilen maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmektedir. Zira iptal istemine göre, bu maddelerle, belediyelerin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/12. maddesinde öngörülen yapı denetimi ile ilgili görev ve yetkileri ile 3194 sayılı İmar Yasası'nın 21. ve 22. maddelerinde düzenlenen "yapı ruhsatiyesi" ile ilgili ve 3. maddesinde düzenlenen "yapı kullanma izni" ile ilgili yetkileri değiştirilmekte ve sınırlanmaktadır. Ayrıca böyle bir düzenlemenin yasayla yapılması gerektiği savı da, diğer bir iptal istemi gerekçesidir. İptal istemi gerekçelerinden bir diğeri de; yapı izni ve yapı kullanma izni verilmesinin bir kamu görevi olduğu, dolayısıyla memurlar veya diğer kamu görevlilerince yerine getirilmesi gerektiği, ancak yapı denetim kuruluşları çalışanlarının bu niteliği haiz olmadığı yönündedir[188].

Anayasa Mahkemesi, iptali istenen maddelerin iptaline ve bu maddelerin iptali ile kararnamenin uygulanmasının mümkün olmaması nedeniyle, geri kalan maddelerin de iptaline ve yürürlüğün durdurulmasına karar vermiştir.

Bu kararnamenin iptalinden sonra, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun, 13 Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 19 ilde (Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova) uygulanmakta olan bu kanun, yapı denetimi işlerinin, fenni mesul yerine, denetim şirketleri bünyesindeki denetçi mimar ve mühendisler tarafından yürütülmesini öngörmektedir. Yapı denetimi kanunu ile, ülkemiz imar pratiğinin önemli açıklarından birisi olan yapı denetimi açığı kapatılmaya çalışılmaktadır. Yukarıda sayılan pilot illerde uygulanmaya başlayan bu kanun ile, yapı denetiminde fenni mesullerin yerini yapı denetim şirketleri almaktadır. Bu şirketler, denetim görevlerini yürütürlerken, İmar Kanunu ile fenni mesuller için öngörülen görev, yetki ve sorumluluğa sahip olmanın yanında, Yapı Denetim Kanunu ile öngörülen sorumlulukları da yerine getirmek durumundadırlar[189].

---

[188]Ayşegül Mengi ve Ruşen Keleş, **İmar Hukukuna Giriş**, Birinci Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2003, s. 129 - 130.

[189]TC, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, **İmar-Afet-Kıyı Seminerleri Bildiriler Kitabı**, 2002, s. 32.

Söz konusu kanunla ilgili olarak da dönemin Ana Muhalefet Partisi olan Doğruyol Partisi'nin TBMM grubu, Anayasa Mahkemesine iptal ve yürütmenin durdurulması istemi ile dava açmıştır. Anayasa Mahkemesince oy çokluğu ile reddedilen bu istemin gerekçeleri; bu yasanın daha önce 595 sayılı KHK olarak yürürlüğe konduğu, ancak Anayasa Mahkemesinin bu düzenlemeyi iptal ederek, yürütmeyi durdurma kararı aldığı, iptal edilen kararnamenin, içeriği korunarak yeniden yasalaştırıldığı ve bu bağlamda bir bütün olarak Anayasaya aykırı olduğu yönünde olmuştur[190].

Bir diğer düzenleme, 27.12.1999 tarih ve 23919 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında 586 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Sivil Savunma Birlikleridir. Bu Kanun Hükmünde Kararnameye göre; ilçelerde de sivil savunma müdürlükleri kurulmuş, illerdeki sivil savunma, arama ve kurtarma ekipleri ve ilçelerdeki sivil savunma mahalli kuvvetleri yanında, 11 ilde doğrudan merkeze bağlı Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri oluşturulmuştur. Yine aynı tarih ve sayılı Resmi Gazete'de yer alan 585 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile, il özel idareleri de, afetlerle mücadelede daha etkin bir konuma getirilmişlerdir. Diğer taraftan 27 Eylül 1999 tarih ve 23825 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, İçişleri Bakanlığına bağlı olmak üzere Afet Bölge Koordinatörlükleri kurulmuş ve çeşitli görev yetki ve sorumluluklar üstlenmişlerdir. İki yıl süreyle kurulan bu koordinatörlüklerin esas işlevi; Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde depremden zarar gören vatandaşların acil ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak, yasalarca doğal afet ve olağanüstü durumlara ilişkin valilere verilen yetkileri kullanmak ve bu konularda Kriz Koordinasyon Kurulu'nca alınacak kararları uygulamaktır. Diğer yandan 22 Kasım 1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlık Teşkilatı'nda Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuş, daha sonra bu örgütün ismi, 14 Haziran 2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 600 sayılı Kanun

[190]Mengi ve Keleş, **a.g.e.**, s. 132.

Hükmünde Kararname ile "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir. Bu müdürlüğün kuruluşundaki esas amaç, afetlerle ilgili gereğinden fazla sayıdaki icracı birim arasında gereken koordinasyonun sağlanması ve muhtemel bir kargaşanın önlenmesidir[191].

Diğer yandan, Başbakanlıkça, 21 Mart 2000 tarihinde yayımlanan genelge ile TÜBİTAK eşgüdümünde çalışmalar yapmak üzere, Ulusal Deprem Konseyi oluşturulmuştur. Başlıca görevleri; depremle ilgili konularda kamuoyunu sağlıklı bilgilendirmek, kamu kurumlarına deprem hususunda danışmanlık hizmeti vermek, depremle ilgili konularda çalışma yapılacak öncelikli alanları belirlemektir. 1999 Marmara Depremi'nden sonra afet yönetimi ile ilgili yaşanan bir diğer gelişme ise; İstanbul İl Afet Yönetim Merkezi'nin kurulmasıdır. Bu merkez, İstanbul Valiliği'nce, afet yönetiminin örgütlenmesini, düzenlenmesini, çalışma yöntemlerini, görev ve sorumlulukları belirlemek ve böylece yaşanan afetin en az zararla atlatılmasını sağlamak amacı ile kurulmuştur[192].

3.2. TÜRKİYE'DE AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİYLE İLGİLİ İDARİ YAPI

3.2.1. Merkezi Örgütlenme

3.2.1.1. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji Bakanlığı ve Çevre Bakanlığı müsteşarları ile Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdüründen oluşan ve Genelkurmay Başkanlığının da bir temsilci bulundurduğu bu kurul, genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde şu gibi fonksiyonları üstlenmektedir:

- Dış ve iç yardımlarla ilgili koordinasyonu sağlamak,

---

[191]Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, **Depremler 1999: 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremlerinden Sonra Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarınca Yapılan Çalışmalar**, Ankara, BKYM Yayını, 2000, s. 275 - 282.'den aktaran Öztürk, **a.g.m.**, s. 52 - 53.

[192]Öztekin, **a.g.e.**, s. 81 - 82.

- Alınan bilgi ve raporlar doğrultusunda Başbakanlığa bilgi sunmak,
- Bakanlık, kurum ve kuruluşların, illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işleri izler ve aksaklıklar doğrultusunda tedbirler alır.

3.2.1.2. Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

Başbakanlıkça, doğal afetler nedeniyle olağanüstü hal ilan edildiğinde, afetlerle ilgili koordinasyon, "Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde "Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu"nca ve "Olağanüstü Hal Alt Komisyonu"nca yürütülmektedir. Bu kurul, olağanüstü hal ilanına sebep olan konu ile ilgili bakanlık temsilcilerinden meydana gelmektedir[193].

3.2.1.3. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

30.09.1996 tarihinde, 1996/8716 karar sayısı ile kurulan ve 9 Ocak 1997 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği ile Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi kurulmuş, afetler de dahil olmak üzere, her türlü krizdeki en yüksek düzeyde yönetim, bu yönetmelikle oluşturulmuştur. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, kriz yönetim faaliyetlerini Başbakan veya krizden sorumlu Devlet Bakanı adına koordine etmekten, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin devamlı faal halde bulunmasını sağlamaktan ve sistem içerisinde yer alan birimlerin bilgilendirilmesinden sorumlu tutulmuştur[194].

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin 3 organı bulunmaktadır. Bunlar: Kriz Koordinasyon Kurulu, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu ve Sekreterya'dır.

Kriz Koordinasyon Kurulu; doğal afetlerde, olayların niteliğine göre, il ve ilçelerde kriz merkezleri kurulmasına ve krizden etkilenen bölgede merkezden görevlendireceği personel ile bölge yönetim merkezi teşkiline karar vermektedir. Aynı

---

[193] Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, s. 51.

[194] **DPT Müsteşarlığı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu, Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu**, s. 41.

zamanda ilgili makamlar arasında koordinasyonu sağlamakta ve lüzum gördüğü hizmet ve faaliyetlerde Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nu yetkilendirmektedir[195].

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, kriz yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması ve milli menfaatler doğrultusunda yönlendirilmesi için, Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından verilen yetkiler çerçevesinde teknik ve bürokratik çalışmaları yürütmektedir. Bu bağlamda ana hatlarıyla, krize ilişkin bilgi ve haberleri değerlendirmek, buna göre alınacak tedbirleri belirlemek, bunların uygulanması için girişimlerde bulunmak ve görevlendirme yapmak, kurulun görevleri arasındadır. Bu görevlerle ilgili olarak, Genelkurmay Başkanlığı, Bakanlıklar ve gerekli görülecek kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak ve diğer yandan, kamu kaynaklarından temin edilecek araç, gereç, personel ve diğer imkanların hizmete tahsisini yönlendirmek de Kurul'un görevlerindendir[196].

Sekreterya'nın bir kriz durumundaki görevleri ise şöyle sıralanabilir[197]:

- İç ve dış kaynaklardan gelen krizle ilgili bilgileri toplamak, gerekenleri ilgili makamlara iletmek veya Değerlendirme ve Takip Kurulu'na sunmak,
- Kriz konusundaki uygulamaları takip etmek ve duruma göre ihtiyaç duyulacak alternatifli yeni hal tarzları hazırlamak,
- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin mevcut irtibat ve muhabere sistemi ile ilgili ihtiyaçlarını karşılamak, diğer idari ve sosyal hizmetleri yerine getirmek,
- Gerekli görüldüğünde, krizle ilgili devletlerin ve Türkiye'nin de dahil olduğu uluslararası kuruluşların kriz yönetim merkeziyle koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,

---

[195]**DPT Müsteşarlığı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu, Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu**, s. 41.

[196]Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, 09.01.1997, Sayı: 22872.

[197]Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, 09.01.1997, Sayı: 22872.

- Yetkisi dahilinde kamuoyunu aydınlatmak üzere, basın-yayın, radyo ve televizyon aracılığı ile gerekli görülen bilgilerin yayımlanmasını sağlamak.

3.2.1.4. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın, 13.12.1983 tarih, KHK/180 numaralı Kuruluş Kanunu'nda belirtilen görevlerinden "…deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden önce ve sonra, meskun alanlarda alınacak önlemlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak, bu konularda, ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak…"[198] görevlerini, bakanlık merkez teşkilatı bünyesindeki "Afet İşleri Genel Müdürlüğü" yerine getirmektedir. Bu kuruluşun afetlerle ilgili görevlerini şöyle özetlemek mümkündür[199]:

- Afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gereken tedbirleri almak,
- Afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak,
- Afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun vadeli tedbirleri uygulamak ve uygulatmak,
- Afet haberinin alınmasından sonra, bölgeye, ihtiyaca göre acil yardım ödeneği göndermek ve afet nedeniyle yapılacak yurt içi ve yurt dışı yardımlar için ilgili bankalarda hesap açtırmak
- Özel ve resmi binaların hasar tespitlerini yaptırmak ve sonuçları ilgili kuruluşla duyurmak. Bu sonuçlar doğrultusunda, can ve mal kaybına neden olabilecek, yıktırılması gereken binalara ilişkin raporları düzenlemek ve ilgili kuruluşlara bildirmek.

---

[198] **Devlet Teşkilat Rehberi**, 1. Kitap, Ankara, TODAİE Yayınları, 1988, s. 356.'dan aktaran Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 92.

[199] P. Gülkan, M. Balamir, A. Yakut, **Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 2003, s. 12.

3.2.1.5. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında Sivil Savunma Uzmanlıkları, il ve ilçelerde ise Sivil Savunma Müdürlükleri vasıtasıyla, afetlerle ilgili olarak; can ve mal kurtarma, büyük yangınlarda can ve mal kaybını azaltma, acil kurtarma ve ilkyardım faaliyetlerini planlama ve yürütme, yangından korunma ve yangını önleme tedbirlerini, itfaiyenin standartlarını tespit etme, personeli eğitme, denetleme ve koordinasyonu sağlama, sivil savunma, arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurma ve gerektiğinde göreve sevk etme gibi hizmetleri yürütmektedir.

3.2.1.6. Kızılay Genel Müdürlüğü

Kızılay Genel Müdürlüğü; afet hizmetlerinin gereğine uygun olarak, gerek genel merkezde, gerekse afet bölgesinde yapılacak çadır, battaniye, yiyecek, giyecek gibi yardımların en kısa zamanda yapılabilmesi için Kızılay organizasyonu kurar ve afetin şiddet ve yaygınlık derecesini göz önünde tutarak, afetzedelerin geçici barınma, giyim ve diğer acil ihtiyaçlarını karşılar. Bunun dışında seyyar aş ocakları kurarak sıcak yemek dağıtılması, yurt içinden ve yurt dışından gelen yardımların depolanması ve dağıtılması ve gerekli görüldüğünde ihtiyaç duyulan yerlere sağlık ekibi, kan ve kan ürünleri ve tıbbi malzeme gönderilmesi de Kızılay Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasındadır[200].

3.2.1.7. Afetlerle İlgili Bakanlıklar ve Diğer Örgütlenmeler

Gerek olağan, gerekse olağan üstü dönemlerde afet olayları nedeniyle oluşturulan kurullarda yer alan icrai bakanlıkların hangi görevleri yerine getirmekle yükümlü oldukları, kuruluş kanunları ve ilgili yönetmeliklerde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu çalışmada söz konusu bakanlıkların sadece isimleri verilecek, görevleri üzerinde ayrıntıları ile durulmayacaktır[201].

---

[200]Gülkan, Balamir ve Yakut, **a.g.e.**, s. 18.

[201]Söz konusu bakanlıkların, afet yönetimindeki görevlerinin ayrıntıları için bkz. Geray, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", s. 104 - 107.; Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 100 - 103.; Gülkan, Balamir ve Yakut, **a.g.e.**, s. 18 - 21.

Bu bakanlıkların başlıcaları; Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı olarak sayılabilir. Diğer yandan, "afetlerle ilgili merkezi örgütlenmeler" başlığı altında inceleyebileceğimiz "diğer örgütler" kapsamında, "Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu"nu, "Doğal Afetler ve Sivil Savunma Planlama ve Çalışmaları İzleme ve Değerlendirme Grubu"nu ve "Ulusal Deprem Konseyi"ni sayabiliriz. Bunlardan "Ulusal Deprem Konseyi"nden, "1999 Sonrası Dönem" başlığı altında söz edilmişti.

Bunun dışındaki örgütlerden Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu; olağan dönemlerde afetler meydana gelmeden önce, Başbakanlık bünyesinde, bir devlet bakanının başkanlığında Bayındırlık ve İskan, İçişleri, Maliye ve Sağlık Bakanlarından oluşan bir kuruldur. Bu kurul; gerek mevzuat, gerekse mevcut işleyişin iyileştirilmesi konularında çalışmalar yapmaktadır.

Doğal Afetler ve Sivil Savunma Planlama ve Çalışmaları İzleme ve Değerlendirme Grubu ise; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde oluşturulan bir birimdir. Bu birim; doğal afetler ve sivil savunma ile ilgili faaliyetlerin planlanması ve uygulamaların değerlendirilmesi çalışmalarını yürütmektedir[202].

3.2.2. Yerel Örgütlenme

Diğer ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de afet kaynaklı kriz yönetiminde merkezi bir yapılanma söz konusudur[203]. Bu bir anlamda doğal sayılabilir. Zira "kriz olgusu" ile alakalı birinci bölümde de belirtildiği gibi, "yetkinin merkezileşmesi" olgusu, kriz dönemlerine has bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan kimi krizlerin boyutları, yerel idarelerin, kendi imkan ve kaynaklarıyla başa çıkamayacakları ölçüde büyük olabilmektedir.

Bir afete yanıt vermek, il düzeyinde valinin ve ilçede de kaymakamların sorumluluğu altındadır. Vali ve kaymakamlar da idari açıdan İçişleri Bakanlığı'na bağlıdırlar ve afete hazır bulunma ile ilgili faaliyetlerden sorumludurlar. Diğer yandan

---

[202]Yılmaz, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, s. 103.

[203]Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, s. 65.

bir afet meydana geldiğinde, kriz merkezlerini faaliyete geçirerek, faaliyetlerin eşgüdümünü sağlamakla görevlidirler. İl ve ilçe düzeyinde ayrıca belediyeler ve kendilerine bağlı itfaiye teşkilatlarının da sorumlulukları vardır[204]. Belediyelerin afetlerle ilgili sorumlulukları konusunda, ileride daha detaylı bilgi verileceğinden dolayı, burada fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

Vali ve kaymakamların afetler hususundaki yetkileri "Olağanüstü Yetkiler"dir. Afet halinin varlığında, söz konusu mülki amirlerin, resmi veya özel ayrımı gözetmeden, her türlü ihtiyaç malzemesine el koyma yetkileri vardır. Afet sonrası görev yapan İl ve İlçe Yardım Komitesi'nin başkanlığını da, mülki amirler ya da yardımcıları yürütmektedir. Bu merkezi yapı içerisinde yerel yönetimler, bütün imkanları ile mülki idare amirlerinin emrine girmektedirler.

Yukarıda da belirtildiği gibi, afet hallerinde, bütün ülkelerde, afetle mücadele için gereken yetkiler bir ölçüde merkezileşmektedir. Ancak bu durum, söz konusu hallerde, yerel yönetimlerin hiçbir yetkisinin olmadığı veya yetkilerinin ve sorumluluklarının çok az olduğu anlamına da gelmemektedir. Zira, Kanada ve Fransa gibi ülkelerde yerel yönetimlerin, afet dönemlerinde önemli yetki ve sorumlulukları vardır. Türkiye'de ise bu husus, afet yönetimi sistemimizin en önemli sorunlarından biridir. Zira Türkiye'de yerel yönetimlerin afet hallerindeki görev ve sorumlulukları son derece sınırlıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin, afet sonrası yapılacak kimi hizmetlerde kısmi rolleri bulunmaktadır. Oysa şunu belirtmek gerekir ki, afetin etkisi yereldir ve yerel organlar eliyle, daha etkili çalışmalar gerçekleştirmek mümkündür, zira afete maruz kalan topluluğa en yakın kuruluşlar yerel yönetimlerdir[205]. Bu anlamda örneğin, bir kriz anında belde halkının ilk düşündüğü, ilk yardım beklediği ve ilk başvuracağı kurum ve kişi belediye ve belediye başkanıdır[206]. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin afetle mücadele ile ilgili yetki ve sorumluluklarını istenen düzeye çekebilmek önemli bir husustur. Bu meyanda, yerel yönetimler, halkı afetlere karşı bilinçlendirmek, afete yönelik kent bilgi sistemi ve coğrafi bilgi sistemleri üretmek gibi hususlarda etkin bir şekilde devreye sokulabilirler.

---

[204]Öztürk, **a.g.m.**, s. 55.

[205]Akdağ, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, s. 66.

[206]Sadun Emrealp, **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, Birinci Basım, İstanbul, Kent Basımevi, 1993, s. 16.

3.3. AFET KAYNAKLI KRİZLERİN YÖNETİMİ VE BELEDİYELER

3.3.1. Bir Yerinden Yönetim Birimi Olarak Belediye

Eskiden beri mekan olarak bir arada yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere, bir arada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını bizzat kendileri gidermeye çalışmışlardır. Tarihsel olarak, şehir, kasaba ve köylerde oturan insanlar, bu müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenmişler, çeşitli teşkilatlar ve kurullar oluşturmuşlardır. Merkezi idare (devlet) de; pek muhtemel olarak kendisinden önce ortaya çıkmış bu köy, kasaba ve şehir teşkilatlarını birer kamu tüzel kişisi olarak tanımış ve eskiden beri yürüttükleri kamu hizmetlerini yürütmeye devam etmelerine müsaade etmiştir. Günümüzde de, belli bir şehirde, kasabada veya köyde yaşayan insanların, salt o yörede yaşamaktan doğan ihtiyaçlarının merkezi idare tarafından tüm ülkede aynı şekilde karşılanmaya çalışılması hem gereksiz hem de isabetsiz olarak görülmektedir[207].

Dolayısıyla, Türk kamu yönetimi teşkilatı da, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımına dayanan bir yönetim şeması içerisinde şekillenmiştir. Yerinden yönetim örgütünü oluşturan kuruluşlar da, "yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları" ve "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadırlar. İşte belediyeler de, il özel idareleri ve köylerle birlikte, söz konusu "yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları"nı oluşturmaktadır[208].

3.3.2. Belediye

3.3.2.1. Belediyenin Yapısı

Belediyeler, genel olarak, yukarıda da belirtildiği gibi, yerel ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş mahalli idare birimleridir. Nitekim Anayasanın 127. maddesi, mahalli idareler başlığı altında belediyeleri de sayarak "Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş

---

[207]Kemal Gözler, **İdare Hukuku** (Cilt I), Birinci Basım, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, s. 124.

[208]İsmet Giritli, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş Dokuzuncu Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1993, s. 51.

esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" demektedir[209].

Arapça'da kent anlamına gelen belde veya belediye, dilimizde toplumbilimsel bir birim olarak kenti değil, fakat bir yerel yönetim birimini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu nedenle de, yasal koşulları yerine getirerek belediye statüsü kazanmış olan her yerleşmeye, toplumbilimsel anlamda "kent" diyebilmek olanağı yoktur[210].

Türkiye'de, özellikle 1950 yılından sonra küçük belediyelerin sayısında dikkati çeken bir artış göze çarpmaktadır. Bu artışta, belediye gelirlerinin ve gelirlerin dağılımında uygulanan yöntemin önemli bir etkisi olmuştur. Böylece bir çok küçük yerler, imece ve salmadan kurtulmak ve belediyelere sağlanan gelirlerden faydalanmak için belediye kurulması yoluna gitmişlerdir[211]. Bunun yanında, çok partili siyasal yaşama geçişin de, yerel yönetimleri demokratik gelişmeyle özdeşleştirme anlayışına uygun olarak, belediye sayısındaki artışı etkilediği belirtilmektedir[212]. Türkiye'de, 1998 rakamları ile; 2866 belediye bulunduğu, bu belediyelerde toplam olarak 162 bin 452 memur ve 106 bin 362 işçinin çalıştığı belirtilmektedir[213].

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre; nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim yerlerinde belediye kurmak mümkündür. Bunun yanında il ve ilçe merkezlerinde, nüfusuna bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur[214]. Belediyenin organları; belediyenin genel karar organı olan ve belde halkınca seçilen üyelerden oluşan "belediye meclisi", belediye başkanının

---

[209]Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Birinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2001, s. 145.

[210]Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş Dördüncü Basım, İstanbul, Cem Yayınevi Yayınları, 2000, s. 202.

[211]A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş Onyedinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2003, s. 116.

[212]Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 202.

[213]Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s. 100.

[214]5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.; Belediyelerle ilgili bu kanundan önceki hukuki düzenleme olan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye kurulabilmesi için gereken asgari nüfus 2000 olarak öngörülmekteydi. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 14.4.1930, Sayı: 1471.

başkanlığında, belediye hizmet birimlerinin baş yöneticilerinden ve bunların yarısını geçmemek üzere, belediye meclisince kendi içinden seçilen üyelerden oluşan ve belediyenin ikinci karar organı konumunda olan "belediye encümeni" ve doğrudan doğruya seçmenlerce seçilen ve belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı konumunda olan "belediye başkanı"ndan oluşmaktadır[215].

3.3.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini, "belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14. maddesinde düzenlemiştir.Buna göre[216];

> "Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;
> a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
> b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.
> Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.
> Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.
> Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.
> Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.
> Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir."

3.3.2.3. Belediyenin Gelirleri

Belediyenin görevleri de bu şekilde belirtildikten sonra, belediye gelirlerinden de bahsetmek gerekmektedir. 5393 sayılı belediye kanununun 59. maddesine göre belediyenin gelirleri şunlardır[217]:

---

[215]Gözübüyük, **a.g.e.**, s. 117 - 118.

[216]5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

"a)Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
b)Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
c)Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
d)Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
e)Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
f)Faiz ve ceza gelirleri.
g)Bağışlar.
h)Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
ı) Diğer gelirler."

Belediyelerin yapısı, görevleri, gelirleri ve gibi hususlara, fazla detaya girmeden bu şekilde yer verildikten sonra, Büyükşehir belediyelerinin de söz konusu niteliklerine değinmekte yarar vardır.

3.3.3. Büyükşehir Belediyesi

3.3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Yapısı

1982 Anayasasının 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesi "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" demekle, Büyükşehir belediyesi kurulmasına izin vermiştir. Büyükşehir belediyeleri ilk kez, 1984 yılında çıkarılan 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuşlardır. Bu Kanun Hükmünde Kararname, daha sonra 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 Sayılı Kanun ile değiştirilerek kabul edilmiştir[218]. Dolayısıyla Büyükşehir belediyeleri, 2004 yılına kadar, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile düzenlenmişlerdir.

2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu"nun 3. maddesinde, tanımlar başlığı altında, Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesinin tanımı yapılmıştır. Buna göre Büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan

---

[217]5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

[218]Gözler, **a.g.e.**, s. 395.

kamu tüzel kişisini, İlçe belediyesi; Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ve İlk Kademe belediyesi ise; Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve Büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi tanımlamaktadır[219]. Büyükşehir belediyelerinin organlarını, Büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye encümeni ve doğrudan doğruya Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçmenlerce seçilen Büyükşehir belediye başkanı oluşturmaktadır[220].

3.3.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde, Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, maddeler halinde sıralanmaktadır. Bunlar[221];

> "a) İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
> b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.
> c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
> d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
> e) Belediye Kanununun 68 ve 72 nci maddelerindeki yetkileri kullanmak.
> f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
> g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak

[219]5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

[220]Tortop, **a.g.e.**, s. 183 - 184.

[221]5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
h) Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.
k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.
l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.
m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.
n) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.
o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.
s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.
y) Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.
z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

> Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler."

3.3.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

Söz konusu kanunun 23. maddesinde ise, Büyükşehir belediyelerinin gelirlerine yer verilmektedir. Buna göre Büyükşehir belediyelerinin gelirleri; genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay, Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili Büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre Büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin, % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si, Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları, 7. maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, 7. maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacak % 50'sinden sonra kalacak % 50'si, hizmetlerin Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler, Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından Büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler, Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır[222].

---

[222] 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

3.3.4. Belediyelerle İlgili Düzenlemelerde Afet Kaynaklı Krizlerin Yönetimi

3.3.4.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununda

Başlıkta adı geçen kanunun, gerek doğrudan, gerekse dolaylı olarak afetlerle ilişkili bir çok hükmü bulunmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun, "belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı üçüncü bölümünün 14. maddesinin "a" bendinde, "imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans" gibi hizmetler sayılmıştır. Diğer yandan aynı maddenin "b" bendindeki "…Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir ve yaptırabilir…" hükmü de, afet öncesi önlemler bağlamında değerlendirilebilir[223].

Yine aynı kanunun, "belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15. maddesinin 15. bendindeki "… sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını…" belirlemek; bu alanlar ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak" hükmü de, afetler bağlamında değerlendirilebilecek hükümlerdendir[224].

Söz konusu kanunun, "belediye meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 18. maddesinin 20. bendinde, "imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek" hükmü de, bu imar programlarının afet olgusunu dikkate alarak yapılması bağlamında, afetlerle ilişkilendirilebilir[225].

Kanunun üçüncü kısmının, "belediye zabıtası, itfaiye ve acil durum planlaması" başlıklı ikinci bölümünde yer alan 51, 52 ve 53. maddeler de afetlerle ilişkilendirilebilecek maddelerdir. 51. madde, "Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup, bu amaçla belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve

---

[223] 5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005 Sayı: 25874.

[224] 5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005 Sayı: 25874.

[225] 5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005 Sayı: 25874.

yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular" hükmü ile ve 52. madde ise, itfaiye teşkilatı ile ilgili düzenlemeleri içermesi bağlamında afetlerle ilişkilendirilebilmektedir. Fakat, özellikle 53. madde; doğrudan afet kaynaklı kriz yönetimiyle alakalı görünmektedir. Buna göre; belediyenin; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapması, ekip ve donanımı hazırlaması öngörülmektedir.

Diğer yandan, acil durum plânlarının hazırlanmasında, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanması ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerinin alınması, plânlar doğrultusunda halkın eğitimi için gerekli önlemlerin alınarak ikinci fıkrada sayılan idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programların yapılması ve belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve desteğin sağlanması da, afetlerle ilgili olarak öngörülen diğer hükümlerdendir[226].

Kanunun, "arsa ve konut üretimi" başlığını taşıyan 69. maddesinde ise, "Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir" hükmü yer almaktadır. Böyle bir durumda, belediyenin, yapacağı bu konut veya toplu konutlarda veya üreteceği arsalarda afet hususunu dikkate alması gerektiği tartışılmaz bir gerçektir. Dolayısıyla söz konusu hüküm, afet öncesi önleme/zarar azaltma safhası içerisinde değerlendirilebilir[227].

Kanunun 80. maddesinde de, yine LPG istasyonları ile ilgili ve afetlerle ilişkilendirilebilecek bir hüküm göze çarpmaktadır. Buna göre; "…her türlü akaryakıt

[226]5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

[227]5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

ile sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ve sıvılaştırılmış doğal gaz (NPG) istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla belediye tarafından izin verilebilir.[228]"

3.3.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da afetlerle doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilendirilebilecek bir çok hüküm bulunmaktadır. Bu hükümlerin bir çoğu, Kanunun üçüncü bölümünde yer alan "Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlığı altında yer almaktadır.

Bu başlık kapsamındaki 7. maddenin "b" bendinde yer alan "Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak" hükmü, "c" bendinde yer alan "Kanunlarla Büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak" hükmü, "h" bendinde yer alan "Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak" hükmü, "r" bendinde yer alan "…derelerin ıslahını yapmak…" hükmü, özellikle aşırı yağışlar sebebiyle meydana gelen afetlerin önlenmesi bağlamında, dolaylı olarak afetlerle ilişkilendirilebilecek hükümlerdendir[229].

Diğer yandan, Büyükşehir Belediyesi Kanununun söz konusu maddesinin "u" ve "z" bentleri ise doğrudan afetlerle ilişkilidir. Buna göre "u" bendi; "İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları

[228] 5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

[229] 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

Büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek" hükmünü içerirken, "z" bendi de; "Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak" hükmünü içermektedir. Görüldüğü gibi bu hükümleri, afetlerle doğrudan ilişkilendirmek mümkündür[230].

Diğer yandan, belediyelerin, afet olgusu ile son derece ilgili olan "imar denetimi görevi"ne de yer vermek gerekmektedir. Söz konusu kanunda, "Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisi" başlığını taşıyan 11. maddesinde, bu son derece önemli olan görevle ilgili hükümlere yer verilmiştir. Buna göre; Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, Büyükşehir belediyesi, eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir.

---

[230] 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, Büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde[231] belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir[232].

[231]3194 Sayılı İmar Kanununun metinde adı geçen 32. maddesi; ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılara uygulanacak prosedürle ilgili hükümleri, 42. maddesi ise, söz konusu yapılara ilişkin maddi müeyyidelerle ilgili hükümleri içermektedir. 3194 Sayılı İmar Kanunu, **http://www.ankara-bel.gov.tr/mahalli/47.htm**, (11 Temmuz 2005).

[232]5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AFETE YÖNELİK BİR KRİZ YÖNETİMİ ÇALIŞMASI
-1999 SONRASI İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ-

4.1. İSTANBUL VE AFET RİSKİ

1999 yılında yaşanan iki büyük depremin yarattığı büyük etki ve neden olduğu mal ve can kayıplarından sonra, gerek kamuoyunu ve gerekse konunun uzmanlarını meşgul eden konuların belki de en başında, İstanbul'da meydana gelmesi muhtemel bir depremin tarihi ve yaratabileceği etkiler üzerine cereyan eden tartışmalar gelmektedir. Söz konusu tartışmalar, bir yandan kamuoyunu ve uzmanları meşgul ederken diğer yandan da, beklenen depreme karşı bir hazırlık yapılıp yapılmadığı, eğer yapılıyorsa bu hazırlıkların ne aşamada olduğu sorularını da akla getirmektedir. Bu bölümün esas konusu, beklenen söz konusu afete veya diğer afetlere karşı yapılan hazırlıkları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bağlamında değerlendirmektir. Ancak konuya geçmeden önce, İstanbul'a ilişkin bir "mevcut durum değerlendirmesi" yapmak gerekmektedir.

4.1.1. İstanbul ve Kırılganlık

İstanbul kenti, 10 milyonu aşan nüfusu, 13 bin kilometre uzunlukta yolu, 65 bin kilometre uzunlukta kanalizasyonu olan, günde 10 bin ton çöp üreten, yılda 500 bin kişinin göç ederek yerleştiği, ülkedeki hemen hemen her 7 kişiden birinin yaşadığı ve kapladığı alan ya da nüfus büyüklüğü açısından bir çok Avrupa ülkesinden daha büyük bir dünya kentidir[233].

İstanbul'un özellikleri bununla sınırlı değildir. Türkiye'de kentleşmenin, işsizlik ve daha iyi eğitim alabilme isteği gibi faktörlerden kaynaklanan yoğun bir göç ve buna bağlı olarak gelişen kontrolsüz bir yapılaşma baskısı altında gerçekleştiğini daha önce belirtmiştik. İşte, kentleşmenin, "kentlere göç" ile adeta eş anlamlı hale geldiğini gösteren bu gelişmeler, sonuç itibarıyla, İstanbul'u ilkel bir düzensizliğin ve kargaşanın içine sürüklemiştir. Bu bağlamda İstanbul, bugün bir şehircilik krizi içine itilmiş bulunaktadır. Ülkedeki hızlı gelişmenin, nüfus artışının, dolayısıyla sanayileşme ve kentleşmenin, yaşamı büyük boyutlarda etkilediği ve kentsel mekana yansıdığı bir kentsel bütün olarak İstanbul, özellikle son yıllarda, denetimsiz, kaçak ve sağlıksız yerleşmelerin eklemlenmesiyle, hizmetlerin bile ulaşamadığı, denetimin yapılamadığı,

[233]Yalçın Kaya, **17 Ağustos'un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum**, Birinci Basım, İstanbul, Otopsi Yayınevi Yayınları, 2000, s. 35.

kaçak yapı değil, neredeyse kaçak kentlerden oluşan, üst denetimsiz bir kent-bölge haline gelmiştir[234]. Bu durum öyle bir hal almıştır ki, İstanbul'un Sultanbeyli ilçesi örneğinde olduğu gibi, bir ilçenin tamamının kaçak yapılaşma ürünü olduğu durumlar söz konusu olabilmektedir[235]. Dolayısıyla bu durum, İstanbul kentini, afetlerin etkilerine son derece açık bir hale getirmekte ve muhtemel bir afet karşısında kentsel kırılganlığı artırmaktadır.

Özellikle 1999 depremlerinden sonra, İstanbul'da meydana gelebilecek bir depremin muhtemel etki ve sonuçları gündeme gelmiştir ve bu konu çeşitli çevrelerce hala tartışılmaya devam etmektedir. Bu çalışmada da, afetler bağlamında özellikle İstanbul'da deprem üzerinde durulacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki, İstanbul'da deprem olayının medyada bu denli yer alması ve spekülasyonlara çok açık bir konu olması, bize, İstanbul'da meydana gelebilecek diğer afetleri ve muhtemel kötü sonuçlarını unutturmamalıdır. Çünkü İstanbul; su baskınlarının, yangınların, büyük sanayi kazalarının ve hatta büyük deniz kazalarının sıkça yaşanabileceği bir kent görünümündedir. Zira İstanbul'da yaşanan yangın olaylarına müdahalede yaşanan olumsuzluklar veya Alibeyköy örneğinde olduğu gibi, dere yatağına yapılan konut ve işyerlerinin her yıl belli mevsimlerde su baskınları ve taşkınlara maruz kalması, durumun önemini daha net olarak ortaya koymaktadır.

İstanbul'da meydana gelebilecek 7 veya üzeri büyüklükteki bir depremde, İstanbul'un kaderini belirleyecek en önemli etken, yapı stokunun direncidir. Mevcut yapı stokunun yarısından fazlası ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılardan oluşan, çoğunun kaydının bulunmaması nedeniyle sağlıklı bir istatistik ve tespit yapma imkanı da olmayan İstanbul'da, yaklaşık 1 milyon 200 bin özel ve 10 binin üzerinde kamu binası bulunmaktadır[236]. Bu konuda, istenilen detayda bir çalışma bulunmamasına karşın, mevcut yapı stokunun deprem dayanımının genel olarak zayıf olduğu bilinen bir gerçektir. Bunun en önemli nedeni, yukarıda da değinildiği gibi, hızlı nüfus artışının yol

---

[234]Mehmet Çubuk, "İstanbul Üzerine Bütünleşmiş Düşünceler ve Bir Kentsel Gelişme Senaryosu", **1 Temmuz - 17 Ağustos 1995 "Architectural Heritage Today İstanbul" Toplantısı, 1. Çalışma Atölyesi'ne Sunulan Bildiri**, 1995, s. 1.

[235]O. Işık ve M. Pınarcıoğlu, "Sultanbeyli Notları", **Birikim**, Sayı: 123, Temmuz - 1997, s. 47 - 52.

[236]TC, Sayıştay Başkanlığı, **"İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?", Performans Değerlendirme Raporu**, 2002, s. 13.

açtığı çarpık ve denetimsiz kentleşmedir[237]. Bu konu ile ilgili olarak, kapsamı dar da olsa, kimi kuruluşların çalışmaları bulunmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deprem Kriz Merkezi Hasar Tespit Komisyonu da bu kuruluşlardan biridir. Komisyon, 17 Ağustos Depremi'nden 2001 bahar aylarına kadar yaklaşık 125 bin konut ve işyerini, zemin ve yapı kalitesi açısından incelemiştir. Yapılan kontrollerde saptanan ve İstanbul'un deprem kırılganlığını artıran başlıca yapısal eksikliklere ilişkin oranlar şöyledir:

- Kalitesiz beton kullanılan bina oranı: % 90,
- Korozyon sorunu olan bina oranı: % 64.2,
- Tuzdan arındırılmamış deniz kumu kullanılan bina oranı % 61.2,
- Yaşlanmaya bağlı yıpranma bulunan bina oranı: % 16,
- Betonun yeterince sulandırılmadan kullanıldığı bina oranı: %11.3,
- Çeşitli mimari hatalar barındıran bina oranı: %12,
- Zemine bağlı sorunların olduğu bina oranı: %23.4'tür.

Bu sayısal verilerin yanı sıra gözlenen bazı eksiklikler ise; kolon-kiriş bağlantılarında gözlenen hatalar, oturum alanı ile kat yüksekliği arasındaki ciddi orantısızlıklar, bitişik nizamda inşa edilmiş binaların kolon ve kiriş bağlantı yüksekliklerinin farklı olması vb. olarak sıralanmaktadır. Zemin sorunu, kalitesiz ve bilinçsiz malzeme kullanımı, korozyon gibi kriterler bağlamında bir değerlendirme yapıldığında; Avcılar, Küçükçekmece, Büyükçekmece, Bahçelievler, Bakırköy, Zeytinburnu, Eminönü, Fatih, Güngören, Esenler, Bağcılar, Gaziosmanpaşa, Bayrampaşa, Eyüp, Kağıthane, Beyoğlu, Üsküdar, Ümraniye, Maltepe, Kartal, Pendik, Tuzla ve Sultanbeyli gibi yerleşim yerlerinin, büyük ölçüde sorunlu bir nitelik arz ettikleri görülmektedir[238].

---

[237]Aykut Barka ve Ali Er, **İstanbul; Depremini Bekleyen Şehir**, Birinci Baskı, İstanbul, Om Yayınevi Yayınları, 2002, s. 101.

[238]Barka ve Er, **a.g.e.,** s. 103.

4.1.2. İstanbul ve Beklenen Deprem

İstanbul için beklenen depremin büyüklüğüne göre geliştirilen senaryoların en iyimser olanlarına göre bile; binlerce insanın hayatını kaybedebileceği ve yüz binlerce binanın yıkılabileceği gibi ihtimaller söz konusu edilmektedir[239].

Bu başlık altında, muhtemel bir deprem sonucu meydana gelebilecek hasar ve kayıplara ilişkin, çeşitli kişi ve kuruluşlarca gerçekleştirilen tahmini yaklaşımlara yer verilecektir.

17 Ağustos 1999 İzmit Depremi sonrası, Marmara Denizi'nde Türk-Fransız jeolog ve jeofizikçilerce yapılan ortak deniz araştırmaları sonucu ortaya konan kanıtlara göre; İzmit Körfezi çıkışından Kuzey Anadolu Fayı'nın bir kolu doğu-batı doğrultusunda uzanmakta ve kuzey Marmara'yı boydan boya geçerek Mürefte-Saroz Körfezi yönüne gitmektedir. 200 kilometreye ulaşan bu fayın harekete geçmesi durumunda oluşacak depremin büyüklüğünün M=7.7 olacağı ve bu büyüklükte bir depremin 30 yıl içerisinde olma ihtimalinin % 65 olduğu tahmin edilmektedir[240].

İstanbul'un nüfusu 10 milyon, yapı sayısı ise 1 milyon olarak varsayıldığında, bu büyüklükteki olası bir deprem baz alınarak kurgulanan senaryolara göre; ağır hasarlı yapı sayısı 160 bin (% 16), orta hasarlı yapı sayısı 320 bin (% 32), az hasarlı yapı sayısı ise 520 bin (% 52) olarak tahmin edilmektedir. Gene aynı verilere dayanılarak yapılan tahminlerde, ölü sayısının yaklaşık 67 bin, yaralı sayısının 167 bin, evsiz kalacak kişi sayısının ise 5 milyon civarında olacağı öngörülmektedir. Bu bilgiler ışığında sokakta kalma riski % 50, yaralanma riski % 1.6, ölüm riski ise % 0.67 olmaktadır. Bu hesaplamalar sonucundadır ki; 1960 - 1975 yılında yayımlanmış olan deprem haritalarında II. Derece olan İstanbul'un bazı bölgeleri, 1997 yılında yayımlanmış olan haritada kısmen I. Derece içerisine alınmıştır. 1998 yılında yürürlüğe giren yeni deprem haritasına göre ise İstanbul kenti, ilçeleriyle birlikte 4 dereceli bir deprem kuşağına bölünmüştür. Buna göre; Büyükşehir, Adalar, Avcılar, Bakırköy,

---

[239]Füsun Saka, **Depremi Beklerken…İstanbul Depreme Hazır mı?**, Birinci Basım, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 2003, s. 151.

[240]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Planlama ve İmar Dairesi, Zemin ve Deprem İnceleme Müdürlüğü, **İstanbul İçin Deprem Master Planı**, Boğaziçi Üniversitesi-İTÜ-ODTÜ-YTÜ, 2003, s. 115.

Gürpınar, Kavaklı, Kumburgaz, Mimarsinan, Yakuplu, Eminönü, Kadıköy, Kartal, Samandıra, Küçükçekmece, Tuzla, Zeytinburnu, Üsküdar, Pendik, Maltepe ve Sultanbeyli ilçeleri I. derece bölgeleri; Büyükçekmece, Beykoz, Beyoğlu, Bağcılar, Mahmutbey, Bahçelievler, Bayrampaşa, Beşiktaş, Mahmut Şevket Paşa, Çatalca, Boyalık, Esenler, Şile, Ağva, Kemerburgaz, Fatih, Gaziosmanpaşa, Teke, Şişli, Güngören, Kağıthane, Silivri, Büyükçavuşlu, Yeşilvadi ve Ümraniye ilçeleri II. derece bölgeleri; Durusu, Eyüp, Göktürk, Arnavutköy Beldesi, Boğazköy, Bolluca, Haraşçı, Taşoluk, Sarıyer, Değirmen ve Sinekli ilçeleri III. derece bölgeleri; Binkılıç ve Karacaköy ilçeleri ise IV. derece bölgeleri oluşturmaktadır[241].

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin senaryolarında belirtilen rakamlar da yukarıdaki senaryo ile benzerlik göstermektedir. Buna göre; yapı hasarlarının en fazla olacağı ilçelerde her bin kişiden 6'sı hayatını kaybedecektir. Dünya ortalamasında yaralı sayısı, ölüm sayısının 3 katı olarak tahmin edilirken, İstanbul için bu oranın daha yüksek olabileceği belirtilmektedir. Deprem sonrası evsiz kalacak kişi sayısı ise tahmini olarak 2.5 - 3 milyon kişidir. Diğer yandan, söz konusu büyüklükteki muhtemel bir afette binaların yanında, bir çok viyadüklerde, köprülerde, alt ve üst geçitlerde de hasarlar olması beklenmektedir. Buna ilişkin olarak % 10 - % 20 gibi oranlar verilmektedir. Hasar görecek elektrik ve telefon hatlarının oranı ise % 25 - % 30 civarındadır. Bununla beraber doğalgaz şebekeleri ve barajlar da tehlike altındadır. Buna göre; Alibeyköy Barajı'nda meydana gelebilecek hasar sonucunda, Haliç bölgesinde ani su baskınlarının meydana gelebileceği, doğalgaz şebekelerinde ise "erken uyarı" sistemi ile basınç düşürülmediği taktirde büyük patlamaların olabileceği ve yangınların çıkabileceği belirtilmektedir. Bununla beraber, büyük sanayi yangınları dışında, kentte aynı anda 120 civarında yangının çıkması beklenmektedir[242].

Sayıştay Raporu'nda da olası yangınlara değinilmiştir. Buna göre, İstanbul'da çoğunluğu ahşap olan binaların bulunduğu 1300 dar sokağa itfaiye araçlarının giremediği belirtilmekte ve Büyükşehir Belediyesi'nin saptamasına göre; kentte yangın riski taşıyan 6 bin 368 tesis bulunduğu, bunlardan 4 bin 844'ünün

---

[241]Kaya, **a.g.e.**, s. 38 - 39.

[242]Barka ve Er, **a.g.e.**, s. 96 - 97.

ruhsatsız olduğu vurgulanmaktadır. Aynı şekilde kentteki 266 adet akaryakıt ve otogaz dolum istasyonunun yarısının ruhsatının bulunmadığı kaydedilmektedir[243].

4.2. AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK OLARAK BELEDİYELERDEN BEKLENEN FAALİYETLER

Tezin önceki bölümlerinde, gerek geniş anlamda krizlere, gerekse afet kaynaklı krizlere etkili müdahale için gerekli olan kimi örgütsel ilkelere yer verilmiştir. Bu bölümde söz konusu ilkeleri, belediyelerin afet kaynaklı krizlere yönelik müdahalesi bağlamında somut bir hale getirmek amacı ile şu şekilde bir kategorize etme yoluna gidilecektir:

4.2.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhasında

1) Diğer tüm örgütlerde olduğu gibi, belediyeler için de, bir kriz sürecinin ilk aşaması "önleme" aşamasıdır. Buna göre örneğin, potansiyel bir deprem afeti söz konusu ise, alan kullanım yönetimi ile, afet potansiyeli olan yerlerde yerleşime izin verilmemeli, yapıların güçlendirilmesi sağlanmalı, güçlendirilemeyecek durumda olanlar yıkılarak yeniden inşa edilmeli, söz konusu afet bir sel veya su baskını ise, derelerin ıslahı veya söz konusu yörede oturanların tahliyesi ve başka bir yere taşınması gerçekleştirilmeli ya da beklenen afet bir yangın ise, yine binaların, yürürlükte olan yangın yönetmeliğine göre yapılıp yapılmadığı denetlenmelidir[244]. Zira gerekli yangın güvenliğine ve acil kaçış yollarına sahip olmayan ve itfaiye araçlarının yetişemediği yükseklikteki binalar[245] ve yine itfaiye araçlarının girişine imkan bırakmayan dar yollar, yangın riskini artıran faktörlerdir.

2) Belediye, afet riski ile ilgili çalışmaları gerçekleştirmeli, bu amaçla afet tehlikesi ile karşı karşıya bulunan bölgelerin belirtildiği haritalar güncelleştirilmeli ve

---

[243]Barka ve Er, **a.g.e.**, s. 98.

[244]Kreimer, **a.g.e.**, s. 2.

[245]Mustafa Kemal Çamkıran, "Yangınla Mücadelede (Ve Kurtarmada) Alternatif Yaklaşım", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 40, Sayı: 151, Ocak-Şubat-Mart - 1998, s. 17.

hangi bölgelerin ne tür afetlere maruz kalabileceği saptanmalı, bu bölgelerde yapılaşmaya izin verilmemelidir[246].

4.2.2. Hazırlık Safhasında

1) Belediye, teknolojik afetlerle ilgili olarak bir sabit tesisler envanteri yapmalı, görev alanı içerisindeki sanayi tesisleri ile ilgili bilgileri depolamalıdır. Tesislere ilişkin verilerin belediyeye bildirilip bildirilmediği düzenli olarak takip edilmelidir. Diğer yandan yine görev alanı içerisindeki akaryakıt ve LPG dolum istasyonlarının da bir envanteri yapılmalı ve bunların ruhsatlı olup olmadıkları denetlenmeli ve insan hayatını tehlikeye atmayacak biçimde çalışmaları sağlanmalıdır[247]. Envanterinin tutulmasının gerekli olduğu bir diğer husus da belediyenin sorumluluk alanı içerisindeki ulaşım ağına ilişkin bilgilerdir. Bu tür bilgiler belediyenin bulunduğu kentin ulusal ya da uluslararası bir ulaşım veya taşımacılık arteri üzerinde bulunması durumunda özel bir önem kazanmaktadır. Söz konusu yollardaki trafiğe ilişkin bir takım bilgilerin (geçen araçların niteliği, taşıdıkları yükün nev'i ve miktarı vb.) Karayolları Bölge Müdürlükleri'nden sağlanması ve meydana gelebilecek muhtemel bir kazaya hazırlıklı olunması gereklidir[248].

2) Bir diğer envanter konusu da, yöredeki sağlık kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarla ilgili bilgilerdir. Bölgedeki ambulans adedi, donanımları, doktor miktarı, kan bankaları, diğer sağlık görevlileri, hastane donanımları ve kapasiteleri ve diğer yandan kriz durumunda gönüllü kuruluşlardan hangi ölçüde yararlanılabileceğine dair bilgiler belediyece depolanmalıdır[249].

3) Belediyenin karşılaşabileceği tüm potansiyel afet kaynaklı krizleri içeren eksiksiz ve detaylandırılmış müdahale planları olmalıdır[250]. Ancak bu planın sağlıklı bir plan olabilmesi için; afetin beklendiği yerleşim yeriyle ilgili bir dizi bilgi ve veriyi

---

[246]Yılmaz, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 208.

[247]Emrealp, **a.g.e.**, s. 20.

[248]Emrealp, **a.g.e.**, s. 22.

[249]Emrealp, **a.g.e.**, s. 28.

[250]Gigliotti and Jason, **a.g.e.**, s. 13.

ihtiva etmesi gereklidir. Bu bilgi ve verilerden kasıt; yerleşmenin coğrafi, yapısal, altyapısal ve demografik özellikleri, müdahale kuruluşlarıyla ilgili veriler, hangi tehlikenin insanlar ve yapılar üzerinde ne kadar etkili olabileceği ile ilgili bilgilerdir. Dolayısıyla bu verileri depolamada önemli bir işlevi olan "Coğrafi Bilgi Sistemleri"nin oluşturulması ve böylece sağlıklı bir veri tabanına ulaşılması, belediyeler için son derece önemlidir[251].

4) Diğer yandan bu planlarda, kriz anında görevli olan personelin tüm sorumlulukları ayrıntılı olarak belirlenmeli, donanımın ve diğer kaynakların ayrıntılı olarak kriz anından önce düzenlenmesi ve her bir personelin kendi sorumluluk alanından haberdar olması sağlanmalıdır[252].

5) Belediyenin oluşturduğu kriz yönetim ekibi, uzman kişilerden oluşmalıdır. Bu amaçla belediye, kriz yönetiminde görevli personelinin eğitim almasını sağlamalı, diğer yandan da toplumu, afetlere yönelik bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri düzenlemelidir.

6) Belediye, acil durumlarda kriz yönetim ekibine durumu bildirmek ve ekibi göreve çağırmak için uygun bir yöntem geliştirmelidir[253]. Bu bağlamda kriz anında görev alacak olan kilit personelin adları ve sürekli bulundukları telefon numaraları saptanmalıdır. Yöntem belli aralıklarla teste tabi tutulmalı ve güncelleştirilmelidir[254].

7) Belediye, kriz planlarının farklı aşamalarını belli periyotlar içinde mutlaka tatbik etmeli, böylece her tatbikatta eksikler belirlenmeli ve buna göre müdahale planları güncellenmelidir[255]. Zira; afetlere karşı yapılan hazırlık tatbikatlarının yararı deneyimlerle sabittir. Örneğin, Ağustos 1989'da, San Francisco'da bin kişilik bir acil felaket ekibi deprem tatbikatı yapmıştır. Yaklaşık altı hafta sonra büyük Loma Prieta depremi kenti vurmuş, binalar yıkılmış ve çok sayıda yangın çıkmıştır. Yapılan tatbikat

---

[251]Türkoğlu, Tezer ve Yiğiter, "Risk Analizi ve Acil Durum Planlaması", s. 108 - 111.

[252]Türkoğlu, Tezer ve Yiğiter, "Şehir Planlamada Afetlere Yönelik Zarar Azaltma Stratejileri", s. 97.

[253]Gigliotti and Jason, **a.g.e.**, s. 13.

[254]J. A. McK. Holloway, **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi,** IULA Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, Çev. Ömer Gün Bulut, İstanbul, Kent Basımevi, 1992, s. 9.

[255]Gigliotti and Jason, **a.g.e.**, s. 13.

sayesinde, boşaltma ve acil tıbbi yardım hizmetleri düzgün yürütüldüğünden çok sayıda hayat kurtulmuştur[256].

8) Belediye, kriz anlarında, krize muhatap olanlara ve kamuoyuna bilgi akışını sağlamak amacıyla iyi bir halkla ilişkiler stratejisi takip etmeli ve bu bağlamda bu konuda eğitilmiş veya eğitilecek bir kriz sözcüsü belirlemelidir[257].

9) Belediye, kriz planını, ya kendi etki alanında ya da komşu bir belediyenin etki alanında gerçekleşen olaylar sonucunda ortaya koyacaktır. Dolayısıyla her belediyede, komşu belediyenin kriz yönetim planlarının birer kopyasının bulunması gerekmektedir[258].

10) Diğer yandan belediye, gerektiğinde bölge teçhizat merkezleri kurmalı ve kritik bazı malzemelerin burada depolanmasını sağlamalıdır[259]. Ancak belirtmek gerekir ki, belediye bünyesinde, bir kriz anında kullanılacak tüm araç ve gereçler bulunmayabilir, zaten olası kriz türleri için gerekli araç ve gereçlerin tümünün alınması mümkün de değildir. Burada önemli olan, bir kriz anında bunları kısa sürede hizmete sokabilmektir. Bu da kurumlar arası yardımlaşma ile mümkündür. Bu yardımlaşma, kriz anlarında yürütülmesi gereken hizmetlerin, kurumlar arası bürokrasi engeline takılmaması amacıyla yapılan ortak protokoller sayesinde sağlanabilir[260].

4.2.3. Afet Ânı ve Sonrasında

1) Bu aşamada belediye, en fazla insanın hayatını kurtarmak, açıkta kalanların su, giyecek, ısınma, barınma, korunma gibi hayati ihtiyaçlarını en kısa sürede sağlayacak faaliyetleri gerçekleştirmelidir. Bu bağlamda gerçekleştirilecek faaliyetler arasında; arama-kurtarma; ilkyardım, tedavi, tahliye; yiyecek, giyecek, yakacak temini; hasar tespiti, tehlikeli yıkıntıların kaldırılması; yangınlar, patlamalar, bulaşıcı hastalıklar

---

[256]Augustine, **a.g.e.,** s. 22.

[257]Güney, **a.g.m.**, s. 67.

[258]Holloway, **a.g.e.**, s. 4.

[259]Yılmaz, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", s. 212.

[260]Emrealp, **a.g.e.**, s. 26.

gibi ikincil afetlerin önlenmesi gibi bir çok faaliyet sayılabilir[261]. Belediyeler, özellikle arama kurtarma ve enkaz çalışmalarının titizlikle yürütülebilmesi için, bünyelerinde yeterli ve donanımlı sivil savunma ekipleri ve ekipmanları bulundurmalıdırlar.

2) Yardımların, karmaşaya yol açmadan, belirli bir organizasyon çerçevesinde yapılabilmesi çok önemlidir. Dolayısıyla belediye, afet öncesinde uzmanlara yaptıracağı bir yardım planı veya programı ile yardım organizasyonunu netleştirmelidir[262].

3) Belediye, yardımların daha etkili ve verimli gerçekleştirilebilmesi için, merkezi yönetimle ve gönüllü kuruluşlarla etkili bir işbirliği içine girmelidir.

4) Belediye, afetlere karşı oluşturduğu yardım ekiplerinde psikologlara da mutlaka yer vermeli, bu konuda uzman yardımına başvurmalıdır[263].

5) Afete müdahale edecek ekiplerin de muhtemel afetten etkilenebilecekleri göz önünde bulundurulmalı ve dolayısıyla örneğin itfaiye binaları gibi bazı önemli birimler, afetin etkilerine direnecek biçimde güçlendirilmelidir. İtfaiye, yangın dışında özellikle depremlerde kurtarma faaliyeti konusunda eğitilmeli, gerekli ekipman, araç, gereç ve malzemelerle donatılmalıdır[264].

6) Muhtemel bir afet karşısında telefon, telgraf, karayolu ulaşımının kesilmesi ihtimaline karşı**,** afete müdahale ile görevli personelin haberleşmesini sağlayacak özel bir telsiz iletişim ağı kurulmalıdır[265].

---

[261]Ergünay, **a.g.e.**, s. 267.

[262]Ali Rıza Erdem, "17 Ağustos 1999 Marmara Depremi'nin Belediyelerin Yönetsel Sorumlulukları Açısından Düşündürdükleri", **Belediye Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 3, Eylül - 1999, s. 21.

[263]Erdem, **a.g.m.**, s. 21.

[264]Ahmet Bumin Şengün, "Depremlerde Kurtarma Faaliyetleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996, s. 300.

[265]Geray, "Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", s. 82.

4.3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK ÇALIŞMALARI

Tezin bu bölümünde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, muhtemel afetlere ve özellikle de beklenen İstanbul Depremi'ne yönelik olarak ortaya koyduğu çalışmalara değinilecektir. Bu çalışmalar, Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM)'ni de içeren İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı faaliyetleri ve Planlama ve İmar Daire Başkanlığı faaliyetleri bağlamında ele alınacaktır.

4.3.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı

İstanbul İtfaiyesi Daire Başkanlığı, toplam 5 müdürlükten oluşmaktadır. Bunlar; Merkez İtfaiyesi, İstanbul Bölgesi İtfaiyesi, Anadolu Bölgesi İtfaiyesi, Boğaziçi Bölgesi İtfaiyesi ve Afet Koordinasyon Merkezi'dir.

4.3.1.1. Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM)

4.3.1.1.1. Kuruluşu

Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM), 14 Ağustos 2000 tarihinde hizmete giren bir kuruluştur. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan AKOM' un esas görevi; muhtemel bir afete hazırlık ve afet anında Valilik (Afet Yönetim Merkezi, Valilik Kriz Merkezi) ile koordinasyonu sağlamak ve Büyükşehir Belediyesi'nin tüm birimleri ve bağlı kuruluşları arasında iletişim ve işbirliğini gerçekleştirmektir. Ancak Merkez'in gerçekleştirdiği faaliyetler dikkate alındığında, AKOM' un sadece koordinasyon ve işbirliği sağlayan bir kuruluş olmadığı, aynı zamanda depreme hazırlık faaliyetlerini de yürüttüğü ortaya çıkmaktadır[266].

2001 yılında faaliyetlerini geçici olarak İtfaiye Daire Başkanlığı'nın Fatih'teki binasının ikinci katında sürdüren AKOM, 2002 yılından itibaren Kağıthane'de inşası yapılan, modern ve teknolojik yeniliklerle donatılan yeni binasında faaliyetlerini sürdürmektedir. 3 kattan oluşan, 4000 m²'lik bir kullanım alanına sahip olan AKOM, modern ve teknolojik alt yapı ile donatılmıştır. AKOM binası, ABD'nin Los Angeles kentindeki Afet Yönetim Merkezinin bir örneği olarak yapılmıştır. Binada, veri yedekleme üniteleri, operasyon merkezi, birimlere ait operasyon odaları, yönetim

[266]TC Sayıştay Başkanlığı, **Performans Değerlendirme Raporu**, s. 24.

odaları, 24 saat kesintisiz haberleşme sistemleri, normal ve soğuk hava depoları, sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik, yemekhane, yatakhane vb. üniteler ile 24 saat ısıtma soğutma sistemlerine sahip akıllı bina olarak hizmet vermektedir[267].

4.3.1.1.2. Organizasyonel Yapısı

Afet Koordinasyon Merkezi'nin üst yönetim yapısı, AKOM Başkanı ve ona bağlı olarak görev yapan Başkan Yardımcısı (İtfaiye Daire Başkanı) ve AKOM Müdürü (İtfaiye Şube Müdürü)'nden oluşmaktadır. Söz konusu üst yapı aynı zamanda çeşitli danışman, uzman ve sivil toplum kuruluşları ile koordineli bir biçimde çalışmaktadır. İtfaiye Daire Başkanlığı, Başkanlık Savunma Sekreterliği, Ulaşım Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, İştirakler Daire Başkanlığı, Sağlık Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Sosyal ve İdari İşler Müdürlüğü, Zemin ve Deprem İnceleme Müdürlüğü, İETT (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri) ve İGDAŞ (İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi) ise, söz konusu üst yönetime bağlı olarak çalışan ve Afet Koordinasyon Merkezi'ni oluşturan birimlerdir[268].

4.3.1.1.3. Görevleri

Afet Koordinasyon Merkezi'nin üstlendiği görevler, Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi'nde şöyle sıralanmaktadır[269]:

- Her türlü doğal afet öncesi, afet anında ve afetin başlangıcından bitimine kadar geçen sürede, afetin en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla Büyükşehir Belediyesi Birimleri ve ilgili kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,
- İBB Başkanı ve İl Kriz Merkezi'nden gelecek emirler doğrultusunda, Büyükşehir Belediyesi'nin üzerine düşen görevleri koordine etmek,

---

[267]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Kuruluşu, **http://www.ibb.gov.tr/tr,** (3 Temmuz 2005).

[268]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Organizasyon Şeması, **http://www.ibb.gov.tr/tr,** (3 Temmuz 2005).

[269]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Görevleri, **http://www.ibb.gov.tr/tr,** (3 Temmuz 2005).

- Belediyenin ilgili birimlerince arama kurtarma birimleri kurulması, eğitimlerinin yaptırılması ve göreve hazır halde tutulmalarını sağlamak,
- Dünyada, Türkiye'de ve Marmara'da, sismik aktivite bilgilerini sürekli takip etmek ve haftalık ve yıllık raporlar hazırlamak,
- İstanbul'u meteoroloji bölgelerine ayırarak, yağış bilgilerini sayısal ortama aktarmak, grafikleri hazırlamak ve durumu belediyenin ilgili birimlerine bildirmek.

4.3.1.1.4. AKOM' un Yürüttüğü Faaliyetler

Afet Koordinasyon Merkezi'nin afetlere yönelik olarak yürüttüğü faaliyetler 5 ana başlık altında analiz edilebilir. Bunlar; (1) Bilimsel ve Teknik Çalışmalar, (2) Yapı Güvenliğine Yönelik Çalışmalar, (3) Araç, Gereç ve Personele Yönelik Çalışmalar, (4) İletişim ve Bilgi Teknolojisine Yönelik Çalışmalar ve (5) Diğer Çalışmalar olarak sınıflandırılabilir.

4.3.1.1.4.1. Bilimsel ve Teknik Çalışmalar

4.3.1.1.4.1.1. Kent Jeolojisi Çalışmaları

Planlama ve İmar Dairesi Başkanlığı bünyesindeki Zemin ve Deprem İnceleme Müdürlüğü tarafından, Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içersindeki 27 ilçenin imar planlarına esas 1/5000 ölçekli Yerleşime Uygunluk, Jeoteknik/Jeolojik Haritalama çalışmaları sayısal ortamda tamamlanmış ve Afet İşleri Genel Müdürlüğünce onaylanmıştır[270].

4.3.1.1.4.1.2. Deprem İstasyonları

İstanbul'un mikro deprem aktivitesini izlemek amacıyla Marmara depreminden önce 8 adet Deprem İzleme ve Kayıt İstasyonu kurulmuştur ve TÜBİTAK işbirliği ile çalışmalar devam etmektedir. Ayrıca Japon İşbirliği Projesi çerçevesinde 6

[270]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, **http://www.ibb.gov.tr/IBB/**, (21 Haziran 2005).

adet deprem izleme istasyonu daha Japonlar tarafından kurulmuştur. Bu konuda Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ile işbirliği yapılmaktadır.

4.3.1.1.4.1.3. Zemin Çekirdek Bilgi Bankası

Zemin Bilgi Bankası Projesi çerçevesinde, Yıldız Teknik Üniversitesi ile birlikte, metropolde yapılan tüm sondaj verilerinin bilgisayar ortamında toplanması gerçekleştirilmektedir.

4.3.1.1.4.1.4. Deprem Kestirimleri Projesi

TÜBİTAK işbirliği ile Marmara Bölgesinde bulunan mevcut fay güzergahları üzerine yerleştirilen 16 adet hidrolik istasyonda, kaynak sularının fiziksel ve kimyasal değişimi ile birlikte radon gazı değişimi günlük bazda izlenmekte ve olası depremlerle ilişkisi saptanmaya çalışılmaktadır.

4.3.1.1.4.1.5. Acil Ulaşım ve Eylem Planı

Ulaşım Planlama Müdürlüğü tarafından muhtemel bir afet haline yönelik olarak "Acil Ulaşım ve Eylem Planı" hazırlanmıştır. Bu planla, ana arterlere, boğaz köprülerine, sahil yollarına, geçitlere, oto yollarına, hava ve deniz yolları ile raylı sisteme alternatif ulaşım çalışmaları tamamlanmıştır. Bunun dışında 1/5000 ölçekli planlar dahilinde çadır kentler, sağlık tesisleri, idari ve eğitim kuruluşları ile lojistik destek üniteleri en ince ayrıntılarla değerlendirilmiş ve ayrıca 72 adet helikopter pisti tamamlanmıştır[271].

4.3.1.1.4.1.6. Uluslararası Toplantı ve Yayınlar

Birincisi 01 Aralık 1999'da Filipinler' de yapılan "Depremler ve Mega Kentler İnisiyatifi" toplantılarının ikincisi 17 Ağustos 2000 tarihinde Büyükşehir Belediyesi'nin ev sahipliğiyle İstanbul'da yapılmıştır. Diğer yanda Büyükşehir Belediyesi, "depreme maruz büyük şehirler birliği"ne üye olmuştur. 14 Kasım 2001

[271]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

tarihinde, Türkiye genelindeki akademisyen ve uzmanların geniş katılımı ile "İstanbul Depremi ve Güvenli Yapılar" konulu bir toplantı düzenlenmiş, konferansa katılan akademisyen ve uzmanların notları daha sonra kitap haline getirilmiştir.

İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Şubesinin katılımlarıyla "İstanbul'un Rehabilitasyonu" adı altında; İstanbul'daki yapıların deprem karşısındaki durumu ve İmar ve Hukuksal sorunlarının görüşüldüğü sempozyum 7 Ağustos 2002 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında; halkın depreme karşı aydınlatılması amacıyla, 3 milyon adet değişik türde kitap ve broşür basılarak dağıtılmıştır[272].

4.3.1.1.4.2. Yapı Güvenliğine Yönelik Çalışmalar

Yapı güvenliğine yönelik olarak yapılan ilk çalışma; "mikrobölgeleme[273] ve afet önleme/azaltma temel planı"dır. Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ile ortaklaşa yürütülen bu proje kapsamında dört farklı senaryo depremi esas alınarak, mahalle bazında tüm alt ve üst yapılarda meydana gelebilecek hasar miktarları belirlenmiş durumdadır. Diğer yandan "deprem risk analizleri" ve mikrobölgeleme çalışmaları yurt içi ve yurt dışındaki uzmanlarla koordineli olarak yürütülmektedir. 2001 Mart ayında JICA ile yapılan anlaşma ile başlayan çalışmalar tamamlanmış ve sonuç raporu Temmuz 2003'te açıklanmıştır. Yine, İstanbul Teknik Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi ve Boğaziçi Üniversitesi ile ortaklaşa yürütülen çalışmalar sonucunda, İstanbul için bir "Deprem Master Planı" hazırlanmış ve bu çalışma kapsamında İstanbul'un bina envanterini çıkarma çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda, Zeytinburnu ilçesi pilot bölge seçilerek, burada bir kentsel dönüşüm projesine girişilmiştir. Zeytinburnu Kentsel Dönüşüm Projesi doğrultusunda afetlere yönelik olarak yapılan çalışmaları şöyle özetlemek mümkündür[274]:

---

[272]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

[273]Mikrobölgeleme; "deprem bölgelerinde yer seçimi" anlamına gelmektedir. **http://aratmuhendislik.sitemynet.com/jeofizik.html**, (16 Haziran 2005).

[274]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

- Zeytinburnu ilçesinin tamamının zemin durumu incelenmiş ve mikrobölgeleme çalışması yapılmıştır.
- İlçedeki toplam 16 bin 31 bina, Master Planda öngörülen şekilde kademeli olarak incelenmiş, muhtemel bir afette yıkılabilecek olanlar tespit edilmiştir.
- Dünyanın önde gelen büyük kentleri incelenmiş, bu doğrultuda önce İstanbul, sonra da Zeytinburnu için plan senaryoları hazırlanmıştır.
- Yeni bir Zeytinburnu için plan senaryoları üretilmiş ve bu ilçe için, İstanbul genelinde yeni yerleşim alanları tespit edilmiştir.
- Afet öncesi ve sonrası için risk yönetimi model çalışmaları tamamlanmış ve acil eylem planları hazırlanmıştır.

4.3.1.1.4.3. Araç-Gereç ve Personele Yönelik Çalışmalar

4.3.1.1.4.3.1. İtfaiye Daire Başkanlığı

Dünyadaki örneklerinde görüldüğü gibi ülkemizde de afetlere müdahale için 24 saat dinamik olarak bekleyen birim itfaiyedir. Bu birimin çalışmalarında gösterilecek titizlik afet müdahalesinin sağlıklı yapılabilmesi açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda İtfaiye Daire Başkanlığı; 38 yangın istasyonunda, 317 adet müdahale aracı, 20 adet kurtarma aracı, 14 adet merdivenli araç, 13 adet su tankı ve 72 kalem muhtelif kurtarma ekipmanları gibi her türlü araç, gereç ve koruyucu güvenlik elbisesiyle donatılmıştır. İtfaiye Daire Başkanlığı'nın 1872 personeli bulunmakta, bunların 1348'i yangıncı ve 524'ü kurtarmacı olarak görev yapmaktadır. Bugüne kadar 22 sivil kuruluş ile yürütülmekte olan eğitim çalışmaları devam etmektedir. Diğer yandan tüm itfaiye grupları, aynı zamanda Afet Müdahale Merkezleri olarak da düşünülmüş ve muhtelif bölgelerde en yeni kurtarma araçları ve modern teçhizatla donatılmışlardır. Ayrıca sahil bölgelerinde bulunan istasyonların bir çoğu, muhtemel bir depreme karşı güçlendirilmişlerdir.

İtfaiye Daire Başkanlığı; personel kalitesini yükseltmek amacıyla çalışmalarını büyük ölçüde tamamlamış, idarecilerin % 95'inin üniversite mezunu personelden oluşmasını sağlamıştır. Yeni alınacak personelin en az lise mezunu olması

ve meslek lisesi mezunlarının tercih edilmesi, ayrıca rütbelendirilecek personelinde yüksekokul mezunlarından seçilmesi söz konusudur.

Diğer yandan, tüm gelişmiş ülkelerde ambulans hizmetlerinin itfaiye teşkilatı bünyesinde olması nedeniyle, böyle bir uygulamaya gidilmek istenmiş, ancak mevcut yönetim şemasının buna müsaade etmemesi nedeniyle çözüm arayışına gidilmiş, bunun sonucunda da ambulans istasyonlarının itfaiye binalarında oluşturulması çalışmalarına başlanmıştır[275].

4.3.1.1.4.3.2. Başkanlık Savunma Sekreterliği

Valilik Kriz Merkezi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin tüm birimleri ve bağlı kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla İstanbul Valiliği İl Sivil Savunma Müdürlüğünün 30.03.1998 gün ve 98/403 sayılı baş emirle yürürlüğe koyduğu İl Kriz Merkezi Yönergesi gereğince Büyükşehir Belediyemizde İl Kriz Merkezi İrtibat Bürosu kurulmuştur. Diğer yandan 17 Ağustos depreminden sonra İçişleri Bakanlığından verilen emir gereğince kurulan Savunma Sekreterliği Afet Kurtarma ve Yıkıntıları Kaldırma Birliğinin 43 kişilik personeli İl Sivil Savunma Müdürlüğü uzmanlarınca ve uluslararası yardım kuruluşlarından Mercy Corbs tarafından eğitilmiştir. Personelin periyodik hizmet içi eğitimleri halen sürdürülmektedir. Savunma Sekreterliği Afet Kurtarma Birliği 43 personeli ve 3 adet kurtarma köpeği ile 3 vardiya halinde 24 saat nöbet hizmetinde bulunmaktadır. Savunma Sekreterliği Afet Kurtarma Birliği, ilk yardım, arama kurtarma ve afet sonrası yardımlar gibi faaliyetleri yürütmektedir. Olası bir afet durumunda, söz konusu birliklerin Eminönü ve Fatih ilçelerinde arama ve kurtarma yapması doğrultusunda planlar yapılmıştır.

Diğer yandan Büyükşehir Belediyesi acil durum planı yapılarak ilgili birimlere gönderilmiştir. Bu plan doğrultusunda alternatif çalışma alanlarında kullanılmak üzere, çeşitli ebatlarda 30 adet çadır muhafaza edilmektedir. Yine muhtemel bir afet durumunda, iletişim olanaklarının sağlıklı bir biçimde devam edebilmesi için, İl Sivil Savunma Müdürlüğü bünyesinde kurulu bulunan telsiz

[275]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 3.

sisteminden Büyükşehir Belediyesi Başkanlık Komuta ile Kurtarma Birliğine birer telsiz kodu verilmiştir[276].

4.3.1.1.4.3.3. Acil Yardım ve Can Kurtarma Müdürlüğü

Bu müdürlük, her türlü tıbbi malzemelerle donatılmış 13 istasyonda, tam donanımlı 25 ambulans ile çalışmalarını sürdürmektedir. İstanbul'un 13 ayrı merkezinde konuşlanmış olan teşkilat, 63 doktor, 29 hemşire, 5 sağlık teknisyeni ve 4 sağlık memuru ile 24 saat esasına dayalı olarak acil sağlık hizmetlerini yürütmektedir.

Diğer yandan müdürlüğün, eğitime yönelik hizmetleri de mevcuttur. 23 Kasım 1999 tarihinden itibaren İstanbul'un 18 ilçesinde 40 bin kişiye yönelik "temel ilkyardım bilgileri, temel kurtarma bilgileri, doğal afetlerde çevre ve halk sağlığı" gibi konularda teorik ve görsel temel ilkyardım eğitim seminerleri düzenlenmiştir.

4.3.1.1.4.3.4. Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü

Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü, kurtarma çalışmaları esnasında kendi imkanları ve müteahhit firmalara ait iş makineleri vasıtası ile kurtarma birliklerine destek vermek üzere çalışmalarını tamamlamıştır. Ayrıca göçükler nedeniyle kapalı yolların trafiğe açılması ve enkaz kaldırma çalışmalarına iş makineleri ile olay yerinde çalışmak üzere görevlendirilmiştir.

4.3.1.1.4.3.5. Fen İşleri Daire Başkanlığı

Kurtarma çalışmaları esnasında kendi imkanları ve müteahhit firmalarına ait iş makineleri ve kurtarma birliklerine destek vermek üzere çalışmalarını tamamlamıştır. Ayrıca Yol Bakım ve Onarım Müdürlüğü, Alt Yapı Müdürlüğü, Yapı İşleri Müdürlüğü, Teknik İşler Müdürlüğü ile birlikte göçükler nedeniyle kapalı yolların trafiğe açılması ve enkaz kaldırma çalışmalarına iş makineleri ile katılmak üzere görevlendirilmiştir[277].

---

[276]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

[277]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

4.3.1.1.4.3.6. Sağlık Daire Başkanlığı

Afet sonrası oluşabilecek salgın hastalıklara karşı ilaçlamaların yapılması yanında, her türlü tıbbi hizmetlerle çalışmalarını sürdürmek üzere görevlendirilmiştir.

4.3.1.1.4.3.7. İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş., İETT ve Şirketler

İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş.'nin faaliyetleri; muhtemel bir afette deniz ulaşımından olabildiğince etkin olarak yararlanmaya yönelik faaliyetlerdir. Bu bağlamda, deniz iskelelerinin sayıları artırılmış, yeni alınan araçlar ve kurulan kurtarma birliği ile çalışmalara hız verilmiştir. Diğer yandan, feribotlara sağlık malzemeleri yerleştirilmek suretiyle yüzer hastane geliştirme çalışmaları da başlamıştır.

İETT ise, afete maruz kalan halkı, bölgeden uzaklaştırmak ve diğer bölgelere taşımak üzere alınan yeni araçlar ve kurulan kurtarma birliği ile çalışmalarına devam etmektedir. Ayrıca İETT'nin, kendi imkanları ve müteahhit firmalara ait araç ve gereçlerle, ulaşım, kurtarma ve enkaz kaldırma işlerinde de görev yapması planlanmaktadır.

4.3.1.1.4.3.8. İSKİ ve İGDAŞ

İSKİ bünyesinde 1 adet tam donanımlı arama kurtarma aracı bulunmaktadır. Bunun yanında, 70 kişilik acil yardım ekibi oluşturulmuş, 23 kişilik arama kurtarma, 16 kişilik elektrik-mekanik, 13 kişilik şebeke, 12 kişilik isale, 3 kişilik arıtma, 3 kişilik su taşıyıcı amaçlı toplam 6 ekip hazırlanmış bulunmaktadır. Bu ekipler kurtarma eğitiminden de geçirilmişlerdir.

İGDAŞ ise çalışmalarını, muhtemel bir deprem esnasında ana iletişim hatları ile dağıtım şebekesinin ve ara arterlerin güvenliklerine yönelik olarak devam etmektedir. Bunun yanında, deprem vanaları gibi gaz kesme projeleri de sürdürülmektedir. İGDAŞ'a ait 3 bölge müdürlüğünde, toplam 632 adet personel, 157 adet araç ile 24 saat hizmet vermektedir.

Deprem öncesi yangın önleme çalışmaları İtfaiye Daire Başkanlığı ile müştereken yürütülmektedir. Ayrıca 4 ekipten oluşan 60 kişilik kurtarma personeli ilk yardım ve kurtarma eğitiminden geçirilmiş ve araç- gereçlerle donatılmıştır. Muhtemel

bir depremde hareket tarzını belirlemek üzere yetişmiş personel ile periyodik acil eylem tatbikatları yapılmaktadır[278].

4.3.1.1.4.3.9. Hamidiye A.Ş. ve Halk Ekmek

Halk Ekmek, günde 2 milyonluk ekmek üretme kapasitesi ile muhtemel bir afette hizmet vermek üzere görevlendirilmiştir. Bunun yanında, ekmek dağıtım organizasyonu da tamamlanmıştır.

Hamidiye A.Ş. ise, yine muhtemel bir afette halkın başta su ihtiyacı olmak üzere, tuvalet ve banyo ihtiyacını giderme yönünde tedbirler almakla görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda, geçici iskan bölgelerinde altyapı çalışmaları tamamlanmış, afet anında çadır kentlerde kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan su depoları, sahra tuvaletleri ve banyolar gibi gereçler temin edilmiştir[279].

4.3.1.1.4.4. İletişim ve Bilgi Teknolojilerine Yönelik Çalışmalar

İletişim ve bilgi teknolojilerine yönelik çalışmalar kapsamında "acil durum haberleşme sistemlerinin iyileştirilmesi" ve "afet yönetimi bilgi sisteminin oluşturulması" gibi çalışmalar, kurulan komisyon tarafından yürütülmektedir. Bu bağlamda, Büyükşehir ve bağlı birimlerin iletişim altyapısının kriz durumlarını göz önüne alarak bir bütün olarak kurgulanması amaçlanmaktadır. Diğer yandan telli haberleşmenin yanı sıra, belediye birimlerinin değişik frekanslarda telsiz haberleşme sistemleri ile ilgili çalışmalar da yürütülmektedir.

4.3.1.1.4.5. Diğer Çalışmalar

Afet Koordinasyon Merkezi (AKOM), İstanbul Büyükşehir Belediyesi birimlerinin afete yönelik aldıkları tedbirlerin ve çalışmaların takibi yanında, aşağıda sayılan çalışmaların tamamlanmasını da sağlamıştır[280]:

---

[278]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

[279]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

[280]Saka, **a.g.e.**, s. 167.

- 17 Ağustos Büyük Marmara Depremi yıldönümü sebebiyle, toplumun bu büyük felaketi unutmaması ve depreme karşı daha da bilinçlenmesi anlamında, büyük bir "AKOM TIRI" hazırlanmış ve bir ay boyunca İstanbul'un değişik ilçelerinde halkı bilgilendirme çalışmalarında bulunmuştur,
- 12 - 17 Kasım 2002 tarihleri arasında, İstanbul Valiliği, ilgili kamu kurumları ve Büyükşehir Belediyesi'nin katılımıyla SOS 2002 Afet Öncesi Hazırlık Fuarı ve Deprem Tatbikatı gerçekleştirilmiştir,
- Ulaşım Koordinasyon Merkezi'ne aktarılan kavşak görüntüleri, demo amaçlı olarak AKOM' a aktarılmıştır,
- Altı adet toplu cenaze taşıma aracı, 10 adet seyyar gasilhane aracı, 5 adet Hızır Acil tipi ambulans ve 3 adet kapalı kasa soğutuculu araç alımı yapılmıştır,
- Acil Yardım Cankurtarma Müdürlüğü tarafından, muhtemel bir afet anında tıbbi malzemelerin daha verimli kullanılabilmesi amacıyla, biri Avrupa yakasında, diğeri de Anadolu yakasında olmak üzere iki ayrı depo oluşturulmuş ve malzemeler buralara yerleştirilmiştir,
- Sosyal ve İdari İşler Müdürlüğü tarafından, günde 20 bin kişiye iki çeşit yemek verebilecek "seyyar mutfak" hizmete sokulmuştur,
- Muhtemel bir afet durumu için, kurtarma birliklerinde görevli personele ve afete uğrayan vatandaşlara verilmek üzere 25 milyon adet gıda paketi alınmıştır,
- Üç büyük ekmek üretim tesisinde, doğalgaz kesilmesi halinde de üretimin devam edebilmesi için, LPG ile 1 hafta çalışabilecek bir sistemin çalışması tamamlanmıştır,
- Muhtemel bir afet durumunda kullanılmak üzere, İstanbul'un 3 bölgesinde büyük mezarlık yeri hazırlanmıştır[281],
- Afet bazlı GIS (Coğrafi Bilgi Sistemi) ile ilgili çalışmalar büyük ölçüde tamamlanmıştır ve bilgilerin girilmesine devam edilmektedir,

[281]Saka, **a.g.e.**, s. 168.

- Afete hazırlık çalışmaları kapsamında oluşturulan lojistik depo yerlerinin tespiti yapılmıştır,
- Muhtemel bir afet anında kullanılmak üzere, emanet usulü ile Anadolu, İstanbul ve Bakırköy bölgelerine, iş makinesi kiralanma ihalesi yapılmıştır,
- İstanbul dahilinde kritik durumda olan 39 adet yolun bakımı yapılmış ve harita ortamına işlenmiştir, diğer yandan; İstanbul Metrosu'ndaki güvenlik personelinin eğitimi tamamlanıp, acil kurtarma birlikleri oluşturulmuştur[282],
- Muhtemel bir afet durumunda ihtiyaç duyulabilecek olan ceset torbası ve kimlik kartları alımları yapılmıştır,
- İstanbul genelinde "özellik arz eden işyerlerinin" adres tespiti yapılmış, bu yerlerle ilgili ulaşım, yangın kapasitesi, faaliyet alanı, kişi sayısı, çalışma şekli, ruhsatlı olup olmadığı gibi hususlarda bilgi toplanması gerçekleştirilmiş ve bu bilgilerin, bilgisayar ve harita ortamına işlenmesi sağlanmıştır,
- İstanbul'un yangın riski haritası çıkarılmıştır,
- Kriz anında, ilk aşamada kullanılmak üzere, 2500 adet basit ama etkili bir "acil sağlık seti" oluşturulmuştur[283].

4.3.1.2. İtfaiye Teşkilatı

Önceleri tek bir müdürlük olarak merkezden yönetilen İstanbul İtfaiyesi, 1997 yılında yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda 3 bölge ve bir merkez müdürlüğünden oluşan daire başkanlığına dönüştürülmüştür. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 2000 yılında faaliyete geçen AKOM Müdürlüğü'nün de İtfaiye Daire Başkanlığı'na bağlanmasıyla, müdürlük sayısı 5'e yükselmiştir[284].

---

[282]Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, (21 Haziran 2005).

[283]Saka, **a.g.e.**, s. 170.

[284]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2002 Yılı Faaliyet Raporu**, 2002, s. 1.

4.3.1.2.1. Merkez İtfaiyesi

İtfaiye Daire Başkanlığı'nın; satın alma, bakım-onarım, yangın önleme, eğitim, halkla ilişkiler, istatistik, haberleşme, bilgi işlem hizmetleri ve teşkilat bütünlüğünün sağlanarak, hizmetlerin daha etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak için gerekli araştırma, proje üretme gibi çalışmaları Merkez İtfaiye Müdürlüğü'nce yapılmaktadır. Merkez İtfaiye Müdürlüğü; İtfaiye Eğitim Merkezi, İtfaiye Zabıta Amirliği, Teknik Büro Amirliği, İtfaiye Denetim Amirlikleri, Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler, Bakım ve Onarım ve İtfaiye Komuta Merkezi gibi birimlerden oluşmaktadır.

İtfaiye Eğitim Merkezi; teşkilat personelinin meslek içi eğitim ihtiyaçlarını karşılayan bir örgüttür. Bunun yanında, talep edilmesi halinde, başka il ve ilçe itfaiyecilerine de eğitim verilmektedir. Yine ülke çapında kamu ve özel sektör kuruluşlarının yangın ile mücadelede görevlendirilen personeline "özel yangın güvenlik eğitimi" adı altında, işletmenin ihtiyacına göre farklı programlar uygulanarak eğitimler verilmektedir.

İtfaiye Zabıta Amirliği; işyeri çalışma ruhsatı almak durumunda olan işyerlerini yangın güvenliği açısından değerlendirerek uygunluk raporu verirken, Teknik Büro Amirliği ise, kentte yeni yapılan binaları, "proje onayı" ve "iskan" gibi iki aşamada denetleyerek uygunluk raporu vermektedir. İtfaiye Denetim Amirlikleri de; kentteki binaları herhangi bir zamanda denetleyerek eksikliklerin giderilmesini sağlamaya çalışmakta ve Bölge Müdürlükleri uhdesinde çalışmalarını sürdürmektedir.

Bir diğer birim olan Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Birimi'nin halkı bilinçlendirmek amacıyla broşür dağıtmak, itfaiye haftası etkinlikleri ve itfaî olayların takip edilmesi ile basın-yayın organları ile ilişkiler kurulması gibi görevleri bulunmaktadır. Bakım ve Onarım Amirliği'nin görevi ise adından da anlaşılacağı üzere, itfaiye araç ve gerecinin onarımının ve periyodik bakımının sağlanması ve bunların her an hizmete hazır halde bulundurulmasıdır. Ayrıca, teknolojik gelişmeleri takip ederek, teşkilatın yeni teknoloji ürünü araç ve gereçle donatılmasını sağlamak da birimin görevleri arasındadır[285].

[285]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 6.

İtfaiyenin haberleşme fonksiyonu ise, Daire Başkanlığı Merkezi'nde bulunan İtfaiye Komuta Merkezi ve buna bağlı 37 istasyondaki merkez santraller ile sağlanmaktadır. 110 numaralı yangın ihbar telefonuna yapılan çağrılar en yakın istasyon santrali tarafından cevaplanmakta ve gereği yapılmaktadır[286].

4.3.1.2.2. İstanbul Bölge İtfaiyesi

İstanbul Bölgesi sorumluluk alanı, Eminönü, Fatih, Bayrampaşa, Zeytinburnu, Güngören, Bağcılar, Bahçelievler, Bakırköy, Küçükçekmece, Esenler ilçeleri ve Eyüp ilçesinin bir bölümünü kapsamaktadır. Bu bölgelerdeki hizmetler, 6 grup ve 6 müfreze ile yürütülmektedir. İstanbul Bölgesi İtfaiye Müdürlüğü, sorumluluk bölgesindeki değişme ve gelişmelere paralel olarak hem birimleri arasındaki kuvvet dengesini sağlamakta ve hem de yeni istasyonlar açılması yoluna gitmektedir. Bu bağlamda farklı noktalarda uygun arsalar tespit edilerek yeni yapılacak imar planlarına teklif edilmektedir. Diğer yandan İstanbul Bölge İtfaiyesi, yangın, can kurtarma, su tahliyesi gibi rutin itfaî olaylara müdahale etmenin yanında, her sene halkın deprem ve yangın hususlarında bilinçlendirilmesi amacı ile eğitim ve tatbikatlar düzenlemekte, ilçe kaymakamlıklarınca yapılan çalışmalara da destek sağlamakta ve çok sayıda işyeri ve topluma açık bina, yangın güvenliği açısından denetlenmektedir[287].

4.3.1.2.3. Anadolu Bölge İtfaiyesi

Anadolu Bölgesi İtfaiye Müdürlüğü, İstanbul Anadolu Yakası'nda Kadıköy, Üsküdar, Beykoz, Maltepe, Ümraniye, Kartal, Pendik, Tuzla ve Adalar ilçelerinden sorumlu bir birimdir. Görevlerini, 9 bölge grup amirliği ve 7 müfreze ile yürüten bu birime bağlı olan çeşitli hizmet binalarının güçlendirme çalışmaları tamamlanmıştır ve yeni hizmet binaları için de çalışmalar devam etmektedir. Diğer yandan; yeni araç ve gereç takviyesi ile hizmet birimlerinin fonksiyonlarının artırılması çalışmaları da sürmektedir. Anadolu Bölge İtfaiyesi ve bağlı birimler, her yıl çeşitli itfaî olaylara

[286]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 6.

[287]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2000 Yılı Faaliyet Raporu**, 2000, s. 2.

müdahale etmekte ve muhtelif yerlerde yangın güvenliği açısından uygunluk denetimlerini sürdürmektedir[288].

4.3.1.2.4. Boğaziçi Bölge İtfaiyesi

Boğaziçi Bölge İtfaiyesi'nin sorumluluk alanında; Şişli, Eyüp, Beyoğlu, Beşiktaş, Sarıyer, Gaziosmanpaşa, Kağıthane ilçelerinin tamamı; Eyüp ilçesinin büyük bir bölümü ile, Bayrampaşa ve Esenler ilçelerinin bir kısmı bulunmaktadır. Bunun yanında bazı beldeler, köyler ve ormanlık alanlar da sorumluluk alanı içerisine girmektedir. Boğaziçi Bölge İtfaiye Müdürlüğü; farklı grup merkezlerinden oluşan 10 birimden meydana gelmektedir. Diğer yandan müdürlük; 6 grup ve 4 müfreze olmak üzere 10 istasyonda hizmet vermektedir. Müdürlüğe bağlı bir çok hizmet binalarının güçlendirme çalışmaları tamamlanmış, dünya standartlarına göre en geç 5 dakika içerisinde olaylara müdahale edilmesi zorunluluğu bağlamında, muhtelif semtlerde 12 adet yeni itfaiye alanının imar planı çalışmaları sonuçlandırılmıştır. Bunun dışında tüm itfaiye birimlerinin bina bahçelerinde; kabin içinde otomatik jeneratör, mazot ve benzin deposu, ikili yakıt pompası, araç bakım ve yağlama kanalı ve hortum kurutma direkleri yapılmıştır. Müdürlük, her sene rutin itfaî olaylara müdahale etme ve işyeri ve topluma açık binaları yangın güvenliğine uygunluk bakımından denetlemeye devam etmektedir[289].

4.3.1.3. Planlama ve İmar Daire Başkanlığı

4.3.1.3.1. Planlama

İstanbul kentinin planlanması hususuna bu çalışmada ayrıntıları ile değinilmeyecektir. Planlama konusu, fazla detaya girilmeden, doğal afetlerle ilişkisi bağlamında ele alınacaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde planlama faaliyetleri; Avrupa Yakasında Planlama ve İmar Müdürlüğü, Anadolu yakasında, Sarıyer İlçesi de dahil

---

[288]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 6.; İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2001 Yılı Faaliyet Raporu**, 2001, s. 8.

[289]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 7.; İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2002 Yılı Faaliyet Raporu**, 2002, s. 3.

olmak üzere, Şehir Planlama Müdürlüğü'nce yürütülmektedir. İmar Planlama, içinde bir çok veriyi ve analizi barındıran bir disiplindir. Bu nedenle Belediye içi ve Belediye dışı bir çok kurum ve kuruluşla eşgüdümsel bir çalışma gerektirmektedir. Özellikle Planlama altlığında, Harita ve Zemin Deprem Müdürlüğü'nün ürettiği veriler kullanılmaktadır. Bu veriler üzerine planlama yapılacak alana ilişkin tüm fiziksel, sosyal, ekonomik ve kültürel doneler eklenerek üst değerlendirme kriterleri ile çalışma yürütülmektedir. Bu da, Planlama Birimleri'nin diğer birimlerin ürünlerini kullanarak bir üretim yaptığını ortaya koymaktadır.

Uygar kent olmanın en önemli göstergelerinden biri; her türlü alt ve üst yapıların imar planlarının tamamlanmış olmasıdır. Bu düşünceden hareketle İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama Departmanları, kentin planlarını köklü çözümlere kavuşturmak amacıyla faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bu bağlamda, imar planlarını 1/5000 ölçekte Nazım İmar Planları olarak hazırlayıp hayatiyete geçirmek için çalışılmaktadır. Bu kapsamda 1995 yılında İstanbul'un planlama stratejileri yeni bir anlayış kazanmıştır. 1995 yılından 2002 yılına kadar 1/5000 ölçekli kentin %95'i yeniden planlanmış ve bir çok bölgede de revizyon plan çalışmaları tamamlanmıştır. 17 Ağustos 1999 tarihinde olan ve Marmara Bölgesi'ni büyük ölçüde etkileyen deprem felaketi sonrası mevcut imar planları yeniden revize edilmeye başlanmıştır. Bu revizyon çalışmalarında jeolojik etütler ve yerleşme analiz haritaları altlık teşkil etmektedir. Bu haritaların Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nden onaylanması karara bağlanmıştır. Plan bölgelerinin jeolojik altlıklarının Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce onaylanması uzun sürdüğünden plan faaliyetlerinin bitmesi gecikmiştir. Ancak yine de İstanbul bütününde %80 oranında bir bölgenin jeolojik etütlere göre plan revizyonları tamamlanmış olup geri kalan alanların, Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nce jeolojik etütlerin onaylanmasıyla, plan revizyonlarının bitirilmesi hedeflenmektedir[290].

[290]"Megakentin 21. Yüzyıl İmar Planları Hazır", **http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/HizmetAlanlari/Imar/Planlama/**, (17 Haziran 2005).

4.3.1.3.2. İmar Denetimi

17 Ağustos 1999 depreminden sonra, öncelikle Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde mevcut 27 ilçe belediyesindeki binalar, imar müdürlüğü teknik elemanlarınca mahallinde tetkik edilerek hasarlı binaların tespit çalışmaları yapılmış, bu binalara rapor tanzim edilerek ilçe belediye başkanlıklarına ve Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. Diğer yandan 27 ilçe belediye başkanlığı teknik başkan yardımcıları ve imar müdürlüklerinin katılımı ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar Müdürlüğü, bir koordinasyon toplantısı düzenlemiş, 17 Ağustos Marmara Depremi sonrası karşılaşılan sorunlar görüşülerek, uygulamada birlik ve beraberliği sağlamak ve kaçak yapılarla daha etkin bir mücadeleyi gerçekleştirmek amacıyla bağlayıcı kararlar alınmıştır[291].

Bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi; oluşturulan çalışma programları çerçevesinde yetki ve denetimi altında bulunan 27 ilçe belediyesi ve mücavir alanlardaki imar uygulamalarını kontrol altında tutarak, bu yerlerde yapılan inşaatların İmar Kanunu, imar planları, İstanbul İmar Yönetmeliği ve ilgili mevzuat hükümleri ile fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamaktadır. İlgili bölgelerden sorumlu teknik elemanlar, çalışma programları çerçevesinde inşaatları denetlemekte, imar mevzuatına aykırı olanlar hakkında tespit tutanakları düzenleyerek ilçe belediye başkanlıklarına iletmekte ve bu binalarda aykırılıkların düzeltilmesi veya yıkılması gibi işlemlerin yapılmasını temin etmektedirler.

Diğer yandan İstanbul Büyükşehir Belediyesi, yukarıda da belirtildiği üzere, Deprem Master Planı kapsamında, imar mevzuatında yeni kanun düzenleme tekliflerini de incelemekte, kurumlar arası eşgüdümü sağlamaya çalışmaktadır. Deprem riski altında bulunan İstanbul'un, depreme karşı daha güvenli hale getirmenin yolu yeniden şehirleşme ve imar mevzuatını tahkimden geçmekte olduğundan ve bu bağlamda ileride İmar Müdürlüğü'ne bir çok görevin düşmesi beklendiğinden, söz konusu çalışmalara Müdürlüğün de iştiraki sağlanmaktadır.

---

[291] **İstanbul İçin Deprem Master Planı,** s. 120.

İmar denetimi hususunda gerçekleştirilen önemli bir diğer faaliyet ise; İmar Otomasyon Sistemi'nin faaliyete geçirilmesidir. Bu bağlamda imar arşivi bilgisayar ortamına aktarılmaya başlanmıştır. Diğer yandan müdürlük arşivindeki dosyaların sayısal ortama aktarılması ile ilçe imar müdürlükleri ile bilgi alışveriş otomasyonunun kurulması ve bu yapının Coğrafi Bilgi Sistemi'ni baz alması hedeflenmektedir. Bu bağlamda; İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki binaların ruhsat ve diğer umum bilgi, belge ve işlemlerine bilgisayar ortamında ulaşma imkanına erişilmiş olacaktır. İmar Otomasyon Sistemi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki imar hareketlerini harita üzerinden takip edebilme olanağını verecek, zaman ve işgücü tasarrufunu sağlayacak, etkin ve verimli çözümler üretecektir[292].

İmar denetimi faaliyetleri kapsamında yaşanan bir diğer gelişme ise; İstanbul'daki yerleşim bölgelerinin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce uydu görüntüleri vasıtasıyla izlenebilmesi olanağının elde edilmiş olmasıdır. Uydu görüntüleri elde edilmesi ile yapılan çalışmalar neticesinde İstanbul'un 1/5000 ölçeğinde Dijital Elevation Modeli üretilmiştir. Üretilen bu model, uydu görüntüsü projesinde kullanılmak suretiyle proje kapsamında elde edilen uydu görüntülerine bilgisayar ortamında giydirilerek, İstanbul'a ait 1/5000 ölçekli güncel haritalar üretilmiştir[293]. Sorgulama, analiz ve proje üretmek amacıyla harita ve plan bilgileri, Coğrafi Bilgi Sistemi ortamına aktarılmaktadır[294].

---

[292]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Planlama ve İmar Daire Başkanlığı 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 10 - 12.

[293]İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Planlama ve İmar Daire Başkanlığı 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003, s. 13.

[294]**İstanbul İçin Deprem Master Planı,** s. 121.

4.4. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN AFET KAYNAKLI KRİZLERE YÖNELİK YAPTIĞI ÇALIŞMALARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

4.4.1. Zarar Azaltma/Önleme Safhasına İlişkin Değerlendirmeler

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yaptığı, zarar azaltma/önleme safhasına ilişkin faaliyetlerin değerlendirilmesinde dikkati çeken ilk husus, genel olarak arazinin kullanım şeklini gösteren nazım ve uygulama imar planlama çalışmalarının henüz tamamlanamamış olmasıdır. Bu nedenle İstanbul genelinde; yerleşime uygun olmayan alanlar tam olarak bilinememektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından yürütülen imar planlama çalışmalarına veri tabanı olabilecek zemin etütleri için de aynı durum söz konusudur. Ancak bu çalışmalar bitirilmiş dahi olsa, sorun tam anlamıyla çözülmüş olmayacaktır. Zira, zemin etütleri yapılan ve yerleşime uygun olmadığı tespit edilen bazı yerlerde daha önceden inşa edilmiş bazı yapılar vardır. Bu yapılar hakkında geliştirilmiş herhangi bir program ya da proje söz konusu değildir. İmar uygulamalarını yürütmekle görevli belediyeler, bu iş için yeterli araç-gereç ve personelden yoksundurlar. Ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların engellenmesine yönelik mevzuat hükümleri de yeterince uygulanamamaktadır. Diğer yandan, yapı denetim kuruluşlarının oluşturulması olumlu bir adımdır ancak bu kuruluşlar, ruhsatlı yapıların ruhsatlarına uygun yapılmasını denetleyeceklerdir. Oysa İstanbul'da mevcut yapı stokunun yarısından fazlası ruhsatsız yapılardan oluşmaktadır. Bu bağlamda ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapıların denetlenmesine yönelik yeni tedbirler alınmalıdır. Deprem zarar riskini azaltmak için, İstanbul'daki mevcut bina stokunun, depreme ne ölçüde dayanacağının bilinmesi, yıkılacak binaların belli bir plan dahilinde ve belirlenecek önceliklere göre güçlendirilmesi ya da güçlendirilemeyecek durumda olan binalarda oturanların, başka yerlere taşınması gerekmektedir. Böyle bir program ise, hükümet düzeyinde benimsenmiş politikaları, uzun dönemli stratejileri, sağlam kaynakları gerektirmekte ve bu bağlamda tek tek kurumların başa çıkabileceği boyutları çok aşmaktadır. İhtiyaç gösteren, özel mülkiyete konu olan binaların güçlendirilmesi, güçlendirilemeyecek durumda olanlarınsa yıkılması gerektiğinden, zemin etütleri ve deprem risk analizleri

çalışması sonucunda sağlamlaştırılması ya da yıkılması gerektiği belirlenen binalar için gerekli hukuki ve mali altyapıyı hazırlayacak projeler gerekmektedir[295].

Öte yandan, deprem zararlarını artırıcı etkide bulunan yangına karşı önlemler konusunda da bazı aksaklıklar söz konusudur. Buna göre; İstanbul'da itfaiyenin giremediği ve ahşap binaların çoğunlukta olduğu 1300 adet dar ve merdivenli sokak vardır. Genel olarak yangın riski oluşturan ve muhtemel bir depremde riskin artacağı bu bölgeler tespit edilmiş olmasına rağmen, riski ortadan kaldıracak ya da azaltacak önlemler uygulamaya konulamamıştır. Örneğin itfaiyenin, dar ve merdivenli sokaklardaki yangınlara nasıl müdahale edeceği belli değildir. Diğer yandan, büyük bir yangın riski oluşturan yanıcı ve patlayıcı maddelerin dolum ve depolama tesislerinin, yangınlardaki zarar riskini artırmayan bölgelere taşınması da planlanmamıştır[296]. Başbakanlık Proje Uygulama Birimi'nin tasarım ve uygulamasını yaptığı "Bütüncül Afet Yönetimi, Türkiye Uygulamaları ve İstanbul Raporu"nda da yangınlara dikkat çekilmekte ve deprem esnasında doğalgaz ya da elektrik şebekeye verilirken, yangın tehlikesini minimize edecek tedbirlerin alınması gerektiği belirtilmektedir[297].

Zarar azaltma faaliyetleri kapsamında yapılan değerlendirmelerden biri de, İstanbul'da farklı kuruluş ve birimlerce yürütülen zemin araştırmalarının toplu olarak gözden geçirilip tamamlanmasının yanı sıra, Büyükşehir Belediyesi ve Valilik yetkililerince ortaklaşa ve işbölümü ile yürütülecek iki ayrı çalışmanın gündeme alınması gereğidir. Bunlardan ilki; geçmiş deprem hasarlarının bilimsel değerlendirilmesi, diğeri ise kentsel risk analizleridir. Bu çalışmaların bulgularına dayanılarak İstanbul Sakınım Ana Planı hazırlanırken, belirlenen yüksek riskli alanların birkaçında vakit geçirmeksizin pilot eylem planlaması uygulamalarına girişilmelidir. Zemin ve sismik özelliklere ilişkin olarak üç boyutlu bir yeraltı modelini, olası heyelan ve sıvılaşma bölgelerini" de gösteren haritalar ile su baskını, iklimsel istatistikler ve

---

[295]T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Performans Değerlendirme Raporu**, s. 5 - 8.

[296]T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Performans Değerlendirme Raporu**, s. 5 - 8.

[297]Selçuk Uysal, "Binalar Bir Sigara Parasına Yıkılıyor", Aksiyon, Sayı: 541, 2005, **www.aksiyon.com.tr**, (18 Nisan 2005).

doğal tehlike verilerinin yer alacağı "Kentsel Doğal Tehlikeler Haritası"nın hazırlanması gerekmektedir[298].

Diğer yandan, zarar azaltma faaliyetlerinde karşılaşılan zorluklara ilişkin rakamlar vermek de yararlı olabilir. 2002 Ulusal Deprem Konseyi Raporu'nda, İstanbul'da muhtemel bir depremde zarar görebilecek 100 bin binanın yıkılması ve burada yaşayanların yeni konutlara yerleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. 7,5 büyüklüğündeki muhtemel bir depremin 100 milyar dolarlık bir hasara yol açacağı, 90 bin binanın yerle bir olacağı, 700 bin ailenin evsiz kalacağı, 90 - 140 bin arası kişinin hayatını kaybedebileceği vurgulanmaktadır. İstanbul'da 100 bin binanın yıkılarak yeni konutlar yapılması gerektiğinin yanı sıra, çözüm olarak sunulan kentsel dönüşüm projeleri için bir fon oluşturulması da teklif edilmektedir. Bu iş için ilk etapta gerekli olan kaynağın ise 2 milyar dolar olduğu belirtilmektedir. Dile getirilen öneriler arasında ilk etapta Avcılar, Zeytinburnu ve Küçükçekmece' de tespit edilen binaların yıkılarak 20 bin konut yapılması öne çıkmaktadır. Bu rakamın aşama aşama 100 bini bulacağı ifade edilmektedir. Yıkılacak binaların yerine yapılacak olan yeni binaların finansmanının ise şehrin içindeki yıkılan binaların arsalarından elde edilecek rant olduğu ve bununla yeni konutlar yapılabileceği öngörülmektedir. İfade edilen önemli hususlardan biri de tüm bu çalışmalar için İstanbul'a önemli miktarda kaynak ayrılması gerektiğidir[299].

Boğaziçi Üniversitesi, Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, Deprem Mühendisliği Ana Bilim Dalı Öğretim Üyeleri'nce yapılan "İstanbul'da Binalar İçin Deprem Riski ve Risk Azaltımına Yönelik Somut Bir Öneri" başlıklı çalışmada da, zarar azaltma/önleme safhasına ilişkin çalışmalarda karşılaşılan kimi zorluklara yer verilmektedir. Buna göre; 17 Ağustos 1999 depreminde, kentte ağır hasar gören 450 binanın yarısının bulunduğu Avcılar'da, belediyece halen yoğun bir çalışmanın

---

[298] "Seferberlik Şart", **http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~266@tarih~2002-05-06-m@nvid~123996,00.asp**, (22 Haziran 2005).

[299] "Meclisten İstanbul İçin Deprem Raporu: 100 Bin Bina Yıkılmalı", **www.belgenet.com**, (1 Haziran 2005).

yürütüldüğü belirtilmekle birlikte, konutlarda genel bir güçlendirme programının uygulanamadığına dikkat çekilmiş ve bunun nedenleri şöyle sıralanmıştır[300]:

- Tam güçlendirmenin maliyeti, yeniden inşa maliyetinin % 40 gibi yüksek bir seviyesindedir. Diğer yandan söz konusu işlemin gerçekleştirilebilmesi için binaların 2 - 3 aylığına boşaltılması gerekliliği, tam güçlendirme faaliyetlerine sekte vurmaktadır.
- Apartmanların çok sahipli olması, daire sahiplerinin değişik görüş, beklenti ve mali imkanları, güçlendirme kararlarının alınmasını engellemektedir.
- Ekonomik açıdan, gelecekteki deprem kayıpları, can kaybı dikkate alınmadığı taktirde, hemen yapılacak güçlendirme yatırımı karşısında çok düşük kalmaktadır.
- Sigorta primi veya emlak vergisi indirimleri gibi olası tedbirler, güçlendirme için teşvik oluşturamamaktadır.

Zarar azaltma/önleme çalışmaları bağlamında belirtilmesi gereken belki de en önemli husus, belediyelerin imar planlarını yaptırırken, bunları, şehir nazım planına uygun yaptırmaları gereğidir. Bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesinin de, söz konusu planlarda şu hususlar üzerinde önemle durması gereği belirtilmektedir[301]:

- Çıkmaz sokaklara kesinlikle müsaade edilmemelidir,
- Yüksek yoğunluklu alanlar, kendi içinde birbirinden yeşil mekanlarla ayrılmış alt bölgelere ayrılarak, olası bir yangının yayılması önlenebilir,
- Gar, terminal, garaj, hal, büyük ticari kompleksler, hastane, stadyum, sinema vb. yoğun kullanımı olan tesisler, doğalgaz dağıtım merkezleri, akaryakıt ve sıvılaştırılmış gaz depoları ve dolum tesisleri, çöp depolama alanları, su depoları ve benzeri riskli tesisler

---

[300] "50 Bin Bina Ağır Hasar Görecek", **http://www.arkitera.com/v1/haberler/2004/02/05/50bin.htm**, (29 Ekim 2005).

[301] "İstanbul'da Yerel Yönetimlerden Beklentilerimiz: Nasıl Bir Yerel Yönetim?", **Mühendislikte, Mimarlıkta ve Planlamada Ölçü** -Özel Sayı-, TMMOB İstanbul İl Koordinasyon Kurulu Yayınları, Mart - 2004, s. 24.

iskan alanlarından ayrılmalı, özellikle endüstriyel tesislerin kent dışında kendileri için özel olarak tasarlanmış bölgelerde kurulmalarına çalışılmalıdır,

- Afet zararlarının en aza indirilmesi bağlamında, afet sonrası müdahale bakımından da gerekli olan açık alanların oluşturulması esastır. Riskli bölgelerin bu sisteme komşu tutulmasının sağlanması ve sistemin, ulaşım sistemiyle de bütünleştirilmesi son derece önemlidir,
- Yol genişliklerinin bina yüksekliklerine göre belirlenmesi, yapılar arasında mesafe bırakılması gibi hususlar önemsenmeli, her yerleşim birimine en az iki giriş ve çıkış olması sağlanmalı, kent içerisinde kurulmuş olan tesislerin, büyüklükleriyle orantılı olarak itfaiye teşkilatları kurmaları teşvik edilmeli ve müeyyide uygulanmalıdır,
- Mevcut ulaşım sistemine alternatifler oluşturulmalı, boşaltma ve acil müdahale güzergahları sürekli açık tutulmalı ve bunu sağlamak üzere otopark sayıları artırılmalıdır. İstanbul'da muhtemel bir afete yönelik alternatif ulaşım stratejileri sadece deniz yolu ile sınırlı kalmış, bunun haricinde kara yolu trafiğine ilişkin sağlıklı bir düzenlemeye gidilmemiştir[302]. Örneğin, Karayolları 17. Bölge Müdürlüğü'nce belirlenen alternatif yol güzergahları ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce hazırlanan Acil Ulaşım Eylem Planı'nda tespit edilen yol güzergahları arasında uyumsuzluk vardır. Bu durum, kurumlar arası koordinasyonsuzluğa da güzel bir örnektir. Diğer yandan ciddi derecede deprem riski altındaki viyadüklere yönelik kayda değer bir iyileştirme çalışmasına başlanması gerektiği de belirtilmektedir[303].

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin zarar azaltma/önleme çalışmalarına ilişkin dikkat çeken önemli bir husus da, şu ana kadar yapılan çalışmaların, Büyükşehir Belediyesi Yönetimi'nce de yetersiz olarak nitelenmesidir. Zira gerek İstanbul

[302] "İstanbul Olası Depreme Hazır mı?", NTV'ye Sorun Programı -İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Mimar Kadir Topbaş İle Söyleşi-, **http://www.ntvmsnbc.com/news/337643.asp**, (17 Ağustos 2005).

[303] "Megakente Ağır Bilanço", **http://www.sabah.com.tr/2005/01/14/gnd110.html**, (10 Ekim 2005).

Büyükşehir Belediye Başkanı ve gerekse de AKOM Başkanı, muhtelif yer ve zamanlarda verdikleri demeçlerde, özellikle bu aşama bağlamında, belediye kaynaklarının yetersiz olduğunu, tüm İstanbul'u kapsayan bir kentsel dönüşüm projesinin altından belediye olarak kalkmalarının mümkün olmadığını, zira söz konusu yıkıp-yeniden yapma faaliyetlerinin bedellerinin, çok ciddi rakamlara tekabül ettiğini ifade etmektedirler. Bu bağlamda Zeytinburnu Kentsel Dönüşüm Projesi'nin, bir örnek teşkil etmesini beklediklerini, dolayısıyla hem yatırımcıların, hem de evini yıktırıp yeniden yaptırmak isteyen vatandaşların dikkatini çekmeyi hedeflediklerini ve bu bağlamda yıkıp-yeniden yapma işlemi için en iyi alternatifin, vatandaşça kullanılacak uzun vadeli banka kredileri olduğunu belirtmektedirler[304].

4.4.2. Hazırlık Safhasına İlişkin Değerlendirmeler

Hazırlık safhasına ilişkin faaliyetler açısından en kayda değer eksikliklerden bir tanesi, hizmet grubu başkan ve üyelerine bir afet durumunda görevli olduklarına dair bildirimde bulunulmasına rağmen, diğer görevlilerin önemli bir kısmına bildirimde bulunulmaması, bir kısım görevlinin kendisine planda rol ve sorumluluk verildiğinden dahi haberdar olmamasıdır. Hizmet gruplarının planlarıyla ilgili olarak da, hangi ihtiyaçların ne zaman, nasıl ve kim tarafından karşılanacağının belli olmadığı belirtilmektedir. Hazırlanan planlarda, sadece eldeki araç ve gereçlerin envanterinin ortaya konulmasıyla yetinildiği ifade edilmektedir.

Bu aşamayla ilgili önemli eksikliklerden bir diğeri de, hizmet gruplarının planlarında yeterli katılımın öngörülmemesidir. Bu bağlamda planlar kapsamında özel, tüzel ve gerçek kişilere yeterli düzeyde görev verilmemiştir. Örneğin Kurtarma ve Yıkıntıları Kaldırma Hizmetleri Grubu'nun planlarının yapımında, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve AKUT' un katılımının sağlanmadığı dikkat çekmektedir. Diğer yandan hizmet grupları arasında iyi bir iletişim kurulamadığı da belirtilen aksaklıklar arasındadır[305].

---

[304]"26 Bin 71 Bina Yıkılacak", **Yeni Aktüel**, Sayı: 11, 27 Eylül - 3 Ekim 2005, s. 24 - 32.; "Binalar Depreme Hazır Değil", **http://www.maksimum.com/haberler/h/binalar_depreme_hazir_degil.php**, (14 Nisan 2005).

[305]TC Sayıştay Başkanlığı, **Performans Değerlendirme Raporu**, s. 26 - 29.

Diğer yandan İstanbul'da, afet kaynaklı krizlere yönelik iki önemli kurum olan AKOM ve Valilik bünyesindeki Afet Yönetim Merkezi, her hafta bir araya gelerek hazırlık çalışmalarını gözden geçirmekte, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı ile koordineli olarak çalışmaktadırlar. Ancak buna rağmen İstanbul'un, afetlere yönelik olarak bir sağlık planının yapılmadığı, yaralıların nereye taşınacağı, mobil hastanelerin hangi bölgelerde olacağı, suyun nasıl temin edilebileceği ve afet sonrasında salgın hastalıklarla nasıl mücadele edileceği gibi hususların göz ardı edildiği kaydedilmektedir[306]. Öte yandan bu aşama ile ilgili en önemli sorunlardan birinin de, belediye ile sivil toplum kuruluşları arasındaki koordinasyonsuzluk olduğu belirtilmektedir[307].

Bu aşamada gerçekleştirilen faaliyetlerle ilgili ortaya çıkan diğer önemli eksiklikler ise; olağanüstü hallere yönelik olarak kurumlar arası kesintisiz iletişimin sağlanamamış olması ile İstanbul'da acil durum kapasitesinin makine, teçhizat, ekipman ve insan gücü açısından yetersiz düzeyde bulunmasıdır[308].

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1999 depremlerinden sonra acil durumlarla baş etme yöntem ve kapasitesini geliştirmiştir, yeni donanım edinerek personellerine daha iyi eğitim vermeye başlamıştır. Ancak acil durum koşullarına hazırlanma ve baş etme kapasitesinin geliştirilmesinde gözetilecek ilkelerin ortak değerlendirmelerle yerine getirilmesi büyük bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda, acil durum ortamında kullanılacak araç ve gereçlerin standartlaştırılması, bunları kullananların birbiri yerine geçebilmeleri, arama kurtarma yöntemlerinin standartlaştırılması son derece önemli bir husustur. Diğer bir önemli husus ise; İstanbul İtfaiyesi'nin, acil durum yönetiminin omurgasını oluşturma potansiyelinin dikkate alınması ve sadece yangın söndürmekle sınırlandırılmak yerine, acil durum hizmetlerinin odak birimi kimliğine kavuşturulması gerekliliğidir[309].

---

[306]Türkiye'nin Afet Yönetimi 5. Yuvarlak Masa Toplantısı, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, 28 Mart 2003, **www.dmc.metu.edu.tr**, (10 Eylül 2005).

[307]Türkiye'nin Afet Yönetimi 5. Yuvarlak Masa Toplantısı, (10 Eylül 2005).

[308]Uysal, "Binalar Bir Sigara Parasına Yıkılıyor", (18 Nisan 2005).

[309]"4. İzmir İktisat Kongresi "Afet Yönetimi Çalışma Grubu" Özet Raporu, **http://www.kizilay.org.tr/images/pdf/IktisatKongresiAfetRaporuOzet.pdf**, 2004, (13 Haziran 2005).

Belediyenin afet kaynaklı krizlere yönelik olarak düzenlediği tatbikatların sadece kendi personeliyle sınırlı kalması, muhtemel bir afete maruz kalacak olan vatandaşların ise örneğin semtler veya mahalleler bazında bu tatbikatlara dahil edilmemesi, bu aşama ile ilgili eleştiri alan diğer bir önemli hususdur[310]. Dolayısıyla belediye; kuracağı yerel bürolarla halkın yanında yer almalı, hem faaliyetlere mümkün olduğunca vatandaşları da ortak etmeli ve hem de faaliyetler konusunda onları bilgilendirmelidir[311].

4.4.3. Afet Ânı ve Sonrasına İlişkin Değerlendirmeler

Öncelikle belirtmek gerekir ki; bu aşamadaki faaliyetlerle ilgili yapılan değerlendirmelerin, daha önceki aşamalardaki verilerden yararlanması kaçılmazdır. Zira, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin acil durum kapasitesinin makine, teçhizat, ekipman ve insan gücü açısından yetersiz düzeyde bulunmasının, afet anı ve sonrası kurtarma ve enkaz çalışmalarını olumsuz etkilemesi söz konusu olacaktır[312]. Gerçekten de, her ne kadar 1999 depremlerinden sonra bu konuda önemli gelişmeler sağlandıysa da; afetlerden hemen sonra çok önemli görev üstlenmesi gereken arama - kurtarma ekipleri halen sayı, ekipman ve çağdaş eğitim programları açısından yetersizdir. Özellikle sivil halk ve gönüllü kuruluşların, olayın ilk saatlerinde kaçınılmaz olarak bu görevi yürütebilmeleri için eğitim ve donanımları son derece yetersizdir ve bunların etkin olarak koordine edilmesi sağlanamamıştır[313].

Yine aynı şekilde afet sonrası hizmetler bağlamında, İstanbul'un sağlık planının yapılmaması, afet sonrası sağlık hizmetlerinin aksamasına yol açabilecek bir faktördür[314].

Diğer yandan, özellikle afet sonrasında, salgın hastalıkların baş göstermesine neden olabilecek su kıtlığının önüne geçmek amacıyla alternatif yer altı su

---

[310]"İstanbul Olası Depreme Hazır mı?", (17 Ağustos 2005).

[311]"Seferberlik Şart", (22 Haziran 2005).

[312]Uysal, "Binalar Bir Sigara Parasına Yıkılıyor", (18 Nisan 2005).

[313]**Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu**, JICA (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı), Ankara, Temmuz - 2004, s. 121.

[314]Türkiye'nin Afet Yönetimi 5. Yuvarlak Masa Toplantısı, (10 Eylül 2005).

kaynaklarının tespiti hususunun göz ardı edilmesi, bu aşamadaki faaliyetlerle ilgili olarak eleştirilen bir husustur[315].

Afet sonrası atıkların, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nce, önceden koordine edilerek ortadan kaldırılmasının gerekliliği, afet sonrası aşama için ortaya konan hususlardan bir diğeridir[316].

Öte yandan afetten sonra bölgeye ulaşan yardımların, iyi bir organizasyon ve kurumlar arası koordinasyon kurularak dağıtılması konusu ayrı bir önem taşımaktadır. Belediye, yardımların daha etkili ve verimli gerçekleştirilebilmesi için, merkezi yönetimle ve gönüllü kuruluşlarla etkili bir işbirliği içine girmelidir. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin, gerek sivil toplum örgütleri ile ilişkileri, gerek kurumlar arası eşgüdüm ve gerekse kendi birimleri arasındaki koordinasyon hususlarındaki zaafları eleştiri konusu olmaktadır. Ancak bu sadece İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne has bir sorun değildir. Bugüne kadar yaşanmış afetlerin tüm safhalarında, merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve afetten etkilenen halk arasında etkin bir iletişim, işbirliği ve koordinasyonun sağlanamadığı bilinmektedir[317].

Afet yönetim sistemimizden kaynaklanan ve belediye yönetimlerini etkileyen bir diğer sorun da; sistemin; merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısı nedeniyle yerel yönetimlerin, geçici ve daimi iskan faaliyetlerine ilişkin kararlara katılımını engelliyor olmasıdır. Yerel imkan ve koşulları yeterince incelemeden merkezden alınan kararlar ise yerel yönetimlerde ve toplumda hoşnutsuzluklara yol açabilmektedir[318].

---

[315]"İstanbul'da Yerel Yönetimlerden Beklentilerimiz: Nasıl Bir Yerel Yönetim?", **a.g.e.**, s. 24.

[316] Türkiye'nin Afet Yönetimi 5. Yuvarlak Masa Toplantısı, (10 Eylül 2005).

[317]**Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu,** s. 122.

[318]**Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu,** s. 122.

SONUÇ VE ÖNERİLER

1) Kriz yönetimi olgusuna geleneksel yaklaşım, krizi; kriz öncesini de içeren bir süreç olarak kabul etmemekte ve dolayısıyla kriz yönetimini, kriz anında ve sonrasında yapılması gereken faaliyetleri içeren bir olgu olarak algılamaktadır. Ancak, kriz ve kriz yönetimi olgularına yaklaşımda ortaya çıkan yeni anlayışa göre kriz; kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrasını kapsayan bir süreçtir. Bu anlamda, kriz yönetimi olgusunun belki de en önemli aşaması, krizin önlenmesi veya kriz önlenemez nitelikte ise zarar azaltıcı önlemlerin alınması çalışmalarını içeren kriz öncesi aşamadır.

2) Türkiye'de kriz yönetimi çalışmalarının çok eskiye gitmediği bilinmektedir. Ancak kriz yönetimi olgusunu, afet yönetimini de içeren şemsiye bir kavram olarak düşündüğümüzde, bu çalışmaların çok da yeni olmadığı görülmektedir. Ancak bu noktada da, kamu yönetiminin "kriz yönetimi" anlayışının, kriz yönetimi olgusuna geleneksel yaklaşımla örtüştüğü ve bu bağlamda, zarar azaltma veya önleme çalışmalarını içeren kriz öncesi süreci hesaba katmadığı görülmektedir.

3) Fakat bu noktada, kriz öncesi dönemin önemini ıskalayan kamu yönetiminin, kriz anı ve sonrası süreçlerde başarılı olduğu düşünülmemelidir. Türkiye'de yaşanan deneyimler, söz konusu aşamalarda da, kamu yönetiminin başarısızlığını gözler önüne sermiştir.

4) Türk kamu yönetiminin krizler karşısında arz ettiği bir diğer nitelik ise, merkeziyetçi bir yapıya bürünmesidir. Doğal afetlerle ilgili hukuki düzenlemelerde yetkilerin neredeyse tamamen merkezde toplandığı ve yerel idarelerin hemen hemen hiç yetkilerinin olmadığı görülmektedir. Bu durum, kriz anlarının örgütler üzerinde yarattığı ortak bir davranış tipi olarak düşünülebilir. Ancak afetler söz konusu olduğunda, yerel idarelere daha fazla yetki verilmesi gerektiği, zira afetlerin yerel olaylar olduğu ve bu anlamda afetlere, yerel idarelerce daha etkin cevap verilebileceği gibi hususlar önemsenmelidir.

5) Afetlerle ilgili hukuki düzenlemelerde yerel yönetimlere fazla yer verilmemesi, onlara bu konuda sorumluluk yüklenmediği anlamına gelmemektedir. Zira belediyelerle ilgili hukuki düzenlemelerde belirtildiği gibi, afet öncesi önleme sürecinin

bir parçası olarak “imar denetimi” görevi başta olmak üzere, kriz öncesi, kriz anı ve kriz sonrasında yerel idarelerin oldukça önemli sorumlulukları olduğu görülmektedir.

6) 1999’ da Türkiye’de yaşanan iki büyük depremin neden olduğu büyük can kaybı ve ekonomik zararlar ve kamu yönetiminin bu süreçte gösterdiği başarısız performans, dikkatleri tekrar afet kaynaklı krizlerin yönetimi olgusuna çevirmiş, diğer yandan bilim adamlarının, İstanbul’da meydana gelebilecek bir depremin etkilerini söz konusu etmeleri, bu durumu daha da pekiştirmiştir.

7) Söz konusu afetlerin yaşanması, krizlere yönelik anlayışta belki de bir paradigma değişimine sebep olmuş, afet kaynaklı krizlerle baş edebilmek için, mutlaka kriz öncesi çalışmalara önem vermek gerektiği anlaşılmıştır.

8) Bu bağlamda, özellikle beklenen İstanbul Depremi başta olmak üzere, muhtemel afetlere karşı hazırlık yapan kuruluşlardan biri de İstanbul Büyükşehir Belediyesi’dir. Belediye bünyesinde bir Afet Koordinasyon Merkezi kurulmuş, İtfaiye teşkilatının mevcut durumunda iyileştirme çalışmaları başlamış, imar denetimi hususunda çalışmaların kalitesi artmış ve kentsel dönüşüm projeleri hızlanmıştır.

9) Bu çerçevede, afet kaynaklı krizlerin yönetimiyle ilgili olumlu bazı adımların atıldığını söylemek olanaklıdır. Ancak bu çalışmalarla ilgili yapılan değerlendirmelerde, özellikle AKOM’ un ve İtfaiye teşkilatının yaptığı çalışmaların iyi niyetli, fakat eksik ve çağdaş kriz yönetimi standartlarına uydurulması gereken çalışmalar olduğu belirtmekte ve esas olarak imar denetimi ve mevcut yapı stokunun durumu gibi hususlara dikkat çekilmektedir.

10) İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin, afet kaynaklı krizlere yönelik faaliyetlerinde dikkat çeken bir husus, bu faaliyetlerin standartlarının yükseltilebilmesi için, başta itfaiye teşkilatı olmak üzere, önemli bir kaynağa ihtiyaç duyulduğudur. Dolayısıyla, kriz öncesi maliyetin, kriz sonrasındakinden düşük olacağı hesaba katılarak, kaynak tahsisi yoluna gidilmelidir.

11) Diğer yandan, afet kaynaklı krizlere yönelik olarak yapılan planlarda da gerek birim içerisinde ve gerekse birimler arasında belli bir iletişim kopukluğu olduğu

gözlenmektedir. Bu bağlamda, plana göre, afet durumunda görevlendirilecek personelin görevi, yeri ve zamanı ayrıntılı olarak belirtilmeli, birimler arasında koordinasyon eksikliği giderilmelidir.

12) İstanbul'daki yapı stokunun önemli bir bölümünün ruhsatsız ve bu bağlamda depremlere karşı dayanıksız olması, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin işini büyük ölçüde zorlaştıran bir faktördür. Zira söz konusu yapıların güçlendirilmesi, güçlendirilemeyecek olanların ise yıkılarak yenilerinin yapılması, çok büyük kaynak gerektiren, maliyeti yüksek faaliyetlerdir. Dolayısıyla, İstanbul'un tamamına yönelik böyle bir faaliyet, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kendi imkanlarıyla altından kalkamayacağı bir nitelik arz etmektedir. Bu bağlamda Büyükşehir Belediyesi, etkin bir imar denetimi programıyla, bundan sonra yapılacak yapıları denetlemeli, halihazırdaki yapı stokunun istenen seviyeye getirilmesi, getirilememesi durumunda yıkılarak yenilerinin yapılması için ise ulusal çapta stratejiler geliştirilmelidir.

13) Diğer yandan dikkat çeken bir husus da, afet yönetim sistemimizdeki çok başlılıktır. Bu çok başlı yapının, afet yönetimi pratiği önünde engel teşkil etmemesinin en iyi yolu kurumlar arası eşgüdümün iyi sağlanabilmesidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi de kurumlar arası koordinasyon konusuna özel bir önem vermeli, Afet Koordinasyon Merkezi bu doğrultudaki çalışmalara öncülük etmelidir. Ancak bu koordinasyon sadece kurumlar arası bir diyalog olarak kalmamalı, özellikle afet sonrası çalışmalarda son derece büyük faydaları olabilecek sivil toplum örgütleri de bu diyaloğa ortak edilmelidirler.

14) İmar planları yaptırılırken afet olgusunun göz önünde bulundurulması ve planlamanın her aşamasında hesaba katılması, afet kaynaklı krizlerin yönetiminde son derece etkili bir yoldur. Zira böyle bir önleme çalışması, afet yönetim sürecinin diğer aşamalarında yapılması gereken işleri de hafifletecek ve daha başarılı bir sonuç elde edilmesini sağlayacaktır. Bu bağlamda, afet riski olan bölgelerde yerleşime izin verilmemesi, bina ve yol düzenlerinin afet gerçeği göz önünde tutularak gerçekleştirilmesi, acil müdahale için son derece önemli olan boş alanlar yaratılması gibi hususlar, afet kaynaklı krizlerin yönetiminde başarı sağlamanın önemli bileşenlerindendir.

15) Öte yandan, sadece kurumların değil aynı zamanda bireylerin de afete karşı hazırlıklı ve bilinçli olmaları önemli bir husustur. Bu noktada, başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmak üzere ilgili kurumlar, hem toplumu bilinçlendirici çalışmalar içinde olmalılar hem de yaptıkları tatbikatlara çeşitli toplum kesimlerinin katılımını da sağlayarak afetlere karşı hazırlıklı toplum oluşturma çalışmalarının içinde yer almalıdırlar.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKDAĞ, S. Emre, **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**, Birinci Baskı, Ankara, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayını, 2002.

AKTAN, Coşkun Can, "Değişim Trendleri ve Değişim Dinamikleri", **Modernite'den Postmodernite'ye Değişim**, (ed.) Coşkun Can Aktan, Birinci Baskı, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003.

AUGUSTINE, Norman R., **Kriz Yönetimi "Önlemeye Çalıştığınız Krizi Yönetmek", -Harvard Business Review Dergisi'nden Seçmeler-**, Çev. Salim Atay, İstanbul, BZD Yayıncılık, 2000.

BARKA, Aykut ve Ali Er, **İstanbul; Depremini Bekleyen Şehir**, Birinci Baskı, İstanbul, Om Yayınevi Yayınları, 2002.

BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun ve Seriye Sezen (ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Birinci Basım, Ankara, TODAİE Yayınları, 1998.

CAN, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Üçüncü Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1994.

CIGLER, Beverly A., "Current Policy Issues in Mitigation", **Managing Disasters - Strategies and Policy Perspectives-**, (ed.) Louise K. Comfort, Durham and London, Duke University Press, 1988.

COMFORT, Louise K., "Designing Policy for Action: The Emergency Management System", **Managing Disasters -Strategies and Policy Perspectives-**, (ed.) Louise K. Comfort, Durham and London, Duke University Press, 1988.

Community Emergency Preparedness: A Manual for Managers and Policy-Makers, Geneva, WHO, 1999.

CURSON, Peter, "Disasters and Societies", **Population and Disasters**, (ed.) John I. Clarke ve diğerleri, Durham, The Institute of British Geographers Special Publication Series, Concept Publishing Company, 1989.

DEMİR, Ömer ve Mustafa Acar, **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, İkinci Baskı, İstanbul, Ağaç Yayıncılık, 1993.

DOMBROWSKY, Wolf R., "Again and Again: Is a Disaster What We Call a Disaster?", **What is a Disaster**, (ed.) E. L. Quarantelli, Routledge, New York, 1998.

EFİL, İsmail, **İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon**, Dördüncü Baskı, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayını, 1996.

EMREALP, Sadun, **Belediyelerde Kriz Yönetimi**, Birinci Basım, İstanbul, Kent Basımevi, 1993.

ERGÜNAY, Oktay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, 2002.

GENÇ, Nurullah ve Osman Demirdöğen, **Yönetim El Kitabı**, İstanbul, Birey Yayıncılık, 2000.

GIGLIOTTI, Richard and Ronald Jason, **Emergency Planning for Maximum Protection**, USA, Butterworth - Heinemann, 1991.

GİRİTLİ, İsmet, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş Dokuzuncu Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 1993.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku** (Cilt I), Birinci Basım, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş Onyedinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2003.

GÜLKAN, P., M. Balamir ve A. Yakut, **Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayını, 2003.

GÜNDOĞDU, Oğuz, "Türkiye'de Yıkıcı Depremlere Karşı Alınması Gereken Önlemler ve İstanbul Örneği", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996.

GÜVEL, Enver Alper, **Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi**, İstanbul, İMKB Yayınları, 2001.

HAŞİT, Gürkan, **İşletmelerde Kriz Yönetimi ve Türkiye'nin Büyük Sanayi İşletmeleri Üzerinde Yapılan Araştırma Çalışması**, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2000.

HOLLOWAY, J. A. McK., **Yerel Yönetim ve Kriz Yönetimi,** IULA Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, Çev. Ömer Gün Bulut, İstanbul, Kent Basımevi, 1992.

KADIBEŞEGİL, Salim, **Kriz "Geliyorum" Der**, Birinci Baskı, İstanbul, Kapital Medya A.Ş., 2002.

KAYA, Yalçın, **17 Ağustos'un Ardından Deprem, Devlet ve Toplum**, Birinci Basım, İstanbul, Otopsi Yayınevi Yayınları, 2000.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, Sekizinci Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2004.

-------, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş Dördüncü Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi Yayınları, 2000.

KEYMAN, E. Fuat, **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, Birinci Baskı, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1999.

MENGİ, Ayşegül ve Ruşen Keleş, **İmar Hukukuna Giriş**, Birinci Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2003.

MITROFF, Ian I., "Effective Crisis Management", **The Academy of Management Executive**, Volume: 1, No: 3, 1987.

MITROFF, Ian I. and Christine M. Pearson, **Crisis Management: A Diagnostic Guide for Improving Your Organization's Crisis Preparedness**, First Edition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.

MIZUTANI, Takeshi and Takamasa Nakano, "The Impact of Natural Disasters on the Population of Japan", **Population and Disasters**, (ed.) John I. Clarke ve diğerleri, Durham, The Institute of British Geographers Special Publication Series, Concept Publishing Company, 1989.

ORTAYLI, İlber, **Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim**, Birinci Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2000.

PÜSKÜLLÜOĞLU, Ali, **Türkçe Sözlük**, Dördüncü Baskı, İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002.

REID, Janine L., **Crisis Management-Planning and Media Relations for the Design and Construction Industry,** Canada, John Wiley & Sons, Inc., 2000.

SAKA, Füsun, **Depremi Beklerken…İstanbul Depreme Hazır mı?**, Birinci Basım, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 2003.

SIKICH, Geary W., **Emergency Management Planning Handbook**, USA, McGraw - Hill, Inc., 1996.

SÖZEN, Seval (yay. haz.), **Zarar Azaltma İlkeleri El Kitabı**, Çev. Nilgün Oktay, Yurdanur Sezginer-Ünal, Seval Sözen, İstanbul, İTÜ Press, 2001.

ŞAHİN, Cemalettin ve Şengün Sipahioğlu, **Doğal Afetler ve Türkiye**, İkinci Baskı, Ankara, Gündüz Eğitim ve Yayıncılık, 2003.

ŞAHİN, Yusuf, "Kriz Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (ed.) Asım Balcı ve diğerleri, Birinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003.

ŞENGÜN, Ahmet Bumin, "Depremlerde Kurtarma Faaliyetleri", **Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları Bildiriler Kitabı**, (ed.) T. Tankut, Ankara, TÜBİTAK Yayınları, 1996.

ŞİMŞEK, M. Şerif, **Yönetim ve Organizasyon**, İkinci Baskı, Konya, Mikro Dizgi, 1996.

TC, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, **İmar-Afet-Kıyı Seminerleri Bildiriler Kitabı,** 2002.

TEZER, Azime (Yay. Haz.), **Acil Durum Yönetim İlkeleri**, Çev. AYM Eğitmenleri, İstanbul, İTÜ Press, 2001.

TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş Altıncı Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999.

TUTAR, Hasan, **Kriz ve Stres Ortamında Yönetim**, İstanbul, Hayat Yayıncılık, 2000.

TÜRKOĞLU, Handan, Azime Tezer ve Reyhan Yiğiter, "Risk Analizi ve Acil Durum Planlaması", **Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği**, Birinci Baskı, İstanbul, TMMOB Yayını, 2003.

-------, "Şehir Planlamada Afetlere Yönelik Zarar Azaltma Stratejileri", **Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği**, Birinci Baskı, İstanbul, TMMOB Yayını, 2003.

TÜRKÖNE, Mümtaz'er (ed.), **Siyaset**, Birinci Baskı, Ankara, Lotus Yayınevi, 2003.

TÜZ, Melek Vergiliel, **Kriz ve İşletme Yönetimi**, Birinci Baskı, Bursa, Alfa Yayınevi, 2001.

ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Birinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2001.

YILMAZ, Abdullah, **Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi**, Birinci Baskı, Ankara, Pegem A Yayıncılık, 2003.

YÜKSEL, Fatih, **Çağdaş Kent Yönetimi ve Yönetici Vizyonu**, Birinci Baskı, Ankara, Detay Yayıncılık, 2004.

SÜRELİ YAYINLAR

"26 Bin 71 Bina Yıkılacak", **Yeni Aktüel**, Sayı: 11, 27 Eylül - 3 Ekim 2005.

AKBARI, M. E., A. A. Farshad and M. Asadi-Lari, "The Devastation of Bam: An Overview of Health Issues 1 Month After the Earthquake", **Public Health**, Volume: 118, Issue: 6, September - 2004.

AKINCI, Ferah, "The Aftermath of Disaster in Urban Areas: An Evaluation of the 1999 Earthquake in Turkey", **Cities**, Volume: 21, No: 6, 2004.

AKTÜRE, Teoman, "Osmanlı Döneminde Yapı Denetimi", **Ada-Kentliyim**, Yıl: 2, Sayı: 5, Mart-Mayıs - 1996.

AYKAÇ, Burhan, "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, Güz - 2001.

BALTA, Evren ve Murat Paker, "Afet: Doğal mı, Toplumsal mı?", **Birikim**, Sayı: 125 - 126, Eylül-Ekim - 1999.

BILLINGS, R. S., T. W. Milburn and M. L. Schallman, "A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis", **Administrative Science Quarterly**, Volume: 25, June - 1980.

CANPOLAT, Hasan, "Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, Mart - 1996.

CEZAYİRLİ, Gülfer, "Afet Etkilerinin Önlenmesinde Şehir Plancılarının Rolü", **Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi**, Yıl: 8, Sayı: 23, Eylül - 1994.

ÇAĞATAY, İsmail H., "Experimental Evaluation of Buildings Damaged in Recent Earthquakes in Turkey", **Engineering Failure Analysis**, Volume: 12, Issue: 3, June - 2005.

ÇAKMAK, Necip, "Afet Yönetimiyle İlgili Bilgi Notu", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran - 2001.

ÇAMKIRAN, Mustafa Kemal, "Yangınla Mücadelede (Ve Kurtarmada) Alternatif Yaklaşım", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 40, Sayı: 151, Ocak-Şubat-Mart - 1998.

DUMAN, Tamer Y. ve diğerleri, "Landslide Inventory of North Western Anatolia, Turkey", **Engineering Geology**, Volume: 77, Issue: 1 - 2, February - 2005.

DURMUŞ, Yalçın, "Doğal Afetlerin Türleri, Etkileri ve Korunma Yolları", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 37, Sayı: 142, Ekim-Kasım-Aralık - 1995.

Düşünen Siyaset, Kriz (Özel Sayı), Yıl: 1, Sayı: 1, Şubat - 1999.

ERDEM, Ali Rıza, "17 Ağustos 1999 Marmara Depremi'nin Belediyelerin Yönetsel Sorumlulukları Açısından Düşündürdükleri", **Belediye Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 3, Eylül - 1999.

GERAY, Cevat, "Türkiye'de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, Eylül - 1977.

-------, "Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 4, Aralık - 1977.

GÜNEY, Semra Arıkan, "Kriz Yönetiminde Halkla İlişkilerin Başarı Şartları", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, Haziran - 2001.

GÜREL, Nalan ve Mert Uzunlar, "Türkiye'de Doğal Afetlerin Ekonomik Etkilerini Azaltmaya Yönelik Hukuksal Çabalar", **Öneri -Marmara Üniversitesi SBE Dergisi-**, Cilt: 6, Sayı: 22, Haziran - 2004.

GÜRER, İbrahim, "Türkiye'de Yerleşim Yerlerine Yönelik Kar ve Çığ Problemleri", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Yıl: 47, Sayı: 420-421-422, 2002.

GÜRER, İbrahim ve Ömer Murat Yavaş, "Anadolu'da Çığ Sorunu", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 36, Sayı: 135, Ocak-Şubat-Mart - 1994.

HALPERN, Judith Stoner, "It Rocked the World", **Disaster Management & Response**, Volume: 3, Issue: 2, April-June - 2005.

HATEMİ, Hüseyin, "Krizin Kritiği", **Düşünen Siyaset -Kriz Özel Sayısı-**, Yıl: 1, Sayı: 1, Şubat - 1999.

INOUE, Kazuo, "Massive Tsunami in Indian Ocean Coasts", **Disaster Management & Response**, Volume: 3, Issue: 2, April-June - 2005.

IŞIK, O. ve M. Pınarcıoğlu, "Sultanbeyli Notları", **Birikim**, Sayı: 123, Temmuz - 1997.

"İstanbul'da Yerel Yönetimlerden Beklentilerimiz: Nasıl Bir Yerel Yönetim?", **Mühendislikte, Mimarlıkta ve Planlamada Ölçü** -Özel Sayı-, TMMOB İstanbul İl Koordinasyon Kurulu Yayınları, Mart - 2004.

KASAPOĞLU, Aytül and Mehmet Ecevit, "Comparative Behavioral Response to Future Earthquakes: The Cases of Turkey and USA", **Social Behaviour & Personality**, Volume: 32, Issue: 4, 2004.

LAU, Joseph T. F. ve diğerleri, "Impact of SARS on Health - Seeking Behaviors in General Population in Hong Kong", **Preventive Medicine**, Volume: 41, Issue: 2, August - 2005.

LEISTIKOW, Bruce N., Daniel C. Martin and Christina E. Milano, "Fire Injuries, Disasters and Costs From Cigarettes and Cigarette Lights: A Global Overview", **Preventive Medicine**, Volume: 31, Issue: 2, August - 2000.

MANION, M. and W. M. Evan, "Technological Catastrophes: Their Causes and Prevention", **Technology in Society**, Volume: 24, Issue: 3, August - 2002.

ONUŞLUEL, Gülay ve Nilgün B. Harmancıoğlu, "Su Kaynaklı Doğal Afet: Taşkın", **Türkiye Mühendislik Haberleri**, Yıl: 47, Sayı: 420-421-422, 2002.

ÖZTÜRK, Nurettin, "Türkiye'de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 4, Ekim - 2003.

PREBLE, John F., "Integrating the Crisis Management Perspective Into the Strategic Management Process", **Journal of Management Studies**, Volume: 34, Issue: 5, September - 1997.

ROSENTHAL, Uriel, "September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management", **Administration & Society**, Volume: 35, No: 2, May - 2003.

SHALUF, Ibrahim M., Fakhru'l-Razi Ahmadun and Abdul Rashid Shariff, "Technological Disaster Factors", **Journal of Loss Prevention in the Process Industries**, Volume: 16, Issue: 6, November - 2003.

TEMİZ, Sebahattin, "Afet - Afet Türleri ve Afette Karşılaşılan Sorunlar", **Sivil Savunma Dergisi**, Yıl: 40, Sayı: 151, Ocak-Şubat-Mart - 1998.

WEISÆTH Lars, Øistein Knudsen and Arnfinn Tønnessen, "Technological Disasters, Crisis Management and Leadership Stress", **Journal of Hazardous Materials**, Volume: 93, Issue: 1, July - 2002.

YAVAŞ, Hikmet, "Doğal Afetler ve Kriz Yönetimi", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 6, Sayı: 2, Şubat - 2001.

YILMAZ, Abdullah, "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 434, Mart - 2002.

-------, "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, sayı: 435, Haziran - 2002.

-------, "Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 442, Mart - 2004.

RAPORLAR VE TEBLİĞLER

BIBBEE, Alexandra ve diğerleri, **Economic Effects of the 1999 Turkish Earthquakes: An Interim Report**, OECD, Economics Department Working Papers, No: 247, 2000.

ÇUBUK, Mehmet, "İstanbul Üzerine Bütünleşmiş Düşünceler ve Bir Kentsel Gelişme Senaryosu", **1 Temmuz - 17 Ağustos 1995 "Architectural Heritage Today İstanbul" Toplantısı, 1. Çalışma Atölyesi'ne Sunulan Bildiri**, 1995.

DPT Müsteşarlığı, Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu, Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu, Ankara, Ocak - 2000.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2000 Yılı Faaliyet Raporu**, 2000.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2001 Yılı Faaliyet Raporu**, 2001.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2002 Yılı Faaliyet Raporu**, 2002.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **İtfaiye ve AKOM 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Planlama ve İmar Daire Başkanlığı 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, 2003.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Planlama ve İmar Dairesi, Zemin ve Deprem İnceleme Müdürlüğü, **İstanbul İçin Deprem Master Planı**, Boğaziçi Üniversitesi-İTÜ-ODTÜ-YTÜ, 2003.

KREIMER, Alcira, **Lessons Learned from Emergency Lending**, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper, No. 1990 - 15, Policy and Research Division, November - 1990.

TC, Sayıştay Başkanlığı, **"İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?", Performans Değerlendirme Raporu**, 2002.

Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, JICA (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı), Ankara, Temmuz - 2004.

İNTERNET KAYNAKLARI

"4. İzmir İktisat Kongresi "Afet Yönetimi Çalışma Grubu" Özet Raporu, **http://www.kizilay.org.tr/images/pdf/IktisatKongresiAfetRaporuOzet.pdf**, 2004, (13 Haziran 2005).

"50 Bin Bina Ağır Hasar Görecek", **http://www.arkitera.com/v1/haberler/2004/02/05/50bin.htm**, (29 Ekim 2005).

3194 Sayılı İmar Kanunu, **http://www.ankara-bel.gov.tr/mahalli/47.htm**, (11 Temmuz 2005).

Afet Koordinasyon Merkezi'nin Görevleri, **http://www.ibb.gov.tr/tr,** (3 Temmuz 2005).

Afet Koordinasyon Merkezi'nin Kuruluşu, **http://www.ibb.gov.tr/tr**, (3 Temmuz 2005).

Afet Koordinasyon Merkezi'nin Organizasyon Şeması, **http://www.ibb.gov.tr/tr**, (3 Temmuz 2005).

Afet Koordinasyon Merkezi'nin Yürüttüğü Çalışmalar, **http://www.ibb.gov.tr/IBB**, (21 Haziran 2005).

"Binalar Depreme Hazır Değil", **http://www.maksimum.com/haberler/h/binalar_depreme_hazir_degil.php**, (14 Nisan 2005).

DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, -Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim-, Ekim-2003, **http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf**, (7 Mayıs 2005).

DPT, "Depremin Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Muhtemel Finans İhtiyacı - Kısa-Orta ve Uzun Vadede Alınabilecek Tedbirler", Yönetici Özeti, Temmuz 2000, **http://ekutup.dpt.gov.tr/deprem/**, (3 Haziran 2005).

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2004, **http://www.ifrc.org/publicat/wdr2004/chapter8.asp**, (23 Mayıs 2005).

"İstanbul Olası Depreme Hazır mı?", NTV'ye Sorun Programı -İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Mimar Kadir Topbaş İle Söyleşi-, **http://www.ntvmsnbc.com/news/337643.asp**, (17 Ağustos 2005).

Jeofizik ve Zemin Etüdü, **http://aratmuhendislik.sitemynet.com/jeofizik.html**, (16 Haziran 2005).

KÖMÜŞÇÜ, Ali Ümran ve Abdullah Ceylan, "Yağış Şiddeti ve Tekerrür Periyotlarına Göre Türkiye'de Sel ve Taşkın Oluşumuna Eğilimli Alanların Belirlenmesi",**www.meteor.gov.tr/2005/arastirma/dogalafetler/sidyagis.pdf**, (7 Haziran 2005).

"Meclisten İstanbul İçin Deprem Raporu: 100 Bin Bina Yıkılmalı", **www.belgenet.com**, (1 Haziran 2005).

"Megakente Ağır Bilanço", **http://www.sabah.com.tr/2005/01/14/gnd110.html**, (10 Ekim 2005).

"Megakentin 21. Yüzyıl İmar Planları Hazır", **http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/HizmetAlanlari/Imar/Planlama/**, (17 Haziran 2005).

"Seferberlik Şart", **http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~266@tarih~2002-05-06-m@nvid~123996,00.asp,** (22 Haziran 2005).

TATAR, Orhan ve diğerleri, "Aktif Fay Zonları ve Heyelanlar:17 Mart 2005 Kuzulu (Koyulhisar)Heyelanı",**http://public.cumhuriyet.edu.tr/~orhantatar/pop3.pdf**, (3Haziran 2005).

Türkiye'nin Afet Yönetimi 5. Yuvarlak Masa Toplantısı, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Afet Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, 28 Mart 2003, **www.dmc.metu.edu.tr**, (10 Eylül 2005).

UYSAL, Selçuk, "Binalar Bir Sigara Parasına Yıkılıyor", Aksiyon, Sayı: 541, 2005, **www.aksiyon.com.tr**, (18 Nisan 2005).

TEZLER

AKDAĞ, S. Emre, "Afet Yönetimi" (Marmara ve Düzce Depremleri Işığında), **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2001.

KOÇAK, İnan, "Afet Yönetimi ve Türkiye'nin Afet Organizasyon Yapısının Mevcut Durum Analizi", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2003.

ÖZTEKİN, Güzide, "Türkiye'de Afet Yönetimi", **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, TODAİE, 2001.

ŞAHİN, Yusuf, "Doğal Afet Düzenlemeleri ve Yerel Özerklik", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2002.

YILMAZ, Abdullah, "Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi ve Karşılaşılan Sorunlar" -1999 Marmara Depremi Örneği-, **Yayımlanmış Doktora Tezi**, Cumhuriyet Üniversitesi SBE, 2001.

HUKUKİ DÜZENLEMELER

1580 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 14.04.1930, Sayı: 1471.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, **Resmi Gazete**, 23.07.2004, Sayı: 25531.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, 13.07.2005, Sayı: 25874.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, 09.01.1997, Sayı: 22872.

DİZİN

A

Afet · 2, 3, 8, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 68, 70, 71, 73, 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 97, 99, 101, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115

AKOM · 81, 82, 83, 87, 91, 93, 94, 95, 96, 105, 113, 114

B

Belediye Kanunu · 49, 54, 55, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 116

C

CBS · 41

D

Deprem · 12, 18, 25, 26, 27, 38, 43, 45, 52, 56, 61, 76, 78, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 90, 91, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 108, 114, 115

E

Ergünay · 18, 37, 38, 39, 42, 43, 45

H

Hassa Mimarları · 47, 48

Heyelan · 29

İ

İETT · 82, 89, 90

İmar · 50, 52, 54, 65, 73, 74, 79, 81, 84, 85, 96, 97, 98, 99, 109, 110, 114, 115

J

Japonya · 26, 36, 86

K

Kırılganlık · 76

Kriz · 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 25, 52, 55, 56, 57, 58, 62, 78, 81, 83, 88, 93, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 116

M

Marmara Depremi · 3, 8, 27, 28, 29, 56, 91, 97, 115

S

Sayıştay · 49, 77, 80, 81, 99, 100, 101, 107, 114

Sel · 31, 115

T

Tsunami · 22, 112

Türkiye · 7, 8, 10, 18, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 38, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 76, 83, 85, 104, 105, 108, 109, 111, 112, 113, 115

Y

Yapı · 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 57, 58, 61, 62, 83, 86, 89, 99, 107, 111, 113

Z

Zeytinburnu · 78, 80, 86, 94, 103