



*Araştırma/İnceleme/Çeviri  
Dizisi*

# **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**

*Araştırma*

*S. Emre Akdağ  
Denetçi  
Performans Denetim Grubu*

**Mart 2002**

# **Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi**

*Araştırma*

*S. Emre Akdağ  
Denetçi  
Performans Denetim Grubu*

**Mart 2002**

**Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 20**  
*Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi*

**Araştırma**  
*S.Emre Akdağ*

**Dizgi ve Mizanpaj**  
*S. Emre Akdağ & Gürkan Alpsoy*

**Baskı ve Cilt**  
*Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü*

**Birinci Basım**  
*Mart 2002*

**TC SAYIŞTAY BAŞKANLIğI**  
**BALGAT ANKARA**  
**Tlf: 295 30 00**  
**Fx: 295 40 80**  
**[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)**  
**e-mail: [sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)**  
**e-mail (yazarın): [emreakdag@hotmail.com](mailto:emreakdag@hotmail.com)**

## SUNUŐ

Ülkemizde yaşanan Marmara ve Düzce depremleri afet yönetim sistemimizin eksikliklerini göstermesi bakımından da üzerinde titizlikle durulmaya değer sonuçlar üretmiştir. Bu üzücü olaylarla birlikte risk yönetimi kavramı ülkemiz gündemine girmiş ve risklerin önlenmesi veya en aza indirilmesi gibi risk yönetim unsurları eskiye oranla daha fazla tartışılan konular haline gelmiştir.

Elinizdeki kitapta değerli meslektaşım Emre AKDAĞ TODAİE lisansüstü uzmanlık programında ve denetimde kazandığı birikimleri camiamızla ve kamuoyuyla paylaşmaktadır. Kendisini, afet yönetiminin özellikle mali boyutu ve denetimi üzerine odaklanan bu çalışması nedeniyle kutluyorum.

Bu vesileyle, kitabın hem mensuplarımız arasında hem de diğer ilgilenenler nezdinde hakettiğı ilgiyi göreceğine inanıyor, dizgi ve baskıda emeğı geçen mensuplarımıza teşekkür ediyorum.

Necip Pekçevik  
Başkan V.

# GİRİŞ

Ülkemiz, jeolojik ve topografik yapısı ve iklim özellikleriyle doğal afetlerin çok sık yaşandığı bir ülkedir. Geçmiş afetler göz önüne alındığında, gelecekte de büyük afetlere maruz kalabileceğimiz bilinmelidir. Yaşanan her afet, can ve mal kaybının yanında ekonomik olarak büyük hasarlara da neden olabilmektedir. Doğal afetlerden kaynaklanan ekonomik kayıp, her yıl yaklaşık GSMH'nın yüzde 3'üne tekabül etmektedir.<sup>1</sup>

Ülkemizin geçmişte yaşadığı afet olayları incelendiğinde bunun yüzde 61'ini depremlerin, yüzde 15'ini heyelanların, yüzde 14'ünü sellerin, yüzde 5'ini kaya düşmelerinin, yüzde 4'ünü yangınların ve yüzde 1'ini ise diğer afetlerin (çığ, fırtına, yağmur gibi) oluşturduğu bilinmektedir (EK-1).<sup>2</sup> Tüm doğal afetler içindeki can ve mal kaybı olarak yüzde 90 gibi bir oranla depremler başı çekmektedir. Halen yürürlükte olan deprem bölgesi haritası (EK-2) esas alındığında ülkemiz topraklarının yüzde 96'sı deprem kuşağı içinde bulunmakta, nüfusunda yüzde 98'i bu bölgelerde yaşamaktadır.<sup>3</sup> Topraklarımızın yüzde 44'ü ise birinci derece deprem bölgesidir. Sanayimizin yüzde 75'i, nüfusumuzun ise yüzde 55'i birinci derece deprem bölgesinde bulunmaktadır.<sup>4</sup> Türkiye son 60 yıl içinde depremlerin neden olduğu can kayıpları açısından Çin, İran, Rusya ve Peru'dan sonra beşinci sırayı almaktadır.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999' da yaşanan, bu çalışmada "Marmara ve Düzce depremleri" olarak ele alınmış olan depremler sonrası yaşanan gelişmeler, ülkemizde etkili bir afet yönetim sisteminin hala kurulamadığını göstermiştir. Bu konudaki eksiklikler, afete hazırlıksız yakalanma sonucunu doğurmuş ve bu durum can ve mal kaybının artmasına neden olmuştur. 17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinde resmî kayıtlara göre 18.243 yurttaşımız yaşamını yitirmiş, 48.901 yurttaşımız da yaralanmıştır. Bunun yanında toplam 112.861 konut ve işyeri yıkılmış, 265.018 konut ve işyeri ise çeşitli derecede hasar görmüştür.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Afet İşleri Genel Müdürlüğü Brifingi, Ankara, Haziran 1999

<sup>2</sup> "Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı", 20 Mart 1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete

<sup>3</sup> Bülent Özmen, "İzmit Depremi", AİGM Deprem Araştırma Dairesi, Ankara, Ağustos 1999

<sup>4</sup> Afet İşleri genel Müdürlüğü Brifingi, Ankara, Haziran 1999 ve Başbakanlık Doğal Afetler Genel Raporu, Ankara, Mayıs-1997

<sup>5</sup> "Depremler 1999", Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, Ankara, Ağustos 2000, s.10

Ülkemiz jeolojik ve coğrafi yapısı itibari ile tarihsel açıdan afetlerle hep iç içe olmuş bir ülkedir. Başta depremler olmak üzere sel, çığ, yangın gibi tabii afetlere sık sık maruz kalmıştır ve kalmaya da devam edecektir. Yaşanan afetlerin yarattığı can ve mal kaybı yanında ekonomik kayıpların minimize edilmesi ancak etkili bir afet yönetim sisteminin varlığıyla gerçekleşebilir. Konu bu açıdan ülkemiz için hayati öneme haiz bir konu olmasına rağmen, bu konuda akademik çalışma yok denecek kadar azdır.

Bu çalışmanın temel amacı; Marmara ve Düzce depreminden çıkarılan dersler ışığında mevcut afet yönetim sistemimizin eksikliklerini sergileyerek, gelecekte oluşturulması ümit edilen modern afet yönetim anlayışına katkı sağlayacak öneriler geliştirmek ve bu konuda yapılacak çalışmalara katkı sağlamaktır.

Çalışmada cevabı aranacak temel sorular şunlardır: Marmara ve Düzce Depremi afet yönetim sistemimizin hangi eksiklerini gösterdi? Ne gibi dersler alındı? Alınan dersler ışığında modern afet yönetimi oluşturmaya yönelik gerekli adımlar atılabildi mi?

Bu çalışma, araştıracının içinde yer aldığı, “Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Faaliyetlerinin Performansının Değerlendirilmesi” konulu Sayıştay Raporu çalışmasının kazanımları ışığında hazırlanmıştır. Bu rapor çalışması gereği deprem bölgesindeki Yalova, Adapazarı ve Kocaeli illerinde ve Gölcük ilçesinde yerinde çalışmalar yapılmış; başta Afet Bölgesi Koordinatör Vali ve vali yardımcıları ile depremi yaşayan il vali ve vali yardımcıları olmak üzere, Marmara Depremi sonrasında oluşturulan “Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü” yetkilileri; afette görev alan üst düzey bürokrat ve alt düzey teknokratlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla görüşmeler yapılmıştır. Merkezde ise afet yönetiminde görev alan temel kurumlarda (Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ilgili diğer genel müdürlükleri, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, TÜBİTAK ve Ulusal Deprem Konseyi gibi) inceleme ve görüşmeler yapılmıştır.

Bu çalışmada öncelikle, olması gereken afet yönetim modeli ile diğer ülke afet yönetim sistemleri ele alındıktan sonra ülkemizin mevcut afet yönetim yapısı irdelenmeye çalışılmıştır. Bu açıdan afet yönetim mevzuatı, planlama esasları, afet organizasyonu, malî yapısı gibi temel konular ele alınmıştır. Ayrıca Marmara Depremi sonrasında afet yönetim sistemimizde çok önemli yapısal

değişikliklere neden olan, Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşması ve bu anlaşmanın doğurduğu sonuç ve sorunlara da yer verilmiştir.

Bu çalışmanın en büyük sınırlılığı; çalışmanın hazırlandığı günlerde konunun hala gündemde oluşu ve yapısal mevzuat düzenlemelerinin devam edışıdır. Bu sınırlılığa rağmen çalışmanın kaleme alındığı tarihe kadar çıkarılan ve yaşanan son afetler ışığında afet yönetim anlayışımıza önemli değişiklikler getiren kurumsal ve yasal düzenlemeler ayrıntısı ile incelenmiştir.

Afet yönetiminde bir çok kurum ve kuruluş görev almasına rağmen bu çalışmanın sınırları açısından yalnızca bu konuda asli işleve sahip kamu kurum ve kuruluşlarına yer verilmiştir. Diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları kapsam içine alınmamıştır. Çalışma, depremle sınırlı bir çalışma olmayıp diğer afet türlerini de kapsayıcı bir çalışmadır. Deprem ağırlıklı olmasının nedeni ise ülkemiz açısından yaşanan en yoğun afet türünün deprem oluşu ve çalışmanın Marmara ve Düzce depremleri ışığında ele alınmasıdır. Zira yaşanan bu depremler afet yönetimimizin temel eksikliklerini göstermesi açısından son derece öğretici olmuştur. Ayrıca bu depremlerin ardından yapılan düzenlemeler ise afet yönetim sistemimizde önemli dönüşümlere neden olmuştur.



# BİRİNCİ BÖLÜM

## AFET YÖNETİM MODELLERİ

Bu bölümde afet yönetim kavramı, kriz yönetimi ile ilişkisi, modern afet yönetiminin unsurları konuları ele alınmış olup, diğer ülke afet yönetim sistemlerinden örneklere yer verilmiştir. Böylece ilerki bölümlerde ayrıntısı ile ele alınacak afet yönetim yapımız daha kolay analiz edilebilecektir. Olması gerekenin sergilenmesi bu açıdan son derece önemlidir.

### I. TANIMLAR

Afet yönetimi tanımına geçmeden önce, “afet” kavramını açıklamak yerinde olacaktır. En genel tanımla afet; insanlar ve ülkeler için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan kökenli olaylardır.<sup>6</sup>

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, afet bir olayın kendisinden öte doğurduğu sonuçla ilgili bir kavramdır. Afet nedenlerinden sayılabilecek bir doğa olayı, yukarıdaki tanımda sayılan etkileri her zaman meydana getirmeyebilir. Örneğin ülkemizde neredeyse her gün olan küçük çaplı depremler bu tip etkiler doğurmadığından bir afet durumundan söz edilemez. Ancak yukarıda verilen tanımdaki etkileri doğuracak bir deprem sonrası bir afet olayının varlığından söz edilebilir. Afet olayının doğmasına birçok etken yol açabilir. Bu etkenlerin başlıcaları deprem, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, yangın, çığ, kuraklık, don ve dolu gibi doğa olaylarıdır. Günümüz dünyasının geldiği noktada, bu tip doğal afet nedenleri dışında (daha çok çevresel nitelikli sonuçlar doğuran) nükleer, biyolojik ve kimyasal nitelikli afet nedenleri de bulunmaktadır. Ayrıca son yıllarda meteorolojik yada jeolojik kökenli doğal afet türleri yanında, gelişen teknolojinin getirdiği “teknolojik afet” kavramı da ön plana çıkmaktadır.<sup>7</sup> Teknolojik kökenli afetler genelde nükleer,

<sup>6</sup> Oktay Ergunay, “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, AİGM, Ankara, Şubat-1998

<sup>7</sup> Özer, Öznur, “Teknolojik Afetler- Özellikleri, Etkileri, Önlemleri”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, AFEM kurs notları, Ankara 1988.

kimyasal ve büyük endüstriyel kazalar ile savaş sırasındaki nükleer, biyolojik ve kimyasal silahların etkileri sonucu oluşmaktadır.<sup>8</sup>

Afet kavramından sonra afet yönetimi kavramını daha kolay açıklayabiliriz. Afet Yönetimi; afet olgusu karşısında planlama, araştırma ve gözlem ile etkilerin azaltılmasına yönelik alınan tedbirlerin gelişimi için önleme, zarar azaltma, hazırlık, acil müdahale ve iyileştirme problemlerine çözüm arayan geniş kapsamlı ve disiplinler arası bir yönetim modelidir.<sup>9</sup>

Afet yönetiminin diğer bir tanımı ise; “afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi için, afet öncesi , afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, yönetsel ve yasal çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen deneyimlerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim yaklaşımı ve uzmanlık alanı” olarak yapılmaktadır.<sup>10</sup>

Birbirine yakın her iki tanımdan da anlaşılacağı gibi “afet yönetimi” süreklilik arz eden dinamik bir yönetim biçimidir. Sağlık alanından kurtarmaya, eğitimden imara birçok alanı ilgilendiren ve birçok kurumun müdahil olduğu bir yapıdır. Bu açıdan, afet olgusunun boyutu ve çeşidi ile orantılı olarak “afet yönetimi” kavramının da, oluşan duruma göre şekil aldığı söylenebilir. Küçük çaplı bir afet olayı karşısında oluşturulacak yönetim modeli ile bölgesel yada ülkesel bazda etki doğuran bir afette oluşturulacak yönetim modeli büyük farklılıklar içerir.

## **II. AFET VE KRİZ YÖNETİMİ İLİŞKİSİ**

Bu bölümde ele alınması gereken konulardan birisi de “kriz yönetimi” kavramı ve bu kavramın afet yönetimi ile ilişkisidir.

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

Kriz yönetimine ilişkin temel düzenlemeler 30.09.1996 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

<sup>8</sup> DPT Müsteşarlığı, “ Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, Ocak-2000

<sup>9</sup> TC Başbakanlığı, “ Doğal Afetler Genel Raporu”, Mayıs 1997, S.16

<sup>10</sup> DPT Müsteşarlığı, “ Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, Ocak-2000

Yönetmeliği”<sup>11</sup> ile, 05.10.1998 tarihinde yürürlüğe giren “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi’nde”<sup>12</sup> yer almıştır. Bunun yanında, afetle doğrudan ilgili olan başta İçişleri ve Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları olmak üzere diğer ilgili bakanlıkların da kriz yönetimine ilişkin yönergeleri mevcuttur. Fakat diğer bütün alt yönerge ve planlar Başbakanlık düzenlemelerine uygun olarak yapılmak zorundadır. Kriz Yönetim sistemine ilişkin temel düzenlemelere ilgili bölümde ayrıntısı ile değinilmiştir.

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

Yetkili makamlar gerek görürse, afet sonrası kriz yönetimi kararı alınabilmekte ve afet yönetimi, yerini kriz yönetimine bırakmaktadır. Bu durumda il ve ilçelerdeki afet büroları, “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik”de belirtilen “İl Kurtarma ve Yardım Komiteleri”, kriz merkezine dönüşmekte ve gerekirse takviye edilmektedir.<sup>13</sup>

17 Ağustos depremi sonrası aynı gece kriz yönetim sistemine geçilmiştir.<sup>14</sup> Kriz yönetimine geçiş, Milli Güvenlik Kurulu’nun, Bakanlar Kurulu’nun, krizden sorumlu Devlet Bakanının veya MGK Genel Sekreteri’nin önerisi ve Başbakanın direktifi ile olmaktadır. Dolayısıyla bu süreç sonucunda istenirse “afet yönetimi”, kriz yönetimine dönüşebilmektedir. Her kriz nedeni afet olmadığı gibi, her afet sonrasında da kriz yönetimine geçilmesi söz konusu olmamaktadır.

Türk idari yapısında kriz yönetimine (Şekil-1) de yer verilmiştir. Kriz yönetimine geçilme kararı alındıktan sonra, ilgili kriz merkezleri önceden belirlenmiş yönetmelik ve yönerge esaslarına göre faaliyete geçmektedirler. Kriz yönetimindeki en üst düzeyde karar verici ve koordinasyon sağlayıcı organ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezidir. Bunun şemsiyesi altında oluşturulmuş diğer kriz merkezleri kendi ilgi alanları içinde faaliyet gösterirler. Diğer kriz merkezleri, Genelkurmay ve diğer alt askeri birlikler nezdinde, bakanlıklar da,

<sup>11</sup> 09.01.1997 tarih ve 22872 sayılı Resmi Gazete

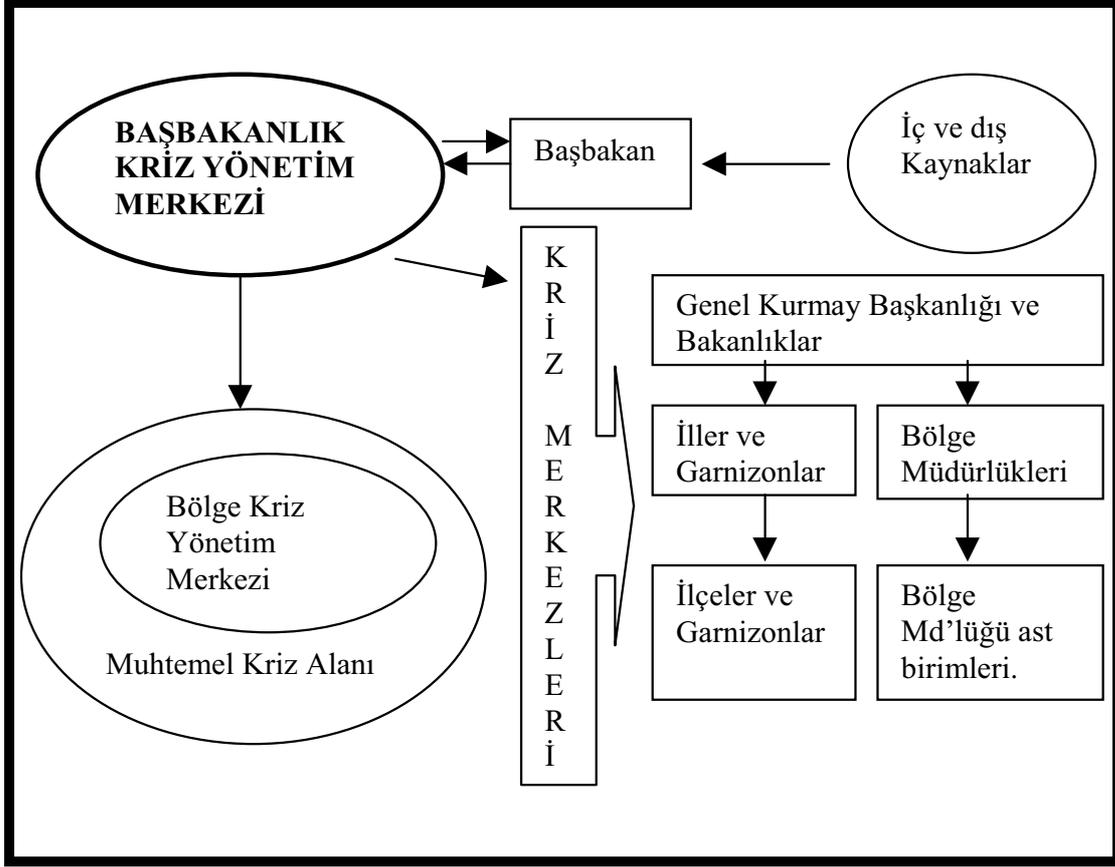
<sup>12</sup> Başbakanlık Kriz Merkezi Yönergesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998

<sup>13</sup> Afet İşleri Genel Müdürlüğü İl ve İlçe Kriz Merkezleri Talimatı

<sup>14</sup> “Depremler 1999”, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Ankara, Ağustos 2000, s.15

diğer ilgili kamu kuruluşlarında, il ve ilçelerde kurulur. Oluşturulan bu yapı geçici bir yapı olup kriz halinin devamı müddetince faaliyet gösterilmektedir.

**Şekil-1: Kriz Hallerinde Yönetim** <sup>15</sup>



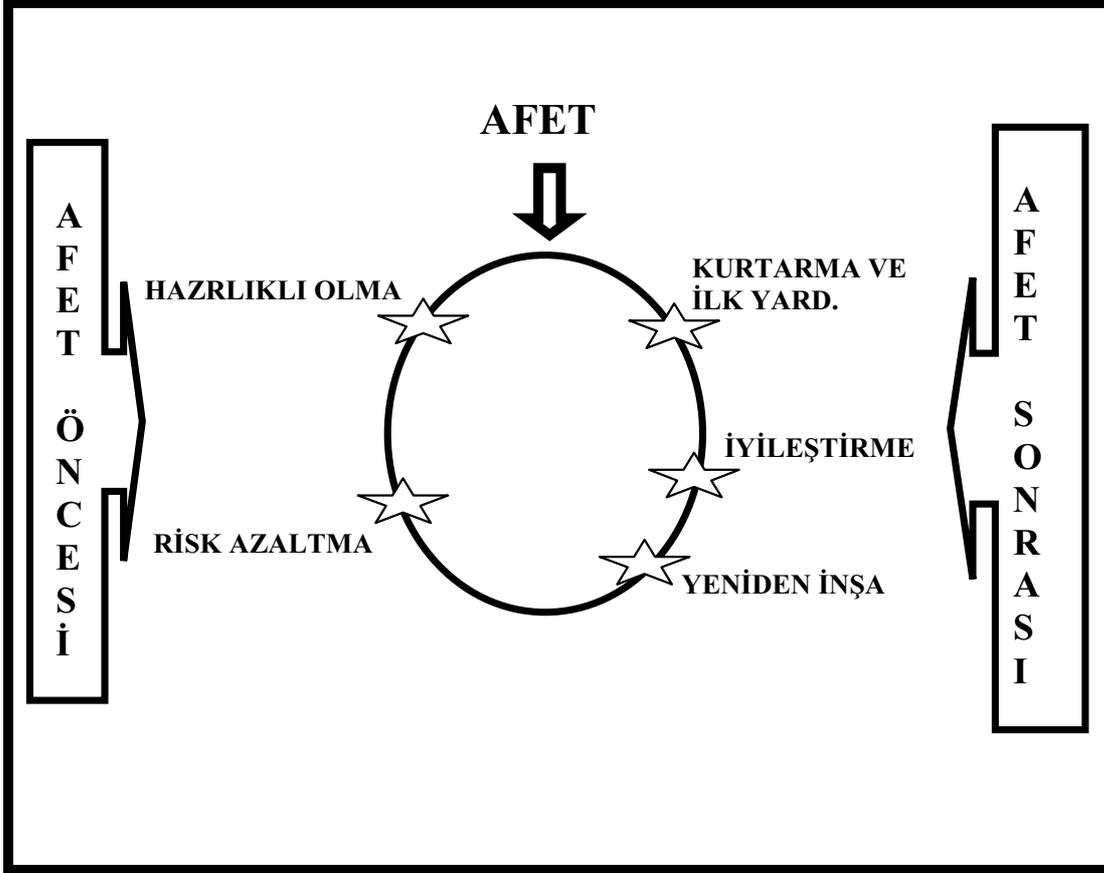
### III. MODERN AFET YÖNETİM MODELLERİ

Günümüzde afet olayına, afet öncesi; afet sırası ve afet sonrası düşüncesiyle yaklaşılmasını öngören “afet yönetimi” konsepti geliştirilmiştir. Afet sonrası müdahale kadar, afet zararını azaltmada afet öncesi hazırlıkların önemi kavranmış ve bu konsept geliştirilmiştir.

Afet Yönetim modeli süreklilik gerektiren ve iç içe girmiş safhalardan oluşan bir modeldir (Şekil-2).

<sup>15</sup> Başbakanlık Kriz Merkezi Yönetmeliği

Şekil-2: Afet Yönetim Modeli



Bu modele göre afet yönetimi; zarar azaltma, hazırlık, kurtarma ve ilk yardım ve yeniden inşa aşamalarından oluşmaktadır.<sup>16</sup>

### A. Riski Azaltma Safhası

Bu safha, afet tehlikesinin önlenmesi veya büyük kayıplar doğurmaması için yapılan tüm etkinlikler ve önlemleri kapsar (kanuni mevzuatın gözden geçirilmesi, afet yönetmeliklerinin ve haritalarının güncelleştirilmesi, afet gözlem şebekelerinin kurulmaları/genişletilmeleri, afet tehlikesinin bölgesel ve yerel ölçekte belirlenmesi, bilimsel ve teknik araştırmaların planlanması/yürütülmesi, afet önleyici mühendislik tedbirlerinin geliştirilmesi/uygulanması, afetler ve korunma yöntemlerinin her seviyede

<sup>16</sup> Oktay Ergunay, "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", Tübitak Deprem Sempozyumu, Ankara, 15-16 Şubat- 1996

kamuya duyurulması gibi unsurları kapsar. Uygulama, iyileştirme ve yeniden inşa safhaları ile başlar ve yeni bir afet oluncaya kadar devam eder.

## **B. Hazırlıklı Olma Safhası**

Bu safha, meydana gelmesi halinde afetin olumsuz etkilerini ve vereceği zararı azaltmak için hızlı, uygun ve etkili yöntemlerle ortadan kaldırmak için yapılan çalışmaları kapsar. Bunlar; afet yönetim planlarının yapılması, denenmesi ve güncelleştirilmesi ile görev alacak personelin eğitilmesi, bölgesel depoların tesisi ve gerekli malzemelerin stoklanması, haberleşme, alarm ve erken uyarı sistemlerinin tesisi ve geliştirilmesi gibi çalışmalardır.

## **C. Kurtarma ve İlk Yardım Safhası**

Bu safha afetin oluşumundan hemen sonra başlayan en kısa zaman diliminde çok sayıda insanın canını kurtarmaya ve zararı en az hasarla atlatılmasına yönelik çalışmaları kapsar. Bu gruba, yaralıların tedavisi, açıkta kalanların beslenme, giyinme, barınma, korunma, yıkıntıların kaldırılması gibi ihtiyaçlarının giderilmesi çabaları girer.

Arama kurtarma faaliyetleri konusunda halkın eğitimi çok büyük önem taşımaktadır. Uzmanlara göre, depremzedelerin yüzde doksanından fazla bir bölümü; kendi aileleri, komşuları ve arkadaşları tarafından kurtarılmıştır. Bu kurtarmalar ilk 24 saat içinde gerçekleşmiştir. Resmi kurtarma ekipleri afet anında, günün saatine göre; hastaneler, okullar, ofis binaları ve oteller gibi yüksek önem taşıyan afet alanlarına öncelik vermek durumundadırlar. Nitekim uzman ekiplerin mahallelerdeki afet alanlarına ulaşmaları üç günlük bir süre alabilmektedir.

Bu açıdan, Marmara Depremi sonrası İsviçre Dayanışma Dairesi (SDC) ile İzmit Kent Kurultayının aldıkları karar doğrultusunda “Mahalle Afet Destek Programı” uygulamaya konulmuştur.<sup>17</sup> Proje, halkın afetten hemen sonraki saatler ve günler içinde afete etkili bir şekilde müdahale edebilecek bir toplum tabanının oluşturulmasını ve güçlendirilmesini hedeflemektedir.

---

<sup>17</sup> “Mahalle Afet Destek Programı”, İzmit, Kasım 2000

## **D. İyileştirme Safhası**

Bu safhada yapılan çalışmaların ana hedefi; afetzedelerin haberleşme, ulaşım, altyapı, eğitim, uzun süreli geçici iskan, ekonomik sosyal faaliyetler gibi vazgeçilmez etkinliklerin minimum seviyede de olsa karşılanabilmesidir.

## **E. Yeniden İnşa Safhası**

Afetten etkilenen insanların hayatlarını afet öncesine göre daha yukarı seviyeye çekebilmek için yapılan çalışmalar bu safhada mütalaa edilir. Bu çalışmalar içinde hasar gören tüm yapı ve tesislerin durumlarına göre yeniden inşası veya tamiri ile bozulan ekonomik, sosyal ve psikolojik durumun iyileştirilmesi, vb. konular yer almaktadır. Bu safha, afetin büyüklüğüne bağlı olarak birkaç yıl sürebilir.

Ne yazık ki ülkemizde, doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve halkın görev yetki ve sorumlulukları arasında dengeler oluşturulamadığından yukarıdaki süreçleri kapsayan sürekli ve etkili bir afet yönetim yapısı da kurulamamıştır.<sup>18</sup>

Afet yönetim modeline ilişkin Bir diğer model de [Wisconsin Üniversitesi](#), tarafından geliştirilmiştir. Afet Yönetim Merkezi'nden uyarlanan dairesel diagramda da (Şekil-3) tabii afet yönetiminin ana unsurlarının; analiz, azaltma ve önleme, hazırlıklı olma, tahmin ve ikaz, tepki ve iyileşme aşamalarından oluştuğu görülmektedir.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Özgür Ergin, Ayşegül Yılmaz..., “İyileştirilmiş Bir Afet Yönetim Sistemi”, Bilim Teknik Dergisi, Eylül-1999

<sup>19</sup> ODTÜ Afet Yönetim Merkezi İnternet sayfası (<http://www.metu.edu.tr/home/wwwdmc/nedir.html>)

Şekil-3: Wisconsin Üniversitesi Afet Yönetim Modeli



Afet yönetimi anlayışının yukarıda açıklanan modellere uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilmesi her şeyden önce bu konuda ulusal bir politikanın varlığına bağlıdır. Afet Yönetimini bir disiplin olarak görecektir bir kültürün yerleşmediği ülkemizde ne yazık ki modern bir afet yönetim anlayışından bahsetmek de olanaksızdır. Oysa tarihinden beri afetlerle iç içe olan bir toplum ve devletten beklenen, işlevsel bir afet yönetim anlayışını oluşturmaktır.

Osmanlı İmparatorluğundan bu yana yönetimlerin afetlere bakışı daima olayın oluşundan sonra zarar giderilmesi, tazmini yada yeniden inşası şeklinde bir uygulamayı kapsamış ve afet öncesi safhalara yeterli önem verilmemiştir.<sup>20</sup>

Afete ilişkin ulusal mevzuatımız ve yaşanan afetler sonrası yapılan uygulamalar incelendiğinde modern afet yönetim modelinin ülkemiz için hala oluşturulamadığı sonucuna varılmaktadır. Afet planlamasından, hazırlık çalışmalarına, acil yardımdan yeniden inşaaya bütün safhalarda çok büyük eksiklikler bulunmaktadır. Başta depremler olmak üzere yaşanan afetlerin tümünde “afet sonrası” odaklı afet yönetim anlayışını görmekteyiz. Oysa afet sonrası oluşan bilançonun büyüklüğünün temel nedeni afet yönetim anlayışındaki afet öncesi hazırlığın ihmal edilmesidir.

Ülkemiz koşullar gerektirmesine rağmen, modern bir afet yönetimi kurma şansını yeterince değerlendirememiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 42. Oturumunda alınan karar doğrultusunda 1990-2000 yılları arası “Doğal Afet Zararlarını Azaltma On Yılı” olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, ülkemizde afetten sorumlu ulusal kuruluş olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kabul edilerek onun öncülüğünde bir Milli Komite oluşturulmuştur. Oluşturulan Milli Komitenin altında ise, bütün afet konularıyla ilgili uzmanlardan oluşan çalışma grupları yer almıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamında Türkiye'nin afet yönetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik bir ulusal program hazırlanmış ve resmi gazetede yayımlanmıştır.<sup>21</sup> Afet yönetiminin modernize edilmesine yönelik oldukça kapsamlı hazırlanan bu projeye yeterince önem verilemediğinden, yeterli adım atılamamış ve böylesine önemli bir tren ne yazık ki kaçırılmıştır. Bu noktada akla şu soru takılıyor: Bu çalışmalara gereken önem verilse ve programda yer alan hususlar zamanında yapılabilsen, 17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinin faturası bu kadar acı olur muydu?

<sup>20</sup> Sinem Gencoğlu, “Türkiye'nin Afet Sorunu”, Jeofizik Bülteni, Mayıs-1996

<sup>21</sup> 20 Mart 1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete

## **IV. DİĞER ÜLKE AFET YÖNETİM SİSTEMLERİ**

Bu bölümde diğer ülkelerin afet yönetimleri konusunda kısa açıklamalara yer verilmiştir. Araştırmada ulaşılabilecek sonuçlar açısından diğer ülkelerin afet organizasyon yapılarının nasıl olduğu ve kamu yönetim yapılarında nereye oturduğu önem taşıyan bir konudur. Bu bölümde ele alınan ülkeler sık sık afet olayına maruz kalan ve bu nedenle diğer ülkelere göre afet yönetimi konusunda daha deneyim sahibi ülkelerdir. Ayrıca diğer farklı afet yönetim sistemlerini incelemek, ülkemizdeki yapının analizi ve eleştirisi açısından önemli katkılar da sağlayacaktır.

### **A. Amerika Birleşik Devletleri**

1979 yılında ABD’de kısa adı FEMA olan, Federal Acil Durum Yönetimi İdaresi ( Federal Emergency Management Administration) kurulmuştur.<sup>22</sup> FEMA, ABD federal Hükümeti’nden bağımsız, doğrudan Devlet Başkanlığı’na bağlı 2.600 personele sahip son derece etkin bir kuruluştur. FEMA Başkanı ABD Başkanı tarafından atanmakta ve bu atama ABD senatosu tarafından onaylanmaktadır.<sup>23</sup>

FEMA Başkanı, ABD başkanı adına 28 Federal Ajans ve Bakanlığın, Amerikan Kızılhaç örgütü ve gönüllü kuruluşların felaket yardım faaliyetlerini koordine etmekle görevlidir.

FEMA; afetlere müdahaleyi planlama, afetlerden kurtulma ve zararlarını azaltmakla görevli olup, doğrudan Amerika Devlet Başkanına rapor veren bağımsız bir kuruluştur. ABD Başkanı’na bağlı olan FEMA, tüm yerel birimlerle işbirliği yaparak koordinasyon sağlar. Merkezi Washington’da bulunan çok iyi donanıma sahip, uzmanların yönetiminde çalışan FEMA, herhangi bir felaketten önce yardım sağlamak için teşkilatlar kurarak, programlar hazırlar. FEMA, tüm yerel yönetimlerle işbirliği içinde çalışır, her belediyede, hazırladıkları olası afet durumuna göre ekipler oluşturur. Felaket olduğunda ise Amerika’nın afet yöreni bu duruma hazırlıklı olur.<sup>24</sup>

FEMA’nın, Washington’daki merkezinin yanı sıra, tüm ülkeye yayılmış bölgesel ve yerel büroları da vardır. 10 bölge teşkilâtının her biri birkaç eyalete hizmet verir; Acil Yardım Yönetim Merkezi ile Eğitim Merkezi olmak üzere

<sup>22</sup> FEMA için bakınız: <http://www.fema.gov>

<sup>23</sup> DPT Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu bünyesinde kurulmuş olan, Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu, Ankara, Ocak 2000

<sup>24</sup> Derya Kubalı, “ Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri”, İç denetim Enstitüsü konferans notları, İstanbul, 16 Ağustos 2000

iki alan bürosu bulunmaktadır. 2600 personeli olan FEMA, afet sonrasında yardım etmek üzere yaklaşık 5000 de geçici personel çalıştırabilmektedir.

FEMA'nın misyonu, 1979 yılından beri oldukça açık olarak belirlenmiş olup, "misyon; zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirmeyi içeren kapsamlı ve risk-temelli bir acil yönetim programı yoluyla can ve mal kayıplarını en aza indirme ve tüm ülkenin altyapısını her türlü tehlike ve afetten korumaktır".

FEMA'nın faaliyet alanı oldukça geniştir. Başlıca faaliyet alanları; yapı standartları ve su baskınına uğrayan bölgelerin iyileştirilmesi konularında danışmanlık hizmeti vermek, halka afetle nasıl başa çıkabileceklerini öğretmek, yerel yönetimler ve merkezin acil durum hazırlığına yardım etmek, afete federal düzeyde müdahaleyi koordine etmek, devlet, topluluklar, iş çevreleri ve kişilere afet yardımları yaptırmak, acil durum yöneticilerini eğitmek, ulusal itfaiye servisini desteklemek, ulusal su baskını sigorta programını idare etmektir. Eyaletlerin itfaiye hizmetlerini destekleyen Ulusal İtfaiye İdaresi ile mal sahiplerini sele karşı sigortalayan Federal Sigorta İdaresi de FEMA bünyesinde dir

ABD'de, doğal afetler öncelikle yerel düzeyde ele alınır. Ancak boyutu yerel kaynakları aşan her felakette, Federal Hükümet devreye girer.

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

Üç aşamalı bir müdahale yapısı olan FEMA için en önemli aşama, olası bir afetin zararını en aza indirmeye yönelik, afet öncesi çalışmadır. Bu çalışma hem "afete dayanıklı yerleşim ve sanayi alanları kurulmasını" hem de "afet halinde etkin, hızlı bir kurtarma ve kalkınma için hazırlık" gerektirir. Afet sırasında ve sonrasındaki etkinliklerin başarısı da büyük ölçüde, bu ilk aşamada yapılanlara bağlıdır.

Amerika'da, afet halinde ilk iş, Başkan' ın "ulusal afet" ilan etmesidir. Bu ilan, otomatik olarak FEMA'yı devreye sokar. FEMA, hemen 28 bakanlık ile federal kuruluşun temsilcilerinden oluşan koordinasyon kurulunu toplar. Ayrıca, yurt çapındaki 5000 Federal Yardım Görevlisi'nden bir grubu, afet bölgesinde yardım çalışmasının koordinasyonu ile görevlendirir. Bu görevlilerin sorumluluğu önceden belirlenmiş 13 ayrı "Acil Durum Destek Fonksiyonu" nun yerine getirilmesinde yerel koordinasyonu sağlamaktır.

Hayat kurtarma ve enkaz kaldırma çalışmaları, öncelikle belediyelerin bünyesindeki "Kentsel Arama Kurtarma Ekipleri" ve Eyalet Valilikleri'ne bağlı "Ulusal Muhafız Gücü" tarafından yürütülür.

ABD'de, afete yönelik etkili ve sosyal yönü güçlü olan bir yardım yapısı mevcuttur. Afet yardım programları, kişilere ve kamuya yapılan yardımlar olmak üzere iki kategoridedir.

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

Kamu Yardımları: Hasarlı altyapıyı tekrar inşa etme maliyetinin bir parçası olarak eyalet veya yerel birimlere kamu yardımları yapılır. Genel olarak, bu programlar onaylanan proje maliyetlerinin %75 ini karşılar. Enkazın kaldırılması, hasarlı kamu binalarının onarımı, yeniden yapılması kamu yardım programları içerisinde yer alır.

Afetzedeler ve kamu kuruluşları, gelecekteki afet risklerinden kaçınmaya teşvik edilir. Örneğin; sürekli su baskınına uğrayan evlerin boşaltılması ve yeni yerleşim alanlarına yerleştirilmesi, yapıların depreme ve fırtınalara dayanıklı yaptırılması, yerel, federe ve federal devlet tarafından yeterli standartların kabulü ve uygulamaya konulması. FEMA, hasarlı yapıların onarımı için de kaynak sağlar.

## **B. Japonya**

Japonya'da doğal afetler konusundaki örgütlenme ve koordinasyon mekanizmasından sorumlu makam National Land Agency (NLA) içindeki afetleri önleme bürosudur (Disaster Prevention Bureau).<sup>25</sup> Bu büro, Japonya'da meydana gelebilecek her türlü afetle ilgili olarak önleyici veya etkileri azaltıcı politikaların belirlenmesi, planlanması ve Doğal Afetlere Karşı Önlemler Temel Yasası ile geniş çaplı deprem felaketlerine karşı Önlemler Yasası'nın uygulanmasından sorumludur.

NLA(Ministry of Land, Infrastructure and Transport ) Başbakanlığa bağlı bir kurum olup, başkanı, Devlet Bakanıdır. Asıl faaliyet alanı toprak, alt yapı ve ulaşımdır. Bunun yanında temel görevlerinden birisi de afet yönetimini

---

<sup>25</sup> National Land Agency için bakınız: <http://www.nla.go.jp>

kurmak ve geliştirmektir. NLA içinde yer alan Afetleri Önleme Bürosunun Yapılanması ise:

- 1- Genel Yönetim Dairesi
- 2- Afetleri Önleme Koordinasyon Dairesi
- 3- Yeniden İnşa ve İyileştirme Dairesi
- 4- Deprem Felaketine Karşı Tedbirler Dairesi
- 5- Afetlere Karşı Tedbirleri Uygulama Dairesi şeklindedir.

Japonya'da doğal afetlerle ilgili organizasyon ve eşgüdüm konuları, 1961 tarihli "Afetlere Karşı Önlemler Temel Kanunu" ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu kanun, meydana gelen afetler ışığında gözden geçirilerek değiştirilmek suretiyle 1997 yılında son şeklini almıştır. Bu konuda kapsamlı ve etkin bir yönetim oluşturulmasını öngören söz konusu kanun uyarınca, Japonya'da biri daimi, diğeri ise afet durumlarında olmak üzere iki ayrı örgütlenmeye gidilmiştir.

Daimi örgütlenme; ulusal, eyaletler ve belediyeler olmak üzere üç ayrı düzeyde yapılmıştır. Ulusal düzeydeki örgütlenmede Başbakan'a bağlı olarak, tüm Bakanlar ile Japonya Merkez Bankası, Devlet Radyo Televizyon Kurumu NHK, Devlet Telefon ve Haberleşme Kurumu NTT ve Kızıl Haç Başkanlarından müteşekkil bir Merkezi Afetleri Önleme Konseyi oluşturulmuştur. Bu konseyin temel görevi Afetleri Önleme Temel Planını oluşturmak ve uygulanmasını sağlamaktır.

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

Konsey yılda bir kez toplanarak uygulamaların getirdiği tecrübe ışığında Temel Planı gözden geçirmekte ve iyileştirmeler yapmaktadır. Konseye bağlı olarak afetler konusunda görev ve sorumluluğu bulunan 31 idari organ ile NTT ve NHK gibi belirli kamu kuruluşları bulunmaktadır. Söz konusu kurum ve kuruluşların her birisi Temel Plan uyarınca afetlerle ilgili olarak kendi uygulama planlarını (Operational Plan) hazırlamaktadır. Dolayısıyla afetler konusunda, ilgili her bir Bakanlık, kurum ve kuruluşun yapmakla görevli olduğu işleri gösteren ve hangi zamanda, ne yapılacağını belirten uygulama planları bulunmaktadır.

Benzeri düzenleme Eyalet Valiliği ve Belediyeler düzeyinde de yapılmakta, Eyalet Valisi ve Belediye Başkanlarına bağlı olarak oluşturulan Vilayet ve Belediye Afetleri Önleme Konseyleri, eyalet ve şehir belediyesi çapında ilgili tüm kuruluşların afetlerle ilgili ön hazırlık, eğitim, afet anında ve sonrasında faaliyetlerini belirleyen yerel uygulama planlarını hazırlamakta ve uygulanmasını sağlamaktadır.

Japonya’da halkın doğal afetler konusunda eğitim işi belediyelere verilmiş bulunmaktadır. Her bir şehir belediyesi o şehrin uğraması olasılığı bulunan doğal afeti (deprem, sel, toprak kayması, tayfun vs. ) dikkate alarak halka eğitici broşürler hazırlayarak, dağıtmakta, ilkyardım kursları düzenlenmekte, her semt için gönüllülerden müteşekkil yardım ekipleri oluşturmakta, ayrıca her yıl 1 Eylülde ilgili tüm kuruluşların (Polis, İtfaiye, Kurtarma ve Tıbbi Yardım Ekibi, MHK, Elektrik, Gaz, Haberleşme şirketleri, Kızılhaç gibi) katılımıyla, tüm şehir halkının ve gönüllü yardım ekiplerinin katılımına açık afet tatbikatları düzenlemektedir.

Bu daimi örgütlenmenin yanı sıra, Japonya’da bir afet durumunda kanun gereği derhal oluşturulması öngörülen bir acil durum merkezi bulunmaktadır. “Headquarters for Major Disaster Control and Emergency Disaster Control” adını taşıyan söz konusu kriz merkezine, çok büyük afetlerde (100’den fazla) can kaybı hallerde, Başbakan, daha küçük afetlerde ise NLA’nın Başkanı (Devlet Bakanı) başkanlık etmektedir.

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

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

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

Japonya’da ayrıca, afet önleme ve deprem alanında faaliyet gösteren bir ulusal araştırma enstitüsü de (National Research Institute For Earth Science And Disaster Prevention) bulunmaktadır.<sup>26</sup>

Genel afet önleme çalışmaları içerisinde 29 kamu kuruluşuna ek olarak, Japon Kızılhaçı ve Telekom Şirketi gibi afete müdahil 37 özel kuruluş daha vardır. Merkezi hükümetin taşra teşkilâtı ve yerel kamu idareleri yanında ayrıca, afet önleme programlarının hazırlık ve yürütülmesi ile ilgili yerel örgütlenmeler de bulunmaktadır.<sup>27</sup>

## **C. Kanada**

Kanada’da meydana gelebilecek tüm doğal afetlere karşı hazırlıklı olunmasını sağlamakla Milli Savunma Bakanlığı bünyesi içinde bulunan “Emergency Preparedness Canada (EPC)” adlı federal hükümet kuruluşu görevlendirilmiştir.<sup>28</sup> Söz konusu kuruluştan federal düzeyde sorumlu olan Bakan Milli Savunma Bakanıdır. EPC, Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde işlevini sürdürmekte ve hem federal ve eyalet hükümetleri, hem de çeşitli Bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamaktadır.

1988 yılında yürürlüğe giren ve Savaş Önlemleri Yasasının yerine konan Olağanüstü Durumlar Yasası (The Emergency Preparedness Act) ise herhangi bir doğal afet karşısında gerekli sivil savunma planlarının uygulanışının koordine edilmesi ve desteklenmesi, federal ve eyalet hükümetleri arasında işbirliğinin sağlanması, halkın sivil savunma konusunda bilinçlendirilmesi ve sivil savunma personeline eğitim programları verilmesi konularını düzenlemektedir.

Sivil Savunma Yasası, Federal Bakanlıklar arasında kendi yetki alanlarına giren konularda görev dağılımının çerçevesini de çizmektedir. Dolayısıyla, sivil savunmadan sorumlu tek bakanlık Milli Savunma Bakanlığı olmayıp, bu konuda tüm Bakanlıkların da kendi sorumlulukları bulunmaktadır. Kanada’da son 15 yıldır meydana gelen doğal afetlerin tümü hava koşulları ile bağlantılı olmuştur. Örneğin 1998 Buz Fırtınasında ve 1997 Ren Nehri selinde 20 – 25 Federal Bakanlık ve kuruluş müdahalede bulunmuştur.

Acil durumlar için oluşturulmuş olan federal politika, hükümet içerisinde sivil savunma planlarının çerçevesini çizmektedir. Bu konulardaki federal politika zaman zaman gözden geçirilip Bakanlar Kurulu tarafından onaylanır. Söz konusu politika, acil durum planlaması ve karşılık verilmesi

<sup>26</sup> <http://www.bosai.go.jp/>, (15 Temmuz 2001)

<sup>27</sup> Derya Kubalı, a.g.m

<sup>28</sup> <http://www.epc-pcc.gc.ca/> (15 temmuz 2001)

konusunda federal bakanlıklar ve kuruluşlar arasında ve onlarla eyalet makamları arasında yakın işbirliğinin gereğini vurgular. Milli Savunma Bakanlığı bünyesindeki EPC, bu koordinasyonun temel direğini oluşturmaktadır.

EPC bu görevini yerine getirebilmek için geniş çapta faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetlerin başlıcaları aşağıda sunulmaktadır.

Federal Sivil Savunma Planlaması: EPC son olarak Ulusal Deprem Destek Planını (National Earthquake Support Plan) geliştirilmiştir. Söz konusu plan Kanada'nın batı yakasında muhtemel bir deprem felaketi halinde her bir federal Bakanlığın ve kuruluşun destek ve yardıma ilişkin görevleri belirlemektir.

Federal – Eyalet İşbirliği: EPC, Federal Hükümet, Eyalet Hükümeti ve belediyeler bünyesindeki sivil savunma personelleri arasında koordinatörlük yapmaktadır. Bu görevini yerine getirmek için EPC'nin her eyalet başkentinde küçük bir bölgesel ofisi bulunmaktadır. EPC, Ortak Sivil Savunma Programının (Joint Emergency Program) yöneticisi durumundadır. Söz konusu program, Kanada çapında tek tip bir sivil savunma kapasitesinin geliştirilmesini amaçlamakta ve federal, eyalet ve bölgesel hükümetlerden kaynak tahsislerini de içine almaktadır. EPC, aynı zamanda federal hükümet adına afete ait yardım düzenlemelerini de yönetir. (Disaster Financial Assistance Arrangements – DFAA)

Uluslararası İşbirliği: EPC, uluslararası yardım faaliyetlerinin koordinasyonundan da sorumludur. EPC, başta NATO ve ABD – Kanada ikili anlaşmaları üzerinde yoğunlaşmaktadır. NATO çerçevesindeki faaliyetlerini demokratikleşmiş ülkelere bu alanda bilgi aktarımı konusunda önderlik etme şeklinde yaygınlaştırmıştır.

Eğitim ve Yetiştirme: EPC, Ontario Eyaletinin Amprior kentinde bulunan Kanada Sivil Savunma Kolejinde her yıl 1600 kişiye eğitim vermektedir. Kolej, federal bakanlıklardan, eyalet hükümetlerinden ve belediyeler gibi yerel makamlardan yetkililere ve büyük sanayicilere sivil savunma planlaması ve afet durumlarında verilecek karşılık konusunda kurslar sunmaktadır.

Araştırma ve Özel Projeler: EPC, sivil savunma alanında araştırma ve değerlendirmenin odak noktasını oluşturmaktadır.

Sivil Savunma Harekatı: Devlet Acil Durum Harekat Merkezi (GEOCC) aracılığıyla EPC mevcut, potansiyel ve yakın gelecekte olası felaketlerin gözetimini yapmaktadır. GEOCC acil duruma ilişkin göstergeleri izler eyalet ve

federal hükümetleri etkileyebilecek çapta olanlar hakkında tavsiye niteliğinde bilgi aktarır.

Halkın bilgilendirilmesi: EPC tüm Kanadalıların muhtemel bir acil durum konusunda bilinçlendirilmesini sağlar. Bu konuda bilgilendirme faaliyetlerini planlar ve düzenler. Ayrıca üç ayda bir Sivil Savunma Dergisi yayınlar.

EPC'nin yan kuruluşu Safe Guard: EPC'nin girişimiyle geliştirilmiş bir program olup, sivil savunma planlaması, karşılık verilmesi ve kurtarma konularında yer alan hükümet, özel ve gönüllü kuruluşlarının bir araya getirilmesi konularıyla ilgilenir. Safe Guard'ın bir İnternet sayfası mevcut olup halka bilgi aktarımında önemli rol oynamaktadır.

Kanada'da sivil savunmanın temel ilkeleri şöyledir: Her birey acil durumda ne yapılacağına bilinmesinden sorumludur. Durumun bireylerin yeteneğini aşması halinde hükümetin çeşitli kademeleri aşamalı olarak devreye girer ve sorumluluk üstlenir. Esasen acil durumların % 90'ı belediyeler ve yerel düzeyde ele alınmaktadır. Sorunun içeriği ve ağırlığına bağlı olarak belediyeler yardım için eyalet hükümetlerine başvurabilirler. Gerektiği halde, eyalet hükümetleri eyalette bulunan sivil savunma koordinatörü aracılığıyla federal hükümetten yardım ister. Esas olarak ilk müdahalenin yerel makamlarca yapılması, bu yeterli olmazsa eyalet ve bölge makamlarının ve nihayet federal hükümetin müdahalede bulunması öngörülmektedir. Herhangi bir doğal afet durumunda konusuna göre federal bakanlıklardan biri öncü olarak tayin edilir. EPC de Ulusal Destek Merkezi'ni harekete geçirmek suretiyle acil önlemlerin örgütlenmesinde ilgili federal bakanlık ve kuruluşlar ile ve eyalet hükümetleriyle yakın işbirliği içinde hareket eder ve danışmalarda bulunur.

Son olarak da Kanada'da afet yardım konusunun nasıl işlediğine kısaca göz atalım. Kanada Sivil Savunma Yasası, Federal Hükümete aynı zamanda afetten etkilenen eyalet ve bölgelere mali yardım dağıtma yetkisi de vermektedir. Söz konusu mali yardım Afet Mali Yardım Düzenlemeleri (Disaster Financial Assistance Arrangements – DFAA) yoluyla mümkün olmaktadır. Söz konusu mali yardım, afetten kaynaklanan maliyet, eyalet veya bölgenin ekonomisine aşırı yük getirdiği takdirde sağlanmaktadır. Yapılacak mali yardımın düzeyi eyaletin büyüklüğüne ve nüfusuna göre belirlenmektedir.

## **D. Fransa**

Fransa'da afet yönetimi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. İller, bölgeler, yerel yönetimler ve merkezi hükümet değişen ağırlıklarda konuyla ilişkilidir. Bunların dışında afetler ve arama-kurtarma konularında uzman kuruluşlar da bu örgütlenme şemasının içine dahil edilebilir.<sup>29</sup>

Ülke çapında ise, İçişleri Bakanlığı tüm afet yönetimi örgütlenmesinin başında yer alır. Bakanlık konuya ilişkin tüm kuralların ve kanunların hazırlanmasında etkin rol alır.1975 yılında kurulmuş olan Sivil Güvenlik Genel Müdürlüğü (La Direction de la Sécurité Civile), 1991 yılında yeniden şekillendirilerek Merkezi Güvenlik Genel Müdürlüğü adını almıştır (la Direction d'Administration Centrale). Bu genel müdürlüğün 3 ana görevi ise; Her tür doğal riskin önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak çalışmayı sağlamak ve onları harekete geçirmek, can ve mal güvenliği için gerekli olan arama ve kurtarma çalışmalarını başlatmak ve koordine etmek, itfaiye hizmetleriyle ilgili olan mevzuatın gözden geçirilmesini, yenilenmesini ve düzeltilmesini sağlamaktır.

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

İllerde ve ilçe-kasaba benzeri küçük belediyelerde (fr. Commune) itfaiye ve arama-kurtarma örgütlerinin yapısı ülkemizden bir hayli değişiktir. Bu kurumların sadece idari ve eğitim kadroları daimi kadrolu devlet memuru olarak çalışırken, geri kalanları gönüllülük esasına dayanan sözleşmeli personelden oluşur. Bu durumda ortaya çıkan gerçek gönüllülerin Fransız afet yönetim sistemi içinde neredeyse resmi görevlilerden daha fazla (sayıca) yer aldığıdır. Bu kurumların tam bir uzmanlığı varsa da idari özerkliği yoktur.<sup>30</sup>

Günümüzde, bu tür örgütlenmenin belediyelere ağır mali yük ve hukuki karışıklık getirdiği anlaşılmış ve daha “il ” bazlı bir örgütlenme modelinde doğru gidilmesi kararı alınmıştır.

Bu “ il ” bazlı yeni örgütlenme modelinin en üst yetkilisi validir. Merkezi idarenin görevlisi olan vali doğal olarak, afet yönetimi konusunda merkezi idarenin etkisinin artmasına yol açacaktır.

Fransa'nın idari örgütlenmesi içinde önemli bir yeri olan bölgeler ise şimdiye kadar afet yönetimi konusunda önemli bir görev üstlenmemişler ve

<sup>29</sup> Erol, Güray, "Türk Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi: 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremleri ışığında". Temmuz 2001, GSÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Bitirme Tezi

<sup>30</sup> 6 Mayıs 1988 tarihli yangın müdahale hizmetlerinin düzenlenmesine ilişkin kararname

dahası kendilerine atfedilen görevleri de yerlerine getirememişlerdir. Ancak 22 Temmuz 1987’ de yürürlüğe giren bir kanunla, ülke değişik risk bölgelerine ayrılmış ve bölgesel acil durum müdahale planlarının (ORSEC-organisation des secours) hazırlanması için bölge yetkililerine yeterli maddi kaynak ve yetki verilmiştir.

Fransız devletinin afet yönetimi konusunda harekete geçirebileceği diğer kurumlar olarak da; sivil savunma birlikleri, havacılık kuruluşları, lojistik destek merkezleri, Savunma Bakanlığına bağlı olan görevliler, ordu, gönüllü itfaiyeciler, ilkyardım kuruluşları-HIZIR Acil benzeri-,Kızıl Haç, Telsiz Amatörleri Federasyonu, Dağ ve Mağara Kurtarma Dernekleri, Sivil Savunma Derneği,Katolik Yardım kuruluşları, Deniz Kurtarma Dernekleri, Fransız Dağcılık Kulübü,vs. sayılabilir.<sup>31</sup>

Bunların dışında, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki bir alt birim tüm yerel kurumlarla sivil toplum kuruluşlarının ilişkilerini kolaylaştırmakla görevlidir.

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

Kriz yönetiminde başarının, gönüllülerin aktif katılımıyla artacağı fikri, afet yönetiminin temelini teşkil eder. Fransa’da toplumun afetlere karşı eğitilmesi ve motivasyonu kriz yönetiminin öncelikli adımlarından biri olarak önümüze çıkmaktadır.

Fransa’da özellikle gazetecilere ve medya çalışanlarına yönelik seminerler düzenlenmekte, devletin ve yerel yönetimlerin hangi konular üzerinde çalışmakta oldukları anlatılmakta ve zaman zaman tatbikatlara da katılmaları da sağlanmaktadır.

Ayrıca, televizyon ve radyo kanallarının her ay en az 2 saat bu konularda yayın yapma zorunluluğu da vardır.(ilkyardım, sivil savunma, örgütlenme vb.)

Özellikle son yıllarda çeşitli üniversitelerde konunun uzmanlarını yetiştirmek üzere yüksek lisans programları da hazırlanmıştır.

*Değerlendirme:* Afet yönetiminde model olarak kabul edilen ülkelerin sistemleri incelendiğinde, belli özelliklerin ön plana çıktığını görmekteyiz. İlk olarak, afet yönetiminin disiplinler arası bir alan olma özelliği dikkate alınmaktadır. Gerek doğal, gerekse teknolojik afetler konusuna fen bilimlerinin,

---

<sup>31</sup> Dye, Vincent, (La Sécurité Civile en France) Fransa’da Sivil Güvenlik, Paris : PUF,1995 p:60

mühendisliğin, sosyal bilimlerin, çevre biliminin perspektifinden bakılarak, toplanan bilgiler analiz edilmekte ve bir araya getirilerek özetlenmektedir.

Bu ülkelerin afet yönetim sistemlerinin diğer bir ortak noktası; afet yönetiminde kurulan sistemin, felaketin hem öncesinde, hem esnasında, hem de sonrasında etkin bir şekilde işlemedir. Geçmiş afet yönetim sistemlerinde tehlikelerden dolayı kayıpların azaltılmasını amaçlayan bir yönetim stratejisi uygulanmaktaydı. Şimdiki yaklaşımda ise, afetlere uyum stratejisinin yerini dört aşamadan oluşan bir süreç almıştır: hazırlık risk azaltma, müdahale ve iyileştirme. Dolayısıyla afet yönetiminin yerleşmiş olduğu ülkelerde, bu süreç bir döngü şeklinde ele alınmaktadır.

Bu ülkelerde afet yönetimi içinde yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve gönüllülerin bizdekinin aksine çok önemli yerleri olduğu görülmektedir. ABD ve Japonya gibi kalkınmış ülkelerde bile görülmüştür ki; zararları en aza indirecek önlemlerin alınmasında merkezi yönetim tek başına yeterli olamamaktadır. Yerel yönetimler, özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, bilimsel ve teknik kuruluşlar ve medya hatta yurттаşlar önemli roller üstlenmektedir.

İncelenen ülkelerin afet yönetim sisteminde, sistemin oluşturulması ve desteklenmesi sorumluluğu tek bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu kuruluş ise bütün ulusal kaynakları ve ilgilileri yönetebilecek güçte ve hiyerarşide yapılanmış bir kuruluştur. Bizdeki yapıda ise, afet konusu bir çok kurumun yetki alanına girdiğinden ve koordinasyon, planlama uygulama açısından parçalı yapıdan kaynaklanan sorunlar yaşanmaktadır.

Temel fonksiyonları aynı olmakla birlikte diğer ülkelerde iki farklı uygulama karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, Başbakanlığa bağlı, planlama ağırlıklı olarak çalışan, dar kadrolu ancak bütçesi ve yaptırım gücü olan Ulusal Afet İdaresi Başkanlığı ile yerel birimler bünyesinde teşkilâtlanmış sivil savunma, itfaiye, askeri birlikler ve gönüllülerden oluşan ilk yardım ve kurtarma birimleridir. Diğerisi ise, arama ve kurtarma faaliyetlerini de içine alan bakanlık seviyesinde teşkilâtlanmış yaygın ve etkin bir kuruluştur. Örneğin; Fransa ve İngiltere’de yaşam hakkının da içinde olduğu hak ve özgürlükleri koruma görevi İçişleri Bakanlığına ait olduğundan halkın güvenliğinin sağlama da bu Bakanlığın sorumluluğundadır. Bizde ise bu konuda bir organizasyon karmaşası varolmakla beraber, etkili bir ulusal strateji dahi üretecek bir kurum bulunmamaktadır.

Afet yönetimi gelişmiş ülkelerde bütüncül bir acil durum yönetim yapısı mevcuttur. Bütüncül Acil Durum Yönetimi; esnek yapıda ve, kamu, özel ve

gönüllü kuruluşlar arasında ileri düzey bir koordinasyon planlaması ile gerçekleşmektedir. Acil durum görevlerinin uygulanmasından sorumlu her işlev ve düzey için ortak yönetim sistemleri vardır. Bütüncül Bir Acil Durum Yönetim Sistemi afetin boyutuyla orantılı olarak olay düzeyinde, yerel düzeyde, bölgesel-ulusal düzeyde veya uluslararası düzeyde gerçekleşebilmektedir.

Bu ülkelere özgü diğer bir ortak özellik, kilit işlevleri ve sorumlulukları tarif eden bir ulusal acil durum planı olmasıdır. Ülkemizde mevcut afet planlamasının eksiklikleri ise ilgili bölümde ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemleri coğrafi bilgi sistemlerine dayalıdır ve Afet Bilgi Sistemleri yoğun olarak kullanılmaktadır. Bu tarz bilgi sistemlerinin üretilmesi ve afet yönetiminde kullanılması, afet zararını azaltmakta son derece önemlidir. İlgili kurumlar arası bilgi paylaşımı afet yönetimindeki etkinliği ve sürati arttırmaktadır. Ülkemizde ise bu alanda çalışmalar yeni yeni filizlenmekte ve başta Marmara Depremini yaşayan illerimiz olmak üzere coğrafi ve kentsel bilgi sistemi açısından önemli adımlar atılmaktadır. Ulusal bir afet bilgi merkezi ve ağının varlığı ise en önemli eksikliğimizdir.

Modern afet yönetimine sahip diğer ülkelerde haberleşme ve ulaşımın kesintisizliğini sağlayacak önlemlerin son derece etkin olarak alındığı görülmektedir. Zira afet sonrası yönetimde bilgi akışı, su ve yiyecek kadar önemli olduğundan afet yönetiminden sorumlu kurumların özel telefon hatları ile radyo ve televizyon kanalları bulunmaktadır, hatta bu kurumlar gazete dahi çıkarmaktadırlar. Ülkemiz, 17 ağustos depremi sonrasında haberleşme ve ulaşım konusunda yaşanan sıkıntıların bedelini çok ağır şekilde ödemiştir. Uzun zaman deprem bölgesine ulaşamamış, resmi ve özel iletişim hatlarının tamamı kilitlenmiştir. Bölge ihtiyaçları doğrultusunda dışarıdan verilecek destek ise yaşanan ulaşım sıkıntıları nedeniyle günlerce aksamıştır.



## İKİNCİ BÖLÜM

# ÜLKEMİZDE AFET MEVZUATI VE AFET YÖNETİM PLANLAMASI

Bu bölümde afet yönetim yapımıza ilişkin temel bilgiler sunulacaktır. Afet mevzuatımız tarihçesi ile ele alındıktan sonra Marmara depremi sonrasında alınan dersler ışığında gerekli yapısal adımlar incelenecektir. Afet Planlama sistemimiz ve eksik yönleri de bu bölüm altında ele alınmıştır.

### I. AFET MEVZUATI

#### A. Afet Mevzuatımızın Tarihçesi

Yazılı tarihin başlangıcından itibaren Anadolu topraklarının büyük deprem afetlerine maruz kaldığı ve Pamukkale (Hierapolis), Truva, Efes örneklerinde olduğu gibi bazı medeniyetlerin tarih sahnesinden silindiği veya yerlerinin değiştirildiğine dair bir çok örnek bulunmaktadır. Son yüzyıl içinde de ülkemizde hasar yapan depremler önemli kayıp ve hasarlara neden olmuştur.

Bu nedenle ülkemizde doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki çalışmalarını tarihsel bir bakış açısı içerisinde özetlemekte yarar görülmektedir.<sup>32</sup>

Ülkemizde doğal afet zararlarının azaltılması konusundaki mevzuatı önemli politika değişiklikleri göstermeleri açısından dört dönemde incelemek mümkündür. 1944 öncesi, 1944-1958 Arası, 1958 Sonrası ve 17 Ağustos 2000 sonrası olarak ele alınacaktır. 17 ağustos depremi sonrasındaki düzenlemeler ise takip eden bölümde daha ayrıntılı olarak irdelenmiştir.

1944 Öncesi : Osmanlı İmparatorluğu döneminde meydana gelen büyük afetlerde halka padişah fermanları ile acil yardım ve konut yardımı yapıldığına dair bazı örnekler verilebilir. Bu konudaki ilk yazılı örnek, 14 Eylül 1509 yılında meydana gelen İstanbul depremi sonrasında rastlar. 13 bin insanın öldüğü rivayet

---

<sup>32</sup>Mevzuat tarihçesi için bakınız: DPT Müsteşarlığı, “Doğal Afetler Kurumsal Yapı Alt Komisyonu Raporu”, Ankara, Ocak-2000

edilen ve 109 cami ile 1047 yapının yıkıldığı bilinen bu depremden sonra, zamanın Osmanlı Padişahı 2.Beyazıt çıkardığı bir fermanla, yeniden ev yapmak amacıyla aile başına 20 altın bağışta bulunmuştur. Yine bu fermanla, harap olan Başkent'in yeniden imarı için 50 bin usta görevlendirilmiş ve 14-60 yaşları arasındaki erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları emredilmiş, deniz kenarındaki dolgu zeminler üzerinde ev yapmak yasaklanmış ve ahşap-karkas (bağdadi) ev yapımı teşvik edilmiştir.

Ancak tüm bu yardımlar doğal afet zararlarının, afetler olmadan önce azaltılması çalışmalarını ile ilgili olmayıp, afetler olduktan sonra yapılan yara sarma çalışmaları olarak devam ede gelmiştir

Bu dönemde şehirleşme ve yapılaşmaları bazı kurallara bağlama ihtiyacı ilk kez 1848 yılında duyulmuş ve o yıl çıkarılan "Ebniye Nizamnamesi" ile yalnız İstanbul içerisinde yapılaşmalara bazı esaslar getirilmiştir. Daha sonra 1877 yılında çıkarılan bir nizamname ile uygulama imparatorluk sınırları içerisinde tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır.

1882 yılında çıkarılan Ebniye Kanunu ile de belediye teşkilatı olan yerlerde, alt yapılar ve yolların düzenlenmesi konusu da, yapılarla birlikte esaslara bağlanmıştır.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ile Belediyelere, yerleşme ve yapılaşmalarla ilgili denetim görevi ile ihtiyaç sahipleri için konut inşa ettirmek görevi de verilmiştir.

26 Aralık 1939 yılında ülkemizde son yüzyılın en büyük depremi olan Erzincan depreminin meydana gelmesi ve bu depremde 32.962 kişinin hayatını kaybetmesi ve 116720 yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine, o günkü Cumhuriyet Hükümeti bazı yasal düzenlemeler yapma ihtiyacı duymuş ve ilk kez 17 Ocak 1940 tarihinde 3773 sayılı "Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Mütteessir Olan Mıntikalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

İlk kez bu kanunla, depremden etkilenen yörelerdeki vergi mükelleflerinin tüm vergileri terkin edilmiş, memur ve diğer çalışanlara 3 maaş tutarında avans verilmesi öngörülmüş ve evleri yıkılan ve evlerini kullanamayacak hale gelen kişilere, ücretsiz arsa verilmesi ve yapı malzemesi yardımı yapılması esasları benimsenmiştir.

1941, 1942 ve 1943 yılları içerisinde ülkemizin bir çok yöresinde yoğun su baskınlarının yaşanması üzerine 14 Ocak 1943 yılında 4373 sayılı “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma” adı altında yeni bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla Cumhuriyet döneminde ilk kez, su baskınları afetine karşı, afetler olmadan önce alınacak tedbirler belirlenmiş ve afet sırasında yapılacak çalışmalara yeni esaslar getirilmiştir.

*1944-1958 Arası* : 1939-1944 yılları arasında 26 Aralık 1939 büyük Erzincan Depremi ile başlayıp, ortalama olarak 7 ay gibi kısa aralıklarla meydana gelen Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik ve Bolu-Gerede depremlerinde 43319 kişinin ölmesi, 75 bin kişinin yaralanması ve 200 bin civarında yapının yıkılması veya kullanılamaz hale gelmesi üzerine o günün Cumhuriyet Hükümeti, deprem olayının doğurduğu sonuçların yalnızca yıkılanın yerine yeni ev yaparak çözülemeyeceği ve ülkemizde mutlaka deprem zararlarının azaltılması konusunda bazı çalışmalar yapılması gerektiği kararına varmış ve 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında” kanunu çıkarmıştır.

Ülkemizde gerçek anlamda doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çalışmalar bu kanunla başlamıştır. Bu kanunun çıkarıldığı yıllarda benzer yasalara sahip olan, 1924 yılında çıkardığı bir kanunla Japonya, 1933 yılında çıkardığı bir kanunla Amerika Birleşik Devletleri ve 1940 yılında çıkardığı bir kanunla İtalya dışında benzer kanunu olan başka bir ülke bulunmamaktadır.

Nitekim bu kanun gereğince Bayındırlık Bakanlığı ilgili üniversitelerle işbirliği yaparak, 1945 yılında Türkiye'nin ilk deprem bölgeleri haritası ile Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği, bugünkü adıyla Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmelik'i hazırlamış ve uygulanması zorunlu bir yönetmelik olarak yürürlüğe koymuştur.

1953 yılında Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliği bünyesinde bir deprem bürosu kurulmuştur. Daha sonra 1955 yılında bu büro DE-SE-YA (Deprem, Seyelan, Yangın) şubesi haline getirilmiş ve doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları bu şube tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Bayındırlık Bakanlığı'nın Su İşleri Reisliği, aynı yıl (1953) çıkarılan 6200 sayılı kanunla, “yerüstü ve yeraltı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönden yararlanmak” amacıyla, Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı tüzel kişiliği olan, katma bütçeli Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü haline getirilmiştir.

1950’li yılların ortalarından itibaren gittikçe yoğunlaşan sanayileşme, göç ve şehirleşme hareketleri, şehirlerimizde olumsuz gelişmelere yol açmış ve 1933 yılında çıkarılmış olan “Belediye Yapı ve Yollar” kanunu yerleşme ve yapılaşmaların denetimi açısından yetersiz kalmaya başlamıştır. Bunun üzerine, 1956 yılında zamanına göre hayli ileri sayılan 6785 sayılı “İmar Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla, yerleşme yerlerinin belirlenmesi sırasında doğal afet tehlikesinin ortaya çıkarılması ve fenni mesuliyet sistemi ile yapı denetimi konularına önem ve öncelik verilmiştir.

Bu kanunun yürürlüğe girmesinden sonra , ülkede gittikçe önemi artan imar , konut ve afet politikalarının Bayındırlık Bakanlığı gibi aşırı derecede yoğun görevlerle görevlendirilmiş bir Bakanlık içerisinde etkili bir şekilde yürütülemeyeceği gerçeği anlaşılmış ve İmar ve İskan Bakanlığı adı altında yeni bir Bakanlığın kuruluş hazırlıklarına başlanmıştır.

Bu dönemde meydana gelen doğal afetlerden etkilenen halka, ayrı ayrı çıkarılan yardım kanunları ile daimi iskan yardımları yapılmaya devam edilmiştir.

Örnek olarak; 1948 yılında çıkarılan 5243 sayılı “Erzincan’da Yaptırılacak Meskenler Hakkında Kanun” , 1950 yılında çıkarılan 5663 sayılı “Eskişehir Sel Baskınından Zarar Görenler İçin Yaptırılacak Meskenler Hakkında Kanun” , 1956 yılında çıkarılan 6746 sayılı Aydın, Balıkesir, Bilecik, Edirne, Eskişehir, Konya ve Denizli vilayetlerinde 1955-1956 yılında Tabii Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun sayılabilir.

*1958 Sonrası:* 1958 yılı ve sonrası ülkemizde doğal afet zararlarının azaltılması çalışmaları açısından önemli politika değişikliklerinin yaşandığı ve uluslararası alandaki yeni gelişmelere paralel olarak önemli gelişmelerin sağlandığı yıllar olmuştur.

Özellikle ana görevi; afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak , ülkenin bölge, şehir ve köylerinin planlamasını yapmak, konut ve iskân sorununu çözmek, ülkedeki yapı malzemelerinin geliştirilmesi ve standartlarını hazırlamak olan İmar ve İskan Bakanlığı’nın Mayıs 1958 yılında 7116 sayılı kanunla kurulması ve bu kanunlarla ilgili görevleri Bayındırlık Bakanlığı’nın devir alması çok olumlu bir gelişme olmuştur.

Yine aynı yıl 7126 sayılı “Sivil Müdafaa” kanununun çıkarılması ve bu kanun kapsamına doğal afetler sırasında gereken kurtarma ve ilkyardım çalışmalarının da dahil edilmesi, bu konuda önemli bir boşluğu doldurmuştur.

En önemli gelişme ise, 15.05.1956 tarihinde, çeşitli değişikliklerle bugün hala yürürlükte olan, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”un çıkarılması olmuştur.

Doğal afet zararlarının azaltılması amacıyla Cumhuriyet döneminde çıkarılmış bulunan tüm kanunları tek bir kanun halinde toplayan ve afet zararlarının azaltılabilmesi için afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken çalışmaları açıklayan bu kanunun en önemli özelliği, o güne kadar afet sonrasında yapılması gereken Genel Bütçeden fevkalade tahsisat adı altında kanunlarla ek ödenekler ve her afet olayı için ayrı bir yardım kanununun çıkarılmasını önlemiş ve bu amaç için Genel Bütçe dışında bir “Afetler Fonu” oluşturulmasını öngörmüş olmasıdır.

Kanunun 33. maddesiyle kurulan bu fon, Genel Bütçeden her yıl fona aktarılan ödenekler, Kamu İktisadi Teşekküllerinin bilanço karlarının %3’ünün bu fona aktarılması, bağışlar, borçlandırılan vatandaşların geri ödemeleri gibi ana gelir kalemlerinden oluşmaktadır.

7269 sayılı kanunun bir diğer önemli özelliği de, depremler ve su baskınları dışında kalan heyelan, kaya ve çığ düşmesi, yangın, fırtına, vb tüm doğal afetleri de kapsamı içerisine alması ve muhtemel afet kavramı getirerek, bu afetler olmadan önce, can ve mal güvenliği açısından, gelecekte afete maruz kalabilecek yerleşimleri de kapsamı içerisine almış olmasıdır.

Çıkarıldığı tarihte, uluslararası alanda, en çağdaş ve kapsamlı afet kanunlarından biri olarak değerlendirilen ve bir çok ülke tarafından örnek alınan bu kanun, ülkemizde 1960-1967 yılları arasında çok yoğun olarak yaşanan depremler, su baskınları ve heyelanlardan kazanılan deneyimlerin ve yeni ihtiyaçların ışığı altında, 1968 yılında 1051 sayılı kanunla önemli oranda değiştirilmiş ve kanuna 7 madde eklenmiştir. Yapılan bu değişiklik ve ilaveler, tamamen hizmetin daha hızlı ve etkili yapılmasını ve afetlerden etkilenen vatandaşlara daha geniş yardımlar yapılmasını sağlayacak yönde olmuştur.

1968-1971 yılları arasında sırası ile, 1968 yılında Amasra-Bartın, 1969 yılında Demirci ve Alaşehir, 1970 yılında Gediz, 1971 yılında 15 gün ara ile Burdur ve Bingöl depremlerinin meydana gelmesi ve bu depremler nedeniyle 27 bin yapının yıkılması veya ağır hasar görmesi üzerine zaten gelirleri açısından yetersiz hale gelmiş olan Afetler Fonu'na yeni gelir imkanları aranmış ve 1972 yılında 1571 sayılı "Bazı Tekel Maddeleri Fiyatlarına Yapılan Zamlardan Elde

Edilen Hasılatın T.C. Merkez Bankası'nda Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanun" çıkarılmış ve böylece münhasıran deprem afetlerinin zararlarını karşılamak üzere ayrı bir deprem fonu oluşturulmuştur.

İlk çıktığı yıllarda önemli bir gelir kaynağı olan bu fonla meydana gelen depremlerin yaraları sarılmış ;ancak maktu olan bu zamların, zaman içerisinde sabit kalması ve inşaat maliyetlerinin de devamlı artmasından dolayı günümüzde önemini yitirmiştir. Örneğin 1972 yılında 500 Milyon TL. geliri olan bu fon, yaklaşık 15 yıldır 1-1.5 Milyar TL gelir toplayabilmektedir.

7269 sayılı kanunun zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlar ve yeni gelir kaynakları aranması yönlerinden 1981 yılında 2479 sayılı kanunla, 1985 yılında 3177 sayılı kanunla ve son olarak da 1995 yılında 4133 sayılı kanunla bazı maddeleri değiştirilmiş veya bazı maddeler eklenmiştir.

1992 yılında Erzincan'da önemli hasarlara yol açan bir deprem meydana gelmesi ve deprem olaylarının yalnızca fiziksel kayıplara değil, göç, işsizlik, üretim kaybı, vb sosyal ve ekonomik kayıplara yol açması ve halen yürürlükte olan 7269 sayılı kanunun bu tür sosyal ve ekonomik kayıpları azaltmaya imkan vermemesi üzerine, 28.08.1992 tarihinde 3838 sayılı "Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti İle Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

7269 sayılı kanunun zaman içerisinde eksik kalmış olan yönlerini tamamlayan bu kanunla Erzincan Depreminin yaraları kısa zamanda sarılmış ve deprem güvenliği arttırılmış yepyeni bir Erzincan inşa edilmiştir.

Yalnızca Erzincan depreminden etkilenen bölgeleri kapsayan bu kanundan sonra, meydana gelen afetlerden etkilenen diğer yöreler için de benzer bir kanun hazırlanması ihtiyacı ortaya çıkmış ve 23.07.1995 tarihinde 4123 sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun" çıkarılmıştır. Acele ile hazırlandığı için 3838 sayılı kanunun bütün maddelerini kapsamayan bu kanun, 01.10.1995 Dinar depreminden sonra, 16.11.1995 tarih ve 4133 sayılı kanunla değiştirilmiş ve yeni bazı maddeler eklenmiştir.

## **B. Marmara ve Düzce Depremi Sonrasında Getirilen Düzenlemeler**

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

17.08.1999 tarihinde yaşanmış olan deprem nedeniyle; deprem bölgesindeki hasar ve tahribatın giderilmesi, bölgede normal hayata dönülmesi ve bölge ekonomisinin düzeltilmesi, diğer yandan da daha uzun vadeli ve ülke çapında geçerli önlemler alınması için ihtiyaç duyulan yasal tedbirlerin alınabilmesi amacıyla 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası” çıkartılmıştır<sup>33</sup>

Yetki Yasası'nın 3. (f) maddesinde de, ‘Doğal afet bölgelerinde, afetten kaynaklanan hukuki ihtilafların çözümüne dair işlemlerin hızlandırılması’ ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye istinaden çok sayıda mevzuat değişikliğine gidilmiştir. Bu bölümde, değişikliklerin tamamına değil, yalnızca afet yönetimi açısından büyük değişiklik getirenlere yer verilmiştir.

### **1. Yeni Yapı Denetim Sistemi**

595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki K.H.K ve bu K.H.K’ye dayanılarak çıkarılan “Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği” gereği kamu binaları dışındaki yapıların denetimi özel sektöre bırakılmıştır.<sup>34</sup> KHK, yapılarda can ve mal güvenliğini sağlamak, plansız ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek amacıyla çıkarılmıştır. Bu KHK, yapılar üzerindeki denetim eksikliğini gidererek bir düzenleme ihtiyacından doğmuştur.<sup>35</sup> Belediyelerin yapı denetimi konusundaki yetersizlikleri sonucu çok sayıda binanın yıkıldığı gerçeği karşısında yeni arayışlar gündeme gelmiş ve bu KHK çıkartılmıştır.

<sup>33</sup> 29.08.1999 tarih ve 23801 sayılı Resmi Gazete

<sup>34</sup> 10.4.2000 tarih ve 24016 sayılı Resmi Gazete

<sup>35</sup> Oktay Ergunay, “Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı denetim Sistemi”,BİB, Ankara,-2000

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

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

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

Kamuoyundan ve ilgili kuruluşlardan çok eleştiri alsa da, afet zararlarını azaltma açısından bir altyapı oluşturan bu KHK, çok önemli bir boşluğu doldurmuştur. Eleştirilen konuların başında, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları ya da yaptırdıkları yapıların kapsam dışında tutulması gelmektedir.<sup>36</sup>

## **2. Yapı Denetiminde Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası**

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

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

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

---

<sup>36</sup> Cevat Geray, "Özelleştirilen Yapı Denetimi", Cumhuriyet Gazetesi, 18.7.2000

26.5.2000 tarihinde de “Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği” yayımlanmış ve bu yönetmelik uygulamanın ayrıntılarını düzenlemiştir.<sup>37</sup>

### **3. Orta Hasarlı Binalarda Proje Müşavirlik (PM) Sistemi**

Deprem bölgesinde orta hasarlı binaların onarılarak yeniden oturabilmesi için, öncelikle takviyelerinin ve onarımlarının yapılması gerekmektedir. Bayındırlık Bakanlığı orta hasarlı binaların takviye ve onarım projesini yapma yetkisini proje müşavirlik firmalarına vermiştir. Proje Müşavirliği Kontrol Yönetmeliği hükümlerine göre belirtilen şartları taşıyan firmalara bu yetki belgeleri verilmesi gerekirken, bu şartlar dejenerasyona uğratılmıştır. Örneğin ; 12 yıl olarak öngörülen deneyim süresi 10 yıla çekilmiş, fiili hizmet yılı ibaresi ise diploma alınan yıla indirgenmiştir. Böylece yeterli donanım ve birikime sahip olmayan birçok firma bu belgeyi almış ve bölgede göreve devam etmiştir. Oysa orta hasarlı binaların takviye ve onarım işi özel uzmanlık gerektiren son derece teknik bir iştir. Proje müşavirliği yetki belgesi alan firma personeli ilk önce TÜBİTAK tarafından birkaç günlük eğitim seminerinden geçirilmiş ve bu eğitim sonucunda yapılan sınavı geçenlere bu belge verilmiştir. Oysa daha sonra nedeni bilinmeyen bir sebeple bu eğitim ve sınav sisteminden vazgeçilerek adeta lütuf dağıtır gibi bu yetki belgesi asgari şartları sağlayan herkese verilmiştir.

Orta hasarlı binaların takviyesi konusunda oluşturulan bu sistem çok büyük eksiklikler içeren bir sistem olmasına rağmen sürdürülmüştür. Sistemin başarısı ancak olası yeni bir deprem sınavında görülebilecektir.

### **4. Yeni Örgütsel Yapılanmalar**

17 Ağustos Depreminden çıkarılan dersler ışığında yeni örgütsel düzenlemelere gidilmiştir. Ulusal deprem Konseyi, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bilimsel konularda koordinatör olarak TÜBİTAK, bunlardan en önemli olanlarıdır. Organizasyon yapısının ele alındığı bölümlerde bu konulara ayrıntılı yer verilecektir.

### **5. Dünya Bankası İle Yapılan İkraz Anlaşması ve MEER projesi**

Başta Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (İMF) olmak üzere dış kredi sağlayan kuruluşların az gelişmiş ülkelerle yaptıkları kredi anlaşmalarının

---

<sup>37</sup> 26.5.2000 tarih ve 24060 sayılı Resmi Gazete

önemli bir kısmı yalnızca borç- alacak ilişkisini düzenlememekte, o ülke için yapısal değişiklikler de getirmektedir. Bunların bir çoğu proje kredisi adı altında verilen krediler olup ancak kredi veren kuruluşun belirlediği amaç ve şartlarda kredi kullanılabilir.

Bu başlık altında bu yapıda bir kredi anlaşmasının afet yönetim sistemimize getirdiği yapısal değişiklikler irdelenecektir.

17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara bölgesinde meydana gelen depremden dolayı oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için, Dünya Bankası'ndan depreme ilişkin harcamalarla ilgili olarak toplam 757.53 milyon ABD Doları tutarında kredi sağlanmasına ilişkin Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası arasında bir uluslararası anlaşma imzalanmıştır.<sup>38</sup>

Projenin uygulanmasında koordinasyon ve izleme amacıyla Başbakanlığa bağlı Proje Uygulama Birimi (PUB) kurulmuştur. Bu anlaşma, aslında iki ikraz anlaşmasını içermektedir.

a) Kredi miktarının 252.53 milyon ABD dolarlık kısmı bütçenin finansmanı amacıyla verilmiştir. Bu ikraz anlaşması ile verilen kredi; deprem yardım projesinin uygulanması, hükümetin depremden etkilenen ekonomisinin düzeltilmesi ve deprem bölgesinde ortaya çıkan ithalat gereksiniminin finansmanı amacıyla verilmiştir.

“Deprem acil yardım projesi” karşılığı alınan bu kredi şu tarafından kullanılmıştır:

-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF): Barınma, onarım, ölüm ve sakatlık yardımı amaçlı kullanılmıştır.

-Emekli Sandığı, SSK ve Bağkur: Bu kurumlar ise cenaze yardımı, maluliyet aylıkları, dul ve yetim aylıkları olarak kullanılmıştır.

b) Toplam kredi tutarı olan 757.53 milyon ABD Dolarının kalan kısmı (505 milyon ABD Doları) ise “Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma (MEER) Projesi” karşılığında verilmiştir. Konumuz açısından bizi asıl ilgilendiren bölüm burasıdır. Bu anlaşma yalnızca borç - alacak ilişkisini düzenleyen bir kredi anlaşması değildir. Dünya Bankası bu krediyi belli şartların ve projelerin gerçekleştirilmesi karşılığında vermeyi taahhüt etmiştir. Bu

---

<sup>38</sup> 5 Aralık 1999 tarih ve 23897 sayılı Resmi Gazete

anlaşmayla sunulan proje, afet yönetim sistemimizde çok önemli değişiklikler oluşturmuştur. Şimdi bu ikraz anlaşmasında sözü edilen projeyi irdeleyelim:

Projenin amacı, Marmara Depreminden etkilenen alanlarda yaşam koşullarının ve ekonomik kalkınmanın iyileştirilmesi ve gelecekteki doğal afetlere karşı daha iyi bir şekilde afet zararlarını azaltma ve risk yönetimini sağlayacak bir kurumsal çerçevenin oluşturulmasıdır.

Proje aşağıdaki kısımlardan oluşmaktadır.

*A. Afetle mücadele sistemi ve risk azaltma :*

1- Yönetim merkezi iletişim ve veri ağları ile donatılmış kapsamlı bir acil durum yönetimi kurumunun (EMAT) oluşturulması için bir stratejik plan; bir ulusal deprem zararlarını azaltma planı, kapsamlı bir acil durum yönetimi eğitim ve uygulama programı; arama ve kurtarma için kapasite geliştirme programı; belediyelerin acil durum yönetim sistemlerini geliştirmek üzere pilot faaliyetler; pilot faaliyetlerin bölgesel ölçekte geliştirilmesi; depremden önce, deprem sırasında ve depremden sonra alınacak önlemler konusunda halkın bilinçlendirilmesi kampanyası için gerekli teknik yardım ve malzemenin sağlanması.

2- Ulusal Doğal Afet Sigortası Programının oluşturulması ve işletilmesi, arazi kullanım yönetimi ve yapı güvenlik yönetmelikleri ile afet zararlarını önlemeye yönelik etkin bir yasal düzenlemenin oluşturulması, pilot ölçekte depreme dayanıklı bir yapılaşmanın planlanması, düzenlenmesi ve uygulanması için belediyelerin kapasitelerinin güçlendirilmesi; ve Gölcük ve Adapazarı'nda arazi kullanım planlaması ve yapı yönetmeliği uygulamalarına yardım konularında teknik destek sağlanması, proje alanlarında bir arazi bilgi sistemi oluşturulması ve proje alanlarında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kapasitesinin güçlendirilmesi için teknik yardım ve malların sağlanması.

Projenin "Afet Mücadele Sistemi ve Risk Azaltma" kısmının proje uygulama kuruluşu olarak İçişleri Bakanlığı, Sigortacılık Genel Müdürlüğü-PUB, Doğal Afet Sigorta Kurumu, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

*B- Yetişkinler İçin Travma Programı*

Proje Alanı'nda en fazla dört bağlı alt birimine sahip olacak şekilde bir toplum zihin sağlığı merkezi kurulması ve işletilmesi; afetzedeler için tedavi programının geliştirilmesi; proje alanları'nda toplum zihin sağlığı hizmeti

sağlanması için bir koordinasyon komitesi kurulması, toplum zihin sağlığı merkezlerinin yönetimi için; inşaat işleri, mallar, teknik yardım ve eğitim sağlanması öngörülmüştür.

Projenin bu kısmının uygulayıcı kuruluşu PUB (Proje uygulama birimi), ilgili belediyeler ve Sağlık Bakanlığıdır.

*C- Fiziksel Yeniden Yapılandırma*

1-Proje Alanlarında Uygunluk Kriteri'ni sağlamak koşuluyla, kentsel konutların yeniden yapımı için belirlenen yatırımların gerçekleştirilmesi.

2. Proje Alanları'nda Uygunluk Kriteri'ni sağlamak koşuluyla, kırsal konutların yeniden yapımı için belirlenen yatırımların gerçekleştirilmesi.

3. Proje'nin uygulanması sırasında, projelendirme, arazinin belirlenmesi, zemin araştırmaları ve inşaatın kontrolü için teknik yardım sağlanması öngörülmüştür.

Projenin bu kısmının uygulayıcı kuruluşu Proje Uygulama Birimi ve ilgili belediyelerdir.

MEER Projesi'nin 30 Kasım 2004 tarihine kadar tamamlanması beklenmektedir.

Ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanı'nın başkanlığında, Toplu Konut İdaresi'nden sorumlu Devlet Bakanı, Sosyal hizmetlerden sorumlu Devlet Bakanı, Sağlık Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, İçişleri Bakanı, Başbakanlık Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, DPT Müsteşarı ve Proje Alanlarındaki ilgili vali ile belediye başkanlarından oluşan ve proje süresiyle bağlı bir "Yönlendirme Komitesi" oluşturulmuştur.

Borçlu sıfatıyla T.C. hükümeti proje kapsamında şu vaatlerde bulunmuştur:

- 22 Kasım 1999 tarihine kadar Banka tarafından tatmin edici bulunan koşullarda gerekli kaynakları, personeli ve tesisleri temin ederek Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nü (EMAT) kuracak ve idame ettirecektir.

Bu kapsamda 583 sayılı KHK ile 22 Kasım 1999 tarihinde Türkiye Acil Durum Yönetim Başkanlığı kurulmuş ve 600 sayılı KHK ile de Başkanlığa bağlı Genel Müdürlük olarak teşkil edilmiştir. Bu konuya ilişkin ayrıntılı açıklamaya afet organizasyonunun ele alındığı bölümde değinilmiştir.

- 31 Aralık 2000 tarihine kadar, Afet Kanunu, İmar Kanunu ve İhale Kanunu'nda şekil ve içerik olarak Banka'yı tatmin edecek şekilde yapacağı değişiklikleri Parlamentaoya sunacaktır.

Bu kapsamda, yetki kanununa dayanarak ilgili kanunlarda çok sayıda değişiklik yapılmış ve yapılmaktadır.

- 15 Aralık 1999 tarihine kadar Tapu ve Kadastro Genel Müdürü'nün başkanlığında, Proje Alanları'ndaki ilgili belediyelerin temsilcileri ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve BİB'na bağılı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşan Marmara Deprem Bölgesi Arazi Bilgi Sistemi (MERLİS) komitesini kuracak ve proje sonuna kadar idare edecektir.

Afet kanununda gerekli tadilatlar ile "Doğal Afet Sigorta Programı" sisteminin kuruluşuna yönelik yasal düzenlemeler yapılacaktır. Bu konuya ilişkin de gerekli adımlar atılmış ve doğal afet sigorta sistemi getirilmiştir.

*Değerlendirme:* Yukarıda açıklanan kredi karşılığı afet yönetim sistemimiz, dünya bankasının zorunlu tuttuğı proje doğrultusunda köklü değişikliklere gitmiştir. Bunlar içinde en önemli gelişmeler Başbakanlığa bağılı Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün (EMAT) kurulması ve doğal afet sigorta sistemine geçilmesidir. Marmara ve Düzce depremi sonrası çıkarılan dersler sonucu yeniden yapılandırılması gereken afet yönetim sistemimiz Dünya Bankası'nın müdahalesi doğrultusunda şekillenmiş ve şekillenmeye devam etmektedir. Yaşanan son afetlerin ışığında yeniden yapılanması gereken afet yönetim sistemimizin temel sorunlarına çözümün bu yapıda sunulması daha da büyük sorunları beraberinde getirmiştir. Afetten sorumlu temel kurum ve kuruluşlar ortadayken, EMAT'ın oluşturulması, mevcut olan yetki ve koordinasyon karmaşasına yenilerinin eklenmesine neden olmuştur. Bu proje doğrultusunda atılan önemli adımlar olduğı da bir gerçektir. Fakat, afet yönetim yapımızdaki yapısal dönüşümlerin, ulusal kurum ve kuruluşlarımızca üretilmesinin daha yerinde ve gerçekçi olacağı da bilinmelidir. Zira afet konusunda dünyada çok az ülkenin sahip olabileceğı kuruluşlara, uzman personele sahip bir ülkeyiz. Kamu yönetim yapımıza uygun bir yapılanma ihtiyacının karşılanamamış olmasının ve alınan dersler ışığında yeterli adımlar atılamamasının temelinde yatan unsurlardan birisi de bu tarz yapılanmalardır.

## **II. AFET YÖNETİM PLANLAMASI**

Olası bir afet zararının en aza indirilmesi, modern afet yönetim sisteminin oluşturulmasına ve işletilmesine bağlıdır. Etkili bir afet yönetimi ise kaynakların önceden bilinmesine ve planlanmasına bağlıdır. Bu da uygulanabilir nitelikte ve etkin planlama ile gerçekleşebilir. Bu nedenle iyi bir afet yönetim yapısının en önemli ayağını planlama ve acil yardım planları oluşturmaktadır.

Genel bir tanımla acil yardım planı, bir yerleşme biriminin karşı karşıya bulunduğu tehlikeleri, bu tehlikelerin meydana gelmesi halinde uygulanacak kayıp ve zararları gerçekçi bir biçimde ortaya koyan ve bu kayıp ve zararların en düşük düzeyde tutulabilmesi için kimlerin, ne zaman, hangi görev ve yetkiyle hangi kaynakları kullanarak görev üstleneceğini açıkça tanımlayan bir belgedir.<sup>39</sup>

İnşaat Mühendisleri Odası, Marmara Depreminin hasar boyutunun bu kadar yüksek olmasındaki en önemli nedenlerden birinin planlama eksikliği olduğunu belirtmiştir. Ülke ölçeğinde, bölge ölçeğinde ve kent ölçeğinde makro ve mikro planların olmayışından dolayı hasar boyutunun arttığı vurgulanmıştır.<sup>40</sup> Bilimsel esaslarda yürütülmesi gereken Gerek ulusal ve bölgesel çapta hazırlanan makro planların, gerekse buna uygun olarak hazırlanması gereken alt planların uygulanabilir olması bir çok etkene bağlıdır. Her şeyden önce planların güncel ve son bilgileri yansıtması gerekmektedir. Ayrıca planların, yıllık hedeflerinin olması ve bu hedeflere ulaşacak sayı ve kalitede yeterli araçlarının bulunması gerekmektedir. Plan, ilgili kurumların sorumluluklarını açıkça tanımlamalı ve sorumluluğu olanların faaliyetleri arasındaki koordinasyonu sağlayacak düzenlemeleri içermelidir. Planın uygulanabilirliği, olası afet senaryolarına göre hazırlanmış ve periyodik olarak yapılması gereken tatbikatlara bağlıdır. Bunun için de; herhangi bir bölge, il ve ilçede yerleşim birimlerini etkileyebilecek afet tehlikesine ilişkin verileri içeren afet senaryolarının hazırlanması gerekir.<sup>41</sup>

Unutmamak gerekir ki; planın varlığı tek başına bir çözüm oluşturmaz. Plan her şeyden önce son ve güncel verilerle beslenen ve uygulanabilen bir plan olmak zorundadır. Önceki bölümde ele alınan afet yönetim sürecinin temelini oluşturan planlama faaliyeti açısından mevcut afet yönetim sistemimiz çok büyük eksiklikler içermektedir. Bu bölüm altında mevcut afet yönetim yapımızdaki makro ve mikro ölçekteki planlama konusu irdelenecek, ardından bu konudaki eksiklerimiz sergilenecektir.

<sup>39</sup> Oktay Ergünay, “ Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, AİGM, Ankara, Şubat-1998

<sup>40</sup> “17 ağustos 1999 Depremi Değerlendirme Raporu”TMMOB İstanbul Şubesi, İstanbul, Ekim-1999

<sup>41</sup> Yaşar Güngör, “Doğal Afet Planlaması”, AİGM bilgi notu

## **A. Kalkınma Planlarında Afet Yönetimi**

İlk kez 1963 yılıyla başlayan, ilk üç dönemde, yani 1977 yılına kadar afet yönetimi konusuna hemen hemen hiç yer verilmemiştir. Bunun doğal sonucu olarak plana alınmayan bir kavram konusunda da gerekli yasal düzenlemeler yapılamamıştır. Afet zararlarının, ancak afetler olmadan önce alınacak koruyucu ve önleyici önlemlerle azaltılabileceği ve bunun için de mutlaka yerleşme ve yapılaşmaların denetlenmesi gerektiği gerçeği ilk kez dördüncü beş yıllık ( 1979-1983 ) kalkınma planında kavranmıştır.

Yedinci beş yıllık kalkınma planı ( 1996-2000 ), deprem ve diğer afet zararlarının azaltılması çalışmalarına en kapsamlı olarak değinen, ülkemizdeki afet sorunları ve uygulanması gereken politikalara gerçekçi yaklaşımlar getiren bir plan olmuştur. Maalesef ki, bu dönemde plan içinde yer alan hususlarda yeterli iyileşmeler yapılamadığından Marmara ve Düzce Depremlerinin bilançosu çok ağır olmuştur.

2000 yılı içerisinde, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde yaşanan son afetler ışığında, afet yönetim sistemimize yönelik çeşitli özel ihtisas komisyonları kurulmuş ve sorunlar ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu komisyonların raporları doğrultusunda Sekizinci beş yıllık kalkınma planı (2001-2006) hazırlanmıştır. Yeterli olmasa da 2001 yılından itibaren uygulanacak olan kalkınma planı, afet yönetimine ilişkin birçok soruna dikkat çekmiş ve yapılması gereken düzenlemeleri belirtmiştir.

Sekizinci beş yıllık kalkınma planında<sup>42</sup> konu “doğal afetler” başlığı altında ele alınmış ve mevcut durum özetlendikten sonra aşağıdaki unsurlara yer verilmiştir:

### *Amaçlar, İlkeler ve Politikalar*

Alınacak etkili önlemlerle afet zararlarının en aza indirilmesine yönelik sosyal, hukuki, kurumsal ve teknik yapının oluşturulması esastır. Bu yapının oluşturulmasında koordinasyonun tek elden sağlanması temel ilkedir.

Sürekli ve sistemli eğitim çabaları ile deprem ve diğer afetlere karşı önlem alınarak, bu afetlerin birlikte yaşanabilen olağan birer doğa olayı olarak algılanması sağlanacaktır. Halk eğitimi çalışmaları, toplumsal etik kurallarını da kapsayacak biçimde sürdürülecektir.

Mevcut ve yeni yapılacak olan tüm alt ve üst yapıların yeterli afet güvenliğine kavuşturulması için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır.

---

<sup>42</sup> DPT internet adresinden (<http://www.dpt.gov.tr>) 8. Plan görülebilir.

Afet sonrasında kullanılan ve verimli sonuçlar vermeyen büyük miktardaki kaynakların küçük bir bölümü afet öncesinde bilinçli ve planlı bir biçimde kullanılarak afet zararlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Afetlere dayanıklı yapı tasarımı uzmanlık gerektirdiğinden mühendislik lisans programlarında deprem ve diğer afetlerle ilgili konulara daha fazla ağırlık verilmesi sağlanacaktır. Ayrıca, mühendisin sorumluluk duygusunu geliştiren ve meslek etiği kavramlarını yerleştiren programlara yer verilecektir. Teknik açıdan yeterli bulunan üniversitelerde Deprem Mühendisliği yüksek lisans programları oluşturulacak, mevcutlar geliştirilecektir. Mühendislerin uygulamadaki eksikliklerini azaltmaya yönelik çalışmalar başlatılacaktır.

Yapı stoğunun büyük bir bölümü yeterli deprem güvenliği taşımadığından, deprem tehlikesinin yüksek olduğu yerlerden başlayan bir öncelik sırası içinde, bu yapıların depreme dayanıklılığı bakımından sistematik bir biçimde değerlendirilmeleri ve güçlendirilmeleri sağlanacaktır.

Mevcut yapıların deprem güvenliği bakımından değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi için yetkin mühendislerin görev yapacağı Yapı Değerlendirme Merkezleri oluşturulması desteklenecektir.

Alan kullanımı ve imar planlarının ilke ve yöntemlerinin afete duyarlı niteliğe kavuşturulması amacıyla, ilgili mevzuat gözden geçirilecek ve bunların ödünsüz uygulanması için etkin mekanizmalar geliştirilecektir. Kurallara aykırı uygulama yapanların sorumlulukları ve bunlara uygulanacak yaptırımlar yeniden düzenlenecektir.

Afet sırasında ve öncesinde; afet zararlarının azaltılması amacıyla hızlı, etkili ve kapsamlı bir kurtarma ve ilk yardım çalışmasını kapsayan, afet sonrasında afetin neden olduğu ekonomik, toplumsal ve psikolojik hasarların giderilmesine yönelik işlevlerin yerine getirilmesini sağlayan ve mevcut hukuki ve kurumsal yapı ile uyumlu, Ulusal Olağanüstü Hal Planı çalışmalarını da içeren bir afet yönetim sistemi oluşturulacaktır.

#### *Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler*

Türkiye Acil Durum Yönetim Kurumuna işlerlik kazandırmak amacıyla mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Mühendislerin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen Mühendislik ve Mimarlık Yasası ile meslek odalarının görev ve yetkilerini belirleyen Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yasası yeniden düzenlenerek Yetkin Mühendislik kavramı getirilecektir.

İmar Yasası, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve kurallara aykırı uygulama yapanların sorumluluklarını ve bunlara uygulanacak yaptırımları da içerecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

Belediyeler Kanunu ile Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, sağlıklı bir yapı denetim sistemi getirecek ve yerel yönetimlerin doğal afet tehlikesi ve riskinin belirlenmesi ve zararlarının azaltılması konusundaki görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyecek biçimde yeniden ele alınacaktır.

Afet Yönetmeliğinin depremle ilgili koşullarının bilinçli ve eksiksiz olarak uygulanması, bundan sonra yapılacak yapıların depreme dayanıklı olmasını sağlamak için yeterli görülmektedir. Diğer afetlerle ilgili mevzuat da yeterli bir düzeye getirilecek ve uygulanmaları sağlanacaktır.

Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanununun ilgili maddeleri, yapıda denetim, sorumluluk ve sigorta konuları bakımından gözden geçirilerek bu amaca yönelik yasal düzenlemeler yapılacaktır.

Konutu hasar gören herkesi hak sahibi yaparak devleti doğal sigorta durumuna getiren Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun değiştirilerek bu uygulamanın kapsamı sigortalamanın mümkün olmadığı koşullar ile sınırlandırılacak ve kamunun sorumluluk alanı daraltılacaktır.

Diğer ülkelerdeki kuruluşlar ve uluslararası kuruluşlarla da işbirliği yapabilecek bir ulusal afet bilgi sistemi oluşturulacaktır.

Afet sırasında, aksamadan hizmet verebilecek bir ulusal afet haberleşme sistemi oluşturulacaktır.

Afet yönetim sistemimizin makro planlaması, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yer almasına karşılık plana alınan unsurların bir çoğunun hayata geçirilemediği bilinmektedir. Bu konu, ülkemizdeki planlama ile uygulama arasındaki kopukluğun bir yansımasıdır. Marmara ve Düzce depremi sonrasında T.B.M.M Araştırma Komisyonu'nca hazırlanan raporda Devlet Planlama Teşkilatı'nın afet yönetimine ilişkin görevlerini yeterince yerine getiremediği şu cümlelerle vurgulanmıştır:

“1960'lı yıllarda kurmuş olduğumuz D.P.T geleceğimizi rasgelelikten, keyfilikten kurtarıp yaşama ve kalkınma gereğini bilimsel yöntemlerle ve planlı bir şekilde yönlendirmekle görevlendirilmiştir. Ama ne hikmetse D.P.T 'nin kuruluşundan günümüze, aradan geçen onca zamana rağmen yurdumuzun ve yurttaşlarımızın geleceğini gereğince planlayamadığımızı yaşadığımız acı gerçeklerle görmekteyiz....”<sup>43</sup>

<sup>43</sup> 17 Ağustos Depremi sonrası deprem faaliyetlerine yönelik TBMM Araştırma Komisyonu Raporu (23.12.1999 tarih, A.01.1.geç.10/66,67,68,69,70-93 sayılı)

## **B. Mevzuatımızda Afet Planlaması**

7269 sayılı yasanın (Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun) 4. maddesine dayanılarak çıkartılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeğin” temel amacı; devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemektir.

Acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere, illerde valinin başkanlığında “ il kurtarma ve yardım komitesi”, ilçelerde kaymakamın başkanlığında “ilçe kurtarma ve yardım komitesi” kurulur. İl ve ilçe acil yardımlarının yapılmasında, icrasında ve güncelliğini korunmasında birinci derecede vali ve kaymakamlar sorumludur. Bakanlıklar ve merkezi kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler, bu planları yapılmasında ve icrasına yardımcı olur. Bakanlık kurum ve kuruluşların taşra teşkilatları il ve ilçe planları içinde yer alır. Bakanlık kurum ve kuruluşların merkez teşkilatları ile bölgedeki askeri garnizon komutanlıkları, il ve ilçelere yardımcı olmak için kendi görevleri ile ilgili takviye ve destek planları yaparlar.

Afet sırasında mülki idare amirlerinin isteğiyle resmi kurum kuruluşlar ile özel, tüzel ve gerçek kişiler , afet sırasında kendilerine verilen görevleri öncelikle yapmaktan, istenen her türlü personel, araç, gereç ve teçhizatı zamanında vermekten sorumludurlar. Acil yardım planları bir çok genel bilgilerin ışığında hazırlanır: Bölgede etkin olan yaşanmış afetlerle ilgili bilgiler, köy ve mahallelere ait genel bilgiler, il ve ilçe merkezlerine ait genel bilgiler. (yollar, köprüler, limanlar, kullanma ve içme suyu tesisleri, elektrik ve hava gazı tesisler, haberleşme tesisleri, giyim, gıda ve öteki ihtiyaç maddeleri üreten ve pazarlayan özel kuruluş ve tesisler hakkında bilgiler...)

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeğe göre kurulması gereken İl Acil Yardım Teşkilatı, Valinin veya görevlendirileceği Vali Yardımcısı başkanlığında, Belediye başkanı İl Jandarma Alay Komutanı, Emniyet Müdürü, Sivil Savunma Müdürü, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürü, Tarım Orman ve Köy İşleri Müdürü, Kızılay Temsilcisi ve Garnizon Komutanından oluşmaktadır. İlçe Acil Yardım Teşkilatı da, kaymakamın başkanlığında benzer yapıda oluşturulmuştur.

Acil Yardım Teşkilatlarının temel görevleri; İl ve ilçe acil yardım planlarının yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak, acil yardım çalışmalarının öncelik sırasına göre yapılmasını sağlamak (haberleşme, ulaştırma, kurtarma, tıbbi ilk yardım, hasta ve yaralıların nakli, yangın söndürme, emniyet ve asayiş, yedirme, giydirme, ısıtma, aydınlatma, geçici barınmayı sağlama, ölülerin defini, enkaz kaldırma ve temizleme, elektrik su ve kanalizasyonların tesislerinin onarımı, karantina tedbirlerinin alınması), hizmet gruplarını göreve çağırmak, gerekli kararları almak ve uygulanmasını sağlamaktır.

Acil yardım hizmetlerini yürütmekten sorumlu il ve ilçe kurtarma ve yardım komiteleri bu görevlerini çeşitli hizmet grupları (Haberleşme hizmetleri grubu, ulaşım hizmetleri grubu kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetleri grubu, İlk yardım ve sağlık hizmetleri grubu...) eliyle yürütür. Bu hizmet gruplarının teşkili ve görevleri yine yönetmelikte ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

*Değerlendirme:* Planlama esaslarına bakıldığında, bugünkü afet yönetim anlayışımızın ağırlıklı olarak afet sonrasına odaklandığı söylenebilir. Afet yönetiminin afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası anlayışı ile planlanmaması afet yönetim sistemimizin en önemli eksiklerinden biridir.

Mevcut müdahale ve acil yardım planlarımızın temel mantığı, afete ilk müdahalenin afetin olduğu yöreden yapılmasıdır.<sup>44</sup> Afet sonrası ilk müdahalenin o yöre imkanlarıyla yapılması da son derece doğaldır. Fakat bizim planlama yapımızın tamamı afet geçiren yöre imkanlarına dayanmaktadır. Bu son derece yanlış bir kurgudur. Zira planlama içindeki hizmet gruplarında görev alacak olan görevliler de o yörede yaşadıklarından afetzede durumunda olabilirler. Kendileri de afetten etkilenen bireylere dayanan bir afet planlamasının başarı şansı son derece düşüktür. Ne yazık ki, halen uygulanan sistem budur. Bu sistemin sakıncaları son yaşanan afet sonrası yakından görülmüştür. Marmara Depremi sonrası afeti yaşamış illerin hiçbirinde hizmet grupları toplanamamış ve acil yardım planları uygulanamamıştır. Bunun sonucu olarak, deprem sonrasında haberleşme, ulaşım, kurtarma, tıbbi ilk yardım hasta ve yaralıların nakli, yangın söndürme...gibi temel faaliyetler zamanında ve etkin olarak uygulanamamış ve bunun bedeli çok büyük can ve mal kayıplarıyla ödenmiştir. Oysa ülkemiz, mevcut yapısı itibariyle bu tip bölgesel nitelikli afetlere elverişlidir. Bu nedenle ulusal ve bölgesel çapta afet planlaması anlayışının oluşması kaçınılmazdır. Mevcut planlama yapımız yaşanan son afetler sonrası bu konuda yeteri kadar

---

<sup>44</sup> Hasan Canpolat, "Tabii Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım", Çağdaş Yer. Yön. Der. Mart-1996

mesaj vermiştir. Eğer gerekli tedbir alınmazsa, yaşanması muhtemel olan İstanbul depremi sonrasında da benzer sebeplerle İstanbul il ve ilçeleri acil yardım planlarının uygulanamayacağı bilinmelidir.

Afet planlama sistemimizdeki diğer bir eksiklik, planın küçük çaplı ve taşra ölçekli afetlere cevap verecek nitelikte hazırlanmış olmasıdır. Bölgesel ya da ulusal bazda yaşanacak bir afet durumunda mevcut planların yetersiz kalacağı görülmektedir. Yalnızca taşra merkezli bir afet anlayışı ile hazırlanan planların tüm eksiklikleri, yaşanan son afetlerde de kendini göstermiştir.

Planlama sistemimiz incelendiğinde yalnızca doğal afetler beklentisi ile hazırlandığı görülmektedir. Plan, diğer afet türlerini kapsayıcı özellik taşımadığı gibi doğal afetlerin boyut, etki ve çeşit farklılığını da dikkate almamıştır.

Marmara depremi sonrasında planlama sistemimizin yukarıda ele alınan sorunlarına yönelik çok köklü değişikliklere gidilemese de bazı olumlu adımların atıldığı görülmüştür. Afet sonrasında çıkarılan dersler ışığında İçişleri Bakanlığı, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü aracılığı ile planlama konusunda bazı düzenlemeler getirmiş ve gerekli tedbirlerin alınması il valilerinden istenmiştir.<sup>45</sup> Getirilen en önemli düzenlemelerden birisi, illerin karşılıklı yardım usullerine ilişkindir. Bu düzenleme ile her il'e destek olacak iller tespit edilerek bu konuda olumlu bir adım atılmıştır.

---

<sup>45</sup> Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün 9.10.1999 tarihli "Afetler" konulu 14 nolu genelgesi

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ÜLKEMİZDE AFET YÖNETİM ORGANİZASYONU

Afet yönetim sistemimizde görev alan çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır. Afetin büyüklüğüyle doğru orantılı olarak da ilgili kamu kuruluşlarının sayısı değişmektedir. Marmara ve Düzce depremleri gibi etkisi son derece geniş boyutta olan afetlerde hemen hemen bütün kamu kurum ve kuruluşları müdahil olabilmektedir.<sup>46</sup>

Bu bölümde afet yönetimiyle ilgili bütün kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkileri ele alınmamış, yalnızca temel sorumlu kuruluşlara (Şekil-4) yer verilmiştir. Ayrıca ilgili kurumlar arası koordinasyon sorunu da bu bölümde ele alınmıştır.

#### I. AFET YÖNETİMİNDE GÖREV ALAN KAMU KURUM VE KURULUŞLARI

Her ne kadar afet mevzuatımıza göre afetlerden sorumlu temel kuruluş olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile ona bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü gözüксе de, zamanla birçok kamu kurum ve kuruluşu çeşitli hukuki düzenlemelerle afete müdahil olmuşlardır.

Afet yönetim sistemimizde görev alan kurum, kuruluş ve yapılanmalar incelendiğinde karşımıza beş tip yapılanma çıkmaktadır. Birincisi, afet sonrası faaliyete geçen ve afet süresince faaliyet gösteren merkez ya da kurullardır. Bunlar büyük çaplı afetlerde koordinasyon amaçlı kurulan geçici ve merkezi yapılanmalardır.

---

<sup>46</sup> “Depremler 1999”, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, Ağustos 2000

## Şekil-4: Afetlerde Görev Alan Kurumlar ve Yapılanmalar

### **Afet Sonrası Faaliyete Geçen Geçici Merkezi Yapılanmalar**

- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi
- Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu
- Merkez Koordinasyon Kurulu
- Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

### **Afet Yönetiminde Görevli Temel Kurumlar ve Yapılanmalar**

- Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı
  - Afet İşleri Genel Müdürlüğü
  - Yapı İşleri Genel Müdürlüğü
  - Teknik Araştırma Ve Uygulama Genel Müdürlüğü
  - İller Bankası
  - Karayolları Gn.Md' lüğü
- Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
- Kızılay Genel Müdürlüğü
- Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

### **Marmara Depremi Sonrasında Oluşturulan Geçici Yapılanmalar**

- Afet Bölge Koordinatörlüğü
- Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü
- Tübitak

### **Marmara Depremi Sonrasında Oluşturulan Kalıcı Yapılanmalar**

- Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü
- Ulusal Deprem Konseyi
- İstanbul Afet Yönetim Merkezi

### **Diğer ilgili kuruluşlar**

Yerel Yönetimler, Türk Silahlı Kuvvetleri, Toplu Konut Başkanlığı...

İkincisi, asli görevleri afete ilişkin olan bakanlık ya da diğer kurum ve kuruluşlardır. Bunlar afet öncesinde de afete ilişkin faaliyetler göstermektedir. Üçüncüsü, Marmara ve Düzce depremine özgü geçici yapılanmalardır. Dördüncüsü, Marmara ve Düzce depremi sonrası oluşturulan ve afet yönetim yapımıza yeni giren oluşumlardır. Beşincisi ise diğer ilgili kuruluşlardır.

## **A. Afet Sırasında Faaliyete Geçen Geçici ve Merkezi Yapılanmalar**

### **1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi**

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, krizin boyutuna ve cinsine göre oluşturulan, geçici süreli görev yapan, en üst düzeydeki karar ve koordinasyon organıdır. Kriz haline ilişkin temel düzenlemeler önceden ilgili mevzuatlarla belirlenmiştir.<sup>47</sup> Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi yönetmeliğinde belirtilen kriz hallerinin (tabii afetler, büyük yangınlar, ağır ekonomik bunalımlar, terör olayları, güvenlik tehdidi gibi haller) oluşması durumunda ilgili organların (MGK, Bakanlar Kurulu, krizden sorumlu bakan, MGK Genel Sekreteri) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile bu merkez faaliyete geçmektedir. Afet, kriz hali sayılamayacak nitelikte ise kriz yönetimine geçilmemektedir. 17 ağustos saat 03.02'de yaşanan Marmara depreminin hemen ardından, aynı gün 04.30 da Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi faaliyete geçmiştir.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi üç organdan oluşmaktadır:

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

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

Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krizin cinsine göre (yönetmelik ekinde belirtilen) ilgili yetkililerden oluşur.

---

<sup>47</sup> "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği", 9 Ocak 1997 tarih ve 22872 sayılı Resmi Gazete

Sekreteryaya ise Başbakanlık Müsteşar yardımcısının başkanlığında ve krizin cinsine göre yönetmelik ekinde belirlenen ilgili yetkililerden oluşur.

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

## **2. Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu**

Doğal afetlerle ilgili tüm hizmetlerin ve yardımların önceden plânlanması, kurtarma ve yardım çalışmalarındaki kopuklukların, yetersizliklerin ve gecikmelerin giderilmesi amacıyla bir Devlet Bakanının Başkanlığında, İçişleri, Maliye, Bayındırlık ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlarından oluşan “Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu” kurulmaktadır.<sup>48</sup> Bu kurulun sekreteryaya görevi Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yürütülmektedir.

Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu’nun görevleri şunlardır:

-Doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda afet öncesi ve sonrasında alınması gereken tedbirleri, sorumlu kuruluşlarla işbirliği halinde belirlemek; bu tedbirlerin uygulanmasını ve ihtiyaç halinde yeni yasal düzenlemeleri koordine etmek,

-Afet anında Bakanlık, kurum ve kuruluşların afet bölgelerini takviye ve destek planlarının uygulanmasını izlemek, koordine etmek ve aksamalar varsa gerekli tedbirleri almak ve aldirmek,

-Afet bölgesinin fiziksel, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların en kısa sürede karşılanması konusunda Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu’na alınan kararları izlemek, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, çözülemeyen sorunları çözüm alternatifleri ile birlikte Başbakan’a sunmak,

-Afet bölgesinin sosyal ve ekonomik ihtiyaçları ile ilgili kanun ve kararnamelerin ivedilikle çıkarılması için gerekli tedbirleri almak ve koordinasyon sağlamak,

-Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamak.

---

<sup>48</sup> 28.2.78 tarih ve 7/5091 sayılı kararname

### **3. Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu**

Genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı Ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğe göre yapılanan bu kurum, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müsteşarının Başkanlığında, Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Çevre Bakanlığı Müsteşarları ile Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdüründen oluşmakta ve Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi de görev ve sorumlulukları ile ilgili konularda kurulda temsilci bulundurmaktadır.<sup>49</sup>

- Dış ve iç yardımlarla ilgili koordineyi sağlar.
- Alınan bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi sunar.
- Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğinde, yapılması gereken işleri izler, aksamalar varsa tedbirler alır.

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

Başbakanlıkça tabii afetler nedeniyle olağanüstü hal ilân edildiğinde, afetlerle ilgili koordinasyon, “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilâtı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” hükümleri (Md.9) çerçevesinde “Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu’nca” ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonunca yürütülür. Bu kurul olağanüstü hal ilânına sebep olan konu ile ilgili bulunan bakanlıklar temsilcilerinden meydana gelir.<sup>50</sup>

## **B. Afet Yönetiminde Görevli Temel Kurumlar ve Yapılanmalar**

### **1. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı**

Afetten sorumlu temel bakanlık Bayındırlık Bakanlığıdır. Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden önce ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulamasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu

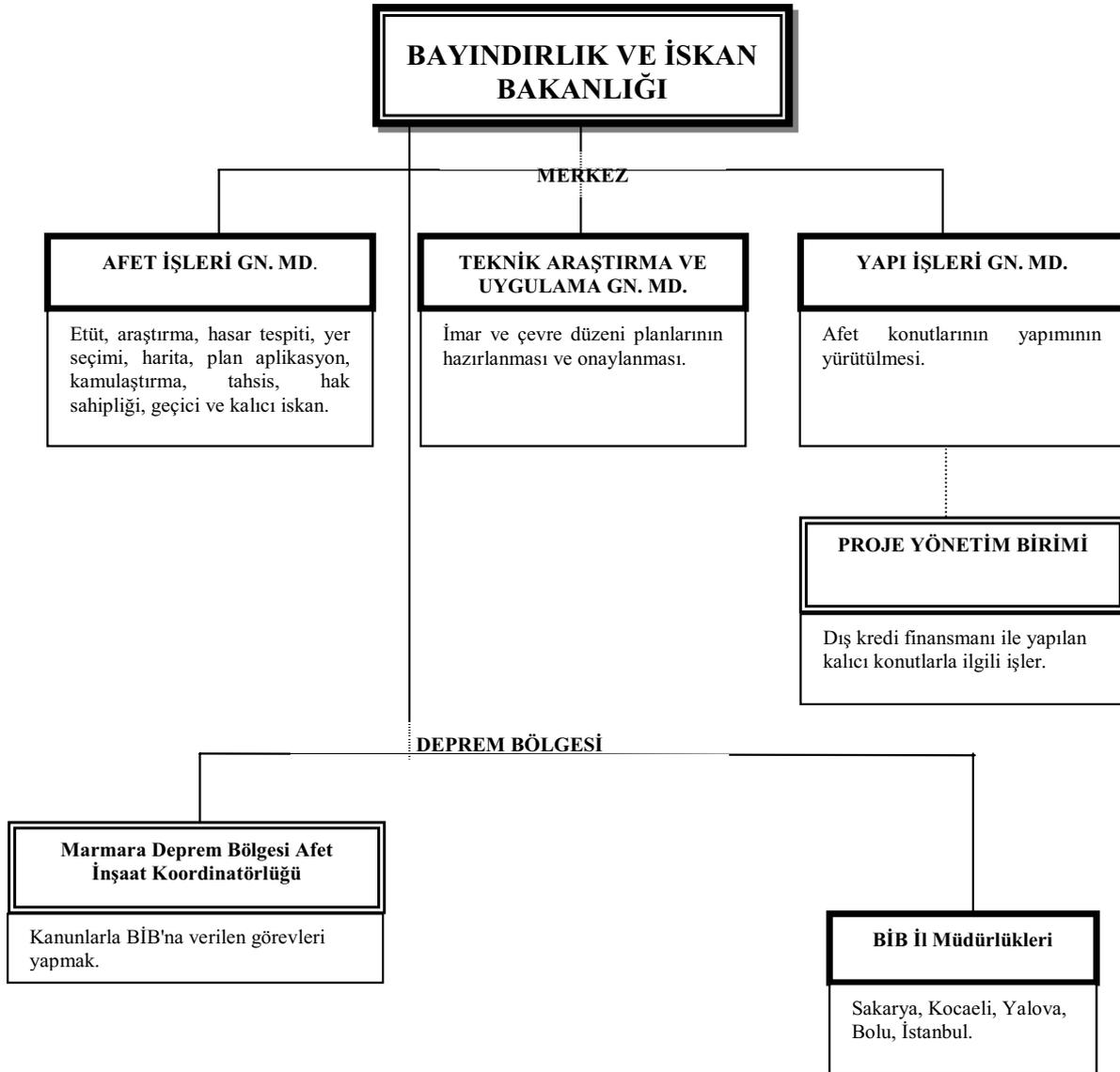
<sup>49</sup> 1.4.88 tarih ve 88/12777 Sayılı BKK (08.05.1988 tarih ve 19808 sayılı Resmi Gazete)

<sup>50</sup> 2935 no’lu OHAL Kanunu - 27.10.83 tarih ve 18204 sayılı Resmi Gazete

kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak görevi Bayındırlık Bakanlığına verilmiştir.<sup>51</sup> Bakanlık afete ilişkin bu görevlerini başta Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve diğer ana hizmet birimleri olmak üzere olmak üzere, bağlı ve ilgili kuruluşları vasıtasıyla yerine getirir.

180 Sayılı KHK ile Bakanlık üç ana hizmet birimi şeklinde örgütlenmiştir (Şekil-5).

**Şekil-5 : Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Organizasyonu (Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası)**



<sup>51</sup> 180 Sayılı KHK, 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmî Gazete

### **a. Afet İşleri Genel Müdürlüğü**

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

### **b. Yapı İşleri Genel Müdürlüğü**

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

### **c. Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü**

Deprem zararlarının azaltılması konusunda araştırmalar yapmak, depremleri ve etkilerini incelemek, elde edilen sonuçlara göre Türkiye'nin deprem durumunu gösteren yayınları ve haritaları hazırlamak, geliştirmek, deprem bölgelerinde inşa edilecek yapılarla ilgili tedbirleri, inşaat tekniklerini ve bu yapıların projelendirme esaslarını belirlemek; Kamu konutları ve afetle ilgili daimi iskana ait genel bütçeye dahil kuruluşlarca yaptırılacak her türlü yapıların ve konutların etüt, proje ve keşiflerini yapmak veya yaptırmak, onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaatını, bakım ve küçük onarım dışında esaslı büyük onarımlarını yapmak veya yaptırmak, proje standartlarını tespit etmek, uygulama

konusunda gerekli tedbirleri almak, gerçekleşmeyi izlemek, denetlemek, gerektiğinde teknik yardımlarda bulunmak; afetle ilgili daimi iskan yerleşmelerinde imar planlarını ve alt yapı tesisleri planlarını ve bunlara ait etüt, harita, proje ve keşifleri yapmak ve yaptırmak, re'sen onaylamak veya onaylanmasını sağlamak, inşaat işlerini yapmak veya yaptırmak.

## **2. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

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

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

7269 sayılı Temel Afet Kanunu ve buna dayanılarak çıkarılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile sivil savunma teşkilatına çok önemli görevler verilmiştir. İl-ilçe kurtarma ve yardım komitesinde sivil savunma temsilcisi bulunmaktadır. Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmet grubuna, kurtarma ve yıkıntıları kaldırma servisi ve itfaiye servisinde; ilk yardım ve sağlık hizmetleri grubuna ilk yardım ve ambulans servisinde; satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grubuna dağıtım servisinde; elektrik, su ve kanalizasyon hizmetleri grubuna kanalizasyon tesisleri yapım onarım servisinde görevler verilmiştir.

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

7269 sayılı Kanunun aynı maddesi gereğince hazırlanıp, 88/12777 Sayılı Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulan yönetmelik, sivil savunma teşkilatı ile ilgili aşağıdaki düzenlemeleri getirmektedir:

- 7.maddesinin “f” bendi: “Vali ve Kaymakamlar ...mahalli sivil savunma teşkilatlarının bölgelerindeki afetlerde, sivil savunma planlama esaslarına göre acil yardım hizmetlerine katılmalarını sağlamaya yetkilidirler.”

- 10. maddesinin “c” bendi. “... Afetler acil yardım planları hazırlanırken, 1991/1434 sayılı seferberlik ve savaş hali, hazırlıklar direktifinde yapılacağı belirtilen sivil savunma planları ile koordine edilir.”

- 12.maddesinin “a” bendi: “...Resmi kurum ve kuruluşlar ile tüzel ve gerçek kişiler afet sırasında kendilerine verilen görevleri öncelikle yapmaktan, komitece kendilerinden istenilen her türlü personel, araç, gereç ve teçhizatı zamanında vermekten sorumludurlar.”

- Aynı maddenin “d” bendi: “Kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler yapacakları acil yardım planlarında, acil yardım hizmet gruplarının her birine katkılarının ne olacağını açıkça belirtirler.”

- 15.maddenin “a-2” bendi: “Valilikçe, gerektiğinde il afet bürosu araç ve gereç yönünden sivil savunma müdürlüğü ve diğer kuruluşlardan takviye edilir.”

- 24.maddesinin “c-5” bendi: “Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetinde görev alacak personelin eğitimi, sivil savunma müdürlüğünce yürütülür.”denilmektedir. Ayrıca 1989 yılından itibaren bütün il ve ilçeler afete karşı hassas kabul edilerek “ afetlerde sivil savunma icra planı” yapılması bir genelgeyle tespit edilmiştir.

Ne yazık ki, sivil savunma birlikleri bu görevleri yapma açısından yetersiz bir yapıdadır. Marmara ve Düzce depremlerinde sivil savunma teşkilatı gerek sayı, gerekse teçhizat olarak son derece yetersiz kalmıştır. Ankara, İstanbul ve Erzurum dışında sivil savunma birlikleri bulunmamaktadır. 17 Ağustos 1999 günü yaşanan deprem sonrası toplam 110 personelle, 12 Kasım Bolu ve Düzce depremi sonrasında ise 81 personelle görev yapmıştır. Deprem boyutu düşünülürse sivil savunma birliklerinin bölgede kaybolduğu gerçeği yadsınamaz.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Devlet Denetleme Kurulunun 4.5.2000 tarih ve 2000/9 sayılı Raporu

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

Yaşanan son depremler sivil savunma konusundaki eksiklikleri gözler önüne sermiştir. Sivil savunma teşkilatının güçlendirilmesi amacı ile 586 Sayılı KHK çıkarılmıştır.<sup>53</sup> KHK ile afetlerde, savaşta ve önemli kazalarda arama ve kurtarma faaliyetleri yapmak üzere 11 ilde 120'şer personelden oluşan özel eğitilmiş ve donatılmış "mobil arama ve kurtarma birlikleri" nin kurulması; birlik kurulmayan illerde, il ve ilçelerde meydana gelebilecek her türlü kazaya anında müdahale ederek, kurtarma hizmeti vermek üzere, ilin büyüklüğüne göre 10, 20 ve 30 personelden oluşan il arama ve kurtarma ekipleri'nin oluşturulması öngörülmüştür.

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

586 Sayılı KHK ile ayrıca;

- Belediyelere, afetlerde gerek kendi görev sahası içinde, gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunma ve afetzedelere yardımcı olma görevi de verilmiştir.
- Arama ve kurtarma ekiplerinin kuruluşu, donanımı ve görevleri sırasındaki giderlerin karşılanması için İl Özel İdaresi bütçelerine ödenek konulması hükmü getirilmiştir.

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

Sivil savunma Arama ve kurtarma birlikleri ve ekiplerinin kuruluşu, görevleri ve çalışma usulleri de Marmara depreminin tecrübeleri ışığında yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>54</sup>

### **3. Kızılay Genel Müdürlüğü**

Bir dernek statüsünde olan ve 1868 yılında kurulan Kızılay'ın afetler sırasındaki yardımları, devletin bu işle görevli organlarına yardım ve destek mahiyetindedir.

<sup>53</sup> 27.12.1999 tarih ve 23919 sayılı mükerrer Resmî Gazete.

<sup>54</sup> 21.7.2000 tarih ve 24116 sayılı Resmî Gazete

Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü bir afetten sonra, özellikle sağlık, çadır, battaniye, giyim ve gıda malzemeleri ikmal konusunda afetzedelere yardımda bulunmaktadır. Yardımın, afet bölgesine en kısa zamanda ulaşımını sağlamak amacıyla Türkiye yedi bölge olarak değerlendirilmiş ve merkezi Ankara’da olmak üzere bu bölgelerde yardım depoları kurulmuştur. Yurt sathına yayılmış 648 Kızılay Şubesi ile afetlere anında müdahale imkanı sağlayan haberleşme sistemi bulunmaktadır.

Kızılay Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 51’inci maddesine göre kurulan “Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu” içerisinde Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü de bulunmaktadır. Ayrıca il ve ilçe kurtarma ve yardım komitesi ile acil yardım hizmet gruplarından geçici iskan servisi, ilk yardım ve ambulans servisi, dağıtım servisinde temsilcisi bulunmaktadır.

Aynı yönetmeliğin 69 Maddesi ile Kızılay Derneği Genel Müdürlüğüne verilen görevler şunlardır:

- Afet hizmetinin gereğine uygun olarak gerek genel merkezde, gerekse afet bölgesinde yapılacak çadır, battaniye, yiyecek, giyecek gibi yardımların en süratli şekilde yapılması için Kızılay organizasyonu kurar,

-Komite kararları doğrultusunda, ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde afetin yaygınlık ve şiddet derecesini göz önünde tutarak afetzedelerin geçici barınma, iaşe, giyim, kuşam ve gerekli acil ihtiyaç maddelerini karşılar,

-Yurt içinden ve yurt dışından gelen yardım malzemelerini teslim alarak depolar ve komitenin tahsis edeceği yerlere dağıtımını sağlar,

-Afet bölgelerine çadır, battaniye, yiyecek ve giyecek gibi yardım malzemelerinin sevkıyatını yapar,

-Yapılan mahalli planlamalara göre bölge hizmet grupları ile işbirliği yaparak aynı yardımların tahsis edildiği yerlere ulaşımını ve afetzedelere bu yönetmelik esaslarına göre dağıtımını sağlar,

-Gerekli görüldüğü takdirde, sağlık hizmetlerinde yardımcı olmak üzere ihtiyaç duyulan yerlere sağlık ekibi ile kan ve kan ürünleri ve tıbbi malzeme gönderir. Bu konularda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve kuruluşlar ile işbirliği yapar,

-Afet bölgesinin acil yardım ihtiyaçları konusunda uluslararası Kızılay ve Kızıllaç Dernekleri Birliği (LİG) ile temasa geçer ve yurt dışından gelecek yardımlar konusunda Dışışleri Bakanlığı ile işbirliği yapar,

-Gerektiğinde, kan bağışı için kampanya açar ve ihtiyaca göre sevkini yapar,

-Kızılay ekipleri ile toplu yerleşim yerlerinde, acil yardım safhasında gerekli görülecek süre zarfında seyyar aş ocakları kurarak sıcak yemek verme işlemlerini yapar,

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

#### **4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu**

Devlet Bakanlarından birisine bağlı olarak faaliyet gösteren bu Fonun doğrudan afetle ilgisi olmamakla birlikte yaşanan afetler sonrası afet fonunun yetersiz kalması sonucunda devreye girdiği görülmektedir. Bu fona ilişkin ayrıntılı açıklama mali yapının ele alındığı bölümde ayrıntılı olarak verilmiştir.

### **C. Marmara ve Düzce Depremi Sonrasında Oluşturulan Geçici Yapılanmalar**

#### **1. Afet Bölge Koordinatörlüğü**

17 Ağustos Depreminin ardından yaşanan koordinasyon sorunları nedeniyle deprem bölgesi içinde kalan illeri kapsayacak tarzda geçici bir yapılanmaya gidilerek Afet Bölge Koordinatörlüğü kurulmuştur.<sup>55</sup>

576 sayılı KHK ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen geçici 8.maddeye maddeye göre; “Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde depremden zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iaşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinmelerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü tedbiri almak, yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak ve Kriz Koordinasyon Kurulu’nca bu konularda alınacak kararları uygulamak üzere, iki yıl süreli, İçişleri Bakanlığına bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğü’ne bağlı, il koordinatörlükleri kurulmuştur. Afet Bölge Koordinatörlüğünün merkezi Kocaeli’ dir.

<sup>55</sup> 23 Eylül 1999 tarih ve 23825 sayılı Resmi Gazete

Afet Bölge Koordinatörlüğü görevi ile ilgili konularda, bölgesinde görevlendirilen askeri birliğin en üst komutanı ve il valileri ile işbirliği yapar. İhtiyaç duyacağı mali kaynak Başbakanlıkça karşılanır.”

17 Ağustos Depreminin ardından yaşanan 12 Kasım depremi dolayısıyla Afet Bölge Koordinatörlüğünün görev alanına Düzce ve Bolu illeri dahil edilmiştir.

Görüldüğü gibi, 576 Sayılı KHK ile geçici süreli, sınırlı alanlı ve sınırlı görevli yeni bir idari yapı oluşturulmuştur. Afet Bölge Koordinatörlüğü emrinde çalıştırılmak üzere 795 adet devlet memuru kadrosu ihdas edilmiştir. Ayrıca Afet Bölge Koordinatörü, Kriz Koordinasyon Kurulunca belirlenecek sayıda geçici işçi de çalıştırmıştır. 27 Mart 2000 tarihi itibarıyla 80 geçici görevli memur ve 604 geçici işçi çalıştırılmıştır.<sup>56</sup>

Afet Bölge Koordinatörlüğünün teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını saptamak, hizmetlerin yürütülmesinde izlenecek esas ve usulleri belirlemek amacıyla bir yönerge uygulamaya konulmuştur.<sup>57</sup>

576 Sayılı KHK ile 23 Eylül 1999 tarihinde 2 yıl süreli kurulan Afet Bölge Koordinatörlüğü, 11 ay faaliyet göstermiş ve 609 sayılı KHK ile kaldırılmıştır.<sup>58</sup>

Bu tip bir yapılanma ilk kez uygulanan bir yapılanma modelidir. Örgütlenmenin valilik şeklinde teşkili, il valileri ile yetki - görev çatışmasının oluşmasına yol açmıştır. Depremin çok geniş bir alanı ve 7 ili kapsamaması, koordinasyon sorununun yerinde ve bölgesel çözümünü gerekli kılmıştır. Ayrıca afet sonrasında kamuoyunda ve medyada tartışılan “sıkıyönetimin gerekliliği” konusunu gündemden düşürmek açısından da bu yapılanmaya gerek duyulduğu düşünülebilir. Bunun yanında ihtiyaçların tespiti, tedariki, dağıtılması ve bilgi işlem hizmetleri açısından bu yapının faydalı çalışmalarda da bulunduğu söylenebilir.

Afet Bölge Koordinatörlüğünün faaliyetlerine yönelik 576 sayılı KHK ile oluşturulan denetim komisyonunca hazırlanan 10.11.2000 tarih ve 19/00-76 sayılı rapor Resmî Gazete’de yayımlanarak kamuoyu ile paylaşılmadığından Koordinatörlüğün faaliyetleri hakkında yeterli şeffaflık sağlanamamıştır.

<sup>56</sup> “Afet Bölgesi Bilgi Raporu”, Afet Bölge Koordinatörlüğü, Kocaeli,30.05.2000

<sup>57</sup> “Afet Bölge Koordinatörlüğü Görev ve Çalışma Yönergesi” 22 Ekim 1999

<sup>58</sup> 23 Ağustos 2000 gün ve 24149 sayılı Resmi Gazete

## **2. Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü**

Marmara depreminin ardından deprem bölgesinde etkin ve verimli çalışma yapmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı, merkezi Kocaeli’nde olan ve geçici bir örgütlenme olarak “Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü” kurulmuştur.<sup>59</sup>

Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğüne; hasar tespit raporlarına yapılacak itirazların incelenmesini, onaylanmasını ve sonuçlarının ilgililere duyurulmasını, hak sahipliği ve borçlandırma işlemlerinin yapılmasını, afet bölgelerinde yapılacak konut ve işyerleri yapımı ile ilgili olarak ihale öncesi ve sonrası her türlü işlemin yapılmasını, yapılan inşaatların kontrolörlük hizmetlerinin yürütülmesini, hakediş raporlarının düzenlenmesini, onaylanmasını ve bunların ödemelerinin mahallinde yapılmasını, geçici ve kesin kabul heyetlerini teşkil etmek ve tutanaklarını düzenleyip onaylanmasını, takviye ve onarım işlerinin projelendirilmesini, ihale ve kontrolörlük hizmetlerinin yürütülmesini, geçici ve kesin kabullerin yapılmasını, inşaatlarda kullanılacak malzemelerin teknik deney ve kontrollerinin yapılmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Yaşanan afetler sonrası Bayındırlık ve İskan Bakanlığının, sorunu yerinde gözlemlemek ve çözmek, süratli ve etkili karar vermek amaçlı bu tarz yapılanmalara daha önce de gittiği bilinmektedir. Örneğin Dinar Depremi sonrası da bölgede benzer geçici yapılanma oluşturulmuştur.<sup>60</sup> Adeta Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bölgedeki gözü ve eli işlevine sahip bu yapılanma çok büyük başarılarla imza atmış olmasına rağmen, faaliyetlerinin denetimi sonucu da çeşitli eksiklikler tespit edilmiştir.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> 18 Ekim 1999 tarih ve 12403 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanının Oluru ile Afet İnşaat Genel Koord. Kurulmuştur. Ayrıca 28.02.2000 tarih ve 23978 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan dördü karamame olarak da yer almıştır.

<sup>60</sup> 13 Ekim 1995 tarih ve 11887 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanının Oluru ile Afyon-Dinar Afet İnşaat Amirliği kurulmuştur.

<sup>61</sup> Sayıştay Başkanlığı Performans Denetim Grubunca hazırlanan, “Marmara ve Düzce Depremi Sonrası BİB’nin Faaliyetlerinin Performansının Denetimi” konulu rapor.

### **3. Proje Uygulama Birimi (PUB)**

Dünya Bankasının MEER projesi şartıyla verdiği kredi doğrultusunda yapılacak işler ile, bankaca yaptırılan kalıcı konut yapımı ile ilgili ihale, yapım gibi işleri Banka adına izlemek ve koordine etmekle sorumlu bir birimdir. Önce Başbakanlık Toplu Konut İdaresine bağlı olarak oluşturulmasına rağmen, daha sonra doğrudan Başbakanlığa bağlanmıştır. Dünya Bankası kredisi ile MEER projesine ait açıklamalar, bu çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntısı ile irdelenmiştir.

### **4. Tübitak**

17 Ağustos depremine müdahil olan kurumlardan birisi de TÜBİTAK olmuştur.<sup>62</sup> Başbakanlık genelgesiyle, TÜBİTAK Başkanlığı'na bilimsel nitelikli işbirliği çalışmalarının uyum içinde yürüterek sonuçlandırılmasını sağlamak üzere koordinatörlük görevi verilmiştir.<sup>63</sup> Bu çerçevede 3 Eylül 1999 günü TÜBİTAK'ta "Depremde Yapı Sorunları ve Çözüm Yaklaşımları" başlıklı tartışma ve değerlendirme toplantısı yapılmıştır. Bu toplantı sonucunda hasar belirleme çalışmaları, geçici ve sürekli iskan çalışmaları, onarım çalışmaları, varolan yapıları değerlendirilmesi, güçlendirilmesi gibi konularda bazı temel uzlaşımlara varılmıştır.<sup>64</sup>

TÜBİTAK, deprem sonrası sürekli iskan, hasar tespit, onarım ve güçlendirme gibi konularda faaliyet göstermiş ve eğitimler düzenlemiştir.<sup>65</sup>

TÜBİTAK, yaşanan son afette üzerine düşen görevleri başarıyla yerine getirmiş bir kuruluş olarak afet yönetim yapımızda bazı görevler üstlenmesi yerinde olacaktır.

---

<sup>62</sup> 27 Ağustos 1999 tarihli Başbakanlık Genelgesi

<sup>63</sup> 27 Ağustos 1999 tarihli Başbakanlık Genelgesi

<sup>64</sup> 6 Eylül 1999 tarihli depremde yapı sorunları ve çözüm yaklaşımları konulu değerlendirme raporu

<sup>65</sup> Tübitak Deprem Özet Raporu, Kasım 1999

## **D. Marmara ve Düzce Depremi Sonrasında Oluşturulan Kalıcı Yapılanmalar**

Marmara depremi, afet yönetim yapımızın bütün eksikliklerini göstermesi bakımından öğretici bir deneyim olmuştur. Deprem sonrası başta idari yapımız olmak üzere bir takım kalıcı düzenlemeler getirilmiştir. Deprem yaşayan Düzce ilçesi il, Kaynaşlı ile Derince kasabaları ise ilçe olmuştur.<sup>66</sup> Ayrıca Sakarya Belediyesi de Büyükşehir Belediyeleri arasına katılmıştır.<sup>67</sup> Bu gelişmeler dışında, deprem sonrası afet yönetim sistemimize yeni kurumlar da girmiştir. Bazı kurumların ise afet yönetimine ilişkin işlevlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu temel yapılanmalara kısaca değinmekte yarar vardır.

### **1. Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü**

17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'nde meydana gelen deprem dolayısıyla oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için Dünya Bankasıyla yapılan ikraz anlaşması<sup>68</sup> gereğince öngörülen proje kapsamında 583 sayılı KHK ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı” olarak kurulmuştur.<sup>69</sup> Daha sonra çıkarılan 600 sayılı KHK ile “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” ismini almıştır.<sup>70</sup> Bu genel müdürlük doğrudan Başbakanlık merkez teşkilatına bağlı olarak kurulmuş olup, 600 sayılı KHK ile kendisine şu görevler verilmiştir:

- Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak,

-Acil durum yönetimi gerektirecek olayların önlenmesi ve zararlarının azaltılması için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,

<sup>66</sup> 584 sayılı KHK, 09.12.1999 tarih ve 23901 sayılı Resmi Gazete

<sup>67</sup> 593 sayılı KHK, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi gazete

<sup>68</sup> 5 Aralık 99tarih ve 23897 sayılı Resmi Gazete

<sup>69</sup> 22 Kasım 99tarih ve 23884 sayılı Resmi Gazete (mükerrer)

<sup>70</sup> RG: 14 Haziran 2000, sayı: 24079

-Acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü, kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

-Acil durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluş ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve ihtiyaç noksanlarına sevk edilmesinde koordinasyon sağlamaktır.

Bu kuruluş yeni bir afet yönetim anlayışını ülkemize getirmek amacıyla Dünya Bankası'nın önerisi doğrultusunda kredi şartına bağlı olarak oluşturulmuş bir yapılanmadır. Türk afet yönetim sisteminin ihtiyaç analizi sonucu oluşan bir yapı olmadığından, mevcut yapılanmalar karşısında ayırık kalmış bir yapıdır. Sayıca az ve konuda uzman olmayan personelle görev yapmakta olup, bugüne kadar kendinden beklenen görevleri de yeterince yerine getirememiştir. Başta Afet İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere, afette çok önemli rolleri olan diğer kurumların varlığı ortadayken, bu tarz bir yapılanma, soruna çözüm olmaktan öte sorunu ağırlaştıran bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **2. Ulusal Deprem Konseyi**

17 Ağustos 1999 tarihli Marmara ve 12 Kasım 1999 tarihli Düzce depremleri sonrasında yazılı ve özellikle görsel yayın kuruluşlarının gündeminde geniş yer alan deprem sorunu hakkında, yetkililer ve çeşitli bilim adamlarınca uzlaşmaya varılmamış konularda ve kişisel yaklaşımların ağırlıkta olduğu çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bilimsel ortamda tartışılması doğal olan farklı görüş ve hipotezlerin yayın kuruluşları önünde açıklanması, kamuoyunun bilime duyduğu güveni, bilim adamına duyduğu saygıyı tehdit eder hale geldiği kanaatine varıldığından Başbakanlık tarafından "Ulusal Deprem Konseyi" adı altında bir kuruluş kurulmasına karar verilmiştir.<sup>71</sup>

Ulusal Deprem Konseyinin başlıca görevleri şunlardır:

- Bilim adamlarınca yapılan deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek sağlıklı sonuçlar üretmek ve kamuoyunun bu konuda en güvenilir bilgiyi sağduyulu biçimde alabilmesini sağlayacak açıklamalar yapmak,

---

<sup>71</sup> 21 Mart 2000 tarihli 2000/9 sayılı Başbakanlık Genelgesi

- Ülkemizin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, deprem zararlarının en aza indirilmesine yönelik araştırma çalışmaları için öncelikli alanları belirlemek,

- Deprem sorunlarına ilişkin konularda kamu yetkililerine danışmanlık yapmak, gerekli görülen alanlarda politika ve stratejiler üreterek uygulamaya yardımcı olmak,

-Deprem tahminleriyle ilgili etik problemler içeren başvuruları değerlendirerek, bu çalışmalarında Avrupa Konseyi'nin depremin önceden tahminiyle ilgili etik kurallarını esas alarak uygulamaya yol göstermektir.

### **3. Yerel Bir Yapılanma Örneği (İstanbul Afet Yönetim Merkezi)**

Ülkemizin en büyük metropolü olan İstanbul'da olası bir afet tehlikesi bilinmektedir. Bu nedenle başta İstanbul Valiliği olmak üzere yerel bazda çeşitli hazırlıklar sürdürülmektedir. Bu açıdan valilik, mevcut afet yapılanmasının yanında, yeni bir yapılanma ihtiyacı duyarak yeni bir oluşum gerçekleştirmiştir. Yasal olarak mevcut afet yapımızda belli bir yere oturtulamayacak bu yapılanma valilik tasarrufu olarak oluşturulmuştur.<sup>72</sup> Bu yapılanma, mevcut afet sistemimizin ve planlama eksikliklerinin olduğu bir ortamda gerçekçi adımlar atılmasına yönelik bir girişimdir.

İstanbul Valiliğince; deprem, boğazdaki deniz kazaları, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması, fırtına, tayfun, kasırga, kaya düşmesi, kuraklık, büyük yangınlar, baraj patlaması, çevre kirlenmesi ile diğer hallerde; olayın teşhisinden başlayarak gerekli yönlendirici kararların alınmasına, uygulanmasına ve afetin etkilerinin ortadan kaldırılmasına kadar uzanan, olay anında takip edilecek hususların önceden tespiti, afet sırası ve sonrasında tedbirlerin gecikmeden uygulamaya konulmasını ve afetin etkilerinin ortadan kaldırılmasına kadar uzanan bir seri faaliyetler zincirinden oluşan afet yönetiminin, teşkilatlanmasını, tertiplenmesini, çalışma usullerinin, görev sorumluluklarının belirlenmesini ve bu suretle afetin öncesinde ve başlangıcından bitimine ve etkilerinin sona ermesine kadar geçen sürede afetin en az zararla atlatılmasını sağlamak amacıyla, "İstanbul İl Afet Yönetim Merkezi" kurulmuş ve merkezin çalışma usul ve esasları bir yönergeyle ile belirlenmiştir. Yönerge hükmüne göre ilçe kaymakamlıklarının da il uygulamasına paralel uygulamayı başlatmaları, iş ve

---

<sup>72</sup> İstanbul'un olası bir depremdeki hazırlıkların değerlendirilmesi konulu Sayıştay Performans Denetim Grubunca hazırlanan "Risk Denetim Raporu" bulunmaktadır.

işlemlerinde il ile sıkı bir işbirliği ve koordinasyon sağlamaları esası getirilmiştir.

İstanbul İl Afet Yönetim Merkezi şu birimlerden oluşturulmuştur.

-İl Afet Yönetim Merkezi Merkez Kurulu

-İl Afet Yönetim Merkezi İcra Kurulu

-İl Afet Yönetim Merkezi Bilimsel Danışma Kurulu

-Afet Yönetim Merkezi Müdürlüğü

## **E. Yerel Yönetimlerin Afet Yönetimindeki Yeri**

Diğer ülkelerde olduğu gibi bizde de afet yönetiminde merkezi bir yapı söz konusudur. 7269 sayılı yasa ve “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” gereği illerde vali, ilçelerde ise kaymakam afet yönetiminin başındaki otoritedir. Vali ve kaymakamlar afet hali durumunda olağan yetkileri dışında yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetki olağanüstü niteliği olan bir yetkidir. Afet halinin varlığında mülki amirlerinin resmi-özel ayırımı gözetmeden her türlü ihtiyaç malzemesine el koyma yetkileri vardır. Afet sonrası görev yapan İl ve İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesinin başkanlığını da mülki amirler ya da yardımcılar yürütmektedir. Bu tek elden ve merkezi yapı içerisinde, yerel yönetimler, bütün imkanlarıyla mülki idare amirinin emrine girmektedir.

Yerel yönetimler, 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” ve ona dayanılarak çıkarılan planlama esaslarına dair yönetmelik gereğince oluşturulan, her il ve ilçe bazında varolan acil yardım planları içerisinde diğer ilgili kuruluşlarla birlikte görev alırlar.

İlgili yönetmeliğe göre mülki idare amirinin başkanlığını yaptığı İl ve İlçe Yardım Komitelerinde Belediye Başkanı bulunmaktadır. Komite, yapılacak hizmetleri yönetmelikte belirtilen hizmet grupları eliyle yapar. Bu hizmet grupları içinde yerel yönetimlere de çeşitli görevler verilmiştir.

Belediyelerin diğer ilgili kurumların yanında “kurtarma ve yıkıntıları kaldırma grubu”, “ilk yardım ve sağlık hizmetleri grubu”, “ön hasar tespit ve

geçici iskan hizmetleri grubu”, “satın alma, kiralama, el koyma ve dağıtım hizmetleri grubu”, “tarım hizmetleri grubu” içinde çeşitli görevleri vardır.

Diğer ülkelerde de afet yönetim yapısı merkezi bir yapı şeklinde olmasına rağmen, başta Kanada ve Fransa olmak üzere birçok ülkede yerel yönetimlerin çok önemli işlevleri bulunmaktadır. Bizde ise yerel yönetimlerin afetteki rolü son derece sınırlıdır. Yalnızca afet sonrasında yapılacak hizmetlerde kısmi rolleri bulunmaktadır. Oysa afetin etkisi yereldir ve yerel organlar eliyle daha etkili çalışmalar gerçekleştirilebilir. Afet yönetimine ve halka en yakın olan kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Afete yönelik kent bilgi sistemi ve coğrafi bilgi sistemi üretmek, halkı afete hazırlıklı kılmak, halka eğitim vermek gibi birçok konuda yerel yönetimler devreye sokulabilir. Bu konu afet yönetim sistemimizin en önemli eksikliklerinden biridir.

17 Ağustos depremi ve sonrası yaşanan gelişmeler ışığında birçok kanun hükmünde kararname ile afet yönetim sistemimizde değişikliklere gidilmiştir. 586 sayılı KHK ile İl Özel İdare Kanunu İle 1580 sayılı Belediye Kanununda çeşitli düzenlemelere gidilmiştir.<sup>73</sup> Bu düzenlemelerin ana nedeni, büyük çaplı bir afet sonrasında belediyelerin ve özel idarelerin afet bölgesine yardım konusunda karşılaştıkları sorunlardır.

585 sayılı KHK ile, İl Özel İdare Kanunu'na eklenen ek 5. Maddede; “ İl Özel İdareleri, afetten doğan zararların giderilmesine yönelik olarak kendi sorumluluk alanlarına ve diğer illerde ilk yardım ve kurtarma ekipleri görevlendirebilir, barınma ihtiyaçlarının karşılanması için çadır kentler kurabilir, geçici konutlar yaptırabilir, bu amaçla mühendislik ve danışmanlık hizmetleri satın alabilirler...” denilmektedir.<sup>74</sup> Ayrıca İl Özel İdare müdürlüklerinin, bütçelerine sivil savunma arama ve kurtarma ekipmanları için ödenek koyma yükümlülüğü de getirilmiştir.

1580 sayılı Kanunun belediyelerin görev alanlarını düzenleyen 15. Maddesi ile “afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde, gerekse diğer il,ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım hizmetlerinde bulunmak, afetzedelere yardımcı olmak” görevi de verilmiştir.

Marmara ve Düzce depremleri sonrasında afet bölgesinde kalan belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin mali sıkıntılarını gidermek amacıyla çeşitli

<sup>73</sup> 27 .12.1999 tarih ve 23919 sayılı Resmi Gazete

<sup>74</sup> 27.12.1999 tarih ve 23919 sayılı Resmi Gazete

tarikhlerde çıkarılan kararnamelerle yardımlarda bulunulmuştur.<sup>75</sup> Gerek kamuoyu gerekse medyada, bu yardımların objektif olmadığına yönelik önemli bulgular sergilenmiştir.<sup>76</sup>

Olası afetlere hazırlıklı olma açısından özellikle başta İstanbul olmak üzere birçok yerel yönetim birimi ciddi çalışmalar sürdürmektedirler. İstanbul Büyük Şehir bünyesinde halen afete yönelik hazırlık faaliyetleri sürdürölmektedir.<sup>77</sup>

## **F. Türk Silahlı Kuvvetlerinin Afet Yönetimindeki Yeri**

Türk Silahlı Kuvvetleri, başta arama kurtarma olmak üzere afete müdahil kamu kuruluşlarından birisidir. 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu “Tabii Afetlerde Yardım” başlığını taşıyan 112. maddesinde her türlü tabii afet durumunda 7269 sayılı kanun ve ekleri hükümleri çerçevesinde hareket edileceği belirtilmiş olup, aynı husus TSK İç Hizmet Yönetmeliğinin 709. maddesinde de tekrarlanmıştır. Konuyla ilgili olarak ayrıntılı düzenlemeler getirmiş bulunan 7269 sayılı Kanun’a göre afet bölgelerinde veya civarında bulunan TSK komutan ve amirleri, barış zamanında kendilerinden vali veya kaymakamlar tarafından istenecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmakla görevlendirilmişlerdir.

Söz konusu kanunun uygulanmasını göstermek üzere çıkartılan “Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” e göre vali ve kaymakamlar , ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile askeri birlikler ilgili mevzuat ve bu yönetmelik çerçevesinde düzenlenecek acil yardım planları ve acil yardım ile ilgili yönergeler gereğince kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten ayrı ayrı sorumlu tutulmuşlardır.

İl ve ilçelerin acil yardım planları ile yardım sağlamaktan sorumlu askeri birlik komutanlıkları tarafından hazırlanacak acil yardım planları, vali ve kaymakamlar ile askeri birlik komutanları tarafından koordineli olarak hazırlanacaktır. Söz konusu yönetmelikte garnizon komutanı veya bölgenin en büyük askeri birlik temsilcisi “ il kurtarma ve yardım komitesi” içerisinde görev alacaktır. Bu komite, kendisine verilen görevleri yönetmelikte kurulacağı belirtilen çeşitli hizmet grupları aracılığı ile yürütecektir.

---

<sup>75</sup> 6 Ağustos 1999 tarih ve 23778 sayılı Resmi Gazetede yayınlan BKK, 99/13412, 99/13715, 2000/9 ve 2000/67 sayılı kararnameler yardım usullerini belirlemiştir.

<sup>76</sup> “Siyaseten Afet Bölgesi”, Yerel Yönetimler Dergisi, sayı 4, Nisan 2000

<sup>77</sup> Mesut Bektaş, “İBB Doğal Afet Hazırlıkları Brifing Notu”, İstanbul 2000

Bu gruplardan örneğin; “kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmet grubu”nun teşkilinde, gerektiğinde askeri birlik, personel araç ve gereçlerinden de faydalanılacak ve teşkil edilecek “kurtarma ve yıkıntıları kaldırma servisi”nde askeri birliklere de görev verilebilecektir.

Yönetmelikte belirtilen itfaiye servisinde de askeri birliklere görev verilmiş olup, “ilk yardım ve sağlık hizmetleri grubu” içerisinde askeri sağlık gruplarına da yer verilmiştir.

Yine afet bölgesinde teşkil edilecek “güvenlik hizmetleri grubu” ile “ölüleri tespit ve gömme servisi”nde askeri birliklere görevler verilmiştir.

Ancak askeri birlikler sadece ilk ve acil yardım safhalarında görev alacaklarından , asıl sorumlu sivil kuruluşların afet bölgesine gelerek göreve başlamaları durumunda , mülki amirin de görüşü alındıktan sonra askeri birlikler kendi görevlerine dönebileceklerdir.

7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu’nda da mahallin en büyük mülki amirinin sivil savunma hizmetlerinin planlanması ve karşılıklı yardım hususlarında , bölgede bulunan garnizon komutanı ile işbirliği yapacağı belirtilmiştir.

Yukarıda ele alınan kanun ve yönetmeliklere paralel olarak askeri birliklerin doğal afetlerdeki görev ve sorumlukları bir yönerge ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>78</sup>

17 Ağustos depremin sonrası TSK, depremin ilk anlarından itibaren önemli görevlerde bulunmuştur. Afeti müteakip, en yakın askeri birlikler bölgeye intikal etmiş, kurtarma, enkaz kaldırma ve ilk yardım hizmetlerinde başarı ile görev almışlardır. Ayrıca bölge içerisindeki askeri sağlık kurumları bütün imkanları ile hizmet vermişlerdir.<sup>79</sup>

Kara Kuvvetleri tarafından afet sonrası gelen iç ve dış yardımlar konusunda, kısaca ABSİS olarak adlandırılan “Afet Bilgi Sistemi” geliştirilmiştir. Bu sistemin temel amacı; yapılacak iç ve dış yardımların bilgisayar ortamında miatlarına göre tutulması ve ihtiyaç duyulan bölgelere sevkini sağlamaktır. Bu amaçla merkezi İzmit Fuar Alanı olan kapalı alanda bütün yardımların depolandığı ve bu yardım sisteminin beyni olan “Deprem Bölgesi Lojistik Destek Üssü Koordinasyon Merkezi (DBLDÜKM)”

<sup>78</sup> Kara Kuvvetleri Komutanlığı Doğal Afetler Yönergesi

<sup>79</sup> “Depremler 1999” Başbakanlık, Ankara, Ocak-2000

kurulmuştur. Ayrıca deprem bölgesinde ilgili il ve ilçelerde bu merkeze bağlı lojistik destek komuta merkezleri ( LDKM ) kurulmuştur. Bunun dışında dış yardımların teslim alınması ve kayıtlarının tutulması için Atatürk Havaalanı'nda "İnsani Yardım Kabul Merkezi" ve bir "İnsani Yardım İleri Kabul Merkezi" ( Cengiz Topel Havaalanı) tesis edilmiştir. Ayrıca yurtiçi insani yardım toplama merkezleri kurulmuştur.

Afet Bilgi Sistemi (ABSİS) vasıtasıyla, ihtiyaç duyulan malzeme listeleri bilgisayara işlenmiş, mevcut depolardan ihtiyaç merkezine sevki veya piyasadan temini yoluna gidilmiştir. "Deprem Bölgesi Lojistik Destek Üssü Koordinasyon Merkezi" (DBLDÜKM) birbiri ile koordineli çalışan bir mülki ve bir askeri yetkili tarafından yönetilmiş ve afet bölge koordinatörlüğü ihtiyaçlarına hizmet vermiştir.

Marmara depremi, afette görev alan bütün kurum ve kuruluşlara temel eksikliklerini göstererek bir çok dersler vermiştir. Bu dersler ışığında bir çok kurum ve kuruluş yeniden yapılanmaya gitmiştir. Bu açıdan Türk Silahlı Kuvvetleri de doğal afetlere müdahale ve yardım konusunda bazı yeni teşkilere gitmiştir.

Genelkurmay Başkanlığınca; deprem, yangın, sel, çığ, kimyasal ve biyolojik sızıntı ve benzeri doğal afetlerde, afet bölgesinde arama kurtarma faaliyetleri icra etmek üzere uluslararası standartla da teçhiz edilmiş ve eğitilmiş, tabur seviyesinde TSK Doğal Afetler Arama Kurtarma (DAK) birliğini kurmuştur. Tabur şeklinde oluşturulan bu yapı karargah dışında 3 DAK birliğinden, her DAK birliği ise köpek timi ve 6 DAK timinden oluşmaktadır.<sup>80</sup>

## **II. AFET YÖNETİMİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI**

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

---

<sup>80</sup> Genel Kurmay Başkanlığının İnternet sayfası  
(<http://www.tsk.mil.tr/genelkurmay/digerkonular/DAK/dak.htm>)

kuruluşları içinde arama ve kurtarma faaliyetinde en göze çarpan AKUT olmuştur. Sivil toplum kuruluşu olan AKUT'a bağlı birlikler 17 Ağustos depremi sonrası deprem bölgesinde 200; 12 Kasım depremi sonrasında ise 18 kişiyi kurtarmışlardır.<sup>81</sup> Bu sayı ülke çapında teşkilli sivil savunma ekipleriyle kıyaslandığında oldukça önemli bir başarı göstergesidir. AKUT dışında bölgede sağlık, eğitim, rehabilitasyon gibi alanlarda da bir çok sivil toplum kuruluşu faaliyet göstermiştir.

Etkili bir afet yönetim sistemi, yalnızca kamu imkanlarıyla gerçekleştirilemez. Gelişmiş ülkelerin tamamına yakınında kamu imkanlarının yanında özel teşebbüs ve sivil toplum kuruluşlarından da yararlanılmakta ve planlama faaliyeti içinde yer verilmektedir. Ulusal imkanların kaynağının kamusal olup olmamasına bakılmaksızın her türlü imkanlardan yararlanılma yoluna gidilmektedir. Ülkemiz afet yönetim sistemi bu açıdan önemli eksiklikler içermektedir. Bununla birlikte sistemimiz yalnızca kamusal imkanlar düşünülerek oluşturulmuş bir yapısı vardır ve planlama da bu esasa göre düzenlenmiştir. Sivil toplum kuruluşları ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, yaptıkları protokol çerçevesinde faaliyet gösterebilirler de bu yapı etkili bir katılım açısından son derece yetersizdir. Tüm yetersizliğine rağmen sivil toplum kuruluşlarının katılımı konusunda Marmara depremi sonrası atılan en önemli adım bu konuda bir yönergenin çıkartılmasıdır.<sup>82</sup> Bu yönerge ile sivil toplum örgütlerinin, özel ve tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar ile gerçek kişilerin, sivil savunma hizmetlerinin yürütülmesi için devletin resmi güçleri yanında bu hizmetlere, gönüllü olarak katılımlarını sağlaması, gerekli organizasyonların yapılması ve eğitilmelerini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır.

Afet yönetim yapımızın ve stratejik planlama konseptimizin kamusal imkanlar dışındaki imkanları da ele alarak örgütlenmesi kaçınılmazdır. Aksi takdirde mevcut sistemle bütünleşememiş sivil katkılardan yeterince istifade edilemeyecektir.

---

<sup>81</sup> “ Depremler 1999”, s.29

<sup>82</sup> Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün 5.5.2000 tarihli, “Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi”

### **III. AFET YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON**

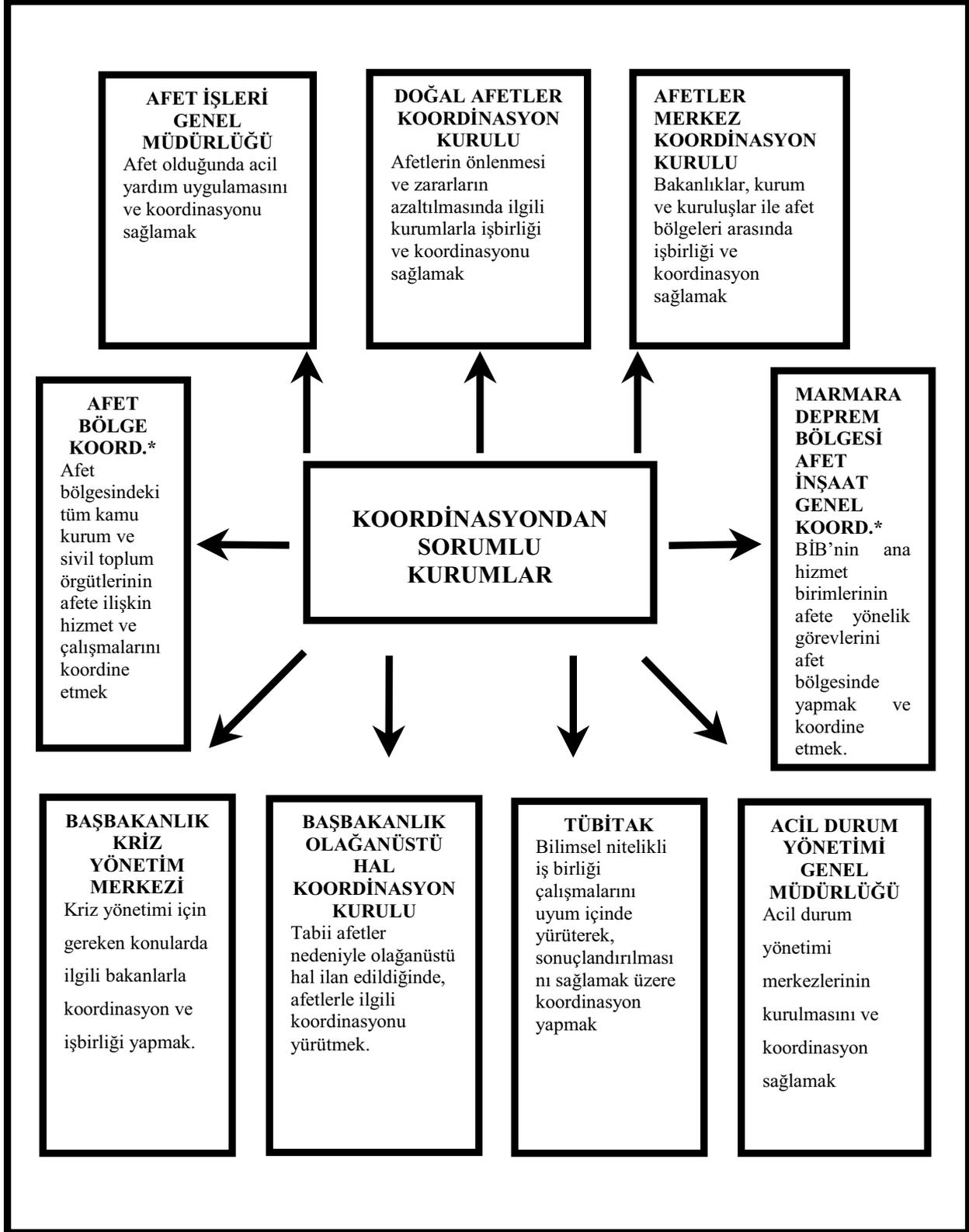
Afete müdahil çok sayıda kurum ve kuruluş olması, koordinasyon sorununu gündeme getirmektedir. Mevcut afet yönetim yapımız incelendiğinde, neredeyse müdahil kuruluş kadar koordinasyondan sorumlu kurum ve kuruluşun olduğu görülmektedir (Şekil-6). Koordinasyondan sorumlu temel kurum ve kuruluşların yanında, değişik bakanlıklara bağlı birçok kurul ve kuruluşun yetkili olması, faaliyetlerin koordinasyonunu oldukça güçleştirmektedir. Yetki çatışmalarından dolayı da, mevcut organizasyonların hiçbiri koordinasyon ve işbirliği görevini tam yetkili olarak yerine getirememektedir.

Marmara ve Düzce depreminin ardından bölgede yeni yapılanmalara gidilse de koordinasyon sorunu yaşanmıştır. Sorunun temelinde yatan unsur, koordine edecek birim olmayışı değil, çok sayıda birim olmasıdır. Afete müdahil çok sayıda kamu kurum ve kuruluşun yanında sivil toplum kuruluşlarının da mevcudiyeti karşısında koordinasyon, hayati öneme sahip bir konu olmaktadır. Bu temel eksikliğin, yaşanan depremler sonrasında çok büyük maliyetlere neden olduğu bilinmesine rağmen gerekli yasal düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir.

583 sayılı KHK ile Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin 2 nci maddesine eklenen bentle acil durum yönetiminde "koordinasyon" sağlama görevi de Başbakanlığın görevleri arasında sayılmıştır. Başbakanlık bu koordineyi KHK den anlaşıldığı üzere Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü eliyle gerçekleştirecektir. Oysa kendisine koordine görevi verilen kurum ve kuruluşlara rağmen böyle bir yapılanma, koordinasyon sorununu daha da artıracak niteliktedir.

## Şekil-6 :Koordinasyondan Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar

(\* Marmara ve Düzce depremine özgü yapılanmalardır)



# **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

## **ÜLKEMİZDE AFET YÖNETİMİNİN MALİ YAPISI**

Etkili bir afet yönetiminin varlığı, bu konuya tahsis edilen mali kaynaklarla doğrudan orantılıdır. Afet yönetiminin tüm safhaları için gerekli desteği sağlamaya yetecek mali kaynağın bulunması zorunludur. Afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası gerekli her türlü tedbirin alınabileceği büyüklükte bir mali yapı oluşturulmadan etkili bir afet yönetiminden bahsedilemez.

Bu bölüm altında, öncelikle Türk afet yönetim sisteminin temel mali kaynakları olan Afet Fonu, SYDTF ve Sivil Savunma Fonu ele alınmıştır. Konunun boyutu açısından diğer mali kaynak çeşitlerine ise yer verilmemiştir. Dış kaynak konusunun ele alındığı başlık altında 17 Ağustos depremi sonrasında Dünya Bankası ile yapılan ikraz anlaşması da irdelenmiştir. 17 Ağustos depremi sonrasında, afet yönetimimizin mali yapısında önemli değişiklikler getiren düzenlemelerle, mali yapının iç ve dış denetimi konuları da bu bölüm altında ele alınmıştır.

### **I. AFET YÖNETİMİNİN MALİ KAYNAKLARI**

#### **A. İç Kaynaklar**

Afet yönetim sistemimizin beslendiği temel iç mali kaynak Afet Fonudur. Afet Fonu yanında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sivil Savunma Fonu da dolaylı da olsa afetle ilişkilendirilebilen ve kullanılabilen fonlardır. Bunun dışında afet yönetiminde görev alan kurum ve kuruluşların bütçeleri üzerinden yapılan harcamalar da bu mali yapının önemli unsurlarıdır. Afetin boyutuna göre kimi zaman ek kaynaklara gereksinme duyulabilmektedir. Mevcut kaynakların yetersiz kaldığı bu gibi durumlarda yeni mali kaynak arayışları devreye girmekte, gerek ek bütçe yoluyla gerekse dış kaynak yolu ile sorun çözülmeye çalışılmaktadır. Mali kaynak yaratma açısından “Mahalli İdareler Fonu” ile “Geliştirme ve Destekleme Fonu” gibi imkanlar da kullanılabilir.

## **1. Afet Fonu**

Afet yönetim yapısındaki en temel mali kaynak Afet Fonudur. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki bu fon, 7269 sayılı Temel Afet Kanunu gereğince yapılacak harcamaları karşılanmak üzere oluşturulmuştur.<sup>83</sup> Fondaki paranın yetersiz kalması durumunda ek kaynağın nasıl sağlanacağı konusu da takip eden maddelerde belirtilmiştir

Fona ilişkin temel düzenlemeler bir yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.<sup>84</sup> Dolayısıyla kanunun verdiği yetkiye dayanarak fondan yapılacak harcamalarla ilgili her çeşit yardım ve gider ile bunlara ilişkin alım ve satımlar, ücretli yevmiyeli personel çalıştırılması ve her türlü iş ve işlemler bu yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır. Yönetmelik, fondan karşılanabilecek gider çeşitlerini tek tek belirtmiştir. Fondan yapılacak alımlar ise Fonlar İhale Yönetmeliğine tabidir.<sup>85</sup>

4123 sayılı kanun<sup>86</sup> ise mali konularda çok önemli düzenlemeler getirmiştir. Buna göre “Tabii afet nedeniyle özel ve kamu kuruluşları ile kişiler tarafından toplanan bağış ve yardımlardan, her ne ad altında toplanırsa toplansın nakdi olanlar Afetler Fonuna, yiyecek, içecek, giyecek, tıbbi yardım çadır ve diğer her türlü taşınır mallar ise Kızılay’a aktarılır” denilmektedir.

Afet Fonunun yetersiz kalmasının en önemli göstergesi, önceki afetlerden kalan konut ve iş yeri borcudur. 2000 yılı için fonun hak sahibi olmuş afetzedelere 21824 konut, 1601 işyeri borcu bulunmaktadır.<sup>87</sup> Bu hak sahipleri arasında 1966’daki Varto depreminden dolayı hak sahibi olan vatandaşlarımız dahi bulunmaktadır. Bu durumdaki bir fonla afet öncesi tedbirleri alarak olası bir afete hazırlanabilmek imkansız gözükmektedir. Uygulanan ekonomik program çerçevesinde fonların tamamı tasfiye edilmiş olup Afet Fonu da kaldırılmıştır.

## **2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)**

Devlet Bakanlığı bünyesinde 1986 yılında kurulmuş olan SYDTF’nin temel amacı, fakr-u zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş

<sup>83</sup> 7259 sayılı yasayı değiştiren 1051 sayılı Yasanın 1. Md.

<sup>84</sup> “Afetler Fonunun Harcama Usullerine Dair Yönetmelik”. 12.6.1970 tarih ve 13517 sayılı Resmi Gazete

<sup>85</sup> 27.6.1984 tarih ve 84/8277 sayılı BKK (3.8.1984 tarih ve 18478 sayılı Resmi Gazete)

<sup>86</sup> “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun”, 25.7.1999 tarih ve 22354 sayılı Resmi Gazete

<sup>87</sup> AİGM 2000 yılı etüt proje programı

olan kişilere yardım etmektir.<sup>88</sup> Kanun, tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden yurttaşların birinci derecedeki yakınlarına, sakat kalanlara ve kiracı ya da malik olup olmadığına bakılmaksızın konut ya da işyeri hasar görenlere yapılacak yardımların başbakanlıkça uygun görülecek fondan yapılacağını belirtmiştir. Buna göre bu yardımlar SYDTF dan yapılmaktadır. Ayrıca 1433 sayılı kanuna göre de bu fon yardımıyla işyeri edindirme yardımı da yapılabilmektedir.

Gerek 3294 Sayılı yasa, gerek buna dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerine göre, afetler sonrası yardım görevi SYDTF'nın alanına girmemektedir. Fakat 4123 Sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun’un” 4.maddesine göre, tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden yurttaşların birinci derecedeki yakınlarına ve sakat kalanlara Başbakanlıkça uygun görülecek fondan yardım yapılabilmektedir. 1995 yılından bu yana da SYDTF doğal afetler sonrasında çeşitli amaçlar için yardımda bulunmamaktadır.

Ayrıca 95/7750 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları ve Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Dair” Bakanlar Kurulu Kararı yardım kalemleri ve yardım miktarlarını tespit etmiş olup, bu yardımların SYDTF’den vakıflar aracılığı ile yapılacağını belirtmiştir.<sup>89</sup> 17 Ağustos depremi sonrası SYDTF’den yapılacak yardımlar ise 99/13484 sayılı BKK ile tespit edilmiştir.<sup>90</sup>

SYDTF ‘dan yapılan yardımlar şu kalemleri içermektedir:

-İvedi yardımlar: Depremin yaşandığı günlerin hemen ertesinde afetzedelerin gıda, giyim, yakacak, sağlık, eğitim, nakliye gibi gereksinmeler için gönderilen yardımlar;

-Ölüm yardımı, sakatlık yardımı, işyeri yardımı, onarım yardımı, barınma yardımı.

Fon görevlerini il ve ilçelerde bulunan Vali veya Kaymakamların başkanlığındaki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yerine getirmektedir.

---

<sup>88</sup> “3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu” , 14 Haziran 1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazete

<sup>89</sup> 30 Ocak 1996 tarih ve 22539 sayılı Resmi Gazete

<sup>90</sup> 28 Ekim 1999 tarih ve 23860 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/13484 sayılı BKK

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonundan da 17 Ağustos ve 12 Kasım depremleri ardından önemli miktarda nakit akışı sağlanmıştır.

### **3. Sivil Savunma Fonu**

Sivil Savunma Fonu 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununa göre kurulmuş bir fondur.<sup>91</sup> Fonun toplanma, yönetim ve harcama şekilleri “Sivil Savunma Fonu Tüzüğü”<sup>92</sup> ile düzenlenmiştir. Bu fonun tahsis, sarf ve yönetim sorumluluğu İçişleri Bakanlığındadır.<sup>93</sup>

Fondan yapılacak harcamalarla ilgili İllerde Vali, İlçelerde Kaymakamın başkanlığında kurulmuş “Sivil Savunma Fonu İdare Komisyonları” mevcuttur.

Valiler 7126 sayılı kanun hükümlerine göre ihtiyaçlarını İçişleri Bakanlığına bildirirler. Uygun görülenler bütçesine konur. Fon konusundaki harcamalarla yetki İçişleri Bakanındadır.

Özellikle büyük çaplı afetlerde afet fonu yanında Sivil Savunma Fonu da devreye girmektedir.

## **B. Dış Kaynaklar**

Afet yönetim yapısının da dış kaynakların önemli bir yeri vardır. Bu kaynaklar afet sonrasında iç kaynakların yetersiz kaldığı durumlarda bağış ya da kredi olarak gelebildiği gibi, afet yönetimi ile ilgili projelere destek olarak da gelebilmektedir.

Marmara depreminin kendine özgü yapısı nedeniyle yaşanan en büyük sıkıntılardan birisi mali sıkıntılar olmuştur. Afet fonu dışında başvuru alan iç kaynakların yetersizliği, dış kaynak arayışını gündeme getirmiştir. Dış kaynaklar nakdî olabildiği gibi, aynı şekilde de olabilmektedir. Nakdî dış kaynaklar ise, kredi şeklinde ya da hibe şeklinde olabilmektedir. 17 Ağustos sonrasında dış kaynaklar incelendiğinde daha çok kredi tarzı dış kaynak kullanılmıştır. Dış kredi ihtiyacı genellikle geçici ve kalıcı konutlar konusunda doğmuştur.

Marmara depremi sonrasında gelen dış kaynaklar incelendiğinde bunları üç kategoriye ayırmak mümkündür. Birincisi, bölgede normal yaşama yeniden dönülmesi amacıyla verilen kaynaklardır. İkincisi ise, depremin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi amacıyla verilen kredilerdir. Üçüncü

<sup>91</sup> “Sivil Müdafaa Kanunu”, 13.6.1958 tarih ve 9931 sayılı Resmi Gazete

<sup>92</sup> Sivil Savunma Fonu Tüzüğü, 24.03.1973 tarih ve 14486 sayılı Resmi Gazete tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazete

<sup>93</sup> “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanunun 12.mad.”, 23.2.1985 tarihli Resmi Gazete

tip dış kaynak ise, afet yönetim sisteminin iyileştirilmesi amacıyla verilen proje niteliğindeki kredilerdir. Bu tip krediler ancak veren kuruluşun istekleri doğrultusunda sistem değişikliği gerçekleştirmeye bağlı kredilerdir.

## **II. 17 AĞUSTOS DEPREMİ SONRASINDA MALİ YAPI**

17 Ağustos depreminin büyüklüğü karşısında zaten yetersiz olan Afet Fonu yanında, iç ve dış kaynak arayışı gündeme gelmiştir. Küçük çaplı afetlerde yeterli olabilen bu fon, bu deprem sonrasında son derece yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla bu depreme özgü yeni kaynak arayışları yaratılma yoluna gidilmiştir. İç kaynak arayışı için yeni bir takım vergiler gündeme gelmiştir. Ayrıca dış bağış yanında önemli miktarda yabancı kredi de kullanılmıştır.

İç kaynak açısından ilk başvuru yollardan birisi ek vergi düzenlemelerinin getirilmesidir. Çıkarılan bir vergi kanunu<sup>94</sup> ile ek gelir ve kurumlar vergisi, ek emlak vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi, özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi ve devlet iç borçlanma senetleri için ödenen faizlerden alınacak vergiler tahsil edilmeye başlanmıştır. 4482 sayılı kanunla da deprem bölgesine 500 trilyon lira ek ödenek ayrılmıştır.<sup>95</sup> İç kaynak arayışı için başvuru diğer bir kaynak ise bedelli askerlik uygulaması olmuştur.<sup>96</sup> Afet fonu dışında başvuru fonlardan birisi de “Geliştirme ve Destekleme Fonu” olmuştur. Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (MEER) kapsamında bağitlanan ikraz anlaşmasından karşılanamayan kısım, bu fondan karşılanmıştır.<sup>97</sup>

17 Ağustos depremi sonrasında, 576 sayılı kanun hükmünde kararname ile mali açıdan çok önemli sayılan düzenlemeler getirilmiştir.<sup>98</sup> 576 sayılı kanun hükmündeki kararnameye göre “ 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem için toplanan iç ve dış yardımlar T.C. Ziraat Bankası’nda açılacak merkezi bir hesaba kayıt edilir ve Kriz Koordinasyon Kurulu kararı ile öncelikle depremden zarar görenlerin iâşe, giyinme, barınma, çadır ve diğer her türlü gereksinimlerinin karşılanması için bu işlerle görevli bulunan veya görevlendirilecek kuruluşlara, geçici ve daimi iskan amacıyla konut yapımında kullanılmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na ve Afetler Fonuna aktarılır.

<sup>94</sup> 4481 sayılı kanun, 26.11.1999 tarih ve 23888 sayılı Resmi Gazete (mükerrer)

<sup>95</sup> 28.11.1999 tarih ve 23890 sayılı Resmi Gazete

<sup>96</sup> 14.11.1999 tarih ve 23876 sayılı Resmi Gazete

<sup>97</sup> 22.2.2000 tarih ev 23972 sayılı Resmi Gazete

<sup>98</sup> 23.09.1999 tarih ve 23825 sayılı Resmi Gazete

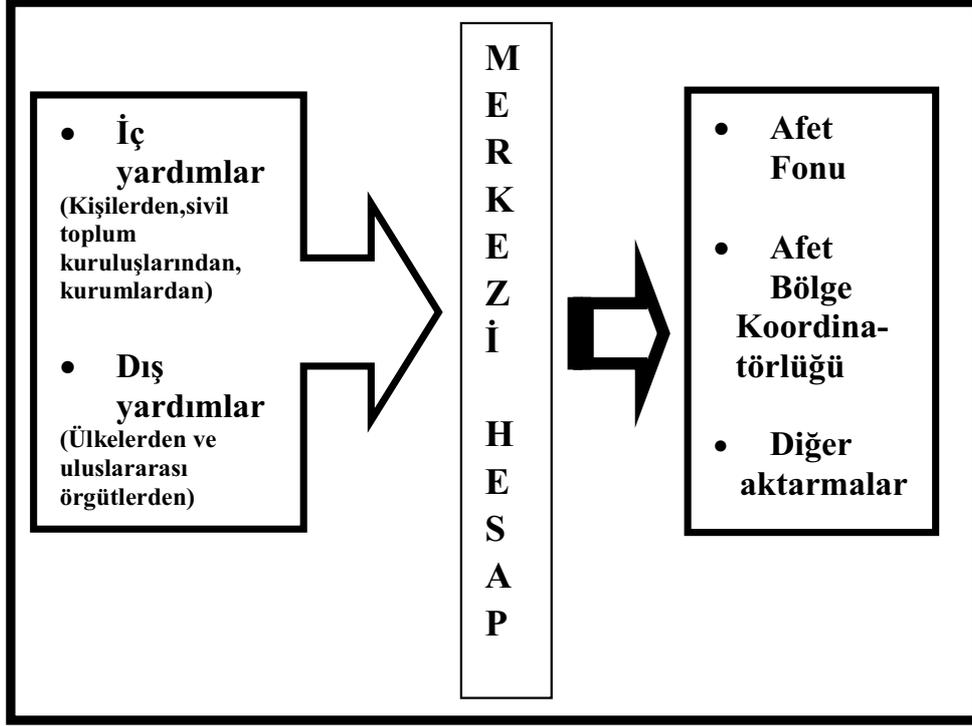
Yukarıdaki fıkraya göre yapılacak harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tabi değildir. Ancak tahsis edilen paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri ile Bankalar Yeminli Murakıplarından Başbakanlık onayı ile oluşturulacak bir komisyon tarafından üçer aylık dönemler itibariyle denetlenir ve denetleme raporları Resmi Gazetede yayımlanır.

Yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla ülke içindeki veya dışındaki vakıf, dernek veya diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından belirli bir amaca yönelik yapılan nakdî veya aynî bağışlar Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin izniyle belirlenen amaca tahsis edilebilir. Bunların dışında kalan nakdî yardımlar T.C. Ziraat Bankası'ndaki hesaba yatırılır. Aynî yardımlar ise Kızılay'a verilir. Doğrudan afet illeri valiliklerine ve Kızılay'a yapılacak nakdî veya aynî yardımlar bu valilikler ve Kızılay tarafından kullanılır. ...” denilmektedir.

Marmara ve Düzce Depremleri sonrasında kullanılan kaynaklar şunlardır:

**Merkezi Hesaptan Yapılan Harcamalar:** 576 sayılı KHK hükümlerine göre belirli amaca tahsis şartıyla yapılan nakdi yardımlar dışında toplanan bütün iç ve dış yardımlar T.C. Ziraat Bankası Merkez Şubesi nezninde, “Marmara Bölgesi Depremzedelerine Merkezi Yardım Hesabı” adı altında açılan hesaba yatırılmıştır. 2860 sayılı “Yardım Toplama Kanununa” uygun olarak toplanan iç ve dış yardımlara ilişkin bu merkezi hesap sistemi ülkemizde ilk kez uygulanmış ve oldukça başarılı sonuçlar doğurmuştur. Her afet sonrası açılan binlerce yardım hesabının bu şekilde merkezi bir sistemde toplanması ve bilgisayar ortamında takip edilmesi uygulamasının, yaşanacak diğer afetler sonrasında da uygulamaya geçirilmesi yerinde bir tercih olacaktır. Bu hesaba ilişkin kaynak akışı Şekil-7’de gösterilmiştir.

**Şekil 7 : Ziraat Bankası Nezninde Açılan Merkezi Hesabın Kaynak Akışı**



1 Ekim 2001 tarihi itibari ile merkezi yardım hesabında nema ile birlikte yaklaşık 162 trilyon lira birikmiş olup bu paranın 156,5 trilyonu Tablo-1’de gösterilen yerlere aktarılmıştır.<sup>99</sup>

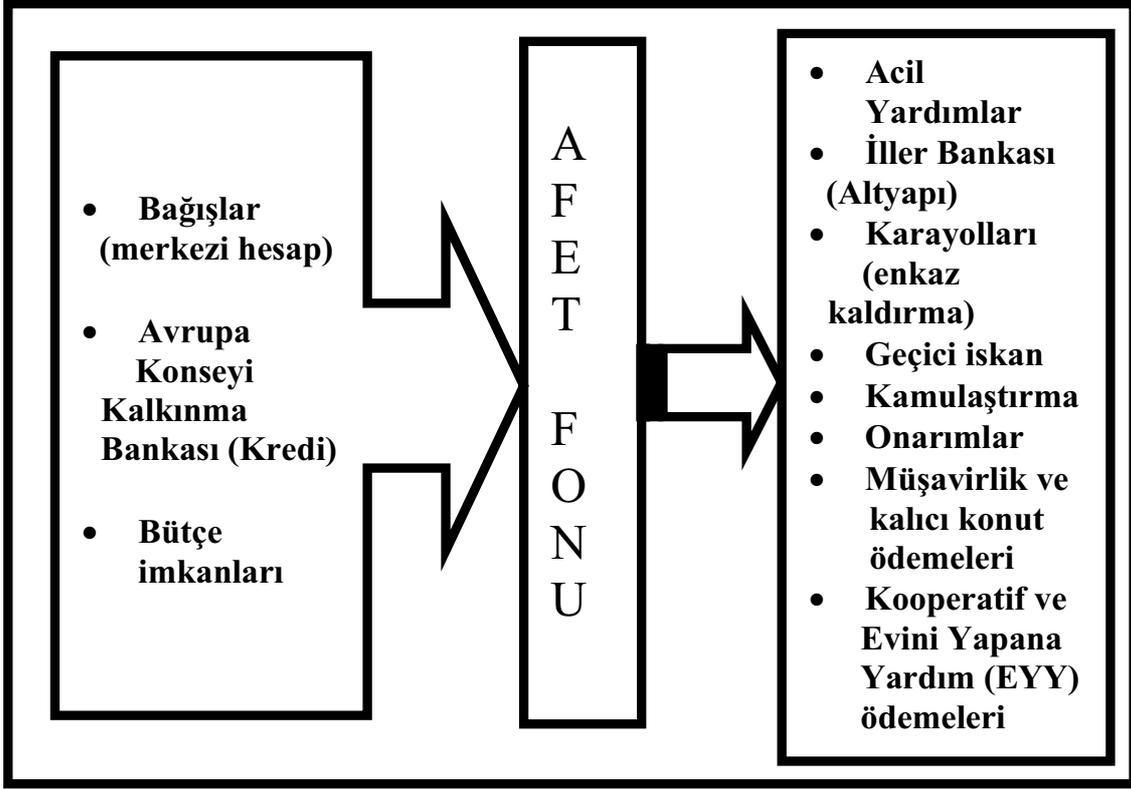
**Tablo-1 : Merkezi Hesaptan Yapılan Aktarmalar**

HESAP	AKTARILAN TUTAR (MİLYON TL)
AFET FONU	127.100.000 -
AFET BÖLGE KOORDİNATÖRLÜĞÜ	28.000.001 -
DİĞER	1.420.373 -
<b>TOPLAM</b>	<b>156.520.374 -</b>

**Afet Fonu Harcamaları:** Uygulamanın ekonomik program çerçevesinde kaldırılan fonlar arasında yer alan Afet Fonu Marmara ve Düzce depremleri sonrasında kullanılan en önemli kaynaklardan biridir. Afet Fonunun kullanımı ile ilgili veriler Şekil -8’de gösterilmiştir.

<sup>99</sup> 20 Ocak 2002 tarih ve 24646 sayılı Resmi Gazete’de yer alan Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu” Raporu)

**Şekil -8: Afet Fonunun Kaynak Akışı**



31.12.2001 tarihi itibariyle deprem için fondan toplam 1 katrilyon 196 trilyon 916 milyar harcanmış olup fonun gelirleri Tablo-2’de gösterilmiştir.

**Tablo-2 : Afet Fonunun Gelir Dağılımı (Milyar TL.)**

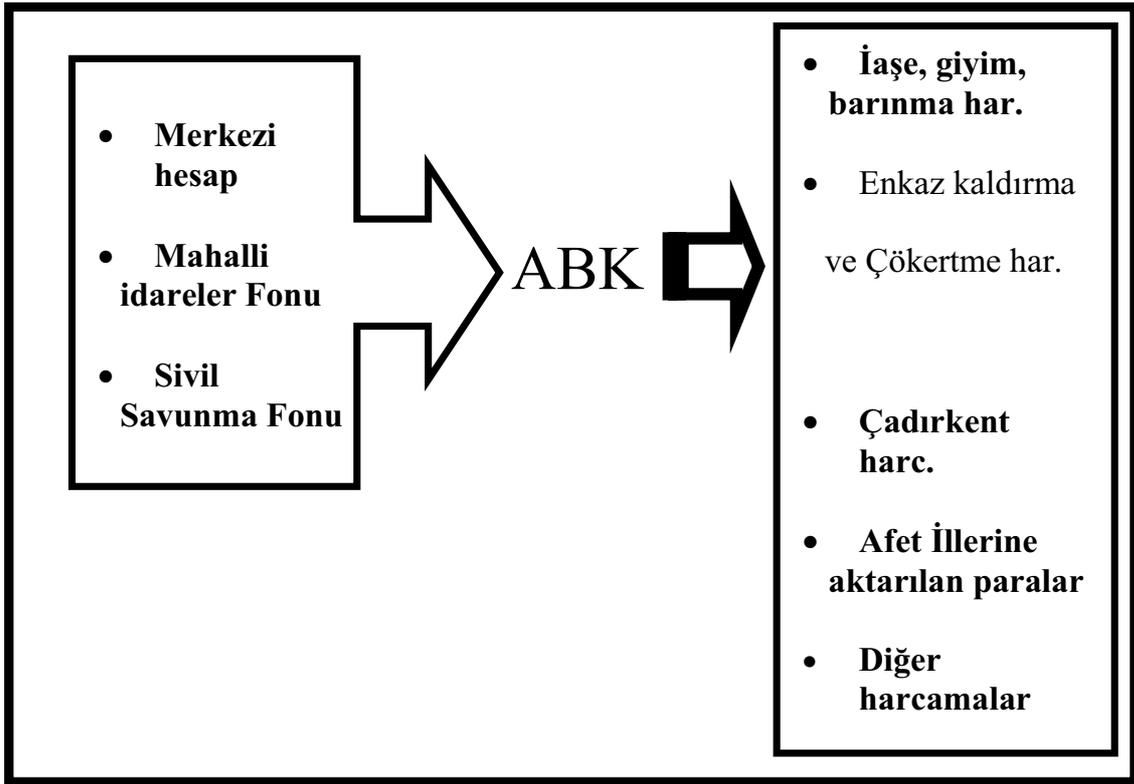
<b>BAĞIŞLAR</b> (Merkezi Hesaptan)	<b>KREDİ</b> (Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası)	<b>BÜTÇE</b>	<b>TOPLAM</b>
127.100-	172.418-	897.418-	<b>1.196.936-</b>

Fonun harcama kalemlerinden en önemlisi kalıcı konut yapımıdır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca bütçe olanaklarıyla 8209, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası kredisi olanaklarıyla 17.712 konut yaptırılmıştır. Dünya Bankası projesi ile de 14.723 konut yaptırılmış olup toplam 43.146 konut afet zedelerin hizmetine sunulmuştur.

**Afet Bölge Koordinatörlüğü (ABK) Harcamaları:** 576 sayılı KHK'nin 4.maddesi ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanuna eklenen geçici bir madde ile depremde zarar gören illeri kapsayacak şekilde 2 yıl süreli yeni bir idari birim olarak örgütlenen "Afet Bölge Koordinatörlüğü" kurulmuştur. Valilik şeklinde örgütlenen bu yapı kanalıyla bölgede önemli miktarda harcama yapılmıştır. ABK'nün faaliyetleri ve harcamaları ile ilgili olarak "Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonunca" yapılan inceleme sonuçları rapor haline dönüşmesine rağmen Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmamıştır.<sup>100</sup> Dolayısıyla kamuoyu bölgedeki en önemli harcamacı birim olan Afet Bölge Koordinatörlüğünün faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olamamıştır.

Afet Bölge Koordinatörlüğüne gelen kaynaklarla harcama yapılan yerlere ilişkin bilgiler Şekil-9'da gösterilmiştir.

**Şekil-9 : Afet Bölge Koordinatörlüğünün Kaynak Akışı**



**Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Harcamaları:** Yardıma muhtaç ve sosyal güvencesi olmayanlara yardım amacıyla kurulmuş olan bu fondan 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremleri

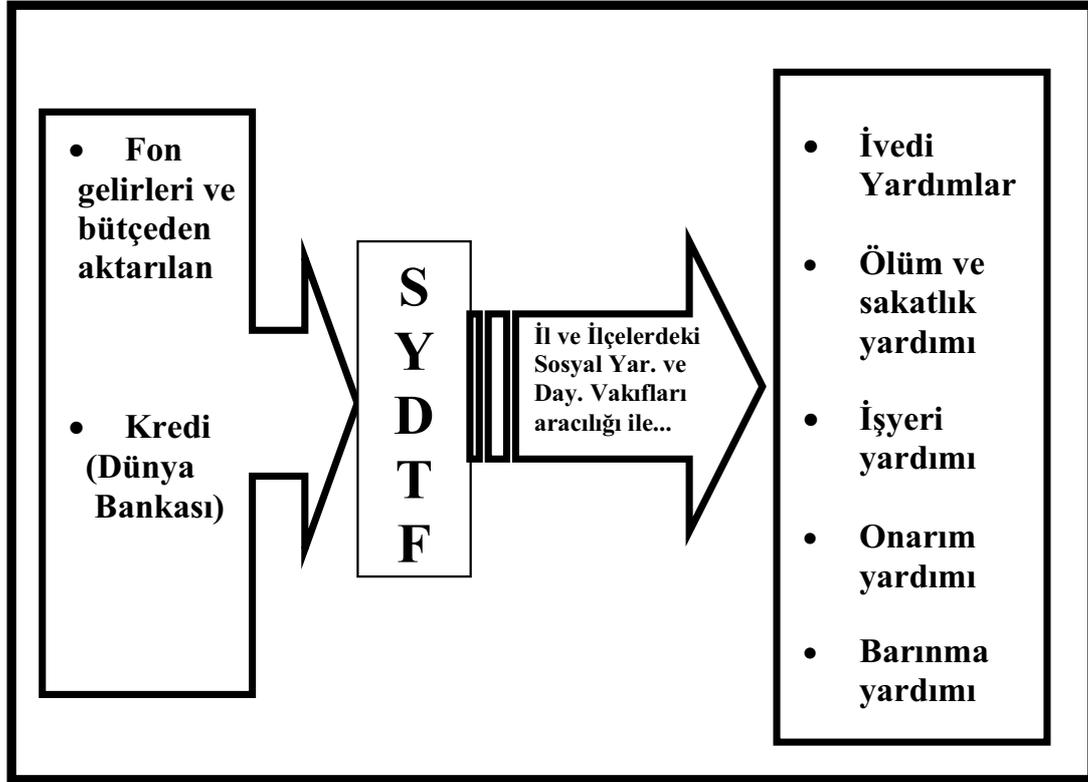
<sup>100</sup> 10.11.2000 tarih ve 19/00-76 sayılı inceleme raporu

ardından önemli miktarda nakit akışı sağlanmıştır. Ölüm yardımı, sakatlık yardımı, iş yeri yardımı, onarım yardımı ve barınma (kira) yardımı olarak 424.275 kişiye toplam 265 trilyon 993 milyar 150 milyon TL.'lık yardım yapılmıştır. Bu yardımın yüzde 43' ü Dünya Bankasınca sağlanan kredi imkanlarından kalan kısım ise fon gelirlerinden sağlanmıştır. Fonun kaynak akışı şekil-11'de gösterilmiş olup yapılan yardımlar şu kalemlerden oluşmaktadır:

*İvedi yardımlar:* Ayrıca depremden etkilenen afetzedelerin ivedi (sağlık, eğitim, giyim nakliye vs.) gereksinimleri için 161.240 kişiye toplam 8 trilyon 162 milyar 50 milyon lira yardım yapılmıştır.

### Şekil-10 : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun (SYDTF)

#### Kaynak Akışı



*Ölüm ve Sakatlık Yardımı:* Deprem nedeniyle yaşamlarını yitiren kişilerin birinci derecedeki yakınlarına bir can kaybı için 750 milyon lira, depremde 1. derece sakat kalanlara 500 milyon, 2. derece sakat kalanlar için 300 milyon lira karşılıksız yardım yapılmıştır. (Ölüm yardımı 12.274 kişiye, sakatlık yardımı ise 216 kişiye yapılmıştır.)

*İşyeri yardımları:* Deprem nedeniyle fiilen kullandıkları işyerleri hasar görenlere kiracı yada mal sahibi olduklarına bakılmaksızın, hasar tespit sonuçlarına göre;

- Yıkık ve ağır hasarlı olanlar için 500 milyon (5.578 kişiye),
- Orta hasarlı olanlar için 350 milyon (4536 kişiye),
- Az hasarlı olanlar için 200 milyon lira (4111) kişiye yardım

yapılmıştır.

*Onarım Yardımı:* Hasar tespit çalışmalarına göre, fiilen ikamet ettikleri konutları az hasarlı olarak tespit edilenlere kiracı ya da mal sahibi olmalarına bakılmaksızın bir defaya mahsus olmak üzere 91.045 kişiye 600 milyon lira “onarım yardımı” yapılmıştır.

*Barınma Yardımı:* Hasar tespitlerine göre, fiilen ikamet ettikleri konutları yıkık, ağır veya orta hasarlı olarak tespit edilenlere, kiracı ya da mal sahibi olduklarına bakılmaksızın 1 Ekim 1999 ‘dan itibaren aile barınma yardımı olarak toplam 119.418 kişiye aylık 100 milyon TL karşılıksız yardım yapılmıştır. 17 ağustos depreminden dolayı bu yardımı alanlara 18 ay, 12 kasım depreminden dolayı bu yardımı alanlara ise 15 ay süreli yardım yapılmış olup toplam 131.374 kişiye 231 trilyon 164 milyar 700 milyon TL. ödemede bulunulmuştur.

Yukarıda sayılan mali kaynakların yanında Sivil savunma Fonu, Mahalli İdareler Fonu gibi kaynaklardan da yararlanılmıştır. Maliye Bakanlığının 1 ocak 2002 verilerine göre deprem sonrası harcama dağılımı Tablo-3’de verilmiştir:

**Tablo-3 : Deprem Sonrası Yapılan Harcamaların Dağılımı<sup>101</sup>**

HARCAMA KALEMLERİ	1999-2000-2001 YILI HARCAMA TUTARI (MİLYON TL)
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMA TOPLAMI	1.565.646.510-
BÜTÇE DIŞI FON HARCAMALARI (SYDTF ve 3418 sayılı kanun gelirleri)	248.893.621-
BAĞIŞ VE HİBELER (Merkezi Hesap)	166.866.140-
DIŞ KREDİ (SYDTF’ca kullanılan Dünya Bnk. kredisi)	414.821.510-
SİGORTA (Tüpraşın sigortadan temin ettiği tutar)	9.831.754-
KİT VE DİĞER ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLARIN HARCAMALARI	105.394.581-
<b>TOPLAM</b>	<b>2.511.454.116-</b>

<sup>101</sup>Maliye Bakanlığı İnternet Adresi, 1.02.2002, <http://www.bumko.gov.tr/WEB/tablo/deprem.htm>

**Sivil Savunma Fonu Harcamaları:** Uygulanan ekonomik program çerçevesinde tasfiye edilen bu fondan da Marmara ve Düzce depremleri sonrası bölgeye kaynak aktarılmıştır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün depremden etkilenen il ve ilçelerdeki taşra teşkilatlarına toplam 217 milyar, 528 milyon TL kaynak aktarılmış olup bu kaynak sivil savunma hizmetleri için kullanılmıştır.

**Yurt Dışı Krediler:** Hibe olarak yapılan yardımlar dışında deprem sonrası mali kaynak sıkıntısının aşılması amacıyla önemli miktarda dış kredi kullanımı yoluna da gidilmiştir. Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonunun Hazine Müsteşarlığı kaynaklarına dayanarak 16.8.2001 tarihi itibarıyla verdiği dış kredi kullanımına ilişkin veriler Tablo-4 'de gösterilmiştir.

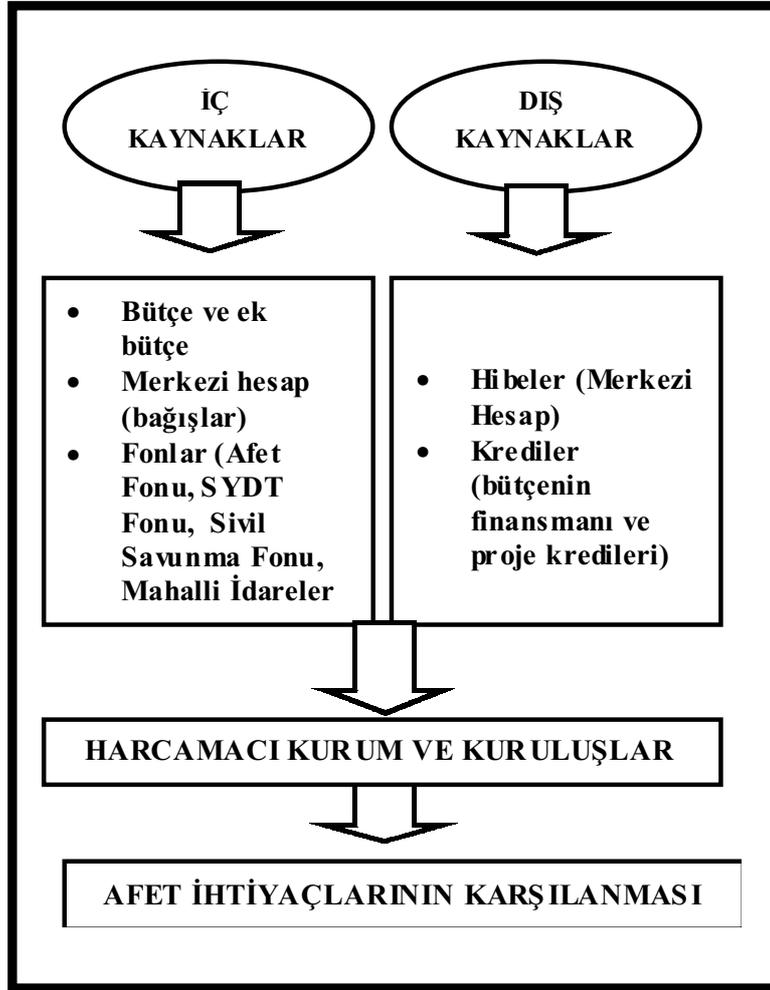
Yaklaşık 3.5 milyar ABD dolar tutarında temin edilen krediler konut inşaatı ve yeni konut alanlarına altyapı şebekeleri bağlantıları, kanalizasyon ve içme suyu şebekeleri, yeni inşaatları ve çeşitli projeler için kullanılmıştır.

**Tablo-4 : Dış Kredi Bilgileri**

<b>KAYNAK KURULUŞ/ÜLKE</b>	<b>TAHSİS EDİLİN TUTAR (ABD DOLARI)</b>	<b>KULLANIM ALANLARI</b>
Japonya	450.000.000 \$	Emtia Kredisi Ve KOBİ Kredisi
İspanya	60.000.000 \$	Yıkım İşleri Projeleri İçin
Güney Kore	30.000.000 \$	SSK İstanbul Küçükçekmece Hastanesi
Belçika	3.393.415 \$	İlköğretim Okulu İnşaatı
İMF	500.000.000 \$	Bütçenin Finansmanı
Dünya Bankası	1.017.300.000 \$	Meer Projesi ve Deprem hasarlarının Telafisi
Körfez İşbirliği Konseyi	400.000.000 \$	Altyapı
İslam Kalkınma Bankası	300.000.000 \$	Okul ve hastane projeleri
Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası	253.000.000 \$	Kalıcı Konut Projeleri
Avrupa Yatırım Bankası	540.000.000 \$	Altyapı ve kalıcı konut projeleri

Deprem sonrası yapılacak harcamalarla ilgili asıl kaynak Afet Fonu olmakla beraber Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki harcamalarda Afet Fonunun yanı sıra bir çok kaynak kullanılmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sivil Savunma Fonu, Mahallî İdareler Fonu, Gelir İdaresini Geliştirme Fonu, Ziraat Bankası Merkez şubesinde açılan Yardım Hesabı ve ek bütçe imkânları ile dış yardım ve krediler diğer kullanılan kaynaklardır. Şekil-11’de afet bölgesinde kullanılan malî kaynaklar gösterilmiştir.

**Şekil-11: Marmara ve Düzce Depremlerinde Kullanılan Kaynaklar ve Kullanım Alanları**



### **III. MALİ YAPI VE DENETİM**

Denetim; ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir.<sup>102</sup>

Denetim en genel ayrımla, iç ve dış denetim şeklinde olabilmektedir. Denetlenen kurum yöneticisi adına ve kurum denetçileri tarafından yapılıyor ve sonuç kurum yöneticisine raporlanıyorsa iç denetim; kurum dışı ve kurumdan bağımsız bir otorite tarafından yapılıyorsa dış denetim söz konusudur.

Çağdaş kamu yönetiminin en önemli iki unsuru olan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmek, başarılı sonuçlar elde edilmesinin temel koşuludur. Hesap verme sorumluluğu, kendisine kaynak tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını sergilenmesi zorunluluğunu ifade eder. Bu ise ancak etkili bir denetimle gerçekleşir.

Bu nedenlerle afetle ilgili mali kaynakların etkin yönetimi açısından denetim hayati öneme sahip bir süreçtir.

#### **A. İç Denetim**

Afet yönetiminde kullanılan kaynakların yalnız afet fonundan oluşmadığına yukarıda değinmiştik. Mali yapımızdaki bu parçalı görünüm, kaynakların denetiminde de görülmektedir.

Afet Fonu, Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde olduğundan Bakanlık Teftiş Kurulu elemanlarınca denetlenebilmekte ve sonuçlar Bayındırlık Bakanına raporlanmaktadır. Sivil Savunma Fonu ise, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan bir fon olduğundan, bu bakanlığın denetim birimleri tarafından denetlenmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise Devlet Bakanına bağlı olduğundan ve devlet bakanlıklarının kendine özgü denetim birimleri olmadığından bu fon, ancak başka denetim organlarınca

---

<sup>102</sup> İNTOSAI Denetim Standartları, Sayıştay yayınları

denetime tabi olmaktadır. SYDTF Başbakanlık denetim birimlerince denetlenmektedir. Fon, taşrada vakıflar aracılığı ile kullanıldığından, Vakıflar Genel Müdürlüğü denetim birimince denetlenmektedir.

Marmara ve Düzce depremi sonrasındaki mali yapı kendine özgü özellikler taşıdığından bu yapının denetimi de farklılık arz etmektedir.

Marmara depremi sonrasında yukarıda değinilen 576 sayılı KHK ile harcamaların denetimi konusunda da yeni bir uygulama başlatılmıştır. Marmara ve Düzce depremleri sonrası toplanan iç ve dış yardımlardan yapılacak harcamaların denetimi için özel bir komisyon oluşturulmuştur. Ziraat Bankası Merkezi Yardım Hesabından bölgeye tahsis edilen paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı Başbakanlık Müfettişi, Maliye Bakanlığı Müfettişi ve Bankalar Yeminli Murakıbından oluşan üç kişilik geçici bir komisyon tarafından incelenmiştir. Bu Komisyona yardımcı olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı müfettişlerinden de geçici görevlendirme yapılmıştır.

Doğal afetlerde yapılacak yardımların düzenlenmesine dair 576 sayılı KHK hükümlerine göre merkezi hesapta biriken paraların denetimi için Başbakan oluru<sup>103</sup> ile “Yardımları Denetleme Komisyonu” kurulmuştur. Komisyon yaklaşık 2 yıl görev yaptıktan sonra son raporunu Resmi Gazetede yayınlamış ve Başbakanlık oluruyla görev süresini tamamlamıştır.<sup>104</sup>

Geçici süreli olarak oluşturulan ve Türk kamu denetim yapısına ve evrensel denetim standartlarına ayırık düşen bu denetim modeli deprem harcamalarına ilişkin 5 adet rapor hazırlamasına karşın, 17.09.1999 tarih ve 19/99-31 sayılı ön rapor ile 10.11.2000 tarih ve 19/00-76 sayılı Afet Bölge Koordinatörlüğünün faaliyetlerine ilişkin rapor resmi gazetede yayınlanmamıştır. Kamuoyunun son derece hassas olduğu yardımlar konusunda üretilen bu iki raporun Resmi Gazetede yayınlanmaması bu denetim modelinin şeffaflığına ve bağımsızlığına gölge düşürmüştür.

576 sayılı KHK'ye göre komisyonun üçer aylık dönemler itibariyle denetleme yapması ve denetleme raporlarını Resmi Gazetede yayınlaması gerekmesine rağmen 2 yılı aşkın görev yapan komisyon yalnızca 3 raporu Resmi Gazetede yayınlamıştır<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> (12.11.1999 tarih ve TEFTİŞ.M: 177 sayılı olur

<sup>104</sup> (24.12.2001 tarih ve TEFTİŞ.M: 215 sayılı olur)

<sup>105</sup> Bu raporlar Resmi Gazetenin 11.01.2000, 01.07.2000 ve 20.1.2002 tarihli sayılarında yayınlanmıştır.

Kurulan bu yapıyı iç veya dış denetim olarak ya da parlamento adına yapılan dış denetim olarak adlandırmak mümkün olmadığı gibi bu komisyonun yayımladığı raporları denetim raporu olarak nitelenmek de mümkün değildir.

Resmi Gazete’de yayımlanan raporlar incelendiğinde; kaynakların usulüne uygun harcandığının denetimine yönelik verileri içermediği görülmektedir. Raporlar toplanan yardımların bilançosunun çıkarıldığı ve nerelere harcama yapıldığını gösteren bir metinden ibarettir. Zira, paraların büyük bir bölümü deprem bölgesinde harcanmış komisyon ise Ankara’da görev yapmıştır.

Kamuoyunun oldukça hassasiyet gösterdiği yardımlar konusu bu denetim sistemi ile yeterli şeffaflığı sağlamaktan uzaktır. Oluşturulan denetim modeli, denetim tekniğine aykırıdır. Bu modelle yürütme kendi kendini denetlemektedir. Oysa denetimin temel fonksiyonu olan “bağımsızlık” ilkesi bu yapıyla bağdaşmamaktadır. Tüm eksiklerine rağmen deprem yardımlarının merkezî bir sistemde toplanması açısından bu yapının faydalı olduğu görülmüştür.

576 sayılı kanun hükmünde kararname ile toplanan iç ve dış yardımlardan yapılacak harcamaların 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabii değildir. Devlet harcamalarını ve harcamalardaki prosedür ve sorumlulukları düzenleyen bu iki temel kanunun devre dışı bırakılması harcamalara ilişkin usuller konusunda çok önemli boşluk yaratmıştır. Bu boşluk aynı zamanda harcamaların denetim ihtiyacını daha da arttırmıştır.

## **B. Dış Denetim (Sayıştay ve Mali Yapı)**

Afet yönetiminin mali yönüne ilişkin, etkin bir dış denetimin varlığı son derece önemlidir. Bu konuda Türk afet yönetiminin başarılı olduğu söylenemez. Mali kaynaklar son derece dağınık ve farklı kurumların bünyesinde olduğundan, her kaynağı dış denetim açısından ayrı ayrı ele almak gereği doğmaktadır. Ülkemizde, yürütmenin faaliyetini yürütme dışında ve yürütmeden bağımsız denetleyen dış denetim organlarının başında Sayıştay gelmektedir. Bu nedenle, bu fasıl altında mali kaynaklar üzerinde Sayıştay’ın denetim yetkisi konusu ele alınacak ardından Marmara depremi ve sonrasındaki rolüne değinilecektir.

Afet yönetiminin temel mali kaynağı olan Afet Fonu, Sayıştay denetimine tabi bir fondur. Mali yıl sonu itibari ile fondan yapılan harcamalara ilişkin merkez ve taşradaki saymanların düzenleyecekleri belgeler Sayıştay’a denetim için gönderilmektedir. Aşağıda ayrıntısı verildiği üzere Marmara

depremi sonrasında bu yapıda önemli kırılmalar olmuş ve fondan yapılan harcamaların bir kısmı Sayıştay denetiminin dışına çıkarılmıştır.

Afet sonrasında kullanılan diğer bir mali kaynak ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonudur. İlgili mevzuat Sayıştay denetimini öngörmediğinden bu fon Sayıştay denetimi dışındadır. Fonun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır. Fondan aktarılan kaynaklar, taşrada vali ve kaymakamların başkanı olduğu vakıflardan yapıldığından, bu vakıflar da Sayıştay denetimine tabi değildir. Vakıfların denetimi ise Vakıflar Genel Müdürlüğüne yapılmaktadır.

Sivil Savunma Fonu ise genel bütçe içine dahil bir fon olduğundan Sayıştay denetimine tabidir.

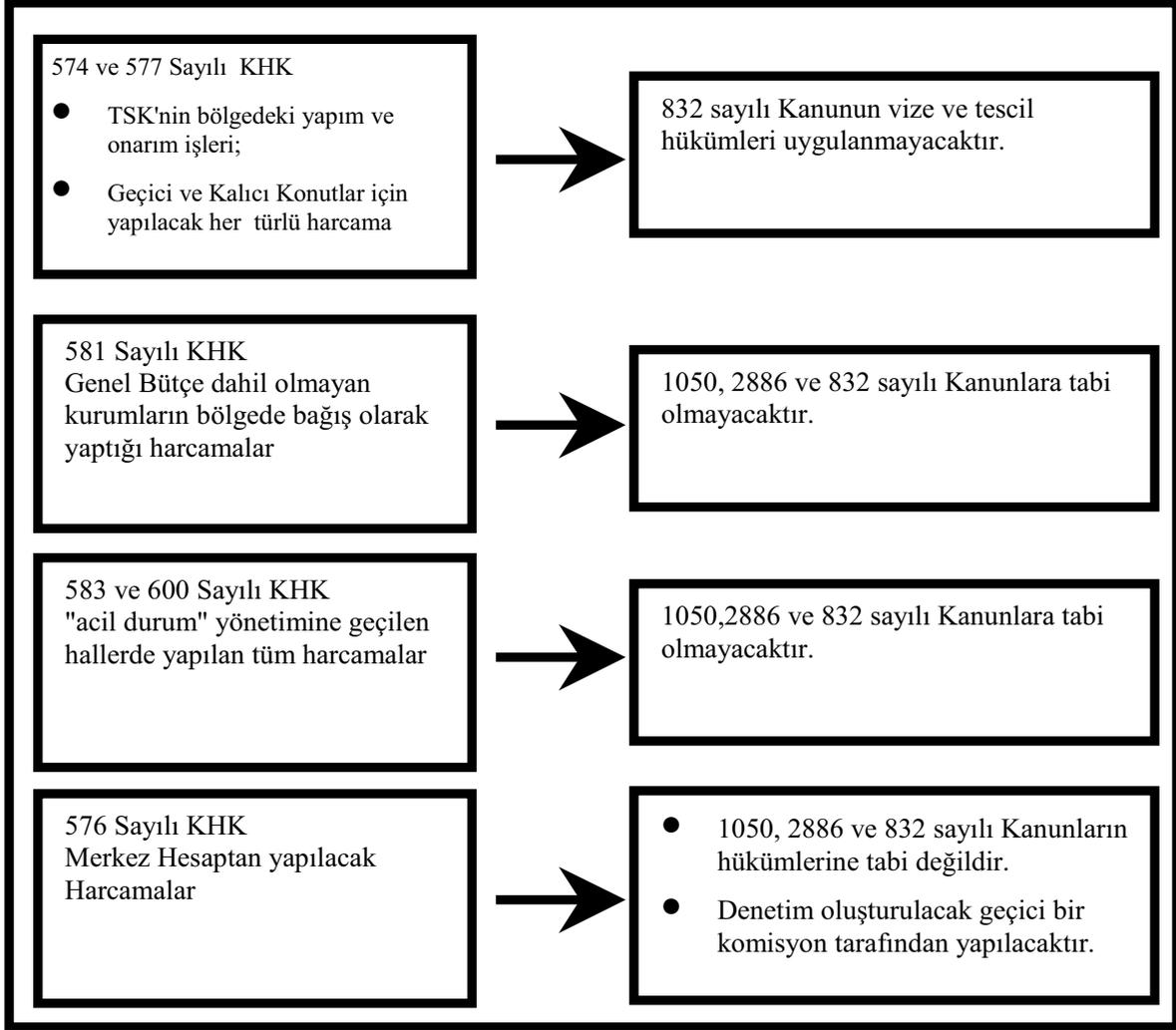
Yönetimlerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın, kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını, düzenleyeceği raporlar aracılığı ile TBMM'ne sunması, bunun için de Sayıştay'ın denetim alanının ve yetkilerinin sınırlandırılmaması gerekmektedir.

Bilindiği gibi Sayıştay genel ve katma bütçeli kuruluşlarla Belediyelerin ve denetimine tabi diğer kurum ve kuruluşların gelir gider ve mallarını TBMM adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan anayasal bir kuruluştur. Yürütmeden bağımsız olarak yürütmenin hesap ve işlemlerini denetler.

Marmara ve Düzce depremleri sonrasında 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Bu KHK'lerle kamu mali yönetimimizin temel yasaları olan 832 Sayılı Sayıştay Yasası , 2886 sayılı Devlet İhale Yasası ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası devre dışı bırakılmıştır.

Marmara ve Düzce depremleri sonrasında Kanun Hükmünde Kararnameler ile toplanan iç ve dış yardımlarda ve yapılacak harcamalarda sorumluluk (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu); ihale usulleri (2886 sayılı Devlet İhale Kanunu) ve denetimi (832 sayılı Sayıştay Kanunu) konusunda özel düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle getirilen dış denetim kısıtlamaları Şekil-12'de gösterilmiştir.

## Şekil-12 :Sayıştay'ın Denetim Alanını Sınırlayan Düzenlemeler



Şekilde görüleceği üzere, KHK'lerle deprem harcamalarının önemli bir kısmı, 1050, 832 ve 2886 sayılı Kanun hükümlerinin dışına çıkarılmıştır. 1050 sayılı Kanun, kamu kaynaklarını harcama yetkisi olanların sorumluluğunu; 2886 sayılı Kanun, ihalede açıklık ve rekabeti sağlayacak esasları; 832 sayılı Kanun ise, TBMM adına Sayıştay'ın kamu harcamalarının usulüne uygun, verimli, etkin ve tutumlu yapılmasını sağlayacak denetim esaslarını ve alanını belirleyen kanunlardır. Deprem harcamalarının bu üç temel Kanunun hükümleri dışına çıkarılması; ihale prosedürlerinin nasıl olacağı, harcamayı yapanların sorumluluğu ve harcamaların denetimi konusunda boşluk yaratmıştır. Ayrıca, bu boşluğu dolduracak yeni düzenleme de yapılmamıştır. Üstelik 581, 583 ve 600 sayılı KHK 'lerle acil durumlarda yapılacak harcamalar üç temel Kanun hükümlerine tabi olmayacağı düzenlenerek, bu kısıtlamalar sürekli hale getirilmiştir. KHK 'lerle Anayasal bir denetim organının yetkileri anayasaya

aykırı olarak daraltılmıştır. Ayrıca KHK'lerin dayandığı Yetki Yasası yürütme organına bu tarz bir düzenleme yetkisi de vermemiştir.

Afet bölgesinde yapılan ve daha sonra muhtemel afetlerde yapılacak harcamaların Sayıştay denetiminin dışına çıkarılması hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesinde büyük boşluk doğurmaktadır. Çünkü, hesap verme sorumluluğunun sürecinde önemli bir husus, mevcut bilgilerin bağımsız değerlendirilmesine duyulan ihtiyaçtır. Hükümetin performansını etkin bir şekilde değerlendirmek ve TBMM'ne sunulan bilgilerin parlamentonun yetki verdiği faaliyetlerin sonuçlarını doğru bir şekilde yansıttığından emin olmak için, parlamento üyelerinin tarafsız bir değerlendirmeye ihtiyaçları vardır. 581,583 ve 600 sayılı KHK 'lerle gelecekte yaşanması muhtemel afetlerde yapılacak harcamaların Sayıştay denetiminin dışına çıkarılması sonucu; bu alanlara ilişkin TBMM'nin, hükümetin ve vatandaşların objektif bilgi alma olanağını ortadan kaldırarak, hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde yerine getirilmesi engellenmiş olmakta ve kamu harcamalarında açıklık ve şeffaflık ortadan kaldırılmaktadır.

576 Sayılı KHK ile toplanan iç ve dış yardımlardan yapılan harcamalar da Sayıştay denetimi dışına çıkarılmıştır. Oysa merkezi hesapta toplanan paraların bir kısmı BİB ve Afetler Fonuna aktararak harcanmıştır. Bilindiği gibi Afetler Fonunda yapılan harcamalar Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Bu durumda Afetler Fonunun bir kısmı denetlenebilirken bir kısmı denetim dışı kalmıştır.

503 ve 600 Sayılı KHK'lerde ise "acil durum" yönetimine geçilen hallerde kamu kurum ve kuruluşlarına verilecek kaynaktan yapılan harcamalarında 1050, 2886 ve 832 sayılı kanunlara tabi olmayacağı hususu düzenlenmiştir.

Anayasal bir kurumun görev alanının, içinde denetime ilişkin bir yetkinin de olmadığı yetki kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lerle daraltılması Anayasaya aykırılık teşkil eder. Bu KHK'lerin iptali için gerekli olan girişimler de 60 gün içinde yerine getirilmemiş ve iptal için yalnızca mahkemelerin konuyu Anayasa Mahkemesine götürme yolu kalmıştır.

Dış denetime yönelik yukarıda ele alınan gelişmeler, medya ve kamuoyunca da ele alınarak eleştirilmiştir.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> 25.7.2000 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, Ayhan Şimşek, "Deprem Harcamaları Kuşku Altında Kaldı"

*Değerlendirme:* Etkin bir afet yönetim sistemi sağlam ve bütüncül bir mali yapıya sahip olması gerekir. Türk afet yönetim yapısı ise etkin bir mali yapıya sahip değildir. Afet' e ilişkin temel mali kaynak Afet Fonu olmasına rağmen bu fon ancak küçük çaplı afetlere cevap verecek kapasitede bir fondur. Bu yapısı ile Afet Fonu, etkili bir afet yönetimi için gerekli kaynakları sağlamaktan uzak olduğundan, devreye başka mali kaynaklar girmekte, bu da mali yapıyı karmaşık hale getirmekte ve parçalamaktadır. Afet Fonu, afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma safhaları için yeterli değildir. Genel bütçe içine alındığı 1992 yılından itibaren, fonun gelirleri önemli miktarda düşmüş ve fon adeta etkisiz hale getirilmiştir. Mali yapının bu sorunlarının temel nedeni, afet yönetimini, yalnız “afet sonrası faaliyetler” bakış açısıyla gören yönetim anlayışıdır.

Afet hizmetlerinin afet öncesi, sırası ve sonrasında etkili, hızlı ve koordineli bir şekilde yürütülebilmesi her şeyden önce, kolay kullanılabilen hazır parasal kaynakları olan etkili bir mali yapının varlığına bağlıdır. 1992 yılında afet ve sivil savunma fonları Genel Bütçeye dahil edilmiş ve bu hizmetler için genel bütçeden personel giderleri dışında hemen hemen hiç kaynak ayrılmamıştır. Ayrıca bu fonların gelir kaynakları da zaman içerisinde ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiştir. Mevcut mali yapının yetersizliği ülkemizin afete hazırlıksız yakalanmasının başlıca sebeplerinden birisidir.

Bakanlar Kurulunca 25.11.1999 tarihinde çıkarılan, 587 sayılı “Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ise deprem afeti sonrasında yapılacak daimi iskan çalışmaları açısından bir nevi fon oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu fonun afet öncesi ve sırasındaki zarar azaltıcı çalışmalarda kullanılmaması ve yalnızca depremleri kapsadığı unutulmamalıdır. Dolayısıyla bu fon yukarıda bahsi geçen mali yapıyı karşılayacak bir oluşum değildir.

Afet yönetiminin bu eksiklikleri yanında, denetim yapısında da önemli boşluklar mevcuttur. Marmara depremi sonrasındaki harcamaların denetimi, etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulmaması ve mevcut denetim yapısının kısıtlanması nedenlerinden dolayı yeterli olamamıştır.

Mevcut denetim sistemimiz, olağan durumlara özgü yapılandığından, afet gibi hızlı ve etkili kararlar gerektiren durumlarda, karar vericileri engelleyici olabilmektedir. Bu nedenle, olağan duruma göre teşkilatlanmış denetim örgütleri, olağanüstü şartlara uygun denetim teknikleri geliştirmedikleri sürece, yürütme tarafından by-pass edilmeye mahkumdurlar.

## SONUÇ

Yaşanan tarihsel süreç incelendiğinde, ülkemizin afetlerle hep iç içe olduğu görülmektedir. Başta depremler olmak üzere yaşanması kaçınılmaz afetleri engelleme şansımız olmadığına göre, yapılması gereken; bu afetlerin etkisini azaltabilecek tedbirleri almaktır. Bu ise, ancak etkili bir afet yönetim sistemi ile gerçekleştirilebilir.

Yaşanan bunca afet olayına rağmen, ne yazık ki ülkemizde hala etkin bir afet yönetim sistemi kurulduğu söylenemez. Ne yazık ki, 17 Ağustos 1999 depremi sonrası afet yönetim sistemimiz çok kötü bir sınav geçirmiştir. Bu dersler ışığında etkin bir afet yönetim sisteminin kurulması gerektiği ortaya çıkmasına rağmen bu konuda atılan adımların yetersiz olduğu görülmektedir. Afet yönetim sistemimizin en belirgin eksiklikleri şunlardır:

(1) Afet yönetimi gibi disiplinler arası ve bir çok kurumun müdahil olduğu faaliyetlerin başarısı stratejik bir plan yaklaşımının varlığına bağlıdır. Bu stratejik yaklaşımda temel amaçlar, bu amaçlara ulaştıracak alt hedefler ve kurumların bu amaca ulaşmadaki rolleri belirgin olmalıdır. İlgili kurumların faaliyetleri ancak bu sistem içinde verimli olabilir. Mevcut afet sistemimizde bu yaklaşım bulunmadığından, her kurum kendi kapalı yapısı içinde roller üstlenmektedirler. Bu ise afet yönetiminde boşluklara ve örtüşmelere neden olmakta ve kurumlar üstü amaçlar yeterince gerçekleştirememektedir

(2) Gerek afet mevzuatımıza, gerekse tarihsel uygulamalara bakıldığında, afet sistemimizin “afet sonrası” faaliyetlere odaklı olduğu görülmektedir. Afetin neden olduğu olumsuz etkileri, afet sonrası çabalarla giderme anlayışının egemen olduğu bir yapıyla, olası afetlerin etkisinin azaltılması düşünülemez. Afet yönetim anlayışımızın, modern bir afet yönetiminin gerektirdiği afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası politikaları oluşturabilecek ve uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulması kaçınılmazdır.

(3) Modern bir afet yönetim anlayışı , etkili ve uygulanabilen stratejik ve mikro planlamalarla gerçekleştirilebilir. Ülkemizdeki afet planlama sistemi bu anlamda çok büyük eksiklikler içermektedir. Planlama sistemimiz genellikle taşrada olabilecek küçük çaplı bir afete cevap verecek ölçüde oluşturulduğundan, etkisi bölgesel olan bir afette son derece yetersiz kalmaktadır. 17 Ağustos depremi sonrası afetten etkilenen hiçbir il ve ilçede bu planlar uygulanamamış, planı gerçekleştirecek hizmet grupları faaliyet

gösterememiştir. Bunun en büyük nedeni ise, planda görev alacak olanların o afet bölgesi içinde kalan görevliler olmasıdır. Plan, bu görevlerinde afettede olabileceğini göz önünde bulundurmadığından planlar bu tip afetlerde uygulanamamaktadır. Planlama sistemimizin diğer bir eksikliği ise, afet türleri ve etkileri açısından bir ayırım gözetmemesidir. Oysa her afet olayı senaryosu farklı planlara ihtiyaç duyar. Etki boyutu ne olursa olsun bütün afet olaylarına uygulanabilecek tek bir plan oluşturma anlayışı son derece yanlıştır. Farklı senaryolara göre hazırlanmış, tatbikatlarla desteklenen, amaca ulaşmak için gerekli araç gereç ve personeli kapsayan nitelikte ve her şeyden öte uygulanabilen planların oluşturulması gerekmektedir. Bu planlar, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte ayrı ayrı ama birbiriyle uyumlu olarak hazırlanmalıdır. Ayrıca planlar doğal afetler dışındaki teknolojik afetler gibi diğer afet türlerine göre de senaryolar üretebilecek şekilde çeşitlendirilebilmelidir.

(4) Afet yönetim sistemimize müdahil çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. Afetin boyutu büyüdükçe de ilgili kurum sayısının artması son derece doğaldır. Afet yönetiminde görev alacak bu kurum ve kuruluşlar arasında yetki-görev ve sorumluluk kargaşası yaşanmaması ve bunlar arasında koordinasyon sağlanması son derece önemlidir. Bu ise afet yönetiminde merkezi bir yapının oluşturulmasını gerekli kılar. Afet konusu, bütün kaynakları etkin ve süratli kullanmanın hayati öneme haiz olduğu bir konudur. Ülkemizde afet yönetimi konusunda böylesi bir yapı eksikliği mevcut olduğundan koordinasyon ve yetki çatışmaları yaşanmaktadır. Bu nedenle gerek afet öncesi gerekse afet sonrası faaliyetlerde, ilgili kurumları yönlendirici, strateji saptayıcı ve koordine edici bir üst yapılanmanın sağlanması kaçınılmazdır. Bu ise bakanlık ya da bakanlığa bağlı bir birimle gerçekleştirilemez. Bu nedenlerle, Başbakanlığa bağlı “Ulusal Afet Yönetim Merkezi” tarzında bir üst yapılanmanın oluşturulması kaçınılmazdır. 17 Ağustos depremi sonrası Dünya Bankasından alınan proje kredisi karşılığı Başbakanlığa bağlı olarak kurulan “Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” bu amacı gerçekleştirebilecek bir oluşum olma amacı ile kurulmuş olmasına rağmen, ne yazık ki gereken adımları atamamış, modern afet yönetim sistemini oluşturacak politikaları üretememiştir.

(5) Afet yönetim sisteminin afet öncesi hazırlıkları yapabilmesi, afet sırasında ve afet sonrasında gerekli faaliyetleri gösterebilmesi için yeterli mali kaynağa sahip olması gerekir. Ne yazık ki afet sistemimizin mevcut mali kaynakları afet öncesi tedbirler almaya elverişli olmadığı gibi, büyük çaplı bir afette de yeterli olamamaktadır. Ancak afet olduktan sonra mali kaynak arayışı

gündeme geldiğinden, afete hazırlık safhasına yönelik hiçbir adım atılamamaktadır. Afet sonrası ise afet fonu yanında bir çok fon ve mali kaynak kullanılabilir. Farklı kaynakların farklı otoritelerce yönetilmesi ise, parçalı bir mali yapı ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenlerle afet yönetiminin mali yapısının farklı senaryolara göre yeniden ve etkin bir afet yönetimini sağlayacak ölçüde ele alınması gerekmektedir.

(6) Parçalı mali yapının varlığı nedeniyle etkin şekilde iç ve dış denetim de gerçekleştirilememektedir. Böylece iç ve dış yardımların önemli yer tuttuğu mali yapı, şeffaflığını yitirmekte, bu ise mali kaynağın en önemli gelir kalemlerinden olan karşılıksız yardımı olumsuz etkilemektedir. 17 ağustos sonrası bu eksikliği giderici nitelikte yeni bir denetim yapısı getirilmiş olmasına rağmen, bu yapı afet harcamalarının yerinde ve uygun kullanılıp kullanılmadığını denetleyememiştir. Ayrıca Afet sonrası çıkarılan KHK'lerle dış denetimin sınırlandırılmasına yönelik olumsuz adımlar da atılmıştır. Parlamento adına yürütmenin hesap ve işlemlerini denetleyen bir kurum (Sayıştay) by-pass edilmiş, bununla da yetinilmemiş, Kamu kaynaklarının harcanmasını ve sorumlulukları düzenleyen ve mali yapımızın çerçeve yasalarını oluşturan 1050 ve 2886 sayılı yasalar da devre dışına çıkarılmıştır.

(7) Afet yönetim sistemimiz yalnızca kamusal imkanlara dayanan bir yapıda kurulmuştur. Oysa en güçlü devletler bile büyük çaplı afetler karşısında yetersiz kalabilmektedir. Etkin bir afet yönetim sistemi, kaynağının kamusal olup olmadığına bakılmaksızın bütün imkanları kapsayıcı yapıda kurulmalıdır. Diğer ülkelerin afet yönetim sistemleri incelendiğinde kamusal imkanların yanında özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gönüllülerden de yararlandığı görülmektedir. Bizde de bu yönde adımların atılması kaçınılmazdır.

(8) Mevcut afet yönetim yapımızda yerel yönetimlere ancak afet sonrasında ve sınırlı sayıda görev düşmektedir. Diğer ülkeler de yerel yönetimlerin son derece önemli işlevleri vardır. Yerel nitelik taşıyan afet konusunda yerel yönetimlere afet öncesini de kapsayacak şekilde daha büyük roller verilmesi gerekmektedir. Ayrıca üniversitelerden de yeterince yararlanılabilmelidir.

(9) Afetle etkin mücadele için, afeti yaşayan yöreye ait kentsel ve coğrafi bilgile büyük önem taşımaktadır. Bu konuda da ülkemizde yeterli adımlar atılamamıştır. Kent bilgi sistemi ile coğrafi bilgi sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli çalışmaların öncelikle olası afet bölgeleri başta olmak

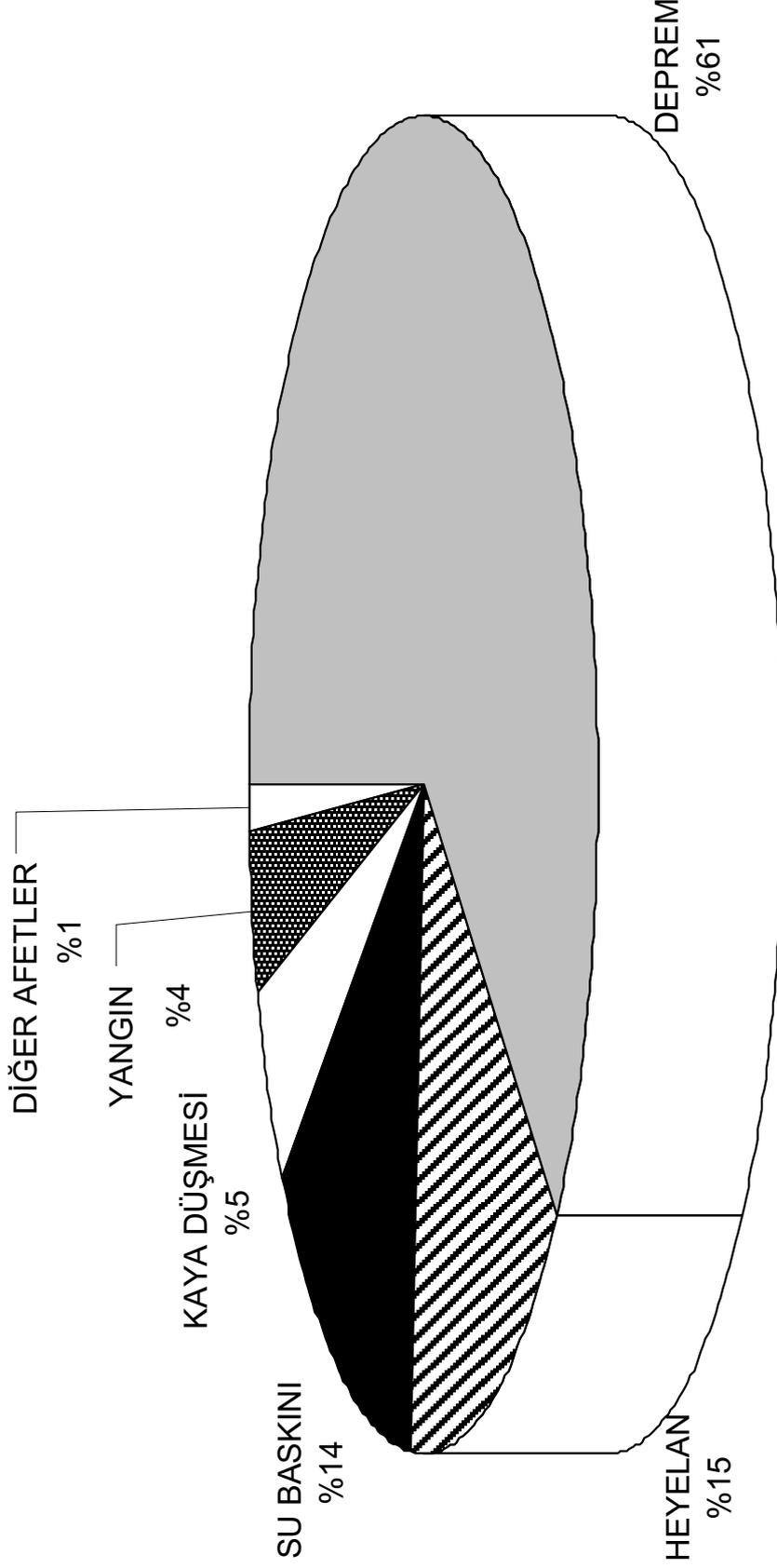
üzere geliştirilmesi gerekir. İstanbul, Adapazarı ve İzmir’de bu yönde adımların atılması son derece sevindiricidir. Ayrıca ulusal afet bilgi ağı sistemi kurulmalıdır.

(10) Ülkemizde afete yönelik önemli bir eğitim eksikliği mevcuttur. Oysa bilinmektedir ki, afet sonrası görevli ekiplerin gelmesine kadar geçen sürede, afetzedelerin % 90 kadarı o yöre insanlarınca kurtarılmaktadır. Afetin boyutu büyük olduğunda ise mevcut arama ve kurtarma imkanları ve ekipleri zaten yetersiz kalmaktadır. Bu nedenlerle halkın başta arama- kurtarma ve ilk yardım olmak üzere afete karşı eğitilmesi gerekmektedir. Mahalle ve semt bazında afet yönetimi konusunda gerekli yerel örgütlenme, eğitim ve tatbikatlar yapılmalıdır.

(11) Afet öncesi alınacak tedbirlerden birisi de; sağlam yapıları oluşturacak bir sistemin geliştirilmesidir. Yanlış zemine, yanlış inşaat teknikleriyle ve denetimsiz yapılan yapılar nedeniyle afetin zarar boyutu artmaktadır. Sonuçta, kalıcı ve geçici konut ihtiyacı doğmakta, bu ise devlet tarafından karşılanmaktadır. Marmara depremi sonrası, yapı denetimi ve zorunlu doğal afet sigortası konusunda atılmış adımlar tüm eksikliklerine rağmen olumlu sayılabilecek gelişmelerdir.

Ülkemizin yukarıda sayılan eksiklikleri giderecek bir afet yönetim sistemini oluşturacak yasal düzenlemeleri yapması ve yeni bir afet beklemeden gerekli uygulamaları başlatması gerekmektedir.

**EK: ÜLKEMİZDE YAŞANAN AFET TÜRLERİ**





## KAYNAKÇA

- Abbasoğlu, Şükrü, Afet Hizmetleri Ve Afet Mevzuatı Hakkında Bilgi Notu, Afşaroğlu Matbaası, Ankara 1971.
- Akdağ, Emre, “Afet Yönetimi”, İç Denetim Enstitüsü konferans notları, İstanbul, 16 Ağustos 2000.
- Ataoglu, Taylan, “Türkiye’de Afete Karşı Hazırlık ve Afet Yönetimi”, AİGM seminer notu, Ankara, Kasım 1998.
- Balamir, Murat, “Afet Zararlarının Azaltılması Amacıyla Planlama ve Yapılanma süreçlerinin yeniden örgütlenmesi ve ODTÜ Önerisi”, TMMOB Yayını, 8/99, İstanbul 1999.
- Bektaş, Mesut, “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Doğal Afet Hazırlıkları Birifing Notu”, İstanbul 2000.
- Ergin, Özgür ve Yılmaz Ayşegül..., “İyileştirilmiş Bir Afet Yönetim Sistemi”, **Bilim Teknik Dergisi**, Eylül 1999.
- Ergünay, Oktay, “ Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, AİGM, Ankara, Şubat-1998
- Ergünay, Oktay, “Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Konusunda Yapılan ve Yapılması Gereken Çalışmalar”, AİGM, Ankara 1996.
- Ergünay, Oktay “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır? Erzincan ve Dinar Deneyimlerinin Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları”, TÜBİTAK, Deprem Sempozyumu Bildirileri, Ankara, Şubat 1996.
- Ergunay, Oktay; “Comprehensive Disaster Management”, Afete Karşı Hazırlık ve Yönetimi Kursu, Seçme Bildiriler, Bayındır ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve uygulama Genel Müdürlüğü, Yayım No: 64 , Ankara, 1993,.
- Ergunay, Oktay, “Deprem” (yuvarlak masa), **Mülkiye Dergisi**, C.23,S.219 Kasım-Aralık 1999.
- Ergunay, Oktay, “Afet Yönetiminde Verimli Kaynak Kullanımı İçin Gerekli Kuramsal ve Yasal Çerçeve”, Türkiye Mühendislik Haberleri, İnşaat Mühendisleri Odası, S.379, Ankara, Eylül 1995.
- Ergunay, Oktay, “Ülkemizde Yapı denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı denetim Sistemi”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara 2000.
- Erkmen, Yavuz, “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Özel Çalışma Raporu”.
- Erol, Güray, "Türk Kamu Yönetiminde Afet Yönetimi: 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Depremleri Işığında". Temmuz 2001, GSÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Bitirme Tezi
- Gencoğlu, Sinem, “Türkiye’nin Afet Sorunu”, **Jeofizik Bülteni**, Mayıs-1996
- Geray, Cevat, “Son Depremin Düşündürdükleri”, **Mülkiye Dergisi**,C.23,S.219 Kasım-Aralık 1999.

- Geray, Cevat, “Özelleştirilen Yapı denetimi”, Cumhuriyet Gazetesi, 18.7.2000
- Güngör, Yaşar, “Doğal Afet Planlaması”, AİGM bilgi notu.
- Kubalı, Derya “ Afet Yönetiminde Diğer Ülke Deneyimleri”, İç Denetim Enstitüsü konferans notları, İstanbul, 16 Ağustos 2000.
- Özer, Öznur, “Teknolojik Afetler- Özellikleri, Etkileri,Önlemleri”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, AFEM kurs notları, Ankara 1988.
- Özmen, Bülent, “İzmit Depremi”, AİGM Deprem Araştırma Dairesi, Ankara, Ağustos 1999.
- Scott ,William C.. “An Organization Behaviour Approach to Rish Managevent” The Journal of Risk and Insurence, Vol.41.No:3, September 1974
- Selçuk, Faruk, “Ağustos 1999 Depreminin Türk ekonomisine Etkisi...”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXIII, Kasım-Aralık 1999.
- Şimşek, Ayhan, “Deprem Harcamaları Kuşku Altında Kaldı”, Cumhuriyet Gazetesi, 25.7.2000
- Tankut, Tuğrul “Deprem için ev ödevi”, **Bilim ve Teknik Dergisi**, S. 393, Ağustos 2000.
- Vincent, Dye, (La Sécurité Civile en France) **Fransa’da Sivil Güvenlik**, Paris ,PUF,1995 s.60



- Afet Bölge Koordinatörlüğü, “Afet Bölgesi Bilgi Raporu”, Kocaeli, 30.05.2000
- Afet İşleri genel Müdürlüğü Brifingi, Ankara, Haziran 1999
- “Türk Afet Yönetiminin Geliştirilmesine Yönelik Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı”, (20 Mart 1997 tarih ve 22939 sayılı Resmi Gazete).
- Başbakanlık, “Depremler 1999”, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, Ankara, Ağustos 2000.
- Başbakanlık, Doğal Afetler Koordinasyonu Baş Müşavirliği “Doğal Afetler Genel Raporu”, Mayıs, 1997.
- Başbakanlık, “Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu Raporları”, Ankara, Ocak-Temmuz 2000.
- Devlet Denetleme Kurulu, “Sivil Savunma Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması Araştırma Raporu”, 4.5.2000 tarih ve 2000/9 sayılı. Devlet Denetleme Kurulu, “Doğal Afetlerin Neden Olduğu Zararların Asgariye İndirilmesine Yönelik Önlemlerin Saptanması, Devletin ve Diğer Kuruluşların Konuya Yaklaşımları Raporu” (1999/15 sayılı), Ankara 1999.
- DPT Müsteşarlığı, “Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, Ocak 2000.
- İTÜ, “17 Ağustos 1999 Kocaeli Depremi İTÜ Ön Değerlendirme Raporu”, TMMOB Yayını: 8/99, İstanbul, 1999.
- “Neighbourhood Disaster Support Program”, İzmit, Kasım 2000
- Sayıştay Başkanlığı, “Marmara ve Düzce Depremi Sonrası Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Faaliyetlerinin Performansının Denetimi Raporu”
- Sayıştay Başkanlığı, “İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?” konulu rapor.
- TMMOB, “17 ağustos 1999 Depremi Değerlendirme Raporu”, İstanbul Şubesi, İstanbul, Ekim-1999.
- Tübitak, Deprem Özet Raporu, Kasım 1999.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Doğal Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını en Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirler Konulu Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 20.06.1997 tarih ve 10/58 Esas Numaralı.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketi Konusunda Yapılan Çalışmaların Tüm Yönleriyle İncelenerek Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi konulu Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 23.12.1999 tarih ve 10/66, 67, 68, 69, 70 Esas Numaralı.
- Türkiye Milli Planı, 1990-2000 Uluslararası Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı Türkiye Milli Komitesi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, 1989-Ankara.