**AFETLERDE ETKİN BİR SİVİL TOPLUM KURULUŞU OLARAK MAHALLE AFET YÖNETİM ÖRGÜTÜ**

**Levent UZUNÇIBUK, T.C. İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ** [**luzuncibuk@arel.edu.tr**](mailto:luzuncibuk@arel.edu.tr)

**ÖZET**

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de ülkemizin depremler başta olmak üzere sel, orman yangınları, çığ ve toprak kayması gibi doğal afetlerin yanı sıra büyük endüstriyel kazalara benzer insan kaynaklı afetler ile karşı karşıya kalacağı da bir gerçektir. Yaşanan afetler sırasında meydana gelen can ve mal kayıplarıyla birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel kayıplarda göz ardı edilemez. Bu kapsamda söz konusu kayıpların ve oluşabilecek zararların minimuma, diğer bir söylemle en aza indirilebilmesi sürekli ve sürdürülebilir, uygulanabilir etkin bir Afet ve Risk Yönetiminin varlığına bağlıdır. Afet ve Risk Yönetiminin başarısı da bir yerleşim yerinde yerel olarak mahalle bazında oluşturulacak Mahalle Afet Yönetim Örgütünün etkin çalışması ile mümkün olabilecektir. Bununla birlikte Mahalle Afet Yönetim Örgütünün sağlayabileceği faydaları ve önemi ortaya koyabilmek adına son zamanlarda yaşadığımız afetlerde ülkemiz ve diğer ülkelerde sürdürülen afet ve risk yönetimi çalışmalarındaki mahalle seviyesindeki yapılanmalar, teknolojik gelişmelerinde katkısı dikkate alınarak incelenmiştir.

Ülkemizde meydana gelen 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 yılı Marmara ve Düzce depremlerini bir milad kabul edersek, takiben 1 Mayıs 2003 Bingöl ile 23 Ekim 2011 Van depremlerinde yapılan çalışmalar ve takip edilen afet politikaları sonrası 2009 yılında “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur. AFAD’ın kurulmasıyla birlikte, 23 Ekim 2011 Van depremi sonrası 2014 yılında “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” yürürlüğe girmiş ve günümüze kadar afetler ile mücadeleler bu çerçevede yürütülmektedir. Diğer taraftan, oluşan 24 Ocak 2020 Elazığ ve 30 Ekim 2020 İzmir Seferihisar depremleri ülkemizde sürdürülmekte olan afet ve risk yönetiminin beklenen İstanbul Depreminde yeterli olamayacağını göstermiştir.

Bu çalışmada; dünyada oluşan afetlerdeki ülkelerin afet ve risk yönetimlerine yönelik uygulamalarda birincil kaynaklara erişilememesi üzerine, çalışma metodolojisi yönünden büyük önem taşıyan kaynak incelemesi internet üzerinden yapılmıştır.

Bununla birlikte, Türkiye’de afetler ile ilgili yapılan örgütsel ve yasal düzenlemeler, kısaca ülkemizdeki afet ve risk yönetimi sistemi ile geleceğe dönük yapılan çalışmalar değerlendirilerek, ülkemizde uygulanan Afet ve Risk Yönetim sistemine önemli bir katkı sağlayabileceği öngörülen Mahalle Afet Yönetim Örgütünün geliştirilmesine çalışılmıştır.

**Anahtar Sözcükler**: Afet ve Risk Yönetimi, Mahalle Afet Yönetim Örgütü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Türkiye Afet Müdahale Planı, Afetler

**NEIGHBORHOOD DISASTER MANAGEMENT ORGANIZATION AS AN EFFECTIVE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION IN DISASTER**

**ABSTRACT**

It is a fact that today, as in the past, our country will face natural disasters such as earthquakes, floods, forest fires, avalanches and landslides, as well as man-made disasters similar to major industrial accidents.The economic, social and cultural losses cannot be ignored along with the loss of life and property during the disasters. In this context, minimizing the said losses and possible damages depends on the existence of a continuous and sustainable, applicable effective Disaster and Risk Management. The success of Disaster and Risk Management will be possible with the effective work of the Neighborhood Disaster Management Organization, which will be established locally on a neighborhood basis in a settlement. However, in order to reveal the benefits and importance that the Neighborhood Disaster Management Organization can provide, the structures at the neighborhood level in the disaster and risk management studies carried out in our country and other countries in recent disasters have been examined, taking into account their contribution to their technological developments.

If we accept the Marmara and Düzce earthquakes of 17 August and 12 November 1999, which took place in our country, as a milestone, and after the studies and disaster policies followed in the earthquakes of 1 May 2003 Bingöl and 23 October 2011 Van, the “Disaster and Emergency Management Presidency (DEMP-AFAD) ” was established. With the establishment of AFAD, after the October 23, 2011 Van earthquake, the "Turkey Disaster Response Plan (TDRP-TAMP)" came into effect in 2014 and the fight against disasters has been carried out within this framework until today. On the other hand, the 24 January 2020 Elazig and 30 October 2020 Izmir Seferihisar earthquakes showed that the ongoing disaster and risk management in our country will not be sufficient for the expected Istanbul Earthquake.

In this study; The source review, which is of great importance in terms of working methodology, was made on the internet, as primary sources could not be accessed in the disaster and risk management practices of the countries in disasters in the world.

However, by evaluating the organizational and legal regulations regarding disasters in Turkey, in short the disaster and risk management system in our country and the future studies, it has been tried to develop the Neighborhood Disaster Management Organization, which is expected to make a significant contribution to the Disaster and Risk Management system implemented in our country.

**Keywords:** Disaster and Risk Management, Neighborhood Disaster Management Organization, Disaster and Emergency Management Presidency, Turkey Disaster Response Plan, Disasters

**1. GİRİŞ**

Tarihin başlangıcından itibaren başta depremler olmak üzere sel, çığ, orman yangınları, toprak kayması ve benzeri doğal afetlerle karşılaşan insanoğlu, günümüzde yaşanan büyük endüstriyel kazalar gibi insan kaynaklı afetler ile birlikte ilerleyen zaman diliminde yine afetler ile karşı karşıya kalacaktır. Geçmişte yaşanan afetlerin ortaya koyduğu sosyal, ekonomik ve can kayıplarının toplum üzerindeki olumsuz etkilerinin, eğer gerekli önlem ve tedbirler alınmaz ise gelecekte yaşanacak bir afette de akıbet ayni olacaktır. Bu bağlamda afetlerin yaratmış olduğu sosyal, ekonomik ve her türlü kayıp ve zararlarının minimuma indirilmesi, afet öncesi yapılacak çalışmaların etkinliği ile doğru orantılıdır. Diğer bir söylemle uygulanabilir ve sürdürülebilir diri bir Afet ve Risk Yönetim Sisteminin varlığı ile afetlerden dolayı ileri sürülebilecek tüm olumsuzlukların giderilmesi mümkün olabilecektir.

Bununla birlikte, ülkemizde merkezi yönetim tarafından oluşturularak yapılan afet çalışmalarına dayanan Afet Yönetim Sisteminin, yerel yönetimlere de yansıtılması, aynı zamanda Risk Yönetimi Sistemine de önem verilerek afet ile ilgili her türlü çalışmanın yapılması önemli görülmektedir. Sistemin her daim diri tutulabilmesi yapılacak bütün çalışmaların; merkezden desteklenerek, kontrol edilerek ve denetlenerek yerel yönetim ile birlikte eklemlenerek yürütülmesi ile ancak afetlerin oluşturacağı olumsuz etkiler minimuma indirebilecektir. Ortaya konan Risk Yönetim Sisteminin başarısı, Afet Yönetim Sisteminin başarısı olacaktır. Risk Yönetiminin de başarılı olabilmesi yerel yönetimlerin, diğer bir söylemle belediyeler ile onların ayrılmaz bir parçası olan mahalle muhtarlıkları ve mahalle sakinlerinin sürece katılım başarısına bağlı olduğu unutulmamalıdır.

Bu çalışmada, zaman kısıtlığından afet ve risk yönetimlerine ait birincil kaynaklara ulaşılamaması bir zorluk olarak karşımıza çıkmıştır. Bu sebeple çalışma metodolojisi, internetten kaynak, ulusal ve uluslararası ülke raporlarının incelemesine dayandırılmıştır. Söz konusu incelemede, günümüze kadar ülkemizde yaşanan doğal afetlerin olumsuz etkilerinin giderilmesi ve önlenmesi ile ilgili yasal-kurumsal düzenlemeler ve geleceğe dönük çalışmalar değerlendirilmiş olup, afetlerin çeşitliliğinin fazla olması sebebiyle çalışma depremlerle sınırlı kalmıştır.

Diğer taraftan, ülkemizde Afet ve Risk Yönetim Sistemi ile ilgili farklı şekillerde kullanılan ve büyük ölçüde yabancı kaynaklardan yapılan tercüme sonucu oluşan birçok terimin, afetlerin yönetilmesini farkında olmadan belki de zora sokmakta ve anlam bütünlüğünü bozabilmektedir. Özellikle örgüt bazında afet konusunun daha iyi anlaşılması ve anlam birliğinin oluşturulması için bazı kavramların açıklanması ve tanımların yapılması faydalı olacaktır (Uzunçıbuk, 2005: 13).

**2. KAVRAM VE TANIMLAR**

Bir örgütte özellikle bir sivil toplum kuruluşu olan Mahalle Afet Yönetim Örgütünde; Afet ve Risk Yönetim Sisteminin ne olduğunun anlaşılabilmesi, bir afetin yönetilmesi için afet öncesinde, esnasında ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların basit bir plan dahilinde nelerin kapsadığının açıklanması, konu ile ilgili kavram ve tanımların herkesçe aynı şekilde doğru algılanmasına ve yorumlamasına bağlıdır. Bu sebeple konu ile ilgili kavram ve tanımlar önemli görülmektedir.

**2.1. Örgüt**

Sosyoloji, psikoloji, antropoloji, siyaset bilimi ve yönetim bilimine benzer şekilde sosyal bilimlerin ilgi alanında çeşitlilik gösteren bilim alanlarında yer alan örgüt kavramı, örgütler ile ilintili kuramlarda değişik şekillerde tanımlanabilmektedir. Diğer taraftan örgütler, günlük yaşamda her zaman karşılaştığımız birer sosyal yapı taşlarıdır. Örgütlere örnek olarak yaşamımızı sürdürdüğümüz yerdeki, okullar, hastaneler, şirketler, bankalar, dernekler, sendikalar, alışveriş merkezleri, sivil toplum kuruluşları, bununla birlikte yaşantımızın bir parçasını oluşturan mafya ya da terör yapılanmaları gösterebilir. Bahse konu örgütler sahip oldukları farklı özelliklerine göre büyük-küçük, yeni-eski, ulusal-küresel, kâr amacı güden-gütmeyen, yasal-yasa dışı ve benzeri biçimde değerlendirilebilir. Bir işin ya da ortak bir amacın gerçekleştirilmesi üzerine oluşturulmuş kurumların ya da bireylerin bir arada oluşturmuş olduğu birlik, teşekkül, teşkilat olarak Türk Dil Kurumu sözlüğünde isimlendirilen örgüt, aynı zamanda bir kuruluşa bağlı alt bölümlerin bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Diğer taraftan örgüt, çeşitli beklentilerin bir araya gelmesiyle oluşan hedefe ulaşmak amacıyla bir araya gelen kişilerin oluşturduğu ve aynı zamanda çevresel etkenlerin etkisi ile de varlıklarını devam ettirmeye çalışan bir sosyal yapıdır. Bununla birlikte her bir örgütün, örgütü oluşturan kişileri, ortaya konan strateji ve hedefleri, örgütlenme şekli, teknolojik ve mali olanakları, büyüklükleri, çevre ve kültür gibi boyutlarıyla farklılık gösterdiği bilinmektedir (Taşcı, Erdemir, 2013, 4), (Uzunçıbuk, 2021, 135).

**2.2. Sivil Toplum Örgütleri (STÖ)**

Ülke politikalarının uygulanmasında ve belirlenmesinde bir güç olarak ele alınan, aynı zamanda bağımsız hareket edebilen sivil toplum örgütlerinin, küresel sermayenin özellikle gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alma gayretlerini de dikkate aldığımızda toplumun afetlere karşı da organize edilmesinde önemli bir rol alacağını unutmamak gerekir. Bu bağlamda, resmi kamu kurum ve kuruluşu olmayan, bağımsız hareket edebilen, siyasi, ekonomik, sosyal, hukuki, kültürel ve çevresel erekler doğrultusunda çalışmalarını oluşturduğu ikna edici eylemlerle sürdüren, gönüllülük esasına dayanan üyeleri bulunan, kar amacı gütmeyen, üye aidatları, bağış ve proje kazanımlarıyla gelirleri olan örgütleri, sivil toplum örgütleri olarak tanımlayabiliriz. Genel de dernekler, sendikalar, konfederasyonlar, ticari kuruluşlar, meslek kuruluşları, birlikler, vakıflar, meslek odaları, kooperatifler ve benzeri tüzel kuruluşları birer sivil toplum örgütü olarak görülmektedir.

Diğer taraftan, çevre konusunda olduğu gibi sivil toplum örgütlerinin, afetler konusunda da toplumun bilgilendirilmesinde, afet öncesi ve hemen sonrası önemli görevleri bulunmaktadır. Aynı zamanda sivil toplum örgütleri, toplumda afet bilincinin oluşturulmasında, yetkili merkezi ve yerel yönetim birimlerinin zamanında hareket etmesine olanak sağlayan siyasi baskıların oluşmasında da etkilidir. Günümüzde zaman içinde üye sayılarının artması ve gelir kaynaklarının olması sivil toplum örgütlerini birer toplumsal güç haline getirmiştir. Bu bağlamda sivil toplum örgütlerinin sadece çevre, kültür, sosyal ve benzeri konularda gerekli önlemlerin alınmasında kamuoyunun oluşturulmasını sağlayan kuruşlar olarak görülmemeli, aynı zamanda merkezi ve yerel yönetimlerin afet öncesi, anı ve sonrasındaki politikaların ve çalışmaların oluşturulması ve uygulanmasına yardımcı bir kuruluş olarak ta düşünülmelidir.

Günümüze kadar ve değişik konularda belli hedeflere ulaşmak üzere faaliyet gösteren çok sayıda dernek, vakıf ve gönüllü kuruluş olarak sivil toplum örgütü vardır. Sözü edilen sivil toplum örgütlerinin bazısı ülke boyutunda, bazıları da yerel de faaliyet göstermektedir.

Ülkemizde faaliyet gösteren 9947 adet Sivil Toplum Örgütü bulunmak ile birlikte çevre üzerine odaklı sivil toplum örgütlerini bir tarafa koyarsak, afete yönelik geniş çapta bir sivil toplum örgütünün bulunmadığını söyleyebiliriz (Gönenç, 2019, 33).

**2.3. Afet (Disaster)**

Arapça bir kelime olan “Afet” i dar anlamda ‘doğanın sebep olduğu yıkım, kıran (Türkçe Sözlük 1, 1992,18)’ şeklinde tanımlayabiliriz. Tanımını biraz genişletirsek, insan toplulukları ve yerleşim yerlerinde fiziksel, psikolojik, ekonomik ve sosyal kayıplar oluşturan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini işlemez hale getirerek ya da kesintiye uğratarak sosyal altyapıyı bozan ve toplumu etkileyen, jeolojik, jeoteknik ve meteorolojik diğer bir söylemle doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olayları (Sarp, 1999, 10) afet olarak tanımlanırken, başka bir ifade ile de toplumun, yönetimlerin, ya da işletme birimlerinin belirli tehlikeler karşısında korunmasız kalarak olağan işleyiş ve üretkenliklerini kaybetmelerine, ya da verim düşüklüğü yaşamalarına yol açan olaylar (Balamir, 2018, 52) afet olarak ta ifade edilebilmektedir.

Özetle afet, deprem, sel, yangın, heyelan ve çığ gibi toplumun genel yaşamını olumsuz yönde etkileyen, bozan ya da aksatan olaylardır diyebiliriz. Bu bağlamda afetler, ani ve yavaş gelişen afetler olarak iki temel sınıfa da ayırılabilir. Bunda temel kıstas afetlerin oluş hızlarıdır. Örneğin deprem, çığ, sel, hortum, heyelan ve benzeri olayların olması tahmin edilebilse bile, olacağı zamanın kesin olarak bilinememesi, ortaya çıkan can ve ekonomik kayıplarında birdenbire oluşmasına neden olan afetler, ani gelişen afetlerdir. Diğeri ise yavaş gelişen afetlerde durum aniden oluşmamakta, meydana gelen kayıp ve zararlar zaman içerisinde yavaşça kendini göstermektedir. Örnek olarak çevrenin kirlenmesini, ormanların yok edilmesini, erozyonu, kuraklığı ve deniz seviyesinin yükselmesini dikkate alırsak bu gibi olaylara karşı korunma ve önleme faaliyetlerinin daha kolay yapılabildiği görülmektedir. Aynı zamanda birçok etkenin afet kavramına sebep olduğu bilinmektedir. Bilhassa bir yerleşim yerinin fiziksel altyapısının, onun üstündeki yapılarda da dikkati çeken değişikliklere sebep olan afetlerde, afet yaratma riski ya da tehlikesi olarak isimlendirilmektedir (Kasapoğlu, Ecevit, 2001, 1). Bu kapsam da afet, bir olayın kendisinin değil, ortaya koyduğu olumsuz sonuçtur denilebilir. Bununla birlikte, “afet” ile eşanlamlı olarak “acil durum”, “beklenmedik olay” kavramları da görülmektedir.

**2.4. Afet ve Risk Yönetimi Sistemi**

Afet ve Risk yönetimi kavramlarının açıklanmasında yarar görülmektedir. Bir afet durumuyla ilgili planlama, araştırma ve gözlem çalışmalarıyla olumsuz etkilerin azaltılmasına yönelik alınan önlemlerin geliştirilmesi amacıyla önleme, hazırlık, zarar azaltma, acil müdahale ve iyileştirme sorunlarına çözüm arayan geniş kapsamlı ve disiplinler arası bir yönetim modeli “Afet Yönetimi (Disaster Management)” olarak tanımlanmaktadır (T.C. Başbakanlık, 1997, 16). Diğer bir “Afet Yönetimi” tanımı da afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılabilmesi için, afet öncesi, esnası ve sonrasında yapılması gereken çalışmaların gerçekleştirilebilmesi ve eşgüdümün sağlanması amacıyla toplumun bütün kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu hedef yönünde kullanılması şeklindedir (Sarp, 1999, 14). Başka bir “Afet Yönetimi” tanımı da acil durum yönetimi ve risk yönetimi konularında uzmanlıkların farklı kurumsal birimler ile, ancak bağlantılı olarak örgütlendiği, yerel ve merkezi yetkilendirme ve sorumlulukların yasal düzenlemeler ile belirlenerek yürütüldüğü faaliyetlerdir (Balamir, 2018, 56).

Bu tanımlara baktığımızda risk yönetiminin, afet yönetimi kavramı içinde yer aldığı görülecektir. Bu bağlamda riskin tanımlanması ve değerlendirme işleminin sonucunda ortaya çıkan ve kısaca sorunların neler olduğu ve bunların nasıl çözüleceği konularında karar verilmesi işlemine de “Risk Yönetimi (Risk Management)” denilmektedir.

Bir afet durumu göz önüne alındığında ve afet öncesi çalışmalarda, bu afetle ilgili risk düzeylerinin kabul edilebilir ya da yok sayılabilir olmasına karar verilmesi, bu duruma dikkat edilerek risk seçeneklerinin azaltılması ve gerekli olabilecek risklerin ortaya konulması ve bunlara çözüm bulunması önemli görülmektedir.

Bununla birlikte, önemli bir hususta özellikle risk yönetimi karar sürecinde sosyal, ekonomik, hukuki ve siyasi etkenlerin yanında ortaya çıkan maliyet, teknik yeterlilik, bölgedeki nüfus yoğunluğu gibi faktörlerinde riskleri etkisi altına alması ve sonuçta risklerin azaltılması ya da minimuma indirilmesi için alınması gerekli önlemlerin önceliklerinin, merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde değişiklik göstermesidir (Burgaz, 2002, 47). Diğer taraftan, yönetsel yönüyle değerlendirdiğimizde risk yönetimi, acil durum yönetiminden ayıran iki önemli farklılığın olduğu görülecektir. Bu farklılıklardan birisinin, risk yönetiminin sürekli ve sürdürülebilir bir kamu yönetimi oluştururken, acil durum yönetiminin ise ancak tehlikelerin gerçekleşmesi durumunda etkinlik kazanması durumudur. Diğer ikinci farklılık ise, risk yönetiminde çoğulcu bir davranışın ve toplumun katılımının zorunlu görülmesi, acil durum yönetiminde ise tekil karar ve yürütme erkinin gerekli görülmesidir (Balamir, 2018, 118), diğer bir söylemle risk yönetiminin geniş katılımlı, acil durum yönetiminin ise daha dar katılımlı olmasıdır diyebiliriz.

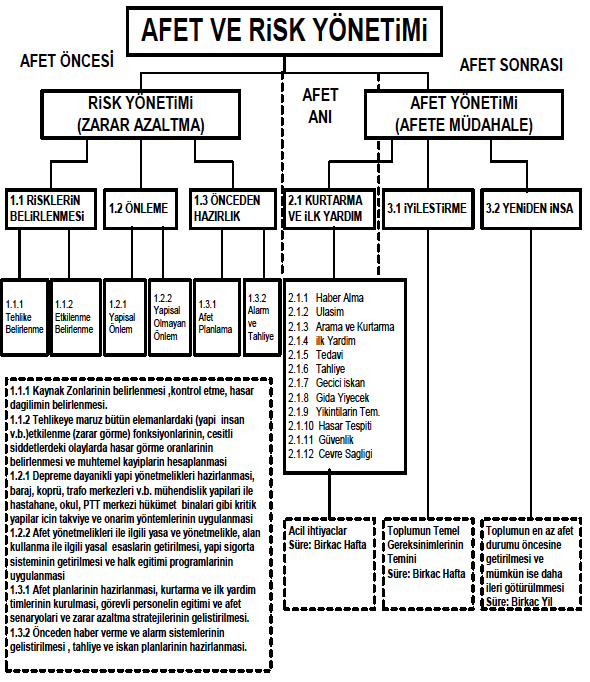
Büyük acılar yaşadığımız 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 yılı Marmara ve Düzce depremlerindeki can ve mal kayıplarının büyüklüğü, yerleşim yerlerinde depremlerin oluşturacağı tüm zararların azaltılması ya da minimuma indirilmesi için afet öncesi yapılacak hazırlık ve çalışmaların önemini, diğer bir söylemle risk yönetiminin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha ortaya koymuştur.

Ülkemizde meydana gelecek bir afet olayında, yaşanan acı olaylar karşısında afetlerin öncesi, anı ve sonrası çalışmaları dikkate alan bir “Afet Yönetimi” sistemi geliştirilmiş ve uygulanmaya konulmuştur. Ancak, unutulmaması gereken “Afet Zararlarını Azaltma Sistemi (Risk Yönetimi)” ile “Afet Müdahale Sistemi (Afet Yönetimi)” olarak adlandırılan ve birbirlerini tamamlayan söz konusu iki sistemin, yapıları gereği birtakım farklılıklar göstermesidir. Her iki sistemin hedefleri, kapsamı ve kurumlaşması yönünden birbirinden farklılıkları bulunmaktadır.

Bunlardan birisi, Afet Müdahale Sistemi ile “Afet Yönetimi” ve “Kriz Planlaması” çalışmaları yürütülmekte olup, Afet Zararlarını Azaltma Sistemi ile de “yara almama” amaçlı önlemlere öncelik ve geçerlik kazandırmaya yönelik “Risk Yönetimi” ve “Sakınım Planlaması (Contingency Planning)” çalışmaları yapılmaktadır. Risk Yönetimi çalışmalarında deprem tehlikesinin mekânsal planlamalarda ve inşaat faaliyetlerinde hataların ortaya konulması zorunludur. Diğer bir farklılık ta Afet ve Risk Yönetimi Sisteminde bütünlük sağlanabilmesi, afetin tüm aşamaları için kısa, orta ve uzun vadeli faaliyetlerin detaylı olarak belirlenmesine ve bunların zamanında gerçekleştirilmesine bağlı olduğu unutulmamalıdır. Bu kapsamda “Afet ve Risk Yönetim Sistemi”ni, bir afet olayının öncesi, esnası ve sonrasında mevcut kaynakların zamanında kullanılması, analiz ve planlama, karar alma ve değerlendirme süreçlerinin her an her türlü tehlikelere karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale etme, iyileştirme ve yeniden inşa çalışmalarının sürekli ve sürdürülebilir bir şekilde içeren bir sistemdir olarak tanımlayabiliriz. Başka bir farklılık ise bir afette yerleşim yerlerindeki yaşayanların can ve mal güvenliğinin sağlanmasındaki en büyük tehlike, afet zamanının, yerinin, nasıl ve hangi büyüklük ve türünün tam ve kesin olarak bilinememesinden kaynaklanmaktadır. Afet Yönetimi sistemi genelde alınmış her türlü önleme karşın, afet olduktan hemen sonra devreye girmektedir. Ancak Afet ve Risk Yönetiminde diri bir sürekli ve sürdürülebilirlik esastır. Afetler telafisi güç, etkisi uzun yıllar süren, yerine getirilmesi mümkün olmayan can, mal, sosyal, fiziksel, kültürel ve ekonomik kayıplara sebep olabilmektedir. Diğer taraftan, bir afette “can kayıplarının ve yaralıların sayısı” ile “meydana gelen yıkımın veya tahribatın büyüklüğü” onun bir felaketten ya da afetten söz edilmesi gibi etik olmayan bir davranış sergilenmektedir. Bu kapsamda karar alıcı ve uygulayıcı durumunda bulunan yöneticiler, her türlü afetlere karşı yerleşim yerlerindeki yaşayanların korunmasından ve sağlıklarından ahlaken de sorumlu bulunmaktadırlar. Yöneticilerin ve karar vericilerin söz konusu ahlaki sorumluluğu, diğer sorumluluklarından üstün tutması örgüt verimliliğini de olumlu yönde etkileyecektir.

Bu kapsamda, Afet ve Risk Yönetim Sisteminin esas amacı, afetlerin önlenebilmesi, her an hazırlıklı olunması, zararlarının azaltılması için önceden alınacak önlem ve tedbirlerle, afet esnası ve sonrasında süratli ve etkin bir arama-kurtarma, ilkyardım, geçici barınma ve yeniden inşa faaliyetlerinin yürütülmesini halkın katılımını sağlayarak merkezi ve yerel tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin bir bütün olarak teknik, yönetsel ve yasal faaliyetlerinin sürekli ve sürdürülebilir bir diri sistem içinde yapmak olmalıdır (Uzunçıbuk, 2005, 34-35). Şekil-1 de Afet ve Risk Yönetimi Sisteminin aşamaları gösterilmiştir.

**Şekil-1. Afet ve Risk Yönetimi Sistemi**



**Kaynak:** Uzunçıbuk, 2005, s.39 dan alınmıştır.

**2.5. Mahalle Afet Yönetimi (MAY)**

Ülkemizde hem büyükşehir belediye sisteminin olduğu 30 ilimiz hem de klasik yerel yönetim biriminin olduğu 51 ilimiz kentsel ortamda diğer bir söylemle belediye kurulu yerleşim yerinde mahalle birimi ve bu birimin yönetimi olarak mahalle muhtarlığı vardır. Türk toplumunun yerleşme düzeninin ekonomik, siyasi, sosyal ve yönetsel gereksinimleri sonucu ortaya çıkan köy ve mahalle toplumun kendi öz kurumu olarak gelişmiş yerelde bir yönetim birimi olarak mahalli idarelerin temelini teşkil etmiştir. Türk kamu yönetiminde köy ve mahalle muhtarlığı Tanzimat’tan önce bir yönetim birimi olarak yerini almış ve Tanzimat’tan sonrada diğer mahalli idari birimlerinin oluşturulması sırasında tekrar gündeme alınmış, Cumhuriyet döneminde köy bir yerel yönetim birimi olurken mahalle yönetsel kimliği belirsiz geleneksel ve sosyal bir birim olarak sürdürülmüştür. Kentsel alanlarda yerel düzeydeki örgütlülüğün ilk basamağı mahalledir. Bu örgütlenmenin bir yerel yönetim tipi örgütlenme ya da yönetsel bir birim olup olmadığı tartışılmaktadır. Ancak geleneksel olarak mahallenin sosyal bir örgüt olduğu konusunda görüş birliği vardır. Kentsel alan yerleşimine dayalı toplumsal örgütlenmeler içinde mahalle en alt düzeydedir. Tüm sosyal ve yönetsel örgütlenmelere temel teşkil edebilecek en küçük ama ülke çapında en yaygın birimdir ( Kavruk, 2018, 1-2).

Bu bağlamda bir yerleşim yerinde olası bir afete karşı alınacak hazırlık, önlem ve müdahale çalışmalarında en seri şekilde hareket edebilecek ve yetkin uzman birimlerin olay mahallinde yapılacak müdahalesine zaman kazandıracak en etkin birim o yerleşim yerindeki mahalle sakinlerinin olacağı bir gerçektir. Özellikle Afet ve Risk Yönetimi Sisteminin başarısının, afet ile ilgili yürütülecek tüm çalışmalara mahalle sakinlerinin katılımı oranına bağlı olduğu unutulmamalıdır. Öncelikle afete hazırlık, önlem ve müdahale çalışmalarında, diğer bir ifade ile risk yönetimi ve kriz yönetimi faaliyetlerinde mahalle sakinlerinin ve bunların muhtarlıklarının merkezi ve yerel yönetimlerce ele alınması yararlı olacaktır (Uzunçıbuk, 2005, 338).

Bir yerleşim yerinde bulunan mahalle muhtarları, resmi işlemlerin birer temsilciliğinin yanı sıra yerel taleplerin karşılanmasını sağlayan seçilmiş bir aktör olmaları, onların merkezi ve yerel yönetim ile mahalle sakinleri arasında iletişimi sağlayan etkin bir ara yüz yöneticisi konumundadırlar. Bu çerçevede değerlendirildiğinde muhtarların, mahalle sakinlerinden birisi olması, onların oylarıyla seçilmesi, mahalle sorunlarını ve ihtiyaçlarını bilmesi, mahallelerinde oluşturdukları iyi ve yakın komşuluk ilişkilerinin sürdürülmesi onların toplum üzerindeki etkinliğinin birer göstergesidir. Söz konusu sayılan bu özellikler ile muhtarların,mahallenin her türlü fiziksel, sosyal, kültürel, ekonomik, coğrafi ve mekânsal altyapısının bilmesi hususları, onların Risk Yönetiminde olduğu gibi Afet Yönetiminde de yer almalarını zorunlu göstermektedir (Çakı, Özbayram, 2020,460-461).

Bu kapsamda “Mahalle Afet Yönetimi (Community Disaster Management)”, risk yönetimi çalışmalarında yerel toplulukların, diğer bir ifade ile mahalle sakinlerinin afet öncesinde risk azaltma ve acil duruma hazırlık çalışmaları yapmak üzere kurmuş oldukları gönüllü örgütlenmelerdir (Balamir, 2018, 103) biçiminde tanımlayabiliriz.

**3. AFET YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI**

Yerleşim yerlerimiz, geçmişte yaşanan afetler gibi günümüzde de karşı karşıya kalacağı bir gerçektir. Bununla birlikte ülkemizdeki afet yönetimi ile ilgili günümüze kadar yapılan çalışmaları, uygulanan önemli politika ve strateji değişimlerine göre dört dönem içinde incelenmesi yararlı olacaktır. Söz konusu bu dönemler;

I. Dönem; 1944 yılı öncesi,

II. Dönem; 1944-1958 yılları arası,

III. Dönem; 1958-1999 yılları arası,

IV. Dönem; 1999 yılından günümüze kadar,

şeklinde ayırabiliriz.

**I. Dönem: 1944 yılı öncesi**

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan Tanzimat Devrine kadar geçen sürede meydana gelen büyük afetlerde, halka, padişah fermanları ile acil yardım ve konut yardımlarının afet olduktan sonra, yara sarma amacıyla yapıldığı bilinmektedir. 1509 yılında “küçük kıyamet (kıyamet-i sugra)” olarak isimlendirilen İstanbul depreminde yaşanan can ve mal kayıpları üzerine padişah IInci Beyazıt’ın yazılı “fermanı” örnek olarak gösterilebilir.

Cumhuriyet döneminde 26.12.1939 tarihinde meydana gelen Erzincan depreminde meydana gelen büyük can ve mal kayıpları üzerine, 17.01.1940 tarihinde 3773 sayılı “Erzincan’da ve Erzincan Depreminden Müessir olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Aynı zamanda ülkemizde Türkiye Kızılay Derneği 1940 yıllarının ortalarına kadar doğal afetler ile ilgili müdahale ve iyileştirme çalışmalarını yürütmüş ve kurmuş olduğu imdat komiteleri ile de afetlerden etkilenen halkın acil ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmış ve arama-kurtarma çalışmaları da yerel halk ve askeri birlikler sürdürülmüştür. Bu dönemde 26.12.1939 tarihinde büyük Erzincan depremi, bunu yedi ay gibi kısa sürelerle meydana gelen Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik ve Bolu-Gerede depremlerinde büyük can ve mal kayıpları olmuştur. Aynı zamanda 1935-1943 yıllarında meydana gelen yoğun su baskınları üzerine 14.01.1943 tarihinde çıkarılan 4373 sayılı “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma” isimli yasa çıkarılmıştır. Söz konusu bu yasa Cumhuriyet döneminde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik çıkarılan ilk yasadır. Çünkü bu yasayla su baskınlarına karşı, alınacak önlemler belirlenmiş ve afet esnasında yapılacak çalışmalar ilk kez belirtilmiştir (Uzunçıbuk, 2005, 199).

**II. Dönem; 1944-1958 yılları arası**

1939 yılındaki depremlerde meydana gelen çok büyük can ve mal kayıpları, depremin oluşturduğu yıkımların sadece yerine yeniden inşa edilen yapılarla çözülemeyeceğini ve deprem zararlarının azaltılması için zorunlu bazı ön çalışmaların yapılmasının da gerekliliğini göstermiştir. Özetle 18.07.1944 tarihinde çıkarılan 4623 sayılı “Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” afetlerle ilgili bir politika ve strateji değişikliği yapılarak yeni bir dönem başlamıştır. Ülkemizde risk yönetiminin önemi anlaşılmış ve deprem zararlarının azaltılmasının, hazırlıklı olunmasının ve acil iyileştirme çalışmalarının temeli atılmıştır. 1945 yılında ülkemizin “Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği” ile ilk “Deprem Bölgeleri Haritası” hazırlanmış ve bu haritalar 1947, 1948, 1963, 1972, 1996 yıllarında güncellenerek ve son güncel durumu da 2018 yılında yapılmıştır (Tercan, 2018,106). Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliğinde 1953 yılında bir Deprem Bürosu kurulmuş ve 1955 yılında bu büro doğal afet zararlarını azaltılması amacıyla DE-SE-YA (Deprem-Seylap-Yangın) Şubesine dönüştürülerek faaliyetlerini sürdürmüştür. Bununla birlikte aynı sene yerüstü ve yer altı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönlerden faydalanmak amacıyla 6200 sayılı kanun çıkarılmış ve Bayındırlık Bakanlığının “Su İşleri Reisliği”, “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)” olmuştur.

Diğer taraftan bu dönemde 1948 yılında 5243 sayılı “Erzincan’da Yaptırılacak Meskenler Hakkında Kanun” ile 1956 yılında 6746 sayılı “Aydın, Balıkesir, Bilecik, Edirne, Eskişehir, Konya ve Denizli Vilayetlerinde 1955-1956 Yıllarında Tabii Afetlerden Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkındaki Kanun” larının çıkarılması, doğal afetlerden zarar görenler için konut yardımlarının ayrı ayrı yapıldığını göstermektedir.

1950’li yılların ortalarında ülkemizde sanayileşmenin gelişmesi, kırsalın itici ve kentlerin çekici gücü nedenleri ile iç göçlerin artması ve kentleşmenin olumsuz gelişmesi üzerine yerleşme yerlerinin belirlenmesinde doğal afet tehlikesi gündeme gelmiştir. 1956 yılında ülkenin imar hareketlerini yönlendiren, doğal afet tehlikesini ortaya koyan, fenni mesuliyet sistemini ve yapı denetimini sağlayan aynı zamanda çağının ilerisinde sayılan 6785 sayılı “İmar Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasanın yürürlüğe girmesiyle Bayındırlık Bakanlığı’nın görevleri artmıştır. Zaman içinde gündeme gelen imar, konut ve afet politikalarının yürütülmesinin bakanlıkça etkin olarak mümkün olamayacağı değerlendirilerek 9.05.1958 tarihinde 7116 sayılı “İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Yasa” çıkartılarak “İmar ve İskan Bakanlığı” oluşturulmuş ve o güne kadar uygulanan politika ve strateji değişikliği yapılmıştır. Özellikle “metropolitan planlama” çalışmaları ile büyük kentlerin nazım imar planların yapımı başlamıştır.

**III. Dönem; 1958-1999 yılları arası**

Bu dönem İmar ve İskan Bakanlığının doğal afetlerle ilgili ortaya çıkan zararların azaltılmasına yönelik çalışmalarda önemli politika ve strateji değişikliklerinin olduğu ve uluslararası alandaki yeni gelişmelerin paralelinde yapıldığı bir dönem olmuştur.

1958 yılında çıkarılan 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu” ile doğal afetlerde arama-kurtarma ve ilkyardım çalışmaları yürürlüğe girmiştir.

Diğer taraftan 15.05.1959 tarihinde Afet yönetiminin temelini oluşturan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” çıkarılarak, il ve ilçe yönetimlerine olağanüstü yetkiler verilmiş ve afet müdahale çalışmalarını yönetmeleri için bölgesindeki kamu, özel ve hatta askeri kaynakların kullanılmasında tek yetkili makam durumuna getirilmiş ve bir afetin hemen ardından etkin bir kurtarma planı yapmakla sorumlu kılınmıştır. Bununla birlikte, afet ile ilgili bakanlıkların, il yönetimlerinin ve de mahallelerin kendilerine ait acil durum hazırlık planlarını yapmalarına zorunluluk getirmiştir.

Bu yasanın önemli özelliklerinden birisi Cumhuriyet döneminde çıkarılan bütün doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik kanunları birleştirerek tek bir kanun altında toplamış ve afetlerin bütün aşamalarında yapılması gerekli çalışmaları düzenlemiştir. Yasanın diğer bir önemli özelliği de Genel Bütçe dışında bir “Afetler Fonu” oluşturarak her afet sonrası “Fevkalade Tahsisat” adında ek ödenek ve bunun için ayrı bir kanun çıkarılmasının önüne geçilmesidir. Aynı zamanda depremler ve su baskınları dışında kalan tüm afetleri de olası afet kavramı içinde değerlendirerek gelecekte afete maruz kalabilecek yerleşim yerlerindeki can ve mal güvenliklerini de kapsaması başka bir özellik olarak değerlendirilebilir. Bu yasa özellikleri ile çıkarıldığı 1959 yılında uluslararası alanda en çağdaş ve kapsamlı afet yasası olarak ön görülmüş ve birçok ülke tarafından örnek olarak alınmıştır.

Bununla birlikte 1960-1967 yılları arasında yaşanan yoğun afetler karşısında kazanılan deneyim ve ihtiyaçlar, 1968 yılında yasanın değişikliğe uğramasını gerekli kılmıştır. O yıl çıkarılan ve yeni 7 madde eklenen 1051 sayılı yasa ile afetlerden etkilenen yerlere götürülen hizmet ve yardımlar daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Ancak 1968-1971 yılları arasında yaşanan Amasra-Bartın, Demirci ve Alaşehir, Gediz, Burdur ve Bingöl depremlerinde karşılaşılan yıkımlar ve ağır hasarlar sonucu oluşturulan “Afetler Fonu” yetersiz kalmış ve yeni bir fona gereksinim duyulmuştur. Bunun üzerine 1972 yılında 1571 sayılı “Bazı Tekel Maddeleri Fiyatlarına Yapılan Zamlardan Elde Edilen Hasılatın T.C. Merkez Bankasında Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanun” çıkarılmış ve bir deprem fonu oluşturulmuştur. Diğer taraftan, 1977 yılında 2090 sayılı “Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun” ile 1982 yılında 2690 sayılı “Türkiye Atom Enerjisi Kanunu” yürürlüğe girmiştir.

1980’li yılları, ülkemizde planlamaya yönelik kurum ve kuruluşların yapısal dönüşümlerinin sağlandığı yıllar olarak değerlendirebiliriz.

1983 yılında çıkarılan 2935 sayılı “Olağanüstü Hal Kanunu”, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar ile bunların belirtilerinin ortaya çıkması durumunu da olağanüstü hal durumlarından birisi olarak saymaktadır. Aynı zamanda İmar ve İskan Bakanlığı, 1983 yılında “Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)” ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına dönüştürülmüş ve görevleri arasına deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden önce ve sonra, meskun alanlarda alınacak tedbirlerle, yapılacak yardımların tespit edilmesi ve bunların uygulanmasının sağlanması, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğinin yapılması hususları konulmuştur. 1985 yılında 6785 sayılı yasanın yerine çıkarılan 3194 sayılı “İmar Kanunu”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının sorumluluğuna verilmiş olmakla birlikte plan yapma ve yaptırma yetkisinin yerel yönetimlere verilerek uygulamada belediyelerinde sorumluluklarının bulunduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, 1981yılında çıkarılan 2479 sayılı kanun ve 1985 yılında çıkarılan 3177 sayılı kanunlarla da 7269 sayılı Kanunun noksanlıkları, özellikle ihtiyaç duyulan yeni gelir kaynakları ile ortaya çıkan durumlar giderilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda 1988 yılında çıkarılan “88/12777 Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” ile de afetten önce devletin imkan ve kaynaklarının planlanması, afetin meydana gelmesi durumunda da afet bölgesine seri bir biçimde ulaşılarak etkin bir ilk ve acil yardımı sağlaması öngörülen acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevleri düzenlenmiştir.

Bununla birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 1989 yılında Birleşmiş Milletler’in aldığı 1990-2000 yılları arasındaki on yılın, “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası On Yılı (International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR)” kararı gereği bir “Ulusal Komite” oluşturmuştur. Ulusal Komitenin, ülkemizde 1990-2000 yılları arasında doğal afet zararlarının azaltılabilmesine yönelik hazırladığı “Ulusal Plan” yeterli mali kaynağın ve siyasi desteğin sağlanamaması nedeniyle tamamen uygulanamamıştır.

1992 yılında yaşanan Erzincan depreminde, 7269 sayılı yasanın çeşitli sosyal ve ekonomik sorunlar karşısında yetersiz kalması üzerine 3838 sayılı “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Ancak çıkan kanunun yalnız Erzincan depreminden zarar gören bölgeleri kapsaması ve başka bir bölgede afet olması durumunda buna benzer bir durumla karşılanmaması amacıyla 1995 yılında 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun” çıkarılmıştır. 1995 yılında yine Dinar depreminden sonra, 4123 sayılı ve 7269 sayılı Kanunların noksanlıklarının görülmesi üzerine de 4133 sayılı kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. Bununla birlikte, depremden zarar görenlerin mağduriyetinin giderilmesi amacıyla 1997 yılında 4264 sayılı “Bazı Yörelerde Meydana Gelen Tabii Afetlerden Zarar Görenlerin Gelir Vergilerinin Terkini ile Kurumlar Vergisi Kanununun 7’nci Maddesine Bir Bent Eklenmesi ve 28.08.1992 tarih ve 3838 sayılı Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. 1997 yılında da Bakanlar Kurulunca yürütülen “96/8716 Karar sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği” çıkarılmıştır.

Bu dönemde çıkarılan yasa ve yönetmelikler birlikte değerlendirildiğinde risk yönetiminin adı olduğu ama tam olarak uygulanamadığı, afet sonrası oluşan zararları gideren, eskiden olduğu gibi yaraları sarma politikalarının uygulanmasına yönelik olduğu dikkati çekmektedir.

**IV. Dönem; 1999 yılından günümüze kadar**

Doğal afet yönetimi politika ve stratejilerinde önemli bir değişikliğe, özellikle 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 yılı Marmara ve Düzce depremlerinde yaşanan büyük can ve mal kayıpları sebep olmuş ve yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Öncelikle depremden zarar görenlerin sorunlarının çözülmesi, hızlı bir şekilde sosyal yaşama geçilmesi ve bozulan ekonominin düzeltilmesi amacıyla birtakım yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.1999 yılında depremden hemen sonra 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte 1999 yılında çıkarılan “Kanun Hükmündeki Kararname (KHK)” lerden bazıları şunlardır;

- 574 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”,

- 575 sayılı “Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”,

- 576 sayılı “Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi ile Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”,

-577 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”,

- 582 sayılı “Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”,

- 583 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile de günümüz afet yönetiminin kurumsal yapısını temeli oluşturulmuş ve “Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (TAY)” kurulmuştur. Bununla birlikte, 2000 yılında çıkarılan 600 sayılı “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ilede Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü” ne dönüştürülmüştür.

-586 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanunun da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile de 11 ilde merkeze bağlı sivil savunma birlikleri, illerde sivil savunma arama kurtarma birlikleri ve ilçelerde de sivil savunma müdürlükleri kurulması öngörülmüş ve meydana gelen afetlerde belediyelerin sorumluluk alanları dışında görev alabilmesi ve gönüllü kuruluşların arama kurtarma hizmetlerine katılması esasları da düzenlenmiştir.

- 587 sayılı “Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile de Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) kurulmuştur (Azimli Çilingir, 2018,17).

Diğer taraftan 2000 yılında Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, Türkiye Acil Durum Yönetim Genel Müdürlüğü'ne bağlanmıştır. Bununla birlikte aynı yıl “Ulusal Deprem Konseyi” kurulmuş, ancak çalışmaları 2007 yılı başlarında sonlandırılmıştır (Tercan, 2018, 110).

2001 yılında “Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. 2003 yılında Bingöl depreminde yaşanan can ve mal kayıplarından (Apuhan, 2020, 88) sonra, o güne kadar meydana gelen depremler ile ilgili yürütülen çalışmalarda, yetki ve sorumlulukların yeniden tanımlanması, kurumlar arasındaki eşgüdümün tek merkezden yürütülmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda 2009 yılında 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Başbakanlığa bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuş ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Böylece afet çalışmalarında yetki ve sorumluluk tek merkezde toplanmıştır. Aynı zamanda Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu bu yasa ile oluşturulmuştur. Bu çerçevede birçok plan yürürlüğe girmiştir. Bunlardan bazıları;

- 2010 yılında “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES)” yürürlüğe girmiş ve hedeflerinden birisi de afetler, tehlike ve risk konularına yönelik “Afet ve Yerleşme Risklerini Azaltmak” olarak belirtilmiştir.

- 2011 yılında “Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı-2023 (UDSEP-2023)”, depremlerin neden olabilecekleri her türlü olumsuzlukları gidermek ve depremlere dirençli, hazırlıklı ve sürdürülebilir yeni yaşam ortamlarını oluşturmak amacıyla yapılmıştır.

- 2011 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile “Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Platformu” özetle Risk Yönetimi çalışmalarının yürütülmesi amacıyla kurulmuştur (Tercan, 2018,110-111).

2011 yılında Ekim ve Kasım aylarında meydana gelen Van bölgesi depremlerinde, can kayıplarının yanı sıra çok fazla binanın yıkılması ve hasar görmesi üzerine afet zararlarının azaltılması ve kentsel dönüşüm çalışmalarının daha kolay yürütülmesi amacıyla 2012 yılında 6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır (Tercan, 2018,112).

2014 yılında yürürlüğe giren günümüz Afet ve Risk Yönetimi Sisteminin temel taşlarından birini oluşturan “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” kapsamında görev alacaklar arasında bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, özel kuruluşlar, Sivil Toplum Kuruluşları(STK) ve gerçek kişiler olarak belirtilmiştir (Tercan, 2018, 116).

Ülkemiz Afet ve Risk yönetiminde oluşturulan afetlere yönelik politika ve stratejilerinin uygulanmasında AFAD’ın tek yetkili kurum olması sebebiyle yerel yönetimlerin etkin bir role sahip olamadıkları görülmektedir.

Ancak son yıllarda meydana gelen 2020 yılı Elazığ depremi, Elazığ, Malatya ve Diyarbakır’da etkisini göstermiş, can kayıplarının yanı sıra ağır yapı yıkım ve hasarları oluşturmuştur. Aynı zamanda 2020 yılında İzmir Seferihisar depreminde de can ve mal kayıpları, diğer taraftan, 2021 yılında Batı Karadeniz bölgesinde Kastamonu, Sinop ve Bartın’da meydana gelen sellerde can ve mal kayıpları olmuştur.

Ülkemizde son yaşanan afetlerdeki can kayıpları ve yapı hasarları, uygulanmakta olan Afet ve Risk yönetiminin olası büyük İstanbul Depremi için yeterli olmadığı izlenimini vermektedir.

**4. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ÖZELLİKLERİNİN AFETE YÖNELİK OLUŞTURULACAK SİVİL TOPLUM ÖRGÜTÜ ÖZELLİKLERİ**

Çevreye yönelik çalışmalarını sürdüren sivil toplum örgütlerinin genel özelliklerini bilirsek afetlere yönelik oluşturulacak ya da oluşturulmuş sivil toplum kuruluşlarının özelliklerini ortaya koyması bakımından önemlidir. Genel özellikler şunlardır;

- Sivil Toplum Örgütlerinin maddi sıkıntılarının yanında, çoğunun faaliyetlerini sürdürecekleri bir mekanlarının olmamasıdır. Bunun yansıması var olan ve oluşturulacak afet ile ilgili sivil toplum kuruluşlarında da görülmesi olasıdır.

- Çevre ile ilgili faaliyet sürdüren sivil toplum örgütlerinde görülen desteklenme oranının düşüklüğü başlangıçta afet ile ilgili sivil toplum kuruluşlarında da görülebilecektir.

- Mevcut ve oluşturulacak afet ile ilgili sivil toplum örgütlerinin ortaya koyacakları projelerin oluşturulması ve gerçekleştirilmesinde özel sektör ya da devlet ile iş birliği içinde bulunması, maliyetlerinin karşılanması, güç dengesini aynen çevreye yönelik olan Sivil Toplum Örgütlerinde olduğu gibi belki aleyhine olumsuz etkileyebilecektir. Bazen küresel sermayenin, afete yönelik yapılacak proje çalışmalarının ağırlık kazanması üzerine gündem de olan iklim değişikliği, doğa koruma, biyoçeşitlilik, deniz ve kıyılarda yapılaşma ve benzeri konulara dikkat çekerek çalışmaları yavaşlatabilecektir.

- Avrupa Birliği ülkelerine baktığımızda, ülkemiz dahil iklim değişikliği ile ilgili çevresel önlem ve politikaların oluşturulmasına hız ve önem verildiği görülmektedir. Ancak olası İstanbul depremi de göz önüne alındığında sivil toplum örgütlerinin de oluşturulmasına ve faaliyet gösterilmesine merkezi ve yerel yönetimlerin birlikte hareket etmesinin ülke geneli için yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

- Çevre sivil toplum örgütlerinin homojen bir yapıda olmaması, diğer bir ifade ile çalışma şekli ve usullerinin, örgütlenmelerinin, iletişimlerinin farklılık göstermesi hususu dikkate alınarak oluşturulacak ve mevcut afete yönelik sivil toplum kuruluşlarının gönüllülük çerçevesinde yeknesaklık sağlanabilmelidir.

- Bununla birlikte çevre sivil toplum örgütlerinin faaliyet ölçekleri, örgütlenme yapıları, etkinlikleri, proje konuları ile birlikte siyasi görüşlerine göre sınıflandırıldıkları bilinmekte, bu gerçeği göz önünde bulundurarak, mevcut ve oluşturulacak afete yönelik gönüllü sivil toplum örgütlerinin partiler üstü, insanlığın bir dayanışması olacak şekilde oluşturulabilmelidir.

- Çoğunlukla var olan çevreci sivil toplum örgütlerinin amaçlarının ve hedeflerinin aynı olmasına karşın birbirlerinden bağımsız ve koordine etmedikleri bir proje çerçevesinde çalışmaları, daha başarılı ve kapsamlı çevreci dönüşümlerin gerçekleşmesini engellediğinin görülmesi (Gönenç, 2019:34-35), afet ile ilgili oluşturulacak ve mevcut sivil toplum örgütlerinin afet öncesi, esnası ve sonrasında yapılacak çalışmalarda bu hususlara da dikkat çekilmesi önemli görülmektedir.

Diğer taraftan, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından 1998 yılında hazırlanan ve çevre hakkının uygulamaya dönüşmesine olanak sağladığı düşünülen Aarhus Sözleşmesi, 30 Ekim 2001 tarihinden itibaren yürürlükte bulunmaktadır. Çevre konusunda usule ait hakların düzenlenmesinde büyük bir öneme sahip olan Aarhus Sözleşmesi hem bireylere hem de sivil toplum örgütlerine çevrenin korunması ve geliştirilmesi görevini yüklemektedir (Yurtcanlı Duymaz, 2013:188-189), (Uzunçıbuk, 2021:147-148).

**5. MAHALLE AFET YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI**

Afet yönetimi, risk azaltma, hazırlıklı olma, kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme ve yeniden inşa çalışmalarını kapsamaktadır (Şekil-2). İlk iki çalışma Risk Yönetimini, diğer üçü de Kriz yönetimini diğer bir söylemle Afet Yönetimini içermektedir.

**Şekil-2. Afet ve Risk Yönetimi Çalışmaları**



**Kaynak:** Uluğ, 2009, s.4 ten alınmıştır.

Afet öncesi yapılacak risk zarar azaltma çalışmalarında, diğer bir ifade ile risk yönetiminde alınacak önlemler ile afetin meydana getireceği zararlar büyük ölçüde azaltılabilir. Günümüzde risk zarar azaltma çalışmalarının kimi kamu kurum ve kuruluşları ile kimi kişilerin birbirinden habersiz ve koordine edilmeksizin olarak gerçekleştirdikleri gözlenmektedir. Bu çerçevede yürütülen çalışmalara hem risk yönetiminde hem de afet yönetiminde, bireylerin, toplumun, STK’larının, üniversitelerin, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin katılımının sağlanması ve toplumsal güç birliği oluşturulması bakımından önem kazanmaktadır (Gerdan, Özdemir, 2017, 12).

Bu aşamada en küçük seviyede hızlı bir şekilde organize olarak çalışmalara katılabilmesiyle mahalleler ve muhtarlıklar ön plana çıkmaktadır. Afet ve Risk Yönetiminin başarılı olması da bir yerde toplumsal güç birliğinin oluşturulmasına ve mahalle sakinlerinin yapılan çalışmalara katılımı ölçüsüne bağlı olduğu bir gerçektir. Bu kapsamda, İstanbul Gayrettepe ve Batıköy mahallelerinde afete yönelik örgütlenmelerinde “seçilmiş bir kamu görevlisi” olan mahalle muhtarlarının etkin rol üstlenebildikleri görülmüştür. 1999 yılında yaşanan Marmara ve Düzce depremlerinden sonra olası İstanbul depremine karşı Gayrettepe, Yıldız, İdeal Tepe, Göktürk Beldesi, Kemerköy ve Kemerburgaz’da, Mimar Sinan ve Mithat Paşa mahallelerinin de içinde olduğu çeşitli ilçelerde “Mahalle Afet Yönetim (MAY)” projeleri gerçekleştirilmiştir. Söz konusu MAY projelerinin esas amacının, mahalle bireylerini her yerde afete karşı hazırlıklı olmalarını sağlamaktır (Uzunçıbuk, 2005, 338).

Son zamanlarda yerel yönetimlerinde ilçe belediyelerindeki mahallelerinde afet gönüllüleri ekipleri kurma çalışmalarının sürdürüldüğü gözlenmektedir.

Örneğin İstanbul Kadıköy Belediyesi ilçesindeki 21 mahallesinde “Mahalle Afet Gönüllüsü (MAG)” nü afet hazırlık eğitimlerine katılma çalışmaları yürütülmektedir (URL-1). 2020 yılında İzmir’de meydana gelen deprem sonrası Kadıköy Belediyesi Kentsel Arama Kurtarma Takımı, olası afetlerde mahallelerde yapılacak müdahalelerde halkı bilinçlendirmek için Kadıköy Afet Gönüllüleri projesini uygulamaya sokmuştur. Diğer taraftan 2016 yılında Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin afet zararlarını azaltma amacıyla birlikte ‘‘Kocaeli Mahalle Halkı Afetlere Hazırlık Eğitim Projesi’’ni yürütmektedirler. Proje kapsamında, afet öncesi, anı ve sonrası bilinmesi ve yapılması gerekenlerle ilgili afet bilinci, hafif arama kurtarma, “Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik ve Nükleer (KBRN)” tehlikeler, ilkyardım, psikolojik ilkyardım, yangın eğitimleri, zarar azaltma ile ilgili ‘‘Gözlemsel Mahalle Tehlike Analizi (GMTA)’’ ve ‘‘Depreme Karşı Yapısal Olmayan Risklerin Azaltılması’’ eğitimleri, Kocaeli’nin farklı mahallelerindeki muhtarlara, imamlara, öğretmenlere ve mahallenin kanaat önderlerinden oluşan mahalle afet gönüllülerine verilmiştir (Gerdan, Özdemir, 2017, 12).

**Resim-1:** İstanbul ilçelerine yerleştirilen Deprem Konteyneri içi



(**Kaynak:** URL-2’den alınmıştır.)

**Resim-2:** İstanbul Kadıköy ilçesi Özgürlük Parkına yerleştirilen Deprem Konteyneri



(**Kaynak:** L. Uzunçıbuk tarafından 24 Nisan 2022 tarihinde çekilmiştir.)

Söz konusu örnekler irdelendiğinde mahalle seviyesinde yapılan afete yönelik çalışmalarda özellikle İstanbul’daki çalışmalarda muhtarların yönetime dahil olmadığı, ama mahalle sakinlerinin de içinde bulunduğu yerel yönetimlerce afet farkındalık eğitimlerinin verildiği görülecektir. Bu farkındalık eğitimlerinin dirençli toplumun oluşturulması için önemli olduğu, ancak afet ve risk yönetiminin başarılı olması için yeterli olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte, beklenen olası İstanbul depremi için 2000'li yılların başında İstanbul Valiliği Afet Yönetim Merkezince 762 mahalle ve 173 köye, turuncu renkli yaklaşık 2 bin deprem konteyneri (Resim-1 ve Resim-2) koyulmuştur. Ancak günümüzde konteynerlerden sadece 505'i kullanılabilir durumdadır (Tablo-1). Diğer konteynerler içinde bulunan 960 parça malzemelerden en çok jeneratör ve delici aletler gibi pahalı eşyalar hırsızlarca çalınarak kullanım dışı kalmışlardır.

İstanbul ilçelerinde bulunan günümüzdeki konteyner sayıları **Tablo-1** de verilmiştir.

**Tablo-1: Deprem Konteynerlerinin İstanbul İlçelerine Dağılımı**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **S.NO** | **İLÇE ADI** | **KONTEYNER SAYISI** |
| 1 | Adalar | 10 |
| 2 | Arnavutköy | 8 |
| 3 | Ataşehir | 3 |
| 4 | Avcılar | 10 |
| 5 | Bağcılar | 22 |
| 6 | Bahçelievler | 14 |
| 7 | Bakırköy | 19 |
| 8 | Başakşehir | 12 |
| 9 | Bayrampaşa | 11 |
| 10 | Beşiktaş | 16 |
| 11 | Beykoz | 14 |
| 12 | Beylikdüzü | 9 |
| 13 | Beyoğlu | 7 |
| 14 | Büyükçekmece | 13 |
| 15 | Çatalca | 3 |
| 16 | Çekmeköy | 5 |
| 17 | Esenler | 12 |
| 18 | Esenyurt | 7 |
| 19 | Eyüp | 20 |
| 20 | Fatih | 18 |
| 21 | Gaziosmanpaşa | 5 |
| 22 | Güngören | 11 |
| 23 | Kadıköy | 19 |
| 24 | Kağıthane | 15 |
| 25 | Kartal | 20 |
| 26 | Küçükçekmece | 30 |
| 27 | Maltepe | 19 |
| 28 | Pendik | 24 |
| 29 | Sancaktepe | 6 |
| 30 | Sarıyer | 13 |
| 31 | Silivri | 15 |
| 32 | Sultanbeyli | 12 |
| 33 | Sultangazi | 6 |
| 34 | Şile | 5 |
| 35 | Şişli | 13 |
| 36 | Tuzla | 17 |
| 37 | Ümraniye | 12 |
| 38 | Üsküdar | 15 |
| 39 | Zeytinburnu | 15 |
|  | **TOPLAM** | **505** |

(**Kaynak:** URL-2’den derlenmiştir.)

İstanbul’da hırsızlık vakalarının artması üzerine İstanbul Valiliği Afet Yönetim Merkezi deprem konteynerlerin yerlerini değiştirtmiş ve 2009 yılında elde kalan konteynerlerin güvenliklerinin sağlanması, bakım ve kontrollerinin yapılması için ilçe belediyelerinin sorumluluğuna verilmiştir. Bununla birlikte, olası bir deprem olayında gerekli müdahalenin zamanında yapılabilmesi için deprem konteynerlerinin içinde kullanılabilecek 38 adet malzeme ve ilk yardım ekipmanı bulunmaktadır. Böylece afet bölgesine yetkili arama-kurtarma ekiplerinin ulaşımına kadar geçen sürede ilk müdahale yapılmış olabilecektir.

Ancak kilitli bir şekilde duran deprem konteynerlerinin, bir afet anında kimin tarafından ve hangi durumlarda nasıl açılacağı ve yerlerinin nerede olduğu, bu malzemelerin kimler tarafından nasıl kullanılacakları hakkında yetkililerin bilgisi dışında mahalle sakinlerinin çoğunun bir bilgisi bulunmamaktadır (URL-2).

Aynı zamanda yapılan araştırmalar, mahalle muhtarlarının, mahalle sakinleri hakkında genel bilgi sahibi olduklarını, zaman içinde mahalledeki nüfusun artmasıyla genel bilgi düzeyinin de azaldığını, köy muhtarlarının ise bu konuda daha iyi olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte bir kamu görevlisi olan muhtarların, mahallesinde kimlerin engelli, yaşlı, kimsesiz vb. durumları hakkında yeterli bilgiye sahip olmamaları ve bu hususlarda bir çalışma yapmamaları, afet ve risk yönetimi çalışmalarını da olumsuz yönde etkileyeceği bir gerçekliktir. Diğer taraftan bir afet meydana geldiğinde, afet mahallinde ihtiyaç duyulacak çadır, battaniye, erzak, ilaç ve tıbbi malzemelerin, mahalle sakinlerince Kızılay, AKUT, belediye veya AFAD’tan karşılayabilecekleri bilgisine sahip oldukları gözlenmiştir. Yine mahalle sakinlerinin bağlı oldukları ilçe belediyelerince ve AFAD kapsamında verilen afet farkındalık eğitimleri ve bilgilendirmelerinin dışında, afet öncesi, anı ve sonrası yapılacak faaliyetler konusunda kendilerinin herhangi bir çalışmada bulunmadıkları bilinmektedir. Buda bize kaderci bir toplum olgusunu göstermektedir. Aynı zamanda mahalle muhtarlarının ve sivil toplum örgütlerinin birlikte etkin bir iş birliği olmadığı gibi mahallenin afetlere yönelik afet toplanma bölgelerinin dışında bir acil durum planının olmadığı bilinmektedir. Genelde afet acil toplanma bölgesi olarak mahallelerindeki parklar, okul bahçeleri, pazar yerleri vb. alanlar seçilmiştir. Özellikle bir afet meydana geldiğinde mahallelerinde olabilecek olumsuz davranışlara karşı emniyet güçlerine güven duyulduğu, gönüllü oluşumlara gerek duyulmadığı tespit edilmiştir (Çakı, Özbayram, 2020, 480-481).

Bu bağlamda gönüllülüğü tanımlamak istersek, her toplumun ortak ve evrensel bir değeri olan gönüllülük, bireyin kendi özgür iradesi ve dayanışma istenciyle hiçbir maddi çıkar beklemeksizin kamu yararına katkıda bulunma arzusu olarak ifade edilmektedir.

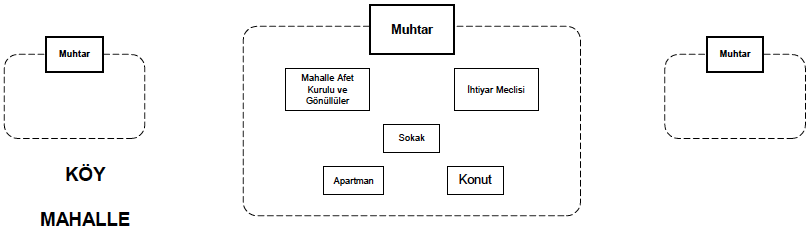
Afetlerle ilgili uluslararası çalışmalarda topluluk örgütlenmelerinin temelinde gönüllülük olgusunun olduğu görülmekle birlikte, ülkemizde de mahalle bazında örgütlenmenin temelini gönüllülük esasının oluşturacağı değerlendirilmektedir. Diğer ülkelerdeki gönüllü örgütlenmelere örnek olarak, Amerika Birleşik Devletleri’nde Katrina Kasırgası’nın ardından, afet hazırlık ve müdahale eğitimi almış yerel gönüllülerinde yer aldığı “Acil Durum Topluluk Müdahale Ekipleri (Community Emergency Response Teams) (CERT)” nin oluşturulması verilebilir (Dünyada Gönüllülüğün Raporu 2011, 76). Gönüllülük çalışmalarına başka bir örnek olarak, Japon şehir plancılarının 1970’lerde yeni yol güzergahlarının belirlenmesi ve kamuya ait ortak alanların kullanılması çalışmalarında yerel halkın gönüllü katılımını sağladıkları “Machizukuri hareketi” olarak da isimlendirilen Yerleşim Ünitesi Analizi (Town Watching) tekniği yöntemi, afete hazırlık ve güvenlik ile ilgili hususlarda da kullanılması gösterilebilir (Gerdan, Özdemir, 2017, 13).

Bununla birlikte, ülkemizden de Ankara’nın Polatlı ilçesi pilot bölge seçilerek yapılması planlanan AFAD tarafından mahalle düzeyinde Afet ve Acil Durum Yönetiminin her aşamasında risklerin doğru yönetilmesi sürecine toplumun her bireyini dahil edilmesi vizyonuyla “AFAD Gönüllülük Sisteminin Hayata Geçirilmesi” projesi çalışmaları örnek olarak verilebilir. Söz konusu projenin amacında tehlike haberlerinin en hızlı şekilde tehlike bölgesindeki bireylere ulaştırılması, bireylerin hafif kurtarma, ilk yardım ve yangınlara müdahale faaliyetlerini başlatması, eğitim ve tatbikatlarla bireysel farkındalıkların ve becerilerin geliştirilmesi öngörülmüştür (URL-3).

**6. MAHALLE AFET YÖNETİMİ SİSTEMİNİN MEVCUT SİSTEME ENTEGRESİ**

Günümüzde ülkemizdeki Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığının afetlere yönelik hazırladığı “Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP 2012-2023)” ve “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” ve benzeri çalışmaların son zamanlarda yaşadığımız depremlerde ortaya çıkan can kayıpları ve yapı hasarları, ülkemiz afet yönetiminin hem olası büyük İstanbul Depremi hem de ülkemizin başka bölgelerinde olabilecek depremler karşısında yetersiz kalabileceğini göstermektedir. Toplumsal güç birliğinin oluşturulması ve afet öncesi çalışmaların, diğer bir söylemle risk yönetiminin merkezi ve yerel yönetimlerce tamamlanabilmesi, aynı zamanda afetlerde önemli altın saatler olarak isimlendirilen ilk 72 saat içinde ilk müdahalenin yapılabilmesi için İstanbul Valiliği Afet Yönetim Merkezi tarafından deprem konteynerleri ilçe belediyeleri ile koordineli olarak mahalle muhtarlarının sorumluluklarına verilmesi, görev bölgelerinin ve konumlarının belirlenmesi, muhtarlar ile yakın ilişkisinin kurulması, mahalle muhtarlıklarının bünyesinde mahalle gönüllülerinden örgütlerin oluşturulması afet ve risk yönetimi için önemli görülmektedir (Şekil-3).

**Şekil-3: İl, İlçe Afet Yönetimi altında Mahalle Afet Yönetim Örgütü**



(**Kaynak:** Uzunçıbuk, 2015, 342’den alınmıştır.)

Günümüzde ilçe belediyeleri olası afetlere yönelik mahallelerde yapılacak müdahalelerde halkı bilinçlendirmek için her mahallede oluşturmaya çalıştığı Mahalle Afet Gönüllüsü (MAG) projelerini gerçekleştirme çalışmalarına başlamıştır. Örneğin İstanbul Kadıköy Belediyesi Kentsel Arama Kurtarma Takımı, Rasimpaşa, Feneryolu ve Caferağa Mahallelerinde yürüttükleri “Kadıköy Afet Gönüllüleri Projesi” ile her mahallede örgütlü, mahallesine sahip çıkan, mahallesindeki tehlike ve riskleri bilen, onlara karşı kapasite ve kullanılacakları bilen ve bunun sonucunda bir risk haritası hazırlayan bir grubun oluşturulması amaçlanmaktadır (Gazete Kadıköy, 2022, 4). Buna benzer projeleri ülke genelinde bir disiplin altına alınabilmesi ve toplumsal güç birliğinin oluşturulması için söz konusu gönüllü örgütlerin oluşturulmasındaki yapı, il ve ilçe bazında mahalle muhtarları, kırsal kesimde de köy muhtarlarının sorumluluğunda ilçe belediyelerinin birlikteliği ile olmalıdır. Bununla birlikte, ülke genelinde “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” kapsamında sürdürülen afet ve risk yönetimi çalışmaları, gönüllülerden oluşturulan “Mahalle Afet Yönetim Örgütleri” ile birlikte AFAD’ın bağlı oldukları il ve/veya ilçe Yardım ve Kurtarma Komitelerinin desteğinde yapılması yararlı olacaktır. Mahalle Afet Yönetim Örgütlerinin muhtarların kontrol ve sorumluluğunda görev alması durumunda, hem afet anı ve sonrası arama-kurtarma, ilk yardım, güvenlik, barınma vb. çalışmalarda hem de afet öncesi risk yönetimi çalışmalarında da yer alması sağlanmış olacaktır.

Bununla birlikte Afet ve Risk Yönetim Sisteminin sürdürülebilirliği, Yardım ve Kurtarma Komitelerinin çalışmalarını Mahalle Afet Yönetim Örgütlerini de dahil ederek afetler meydana geldiği zaman değil, afet öncesi ve sonrası da sürdürecek şekilde yürütülmesi ile gerçekleşebileceği göz önüne alınmalıdır (Uzunçıbuk, 2005, 345-346). Bu çerçevede muhtarların afetler ile ilgili yürütülen çalışmalarda daha etkin olabilmeleri için;

• Öncelikle tüm muhtarlar bir plan dahilinde AFAD’ın düzenlediği afet farkındalık ve hazır bulunuşluk eğitimlerine katılmalı ve bu eğitimlere dahil edilmelidir.

• Muhtarların afet risk yönetimi ve müdahale planlamalarında etkin olmalarının yolu açılmalı ve muhtarların görüş ve önerileri dikkate alınmalıdır.

• Muhtarları resmi evrak işleri takipçisi konumundan uzaklaştırıp mahallelerindeki afet riski ve yönetimi konusunda verilen makul yetki ve sorumluluklarla Mahalle Afet Yönetiminin etkin bir aktörü olması sağlanmalıdır (Çakı, Özbayram, 2020, 482).

Bununla birlikte ülkemizde afet yönetiminin AFAD Afet Yönetimi Genel Müdürlüğü ve bünyesinde oluşturulması yarar görülen Risk Yönetimi Genel Müdürlüğü çerçevesinde yürütülmesi afetlere karşı daha etkin olacağı değerlendirilmektedir.

**7. GENEL DEĞERLENDİRME**

**a)** Ülkemizde afet ve risk yönetimi amacıyla yapılan olası afet çalışmalarında, toplumsal güç birliğinin oluşturulması için kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri arasındaki iş birliğinin yaygınlaştırılması ve özendirici strateji ve politikaların geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Bununla birlikte, dirençli bir toplumun oluşturulması amacıyla olası bir afet öncesi, anı ve sonrası ile ilgili çalışmalarda sivil toplum örgütleri, mahalle afet yönetim örgütleri gibi hükümetlere bağlı olmayan gönüllü kuruluşların bu faaliyetler içerisinde yer almalarının sağlanmasının ve AFAD’ın eşgüdümünde sürekli, etkili ve yaygın farkındalık eğitim programlarının verilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte afet gönüllülüğünün yaygınlaştırılması amacıyla ilk ve orta eğitim müfredatına bu konuda genel bilgilendirme ve farkındalık yaratma derslerinin konulması yararlı olacaktır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, 50).

**b)** Mahalle bazında Mahalle Afet Yönetim Örgütlerinin oluşturulabilmesi ve işlerlik kazandırılması için merkezi yönetim tarafından muhtarlıklara kendilerine özgün bir mekana, personele ve mali kaynaklara kavuşturulması gerekli görülmektedir.

**c)** 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 yılı Marmara ve Düzce depremlerindeki çalışmalarıyla toplumun takdirini kazanan Türk Silahlı Kuvvetlerinin imkan ve kabiliyetlerinin göz ardı edilmemesi gerekir. Ülke genelinde anında reaksiyon gösterebilecek bir yapıya sahip olan Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığının sahip olduğu bilgi birikimi ve deneyimi ile afet ve risk yönetimi çalışmalarında afet gönüllülüğünün esasını teşkil eden etkin Mahalle Afet Yönetim Örgütlerinin entegre sürecinin tamamlanmasına kadar geçecek sürede görev almasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir (Uzunçıbuk, 2005, 341).

**d)** Son yıllarda yaşadığımız depremler yerleşim yerlerimizin hala olası afetlere karşı güvensiz durumlara sahip oldukları izlenimini vermekte, afet ve risk yönetim sisteminin afetlere hazırlık yönünden etkin bir yapıya gelmediğini göstermektedir. Bununla birlikte büyük kentlere olan göç yoğunluğunun sebep olduğu bölge nüfusunun artması, denetimsiz ve ranta yönelik yapılaşmanın hız kazanması, bu durumların çarpık kentleşme ve sanayileşmenin önünü açması, olası afetler karşısında can ve mal kayıplarının çok büyük boyutlarda olacağının bir göstergesidir (Tercan, 2018, 117). Bu kapsamda afetlere karşı sorumluluğu ve yetkisi bulunan AFAD Başkanlığı, Afet Yönetimi Genel Müdürlüğünün yanı sıra benzer yetki ve sorumlulukları içeren Risk Yönetimi Genel Müdürlüğünü de oluşturacak reorganizasyonunun gerçekleştirilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bu yeni oluşumda Mahalle Afet Yönetim Örgütlerine etkinlik kazandırılarak mahalle muhtarlarına da afet ve risk yönetiminde kısıtlı da olsa aktif rol verilmesinin önemli olabileceği unutulmamalıdır.

Son söz, afetlerin meydana getireceği zararların en az seviyeye indirilmesinde, risk yönetiminin başarısına bağlı olduğunu bilerek, bunun da toplumun kendi kendine yetme örgütlenmelerinin, diğer bir söylemle gönüllülük esasına dayalı Mahalle Afet Yönetim Örgütlerinin zaman kaybetmeden merkezi ve yerel yönetimlerin iş birliği ile Afet ve Risk Yönetim Sistemine dahil edilmesinden geçtiği gerçeğidir. Özetle, etkin Mahalle Afet Yönetim Örgütlerinin de dahil olduğu risk yönetiminin başarısı, afet yönetiminin de başarısı olacaktır.

**KAYNAKÇA**

A.Uluğ (2009), **Nasıl Bir Afet Yönetimi**, TMMOB İzmir Kent Sempozyumu Bildiriler Kitabı,

<https://www.tmmob.org.tr/yayin/izmir-kent-sempozyumu> Erişim Tarihi: 17.09.2022

Birleşmiş Milletler Gönüllüleri(UNV) (2011), Dünyada Gönüllülüğün Raporu 2011 <https://www.stgm.org.tr/e-kutuphane/2011-dunyada-gonullulugun-durumu-raporu>

Erişim Tarihi: 04.02.2022

B. Tercan (2018), **Türkiye’de afet politikaları ve kentsel dönüşüm,** Abant Kültürel Araştırmalar Dergisi, 3(5): 102-120.

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/469664> Erişim Tarihi: 26.01.2022

D. Gönenç (2019), **Türkiye’de Sivil Toplum ve Çevre Politikası,** Mimarlık Dergisi**,** EYLÜL-EKİM 2019, YIL: 56, SAYI: 409 ISSN 1300-4212

D. Taşcı, E. Erdemir (2015), **Örgüt Kuramı,** T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 2949, ACIKOĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1905 ISBN 978-975-06-1611-2

F. Apuhan (2020), **Son Yüzyılda Bingöl’de Yaşanan Depremler ve Etkileri,** Bingöl Üniversitesi Bingöl Araştırmaları Dergisi, Cilt / Volume: 6 Sayı / Issue: 2 Bahar 2020, ISSN: 1309-369X

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1178363> Erişim Tarihi:26.01.2022

F. Çakı, G. Gültekin Özbayram (2020), **Muhtarlar ve Topluluk-Temelli Afet Yönetişimi**, Adam Akademi Sosyal Bilimler Dergisi, 10(2), 447-485 DOI: 10.31679/adamakademi.667171, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/908337> Erişim Tarihi:04.02.2022

Gazete Kadıköy (2022), Yıl:23 Sayı:1154, Haftalık Bağımsız Yerel Gazete, 2-8 Eylül 2022, s.4

G. Azimli Çilingir (2018), **Türkiye’de Uygulanan Afet Yönetimi Politikalarının İncelenmesi: Yasal Düzenlemeler ve DASK,** Dirençlilik Dergisi 2(1), 2018, (13-21) ISSN: 2602-4667 DOI: 10.32569/resilience.413310

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/509719> Erişim Tarihi: 26.01.2022

H. Kavruk (2018), **Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi**, Nobel, Yayın No: 1991, 1. Basım, Mayıs 2018, Ankara, ISBN: 978-605-320-899-0

L. Uzunçıbuk, (2005), **Yerleşim Yerlerinde Afet ve Risk Yönetimi**, Doktora tezi, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

L. Uzunçıbuk, (2021), **Uluslararası ve Ulusal Çevre Örgütlerinin Yönetimi,** Örgütlerin Yönetiminde Güncel Konular, Rating Academy Yayınları, ISBN: 978-625-7047-67-8

M. Balamir (2018), **Afetler, Risk Yönetimi ve Planlaması, Açıklamalı Kavram ve Terimler**, TMMOB, Şehir Plancıları Odası, Ekim-2018, ISBN 978-605-01-1231-3

N. Sarp (1999), “**Sağlık Hizmetlerinde Afet Yönetimi**”, Deprem Araştırma Bülteni, (Yıl 26, S:81), Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi Başkanlığı, 1999

S. Burgaz (2002), **Kimyasal Bileşikler ve Risk Değerlendirmesi**, Bilim ve Teknik (C:35, S:412), TÜBİTAK, 2002

S. Yurtcanlı Duymaz (2013), **Çevre Örgütlerinin Çevresel Yönetime Katılma Sürecinde Dayandığı Haklar**, TBB Dergisi 2013 (107)

T.C. Başbakanlık (1997), **Doğal Afetler Genel Raporu**, Ankara, Mayıs-1997

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, **Afet Yönetiminde Etkinlik**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_AfetYonetimindeEtkinlik-3.pdf> Erişim Tarihi: 04.02.2022

**Türkçe Sözlük 1 A-J (**1992), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, Yeni Baskı, İstanbul, Milliyet, 1992

URL-1: <https://afet.kadikoy.bel.tr/projelerimiz/kadikoy-afet-gonullusu-projesi>

Erişim Tarihi: 04.02.2022

URL-2: <https://www.sondakika.com/haber/haber-istanbul-da-2000-deprem-konteynerinden-505-i-13975211/>

Erişim Tarihi: 04.02.2022

URL-3: <https://cdn2.beun.edu.tr/imid/egitim/afad-gonulluluk-sistemi.pdf>

Erişim Tarihi: 04.02.2022