T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

SİVİL SAVUNMA ÖRGÜTLENMESİNİN VE POLİTİKASININ DEĞİŞİMİ

Adnan TÜRKDAMAR

Ankara, 2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

SİVİL SAVUNMA ÖRGÜTLENMESİNİN VE POLİTİKASININ DEĞİŞİMİ

Adnan TÜRKDAMAR

Tez Danışmanı
Doç. Dr. İPEK ÖZKAL SAYAN

Ankara, 2015

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**

KISALTMALAR LİSTESİ ..... **iv**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

SİVİL SAVUNMA HİZMETİ VE HİZMETİN ÖRGÜTLENMESİ: SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

A. SİVİL SAVUNMA HİZMETİNİN TANIMI 11

B. SİVİL SAVUNMA YÖNETİMİNİN TARİHÇESİ 14

a. Kuruluş Öncesi Tartışmaları 15

b. Kuruluş Belgeleri: Tutanaklar 19

c. Kuruluş Tartışmaları 21

C. SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN İNCELENMESİ 24

a. Hukuki Yapı 26

b. Örgüt ve Personel 28

c. Afet Yönetim Döngüsü 35

d. Mali Durum 39

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA DEĞİŞİMİ VE TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

A. MEVCUT DURUM 42

B. POLİTİKA DEĞİŞİMİ 46

a. Dünya Bankası'nın Talebi Olan İkili Yapı 49

C. TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN TEŞKİLAT, GÖREV VE FAALİYETLERİ 52

a. Örgüt Yapısı 54

b. Dış İlişkiler 55

c. Mali Durum 58

D. POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN SUNUMU: POLİTİKA BELGELERİ 59

a. İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı 59

b. Kalkınma Planı 60

c. Orta Vadeli Program 61

d. Hükümet Programı 62

e. Raporlar 63

i. İçişleri Bakanlığı Raporu 64

ii. Başbakanlık Raporu 72

E. POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI

A. 5902 SAYILI KANUN GÖRÜŞMELERİ VE AFAD'IN KURULUŞU 80

B. AFAD'LA GETİRİLEN YENİLİKLER: TEŞKİLAT, GÖREV VE FAALİYETLER 88

a. Yönetim Modeli: Taşra Örgütü Olmayışı 89

b. Personel İstihdamında Uzmanlık Sistemi 91

c. İş Görmede Özelleştirme 91

d. Hukuki Yapı 92

e. Mali Durum 93

C. KURUMSAL FAALİYETLER 94

SONUÇ VE ÖNERİLER **98**

ÖZET **108**

SUMMARY **109**

KAYNAKÇA **110**

EKLER **114**

KISALTMALAR LİSTESİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AFAD:	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AFOM:	Afet Koordinasyon Merkezi
AİGM-DAD:	Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Dairesi
AGİT-CMEP:	Avrupa Güvenlik Ve İş Birliği Teşkilatı Sivil-Asker Acil Durum Planlaması
AHEP:	Afete Hazırlık Eğitim Programları
AKP:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AKOM:	Afet Koordinasyon Merkezi
AAOK:	Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi
AYBİS:	Acil Durum Yönetimi Bilgi Sistemi Projesi
BHHM:	Birleştirilmiş Hava Harekat Merkezleri
BOTAŞ:	Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş
BM:	Birleşmiş Milletler
BÜ-KRDAE:	Boğaziçi Üniversitesi-Kandilli Rasathanesi Deprem Araştırma Enstitüsü
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
CMX:	NATO Kriz Yönetimi Tatbikatı
CPC:	Sivil Korunma Komitesi
DAFYAR:	Doğal Afet Yardım Semineri
EADRCC:	Avrupa-Atlantik Afetlere Mukabele Eş Güdüm Merkezi
ECHO:	AB İnsani Yardım Teşkilatı
EMAT:	Türkiye Acil Yönetim Ajansı

EU-MIC:	Avrupa Sivil Korunma ve Takip ve İletişim Merkezi
EUROMED:	Avrupa ve Akdeniz Ülkeleri Acil Durum Birimleri
EUR-OPA:	Avrupa ve Akdeniz Büyük Afetler Antlaşması
FEMA:	A.B.D Acil Durum Yönetimi
GATA:	Gülhane Askeri Tıp Akademisi
GEA:	Gölcük Arama Kurtarma Derneği
GESOTİM:	Gölcük Arama-Kurtarma Timi
IFRC:	Uluslararası Kızılay-Kızılhaç Dernekleri Federasyonu
ISDR:	Uluslararası Afet Risklerinin Azaltılması Dünya Konferansı
İNSARAG:	Uluslararası Arama ve Kurtarma Tavsiye Grubu
İTÜ:	İstanbul Teknik Üniversitesi
JICA:	Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı
JHET-SDRU:	Doğal Afetlere Karşı Türk-Yunan Ortak Görev Gücü
KBRN:	Kimyasal Biyolojik Radyoaktif Nükleer
KEİ:	Karadeniz Ekonomik İş Birliği Teşkilatı
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
Kİ:	Kamu İdaresi
KYÖD:	Kocaeli Yüksekokul Derneği
MAG:	Mahalle Afet Gönüllüleri
MİA:	Mülki İdare Amirliği
MİC:	İzleme ve Bilgi Merkezi
MSC:	Akdeniz Kurtarma Birliği
NATO:	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NATO-CEP:	NATO- Sivil Acil Durum Planlaması
NATO-SCEPC:	NATO-Kıdemli Sivil Olağanüstü Hal Planlama Komitesi
OCHA:	Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi

OSOCC:	Küresel Felaket Uyarısı ve Koordinasyon Sistemi
PTT:	Posta Telefon Telgraf
SEESIM:	Güneydoğu Avrupa Simülasyonu Tatbikatı
SEDM-CMEP:	Güneydoğu Avrupa Çok uluslu Barış Gücü
SEE-DPPI:	Güneydoğu Avrupa İçin Afet Önleme ve Hazırlık Girişimi
SSG:	Stratejik Araştırmalar Grubu
SSGM:	Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
SEE-CMEP:	Güneydoğu Avrupa Acil Haller Konseyi
STK:	Sivil Toplum Kuruluşu
STANAG:	NATO Standart Antlaşması
TAEK:	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
TAG:	Toplum Afet Gönüllüleri
TAY:	Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜBİTAK:	Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
TRAC:	Türkiye Radyo Amatörleri Cemiyeti
UMKE:	Ulusal Medikal Kurtarma Ekipleri
UNDAC:	Birleşmiş Milletler Afet İyileştirme ve İş Birliği
UNDP:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNEP:	Birleşmiş Milletler Cenevre Programı
UHF:	Ultra Yüksek Frekans
UNICEF:	Birleşmiş Milletler Uluslararası Çocuklara Yardım Fonu
UN-WFP:	BM Dünya Gıda Programı
USAID:	ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı
USAR:	Şehir Arama Kurtarma Ekibi

GİRİŞ

Afetlerin yoğun yaşandığı Türkiye'nin güçlü bir afet yönetimine sahip olması gerekir. Afet Yönetiminin dört temel evresi olan afetlere hazırlık, afetlerin azaltılması, afetlere müdahale ve iyileştirme süreçlerinde kamu yönetiminin, vatandaşlarının can ve mal kaybını önleme görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Sivil savunma 2. Dünya Savaşı'ndan sonra savaşa karşı halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi için örgütlenmiş, daha sonra afet ve acil durumları da kapsayacak şekilde genişlemiştir. Dolayısıyla Türkiye'de sivil savunmadan afet-acil duruma giden elli yıllık süreci takip edebilmemiz için sivil savunma, afet, afet yönetimi, acil durum ve acil durum yönetimi kavramlarını incelemek gerekir.

Afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afetlere zamanında, hızlı ve etkili olarak müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için daha güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesi için, toplumca yapılması gereken çok yönlü, çok disiplinli ve çok aktörlü topyekûn bir mücadele sürecidir. Bu süreç içerisinde, **zarar azaltma, hazırlık, müdahale, iyileştirme** ve yeniden inşa sürekli faaliyetlerdendir.

İnsan, mal ve çevre üzerinde büyük yıkıcı etkisi olan afetlerin verebileceği zararları minimize edebilmek için afet öncesi çalışmalara ağırlık verilmeli, toplumda afet kültürünü ve modern afet yönetim sisteminin tüm evreleri ile oluşturulmalıdır.[1]

---

1. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s.9.

Sivil savunma, düşman saldırılarına karşı ve afetlerde halkın can ve mal kaybının en az seviyeye indirilmesi, özel tesis ve kuruluşların korunması iyileştirilmesi, savunmanın halk tarafından desteklenmesi için alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetlerdir.

Afet, toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan, yerel imkan ve kaynaklarla baş edilemeyen, doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayları ifade eder.

Afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla, **afet öncesi, sırası ve sonrasında** alınması gereken önlemler ve yapılması gereken çalışmaların planlanması, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, desteklenmesi ve etkin olarak uygulanabilmesi temel amaçtır.

Bu amaç için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla, imkân ve kaynaklarının belirlenen stratejik hedefler ve öncelikler doğrultusunda kullanılması gerekir.

Bütünleşik afet yönetimi sistemi, afetle mücadelede tüm kaynakların birlikte kullanılması demektir. Afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması amacıyla zarar azaltma, önceden hazırlık, kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme ve yeniden inşa safhalarında yapılması gereken çalışmaların yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve uygulanabilmesi için toplumun tüm kurum ve kuruluşlarıyla kaynaklarının bu ortak amaç doğrultusunda yönetilmesini gerektiren geniş bir kavramdır.

Bütünleşik Afet Yönetimi temel olarak tüm tehlikeleri göz önüne almak, afet aşamasıyla ilgili tüm evreleri uygulamak, bu amaç için tüm kaynakları kullanmak ve tüm birey ve kuruluşların afet ile ilgili çalışmalara katılmasını sağlamak gibi ilkelere sahiptir. Toplumların afet yönetim sistemi içerisinde aktif olarak yer almasını savunan sisteme **toplum tabanlı afet yönetim sistemi** de denilmektedir.

Acil durum, toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olayları ve bu olayların oluşturduğu kriz halini ifade eder. Afet sırasında olağanüstü tedbirlerin alınmasına ve faaliyetlerin yürütülmesine gerek duyulan geçici bir durumdur.

Acil durum yönetimi, afetin meydana gelmesinden hemen sonra başlayarak, etkilenen toplulukların tüm ihtiyaçlarını zamanında, hızlı ve etkili olarak karşılamayı amaçlayan yönetim sürecini ifade eder. Sürekli olmayıp, acil durum olarak değerlendirilen bir olayın meydana gelmesi ile başlayıp, acil durumu gerektiren nedenler ortadan kalktığında sona eren bir yönetim şeklidir.

Acil durum Yönetiminde sekiz temel fonksiyonun birleştirilmesi dört evrenin en iyi işlemesini sağlar. Bunlar; Yönetim ve kontrol, iletişim, erken uyarı, halkı bilgilendirme, tahliye, kitlesel bakım, sağlık ve tıbbi hizmetler ve kaynak yönetimi.[2]

Kavramları incelendiğinde görülmektedir ki sivil savunmayı afet ve acil durum yönetiminden ayıran en önemli fark sivil savunmanın öncelikle savaşta söz konusu olduğu afet yönetimi ve acil durum yönetiminde ise afet ve acil durumları

2. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s.8.

öncelikle önlemeye çalışmak, önlenemediyse de hızlı müdahaleler ve iyileştirmeler yapmak gerekliliğidir.

Her üçünün ortak yanı savaş, afet, acil durumları önlemek, planlar, senaryolar üzeri tatbikatlarla önceden hazırlıklar yapmak; Savaş, afet ve acil durumlarda da en hızlı şekilde müdahale ederek kurtarmak; savaş, afet ve acil durum sonrasında ise iyileştirmeler yapmaktır. Sivil savunma, afet ve acil durum yönetiminin hiçbir evresinde (öncesi, sırası, sonrası) **"yerellik"** ihtimali yoktur. Çünkü toplum, tüm kurumları ve imkânlarıyla topyekûn mücadele süreci içerisine girmektedir.

Sivil savunma, afet yönetimi ve acil durum yönetiminin öncelikle hangi araçlarla uygulandığına bakacak olursak karşımıza önce **"plan-senaryo ve tatbikatlar"** çıkmaktadır.

Tatbikatlar, acil durum veya afet olmadan önce, planlanmış eylemlerin uygunluğunu, yeterliliğini ve güncelliğini, mümkün olduğunca gerçeğe yakın koşullar altında ve bir senaryoya bağlı kalarak denemek amacıyla yapılmaktadır. Masa başı tatbikatı, uygulama tatbikatı, genel tatbikat olarak farklı düzeylerde icra edilebilir.

Senaryolara bağlı olarak yapılan bu **"tatbikatlarda"** şunlar sınanmaktadır**:**

- ✓ afetlerin meydana gelmesini önlemek amacıyla yapılan tüm çalışmalar
- ✓ afetlerden korunmak için alınan önlemler,
- ✓ politika ve programlar,
- ✓ afet esnasında profesyonel görevliler ve gönüllülerce afetzedelere yapılan arama ve kurtarma faaliyetleri,

- ✓ afetlerde ve acil durumlarda can ve mal kurtarma, sağlık, iaşe, ibate, güvenlik, ve çevre koruma, sosyal ve psikolojik destek hizmetlerinin verilmesine yönelik çalışmalar;
- ✓ afet ve acil durum sebebiyle bozulan hayatın normalleştirilmesine yönelik faaliyetler;
- ✓ acil yardım planları

Afet yönetimi ve "sivil savunma", ulusal çapta yürütülmesi gereken hizmetlerdendir. Bir yönüyle ulusal güvenliği ilgilendirmesi, hizmetin ülkemizin her tarafında aynı standartlarda, aynı araçlarla, aynı bakış açısı ve anlayışıyla yürütülmesini gerektirmektedir. Yönetim örgütlenmesi de bu anlayışa uygun olarak ulusal çapta oluşturulmalıdır.

Sivil savunma hizmeti, ulusal nitelikli kamu hizmetlerinden biridir. Türkiye'de bu hizmet yerelleştirme sürecine tabi tutularak yerellik esasına göre yeniden yapılandırılmıştır. Araştırmanın amacı, ulusal nitelikli bir hizmetin yerel örgütlenme esasına bağlanması kararının nedenlerini ve olası sonuçlarını analiz etmektir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan yapısal uyarlama politikaları gereği yapılan değişim ve dönüşümlerin kamuoyuna sunulduğu gibi ihtiyaç ve gereklilikten kaynaklanıp kaynaklanmadığı, değişen örgüt yapılarının yakından incelenmesiyle daha iyi anlaşılacaktır. Söz konusu düzenlemelerde, Dünya Bankası'nın rolü incelenmeye değer bulunmaktadır.

Ayrıca sivil savunma hizmeti, milli güvenlik ve milli egemenlik alanına da girmesi, ülke toprakları üzerinde devletin hakimiyetini temsil etmesi yönüyle ulusal bütünlük içerisinde yapılması gereken hizmetlerdendir. Hizmetin bu niteliğine karşın, İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü (SSGM) kapatılmış ve bu hizmet Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nda (AFAD) bir daire başkanlığına dönüştürülmüştür. Aynı zamanda taşrada ilçe müdürlükleri kapatılarak il müdürlükleri özel idare müdürlüklerine bağlanmıştır. Bu değişiklikler hizmetin yerelleşmesi sürecinin aşamalarıdır.

Tez, bu kurumları ve süreci incelemeyi amaçlamaktadır.

Ulusal birlik ve bütünlük içerisinde elli yıldır yürütülen bu kamu hizmeti Dünya Bankası öncülüğünde dönüştürülmüş ve yerelleştirilmiştir.

SSGM'deki değişim Genel Müdürlük üzerindeki **yasal** ve **kurumsal** değişimleri takip ederek incelenecektir. SSGM'nin değişim ve dönüşümünün nedenlerini ortaya çıkarmak ve ulusal nitelikte hizmet – yerel yapılandırma ilişkisindeki özellikler ile sorunları belirlemektir.

Afet Yönetimi alanında yapılmış sınırlı sayıda çalışmadan bahsedilebilir. Meslek örgütleri ve az sayıda yazarın ise deprem üzerine çalışması vardır. Ancak sivil savunma yönetiminin değişimi konusunda henüz hiçbir çalışmanın olmayışı tezin önemini artırmaktadır.

Türkiye'de yaşanan yeniden yapılanma süreci; yönetişimi, yerelleşmeyi, uzmanlaşmayı, özelleştirmeyi beraberinde getirmektedir. SSGM'den AFAD'a dönüşme sürecinde de sivil savunma uzmanlığı, sigorta şirketlerinin akreditasyonu

ile hizmetlerin özelleştirilmesi, ilçe müdürlüklerinin kapatılması ve il müdürlüklerinin özel idarelere bağlanması ile yerelleşmeyi beraberinde getirmiştir. Kızılay'ın yönetime alınması da yönetişime uygun yapılanmaya gidildiğini göstermektedir.

Tezde cevap aranan sorular şunlardır:

1-1959 yılında kurulmasından 2009 yılında kapatılmasına kadar ulusal birlik ve bütünlük anlayış ve felsefesiyle örgütlenen, hizmet veren ve yıllar içerisinde her alanda (örgüt, personel, araç-gereç, bütçe, dış ilişkiler) kendini geliştiren SSGM, Dünya Bankası'nın talebi neticesinde kapatılmıştır. Yerine kurulan AFAD ile elli yıllık örgütlenme ve hizmet anlayışından vazgeçilerek yerelleşmenin yolu açılmış olmakta mıdır?

2-Bu bağlamda ilçe müdürlüklerinin kapatılması ve il müdürlüklerinin özel idarelere bağlanması, sivil savunma hizmetlerinin yerelleşmesi ve ulusal bütünlüğün kaybedilmesi ile vatandaşlarımızdaki yardımlaşma, dayanışma ve savunma bilincinin kaybettirilmesi sonucunu doğuracak mıdır?

3-Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı raporları, güçlenmeyi mi öngörmektedir? Dünya Bankası'nın bu süreçteki rolü nedir?

4-İlçe müdürlükleri neden kapatılmış ve il müdürlükleri özel idarelere devredilerek taşra örgütlenmesi neden kaldırılmıştır?

5-Afet yönetimi ve sivil savunma hizmetleri ulusal çapta yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinden midir, yoksa yerel olarak ifa edilebilecek bir kamu hizmeti midir?

6-Personel sisteminde uzmanlaşmaya yönelişin gerekçesi nedir?

Çalışma genel olarak **kurumların tanıtımı, mevzuat ve raporlar** üzerine kurulmuştur. Öncelikle kapatılan ve ihdas edilen kamu kurumları belirlenip incelenmiştir. SSGM ile birlikte kapatılan Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapsam dışında tutulmuştur. Çünkü tezin konusu sivil savunma yönetimindeki değişmedir. "Sivil Savunma" adı verilen hizmet ortadan kaldırılmış; bu işlem hizmetin adı "Acil Durum" a çevrilerek yapılmıştır. Çalışmanın alanı, yeni birimde "acil durumun" parçası olacaktır.

Tez hazırlanırken, konuyla ilgili Meclis'te ve bürokraside sürdürülen çalışmaların sonuçlarını içeren raporlar temin edilmiştir. Ayrıca ilgili kitap, dergi ve makalelere kurumların kütüphanelerinden ulaşılmıştır. AFAD personeliyle ve il müdürleriyle görüşmeler yapılmıştır.

Son sekiz yıl SSGM Genel Müdürlüğü yapan Atilla Özdemir ile TAY'ın kuruluşu ile ikili yapıdan kaynaklanan sıkıntılar, TAY'ın öne çıkarılmak istenmesi dolayısıyla SSGM'nin rutinleştirilmek istenmesi, bütçesinin kısıtlanması, personel taleplerinin karşılanmaması, özellikle on bir büyük ilde kurulan arama-kurtarma birliklerinin güçlendirilmesi gerekirken doğal akışına bırakılması gibi konular üzerine görüşmeler yapılmıştır.

SSGM Genel Müdür Yardımcısı Ejder Kaya ile TAY'ın kuruluş ve AFAD Kanunu'nun Meclis'e sevkine kadar geçen sürede SSGM faaliyetlerinin rutine düşürülmek istenişi, gelişme-büyüme ve güçlenme taleplerinin yanıtsız kalması üzerine görüşülmüştür. AFAD kurulduktan sonra yaşanan sıkıntılar ise AFAD

Başkanı Mehmet Ersoy ve SSGM'den AFAD'a geçen şube müdürleri ve uzmanlarla yapılan görüşmelerden elde edilmiştir.

Başkanlığın nasıl bir politika oluşturmaya çalıştığı ve kurumu konumlandırışı incelenmiştir. Organizasyondaki değişimin politika değişikliğine nasıl yansıdığı araştırılmıştır.

Sivil savunma, savaş ve her türlü afeti kapsadığı için devlet ve vatandaş için hayati öneme sahiptir. Ulusal birlik ve ulusal güvenlik açısından da hassas bir konudur. O nedenle yönetim örgütlenmesinin ve planlamasının taşıdığı öneme uygun olması gerekmektedir. Türkiye bu anlamda kurumsal birikime sahipken reformla dönüşüme uğramıştır. Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve TAY ile birlikte SSGM'nin kapatılarak yerine AFAD'ın kurulma gerekçesinin, personel, planlama, örgütlenme, mevzuat, koordinasyon ve faaliyet yetersizliğinden mi kaynaklandığı yoksa *"sivil savunma"* politikasındaki bir değişikliğin sonucu mu olduğu incelenmeye çalışılmıştır.

Sivil savunma hizmetinin tanımı ile birlikte sivil savunma hizmetinin genel, ulusal ve kritik oluşu; SSGM'nin tarihçesi, kuruluş belgeleri, TBMM'deki kuruluş tartışmaları, kuruluşundan günümüze zaman içerisinde şartlar ve ihtiyaçlar gereği kendisini geliştirip yenilemesi, genel müdürlük, il ve ilçe müdürlüğü personeli, diğer kurumlardaki *"sivil savunma uzmanları"*, gönüllülerle iş birliği, plan ve tatbikatlar, seferberlik, sığınak ve tahliye seyrekleştirme hizmetleri ve arama-kurtarma birlikleri ile uluslararası ilişkilerde geldiği seviye incelenmektedir.

Türkiye'de yapılmış olan yapısal reformlarda görülen uluslararası boyut, Dünya Bankasının talebi ile oluşan ikili yapı, TAY'ın kuruluşu, organizasyon yapısı,

kuruluşundan kapatılmasına kadar yaptığı faaliyetleri; İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarındaki aksi görüşlere rağmen **reform gerekliliğinin 9. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve 60. Hükümet Programı'nda** sunulması aşamaları incelenmektedir.

SSGM'nin ilçe müdürlüklerinin kapatılması ve il müdürlüklerinin il özel idare bünyesine alınarak yerelleştirmenin sağlanması, AFAD'ın kurulması, Kuruluş Kanunu'nun TBMM'deki görüşmeleri ve başkanlıkla birlikte gelen yatay yapılanma, yerelleşme, harcamalar ve personelde uzmanlık gibi yenilikler araştırılıp irdelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİVİL SAVUNMA HİZMETİ VE HİZMETİN ÖRGÜTLENMESİ: SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Bu bölümde sivil savunma hizmetinin genel, ulusal ve kritik oluşu, kuruluş belgeleri, kuruluş öncesi ve sırasındaki tartışmalar ile sivil savunma yönetiminin tarihçesi, hukuki ve mali yapısı, merkez ve taşra teşkilatı, örgüt ve personel yapısı ile ve afet öncesi, sırası ve sonrasında yapılan sivil savunma hizmetleriyle afet döngüsünün açıklandığı SSGM'nin incelenmesi yapılacaktır.

A. SİVİL SAVUNMA HİZMETİNİN TANIMI

Sivil savunma hizmeti, düşman saldırılarına karşı halkın can ve mal kaybının en az seviyeye indirilmesi, hayati önem taşıyan kuruluşların korunması ve faaliyetlerinin devamını sağlayacak iyileştirmenin yapılması, savunma gayretlerinin halk tarafından en yüksek seviyede desteklenmesi ve halkın moralini yüksek tutmak için alınacak her türlü silahsız koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetlerdir.[3]

Demek ki sivil savunma, yurdun neresinde olursa olsun barışta ve savaşta halkın mal ve can değerlerine yönelecek her türlü tehdide karşı tedbir almak, korumak ve kurtarmak amacıyla kurulan silahsız örgütün, planladığı ve gerçekleştirdiği bir hizmettir. Can ve mal kaybına yönelik olaylarda, yaygın ve etkin önlemler alarak ivedi yardım ve kurtarma hizmeti sağlamaktır.

3. RG:17.06.2009, 27261. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun.

Sivil Savunma Örgütü, doğal ya da insan elinin neden olduğu yıkımlarda sorumluluk üstlenerek ilk yardım ve kurtarma hizmeti vermektedir. Örgüt sivil savunma hizmetini yerine getirirken koordinasyon görevi önem arz etmektedir. Yıkım olan yerdeki kurum ve kuruluşların taşra örgütleri sivil savunma örgütünce yönlendirilmektedir. Koordinasyon dışında asıl görevini ise **kendi personeli, yükümlüler ve gönüllüler** eliyle icra etmektedir.

Sivil Savunma Hizmetinin Genel, Ulusal ve Kritik Oluşu

Sivil savunma hizmeti yurdun bir ya da birkaç bölgesine yönelik olmayıp, tüm yurdu kapsamakta, koruma, kurtarma ve ilk yardım konularını içermektedir. İkaz-alarm, sığınak hizmetleri, arama-kurtarma, ilk yardım, zarar azaltma, iaşe ve barınma gibi sivil savunma hizmetleri bölgeden bölgeye değişen farklı özellikler gösteren değil, genel nitelikli hizmetlerdir.

Standardı, örgütlenmesi, planlaması, tatbikatı afetin ve riskin aynı olduğu durumlarda aynıdır. Yani depremde planlama, zarar azaltma ve onarım hizmetleri; savaşta tahliye ve seyrekleştirme hizmetleri, sığınak hizmetleri ve ilk yardım hizmetleri genel hizmetlerdendir. Personel, mükellef ve gönüllüler önceden eğitilip, tatbikatlarda bilgileri senaryolar üzerinde denenip, sivil savunma hizmetini yapabilmektedirler.

Sivil savunma örgütü, ulusal düzeyde örgütlenir. Tüm dünyada bu şekildedir. Sivil savunma "topyekûn savunma sivil hizmetleri" olarak da tanımlanmaktadır. Savaş, afet, acil durum, seferberlik söz konusu olduğunda barıştan itibaren hazırlıklı olan sivil savunma örgütü, personeli, mükellefleri ve gönüllüleri ile onarım, yardım,

maneviyatın yüksek tutulması, tahliye, seyrekleştirme, ikaz-alarm gibi sivil savunma başlığı altında değerlendirilen hizmetleri ulusal ölçekte vermeye başlar.

Yukarıda sayılan kavramların hepsi ulusal ölçekte düşünülen, örgütlenen ve gereği yerine getirilen kavramlardır. Savaş veya afetin ülkenin bir bölgesinde olması sivil savunma hizmetinin o anda o bölgeye verilmiş olması hizmetin ve örgütlenmenin bölgesel ve yerel olmasını gerektirmez. Savaş veya afetin nerede ne zaman ne şekilde çıkacağı kestirilemediği için sivil savunma örgütlenmesi ve planlama hazırlıklarının ulusal ölçekte yapılması zorunluluğu vardır.

Örneğin ikaz- alarm hizmeti ulusal çapta örgütlenmiştir. Ayni şekilde deprem bölgesel olmakta ancak, arama-kurtarma, ilk yardım, iyileştirme, yeniden inşa hizmetlerinin örgütlenmesi kesinlikle ulusal ölçekte olmaktadır. Profesyonel görevliler, mükellefler ve gönüllüler önceden hazırlanan il, bölge ve ulusal planlarda görevleri tanımlanır senaryo-tatbikatlarla da çalışmalar sınanır.

Planlamalar il, bölge ve ulusal çapta hazırlanabilir. Ancak hangi ölçekte olursa olsun bu planlarda görevlendirilen mükellefler, kamu personeli ve gönüllüler ulusal çapta tasarlanmak ve görevlendirilmek durumundadır. Tatbikatlar bölgelerin tahmini afet tür ve çapına göre yapılır. Ancak tatbikatlara katılacak kamu kuruluşları, askeri birimler ve mükellefler ulusal ölçekte tasarlanır, görevlendirmeler ulusal ölçekte yapılır ve tatbikat gerçekleştirilir. Seferberlik zaten ulusal bir mükellefiyet ve sorumluluktur. Katılma zorunluluğu ve aksi durumda cezası olan bir sivil savunma hizmetidir. Askerlik gibi, vergi gibi, ortak sevinç ve kederler gibi ulus olma bilinciyle yapılan hizmettir.

Halkın can, mal ve tüm değerlerine yönelik savaş ve afetlere karşı önlemlerin planlanması, eğitimi ve tatbiki söz konusu olduğundan kritik hizmetlerdendir. Milli güvenlik ve Milli savunmayla ilgilidir. Sürekli ve kadrolu personelin yanı sıra yükümlü ve gönüllülerden de yararlanmaktadır. "savaş", "seferberlik", "afet", " kriz", "ikaz-alarm", "ilk yardım", "acil durum", "kriz yönetimi", "risk yönetimi", "savunma", "arama-kurtarma" gibi sivil savunmaya ait kavramların hemen hepsi kritik alanlara ait kavramlardır. Yani kadastro, nüfus ya da belediye hizmetleri gibi zamana yayılabilen, kurgusu ve hazırlığı iyi yapıldığında sorunsuz işleyen kamu hizmetleri gibi değildir. Sürekli teyakkuz halinde bulunmak gerekmektedir.

Hizmetin planlanmasından, örgütlenmeye, zaman zaman tatbik edilmesi, eğitimlerle sürekli güncellenmesi, 24 saat hazır olunması, personel istihdamı; krizin veya afetin öncesi, sırası ve sonrasında yapılan sivil savunma hizmetleri azami dikkat ve itina gerektirir. Dolayısıyla kritiktir. Sivil savunma hizmetlerinde ihmalin faturası ağırdır. Doğrudan doğruya ülke, sanayi, hastaneler, müzeler, yollar gibi ulusun tüm birikim ve değerlerinin korunması söz konusudur. Toplum malını ve canını ve hafızasını korumak için topyekûn savunma bilinci ve dikkati içerisinde olmalıdır.

B. SİVİL SAVUNMA YÖNETİMİNİN TARİHÇESİ

Bu bölümde SSGM'nin kuruluşundan önce deprem ağırlıklı gelişmeler, çıkarılan yasalar, yasa gerekçelerinin TBMM'deki tartışmaları, bu tartışmalardan sivil savunma hizmetinin genel, ulusal ve kritik oluşunun çıkarılması, SSGM'nin ve Arama-Kurtarma Birliklerinin kuruluşu anlatılacaktır.

a. Kuruluş Öncesi Tartışmaları

Türkiye'de sivil savunma teşkilatının, Fatih Sultan Mehmet'in yaşanan büyük yangın felaketleri dolayısıyla yayınladığı bir fermanla kurulduğu kabul edilir. Bu fermanla Fatih, İstanbul'un ahşap evlerini büyük yangından korumak, can ve mal kaybını önlemek üzere her hanede içi su dolu bir fıçı bulundurulması, büyük ev ve konaklarda sarnıç yaptırılması, ayrıca kazma kürek ve kova gibi aletlerle ilaçların bulundurulması mecburiyetini getirmiştir. 1714 yılında kurulan Tulumbacılar Ocağı, 1825 yılına kadar hizmet vermiştir. 1827 yılında yarı askeri olarak kurulan örgüt 1846 yılında her mahallede örgütlenmiştir.1894 tarihinde dört kara ve bir deniz taburundan oluşan itfaiye alayı 1925 yılına kadar hizmet görmüştür.[4]

1944 yılı öncesi, yalnızca olay sonrası müdahale dönemi olarak adlandırılabilir. Bu dönemde **zarar azaltma, hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme** aşamalarında, sistematik ve etkili politikalar bulunmamaktadır.

1868 yılında kurulan Hilal-i Ahmer Cemiyeti'nin faaliyetleri arasında ülkede meydana gelen afetlerden sonra **müdahale, ilk yardım, iyileştirme** ve yaraları sarmak gibi faaliyetler de vardır.

17.01.1940 tarih 3773 sayılı "Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. 4373 sayılı Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karsı Korunma

4 .Tutkun, M. Kemal, Sivil Savunma Hizmetlerinin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE, Yüksek Lisans Tezi, 1986.

Kanunu'dur. Bu yasa Cumhuriyet Döneminde doğal afet zararlarının azaltılmasına yönelik ilk yasadır.[5]

Niksar-Erbaa, Adapazarı-Hendek, Tosya-Ladik, Bolu-Gerede Depremlerinin çok büyük can kayıplarına yol açması üzerine, 22 Temmuz 1944 tarihinde "4623 sayılı Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.[6]

1928 yılında Genelkurmay Başkanlığı'nca çıkarılan "Cephe Gerisinin Havaya Karşı Müdafaa ve Muhafazası Talimnamesi" yurdun savaş döneminde savunulması amacına yönelik sivil savunma anlayışının başlangıcıdır. 1931 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla "Milli Seferberlik Talimnamesi" çıkarılmıştır.[7]

1931 yılında Genelkurmay başkanlığınca "Halk İçin Havaya Karşı Korunma Talimatı" yayınlanmış, ayni talimat 1935 yılında İçişleri Bakanlığınca bütün illere dağıtılmıştır. 1933 yılında yayınlanan "Cankurtaran ve Gaz Temizleyen Takımların Teşkilat, Talim ve Terbiyesi Hakkında Talimat" bütün illere dağıtılmıştır. [8]

1938 yılında "Hava Taarruzlarına Karşı Koruma Kanunu" yürürlüğe girmiştir. 1943 yılında "Tahliye Tahrip Nizamnamesi" yayınlanmıştır. 1944 yılında "Şehir Ve Kasabaların Lüzumunda Tahliye ve Seyrekleştirilmesi Hakkında Kanun" yayınlanmıştır. 1952 yılında Türkiye'nin NATO'ya üye olmasıyla sivil savunma

---

5.Tutkun, M. Kemal a.g.e.s.23.

6 .T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma ile İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler: 1. ve 2. Kitap, Ankara, 1994.

7. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a.g.e. s.28.

8. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a .g. e. s.42.

örgütlenmesinin askeri yapılardan alınarak sivil kesime aktarılması gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır.[9]

5399 sayılı Kanunla Milli Savunma Yüksek Kurulu ve 1928 tarih 1211 sayılı Seferberlik Kanununa uygun olarak topyekûn milli savunma ve milli seferberlik hazırlık ve faaliyetlerinin tespit, planlama ve koordinasyonu ile görevli olarak Başvekilin başkanlığında bir Milli Savunma Yüksek Kurulu teşkil olunmuştur. [10]

1950 yılında çıkarılan 5593 sayılı Hava Taarruzlarına Karşı Korunma Kanununa Ek Kanun'la Milli Müdafaa Vekaletince Hava Müdafaa Genel Komutanlığının lağvı ve bu makamın aktif vazifelerinin hava haber verme hizmeti ile birlikte Hava Kuvvetlerine, pasif korunma görevinin de sivil makama devredilene kadar Kara Kuvvetleri Kumandanlığına devrine karar verilmiştir.[11]

23.05.1938 tarihinde **Başvekil Celal Bayar** tarafından Büyük Millet Meclisi Yüksek Reisliğine arz edilen Dahiliye Vekilliğince hazırlanan Hava saldırılarına karşı Pasif Korunma Kanun layihasında Kanunun mucip sebepleri şöyle sıralanmaktadır: [12]

> "…***milletin, maddi ve manevi bütün kudret ve kuvvetinin korunmasını*** *ve memleketin müdafaası ve zaferin istihsali vazifesini taşıyan ordunun dayandığı kaynakların muhafazasını istilzam eder. Aktif korunma ile beraber, halk için, sakınma ve kaçınma suretinde pasif korunma vasıta ve usullerine ve bu vasıta ve usullerden sükun ve intizamla istifade için icap eden bilgi ve teşkilata lüzum ve zaruret olduğu izahtan müstağnidir.*"

9. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a .g. e.s.48.

10. Tutkun, M. Kemal, a.g.e.s.34.

11. Tutkun, M. Kemal, a. g .e. 57.

12. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 335.

demiştir.

> "*...hücumlara karşı sivil müdafaa tedbirleri almak ve bu tedbirleri harp zamanında kolaylıkla tatbik etmek için hazar zamanından itibaren vazifedarların seçilmesi ve bunlara yapacakları işin öğretilmesi ve halkın bu yönden talim ve terbiyesi mühim ve milli bir mevzu olmakla…*"[13]

şeklinde açıklanmıştır.

1931 yılında "Milli Seferberlik Talimnamesi" ile havaya karşı koruma tedbirlerinin gerçekleştirilmesinden **mülki idare amirleri** sorumlu tutulmuş, 1937 yılında çıkarılan 3231 sayılı Kanunla, "Hava Müdafaa Genel Komutanlığı" kurulmuştur.[14]

1950 yılında çıkarılan 5593 sayılı Kanunla "Hava Müdafaa Genel Komutanlığı" kaldırılmış, görevleri Kara Kuvvetleri Komutanlığına aktarılmıştır. Bu komutanlık bünyesinde **ilk defa sivil savunma şubesi** kurulmuştur.[15]

Sivil Müdafaa Kanunu 28 Şubat 1959'da 7126 sayılı Kanun olarak yürürlüğe girmiştir. 1960 yılında 85, 107, 139 ve 219 sayılı kanunlarla ve 1999 yılında da 586 ve 596 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle bazı ek ve değişiklikler yapılmıştır.[16]

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'la sivil savunma hizmetlerinin teşkilatlandırılması, yönetimi, eğitimi, denetimi, koordinasyonu, görev ve sorumluluğu **İçişleri Bakanlığına** verilmiş ve bu hizmetlerin yürütülebilmesi için bakanlığa bağlı **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü** kurulmuştur.

---

13. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 352.
14. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 61.
15. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 73.
16. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 128.

27 Aralık 1999 tarihinde yürürlüğe konulan 586 sayılı KHK ile 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nda yapılan değişiklikle, **11 ilimizde Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri,** 70 il merkezinde ise Sivil Savunma İl Müdürlükleri bünyesinde Arama ve Kurtarma Ekipleri kurularak, sivil savunmanın teşkilat yapısı daha da güçlendirilmiştir.[17]

İçişleri Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden biri olan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü; 1959 yılında yürürlüğe konulan "Sivil Savunma Kanunu" ile "Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı" adıyla kurulmuş ve teşkilatlanmıştır. 1985 yılında çıkarılan "İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü" adını almıştır.[18]

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu, sivil savunma teşkilatı, tüm plan ve programlarını savaş faraziyesi üzerine yapmış ve buna göre organize olmuştur. 1960 yılında 85 sayılı Yasa ile 21 maddesi üzerinde köklü değişikliğe uğrayan 7126 sayılı Yasa, ayrıca 107, 139, 219 ve 655 sayılı yasalarla da bazı eklenti, değişiklik ve yürürlük hükümlerine ilişkin işlem görmüştür.[19]

b. Kuruluş Belgeleri: Tutanaklar

7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile ilgili olarak belge niteliğinde TBMM Zabıt Cerideleri mevcuttur. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün ve sivil savunma hizmetlerinin ilk belgeleri olarak değerlendirildiklerinden önemli belgelerdir. Bunlar:

---

17. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 231.
18. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 72.
19. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. s. 76.

TBMM Zabıt Ceridesi, 76. İnikat, 04.V1.1958, Devre X1, Cilt 4, İçtima 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 75. İnikat, 02.V1.1958, Devre X1, Cilt 4, İçtima 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 77. İnikat, 06.V1.1958, Devre X1, Cilt 4, İçtima 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 81. İnikat, 27.V1.1938, Devre X1, Cilt 4, İçtima 1

SSGM'nin kuruluş Kanunu 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunudur. Bu Kanunla sivil savunmanın tarifi, hassas bölgeler, tabii afetlere ve yangınlara sivil savunmanın müdahalesinde, kamu-özel sektör dayanışmasının temininde, sivil savunma hizmetlerinin planlanmasında ve yardım cemiyetlerinin sivil savunma hizmetlerine katılmasında **mülki idare amirlerinin** görev sorumlulukları açıklanmaktadır.

Ayrıca, vatandaşlar ve yabancılar için sivil savunmanın mecburi oluşu, 15-65 yaş arasındaki yurttaşların sivil savunma hizmetlerinde mükellef oluşları ve eğitim ve tatbikatlara katılma zorunluluğu, şehir planlarında sığınak yerlerinin gösterilme zorunluluğu, belediyelerin bu konudaki yükümlülükleri, İçişleri Bakanlığı ve valiliklerin tahliye ve seyrekleştirme planları yapma zorunluluğu, sivil savunma planlarının hazırlanmasında mülki amirlerin görevleri, İçişleri Bakanlığının sivil savunma eğitimlerindeki mecburiyetleri, haber alma, yayma ikaz ve alarm hizmetleri anlatılmaktadır. Sivil savunma teşkilatının kuruluşu: Genel Müdürlük, İl müdürlükleri, ilçe müdürlükleri, mahalle birliklerinin görev ve sorumlulukları açıklanmaktadır. Mali ve cezai hükümler kanunun son bölümlerini oluşturmaktadır.

c. Kuruluş Tartışmaları

Sivil savunma hizmetinin hayati önemi, sivil savunma hizmeti örgütlenmesinin o günkü durumu ve ülke çapında güçlü bir örgütlenmeye duyulan acil ihtiyaç **Başvekil Adnan Menderes** imzasıyla 23.08.1956 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Yüksek Reisliğine sunulan Sivil Savunma Kanunu Layihası ve Muvakkat Encümen Mazbatasında[20] Kanun'un gerekçesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

> "*…Hükümeti ve halkı bir taarruza karşı tedbirsiz, çaresiz ve müdafaasız bırakmak düşünülemeyeceği gibi bütün bir memleket sathını silahlı bir müdafaa ile gayri kabil-i tecavüz kılmak da imkânsızdır.*
>
> *Total bir tecavüze karşı, total bir müdafaa anlayışı içinde sivil halkın can ve malının korunması teşkilatı yani* ***Sivil Savunma****, silahlı müdafaa kadar mühim ve onun ayrılmaz bir mütemmimi olmak vasfını kazanmıştır. Sivil halka karşı tevcih edilecek düşman taarruzları ne kadar şiddetli silah ve vasıtalar ne kadar tahripkâr olursa olsun, müessir korunma tedbirleri alınmak suretiyle zayiatı azaltmak felaketzedelere derhal yardımlarda bulunmak imkânı sağlanmış olur ki, bu kadarı dahi iç cephe lehine kaydedilecek büyük bir kazançtır. Bu anlayışladır ki,* ***sivil halkın can ve malının korunması*** *ve zayiatın asgariye indirilmesi bahsinde İkinci Dünya Harbinde kazanılan tecrübelerden de istifade edilerek bugün medeni her memlekette daha mütekâmil bir zamanın ihtiyaç ve zaruretlerine uygun olmak üzere (Sivil Savunma) ismi altında bir korunma teşkilatı senelerden beri işler halde kurulmuş bulunmaktadır. ...****Milli faaliyetlerle yurdun bütün sathına şamil*** *hizmet ve faaliyetlerini, Sivil Savunmanın* ***milli ve hayati kıymeti*** *ve milletlerarası önemi bakımından, memleketimizde yeni anlayışlara, günün ihtiyaç ve zaruretlerine uygun bir Sivil Savunma teşkilatının kurulması acil bir ihtiyaç halini almıştır. Sivil Savunma Ana Görev Teşkilat Kanunu tasarısının hazırlanmasını karar altına almıştır…"*

20. TBMM Zabıt Ceridesi, Devre X1, İçtima 1, sayı: 103.

Görüldüğü gibi başvekilin layihasında sivil savunma hizmetinin hayati önemi, sivil savunma hizmeti örgütlenmesinin o günkü durumu ve ülke çapında güçlü bir örgütlenmeye duyulan acil ihtiyaç vurgulanmaktadır.

1956 yılında TBMM'ye gönderilmiş ve Sivil Müdafaa Kanunu 610 azadan 325 vekilin katılımı, 1 ret 1 çekimser oya karşılık 323 vekilin kabul oyu ile 28.02.1959 tarihinde kabul edilmiştir.[21]

Sivil Savunma Kanunu'nun meclisteki tartışmalarında Kanun'un hangi ihtiyacı karşılayacağı, ülkemizdeki hangi boşluğu dolduracağı, sivil savunma hizmetinin nitelikleri, görevin İçişleri Bakanlığına verilişinin gerekçesi gibi konular üzerinde durulmuştur.

Muvakkat Encümen Reisi Nazmi Ataç tasarıyla ilgili olarak;

> "*…NATO esaslarına ve tatbikatına uyarak tabii afetlerle mücadeleyi de sivil müdafaanın içine dercettik. **Mülki İdare Amirlerinin** mesuliyetleri ve salahiyetleri genişletilmiş ve kuvvetli müeyyidelere bağlanmıştır... Sivil Müdafaanın **koruyucu, kurtarıcı ve yardımcı** mahiyette olduğu düşünülmüştür.... İşte Sivil Savunma Kanunu, hem **topyekûn müdafaamızın** ayrılmaz bir parçası, hem de yaşama irademizin ve vatandaşlarımızı tehlikelerden mümkün olduğu kadar koruma anlayışının bir ifadesi olarak huzurunuza getirilmiş bulunuyor…*"[22]

demiştir. Sivil savunma hizmetinin koruyucu, kurtarıcı ve yardımcı özelliğine, Mülki Amirlerin yetkilerine, dikkat çekmiştir.

Muvakkat Encümen Üyesi M. M. Ekrem Anıt:

---

21. T.B.M.M Zabıt Ceridesi, Devre X1, Cilt 4, İçtima 1, İnikat: 78 .

22. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 317.

> "*…Halihazır noksanımız diğer devletlerde olduğu gibi bizde de* ***topyekûn müdafaa*** *zihniyetine uygun olarak teşkilatı genişletme, sivil müdafaa idaresinin sivil makama devri ve mevcut mevzuatı yenilememiş olmaktan ibarettir....Sivil Müdafaa ayni zamanda* ***milli*** *mevcudiyetin teminatıdır. Milli ve vatani bir borçtur. Sivil Müdafaa Kanunu tamamen* ***sosyal*** *bir karakter taşımaktadır. …*"[23]

demiştir. Sivil savunmanın ulusal ve ulusal özelliğine dikkat çekmiştir.

Asım Eren; "*...Kadınlar da dahil olmak üzere bilabedel* ***vatan hizmetlerinde****, , olağanüstü durumlarda da hizmet teklifini amirdir...*"[24] demektedir. Sivil savunmada gönüllülük ve mükellefiyete dikkat çekmiştir.

Dursun Akçaoğlu: " … *Milli varlığın korunması ve idamesi,* ***yurt potansiyelinin topyekûn*** *manada* ***müdafaası*** *söz konusudur....*"[25] şeklinde konuşarak sivil savunmanın ulusal ve genel oluşuna dikkat çekmiştir.

Dahiliye Vekili Namık Gedik: "*…Bu kanun* ***harp gerisi*** *milletleri korumaya matuf tedbirler hükümler ihtiva eden bir kanundur.*"[26] demek suretiyle sivil savunmanın savaş gerisi savunma özelliğine dikkat çekmiştir.

Asım Eren (Niğde): "***Topyekûn müdafaa*** *hazırlıklarının askeri makamda aktifi, Dahiliye Vekaletinde pasifi bulunmaktadır...* "[27] demektedir.

---

23. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 3 19.

24. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 323.

25. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 324.

26. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 326.

27. Zabıt Ceridesi, a. g. k, s. 323.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün Kuruluş Kanunu ile sivil savunma ve seferberlik hizmetinin derli toplu temel mevzuatı sayılan 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'nun Meclis'teki görüşmelerinden sivil savunma hizmetinin şu özelliklerinin vurgulandığı gözlemlenmektedir.

- Sivil savunma, **milli varlığın** korunması ve idamesi, yurt potansiyelinin topyekûn savunması demektir.
- Sivil savunmanın koruyucu, kurtarıcı ve yardımcı özelliği söz konusudur.
- Sivil savunma **milli** ve hayati kıymeti haizdir.
- Sivil savunma ve seferberlik hizmetlerinde mükellefiyetin önemi ve personelin sorumluluğu vurgulanmıştır.
- Aktif savunma askeriyeye, sivil savunma Dahiliye Vekaletine verilmiştir.
- Sivil Müdafaa Teşkilatı, bütün memleket sathının müdafaası anlayışı içinde sivil halkın can ve malının korunmasıyla görevlidir.

Bu günkü dille ifade edersek, sivil savunma; **genel, kritik, ulusaldır**.

C. SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN İNCELENMESİ

Bu başlık altında SSGM'yi tam anlamıyla tanıyabilmek için önce kuruluşundan kapanmasına kadar geçen sürede çıkarılan tüm **mevzuatı**, araç-gereç, personel ve hizmet binalarını, deprem, çığ, suda boğulma, toprak kayması gibi her türlü afete acil müdahale edebilen sivil savunma **arama-kurtarma birlikleri**, sığınak, tahliye-seyrekleştirme ve ikaz-alarm hizmetlerinin nasıl yürütüldüğünü, eğitim faaliyetlerini ve son olarak merkez ve taşra teşkilatındaki tüm bilgilerin olası

savaş ve afetlere göre senaryo üzerinden denenip sınandığı seferberlik **planlarını** ve **tatbikatları** incelenmektedir.

Sivil savunmayı yaptığı faaliyetler üzerinden tanırken hizmetleri **afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası** yapılması gerekenler olarak tasnif edersek; plan ve tatbikatlar, yükümlü ve gönüllüler, eğitim (kolej) ikaz-alarm ve sığınak hizmetlerini afet öncesi olarak; arama-kurtarma hizmetini afet sırası ve tahliye-seyrekleştirme hizmetlerini de afet sonrası yapılan hizmetler olarak sınıflandırılabilir.

Hizmetleri **'Hazırlıklı Olma, Acil Müdahale, İyileştirme, Zarar Azaltma'** döngüsü açısından değerlendirdiğimizde plan ve tatbikatlar, yükümlü ve gönüllüler, eğitim (kolej) ikaz-alarm ve sığınak hizmetlerini; Hazırlıklı Olma başlığı altında, arama-kurtarma hizmetini Acil Müdahale başlığı altında, tahliye seyrekleştirme hizmetini de İyileştirme ve zarar azaltma başlığı altında irdelenebilir.

Elli yıllık birikime sahip SSGM'nin kapatılarak AFAD'ta bir daire başkanlığına dönüştürülme sürecini iyi kavrayabilmek için Genel Müdürlüğü daha yakından, somut çalışma ve faaliyetlerinden örneklerle tanınması faydalı olacaktır. Bu bölümde SSGM'nin barışta, seferberlikte ve savaştaki görevlerini, organizasyon yapısını daire başkanlığı, şube müdürlükleri ve il müdürlükleri ve 99 depreminden sonra 11 büyük ilde bölge esasına göre kurulan ve her türlü afete acil müdahale edebilen sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri üzerinden, kurumsal faaliyetleri, mevzuat çalışmalarını, NATO, BM, AB ve ikili ve bölgesel iş birliği üzerinden uluslararası ilişkilerde gelinen noktayı ve Genel Müdürlüğün mali durumu incelenecektir.

İleriki bölümde ayni detaylı çalışmayı TAY için de yapılacaktır. Amacım SSGM mevcutken TAY'ın kurulmasına gerçekten ihtiyaç olup olmadığını, örgüt yapıları ve faaliyetleri karşılaştırılarak, anlamaya çalışmaktır.

a. Hukuki Yapı

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün hizmet verdiği elli yıllık zaman diliminde çıkarılan mevzuat liste halinde verilmiştir. (Ek:12) Bunlardan bir kısmı temel kanun niteliğinde, diğer mevzuatın atıfta bulunduğu, sivil savunma hizmetinin yürütülmesinde en çok başvurulan düzenlemelerdir.

Bunlar; Sivil Savunma Kanunu, Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu, Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü, Tahliye ve Seyrekleştirme Planları Tüzüğü, Sivil Savunma İle İlgili Teşkiller Tüzüğü, Sivil Savunma Hizmetlerinde Askeri İş birliği Yönetmeliği, Sivil Müdafaa Vekaletler Arası İş birliği ve Karşılıklı Yardım Nizamnamesi, Gönüllülerin Sivil Savunma Hizmetlerine Katılım Yönergesi, İl-İlçe Kaynak Sayım Yönergesi, Sivil Savunma Arama-Kurtarma Birlikleri Yönetmeliği, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı, Başbakanlık Milli Alarm Sistemi Genelgesi, İçişleri Bakanlığı Milli Alarm Sistemleri Genelgesi.[28]

Savaş, seferberlik ve genel afet durumunda alınacak tedbirler, SSGM'nin teşkilat ve görevleri ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi, iş birliği ve koordinasyon, mükellefiyet, bakanlıklarda ve kamu kurumlarında nöbetçi memurluğu ve savunma sekreterliklerinin kurulması konularında çıkarılmış on iki adet kanun vardır.

---

28. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e .değerlendirme.

Nizamname ve yönerge pek kullanılmamıştır. Nitekim iki adet yönerge iki adet nizamname çıkarılmıştır. Tüzükler ise daha çok ilk yıllarda çıkarıldığından sivil savunma, seferberlik, milli müdafaa mükellefiyet, planlar, tahliye ve seyrekleştirme hizmeti konularında çıkarılmışlardır. Birisi personelle ilgili olmak üzere toplam altı adet tüzük çıkarılmıştır.[29]

Sivil Savunma alanında mevzuat olarak belki de en çok kullanılan, yönetmeliklerdir. Bunlar elli yıllık bir sürede hem kanunların uygulanmasını göstermek için uygulamada karşılaşılan sorunlar tespit edilerek çıkarılmıştır. İlk yıllarda tamamen sivil savunma, seferberlik, sığınaklar gibi savaş konseptine uygun çıkarılmış daha sonra Dünya ve Türkiye'deki gelişmeler doğrultusunda afet ve acil durum alanlarında yönetmelikler çıkarılmaya başlanmıştır.

On iki adet kanun, altı adet tüzük, iki adet nizamname, yirmi dokuz adet yönetmelik, on yedi adet yönerge, bir adet genelge, iki adet direktif, altı adet plan, iki adet talimat, dokuz adet NATO Mevzuatı, sekiz adet tutanak, iki adet AB Konsey Kararı, beş adet BM Mevzuatı, on iki adet protokol [30] bulunmaktadır.

Savunma ve Seferberlik alanında, başta SSGM Teşkilat Yasası olmak üzere; savaş, seferberlik ve genel afet öncesi, sırası ve sonrasında alınacak tedbirler, hazırlıklar, planlar, tatbikatlar, iş birliği ve koordinasyon, sivil savunma ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi, mükellefiyet, Bakanlıklarda ve Kamu kurumlarında nöbetçi memurluğu ve savunma sekreterliklerinin kurulması konularında çıkarılmış on iki adet kanun vardır.

---

29. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g .e. değerlendirme.

30. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, a. g. e. değerlendirme.

Tüzükler daha çok ilk yıllarda çıkarıldığından sivil savunma, seferberlik, milli müdafaa mükellefiyet, planlar, tahliye ve seyrekleştirme hizmeti konularında çıkarılmışlardır. Birisi personelle ilgili olmak üzere toplam altı adet Tüzük çıkarılmıştır.

Savaş durumunda ülkenin insan ve mali kaynaklarını barış zamanında iken hazır etmesi ve bu bilgileri hazır tutmak anlamında seferberlik hizmetleri ile ilgili mevzuatı bu başlık altında topladık. Bunlar ülkede seferberlik ilanı durumunda ülke kaynaklarının nasıl seferber edileceği, kamu hizmetlerinin nasıl yürütüleceğini açıklayan çeşitli planlar, bakanlıkların alarm ve tatbikat yönergeleri ve TSK tatbikat yönergelerinden oluşmaktadır.

Sivil savunmayla ilgili uluslararası dokümanlar öncelikle NATO belgeleri, AB Konsey Kararları, BM Sözleşmeleri, KEİ Anlaşmaları ve Güneydoğu Avrupa Acil Haller Konseyi Kararları söz konusudur. Bunlardan NATO Belgeleri tamamen savaş konseptine uygun hazırlıkları ve NATO üyeleri arasındaki yardımlaşmayı ve iş birliğini artırıcı belgeler ve planları, AB, BM, KEİ ve Güneydoğu Avrupa Acil Haller Konseyi kararları, anlaşma ve sözleşmeleri ise tamamen olası doğal ve teknolojik afetlerin zararlarını en aza indirmek için üye ülkelerin hazırlıkları ve yardımlaşma planlarından oluşmaktadır.

b. Örgüt ve Personel

SSGM'nin araç-gereç, personel, hizmet binaları, merkez teşkilatı, il müdürlükleri, arama-kurtarma birlikleri, kurumsal faaliyetler ve dış ilişkiler incelenecektir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, merkez teşkilatının yanında taşrada; 81 il müdürlüğü, 70 il arama ve kurtarma ekibi, 11 arama ve kurtarma birliği, 304 ilçe müdürlüğü, 159 ilçe sivil savunma memurluğu ve kurum ve kuruluşlarda görevli sivil savunma uzmanları olmak üzere toplam 3285 personel ile hizmetlerini yerine getirmekteydi.

Arama ve kurtarma birlik müdürlükleri kendi hizmet binalarında hizmet vermekteydi. il ve ilçe sivil savunma müdürlüğü hükümet konaklarında hizmet vermekteydi. deprem simülasyon binası, yangın kulesi ve bina simülasyonu ve Milli Kontrol Merkezi binası mevcuttu.

Bugüne kadar çeşitli özelliklerde toplam 736 adet siren il ve ilçelerimizde hizmete verilmiştir. Kriz ve afetlerde normal haberleşmenin kesintiye uğradığı durumlarda kesintisiz haberleşme kullanılmak üzere; uydu telefonu, telsiz ve diğer donanımı kapsayan acil haberleşme sistemi kurulmuştur.

Arama ve Kurtarma Birlik ve ekiplerinde 1347 personel görev yapmaktaydı. 174 adedi kurtarma aracı, 12 adedi ambulans, 32 adedi sertifikalı arama köpeği için 10 adedi köpek nakil aracı, 2 adedi arındırma aracı olmak üzere toplam; 455 adet araç bulunmaktaydı.[31]

Sivil Savunma hizmeti genel, ulusal ve kritik olduğu için Merkezde Genel Müdürlük, İllerde il müdürlükleri ve ilçelerde ilçe müdürlükleri olarak merkezi ve dikey (hiyerarşik) yapılanma söz konusudur.

---

31. İbrahim Şitoğlu, "Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlüklerinin Tarihsel Gelişimi", İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Nisan Mayıs Haziran 2009), s. 47.

Hizmet standartlarının belirlenmesi, mevzuatın hazırlanması, eğitimlerin yapılması, bütçenin hazırlanması ve onaylanması, personel alımı ve atanması merkezden yapılır. Dolayısıyla merkezi yapı söz konusudur. İl ve ilçelerde yapılan planlar veya bölgesel yapılacak olan senaryo ve tatbikatlar da merkezde hazırlanıp yerinde tatbik edilmekte ve merkez elemanlarınca denetlenmektedir.

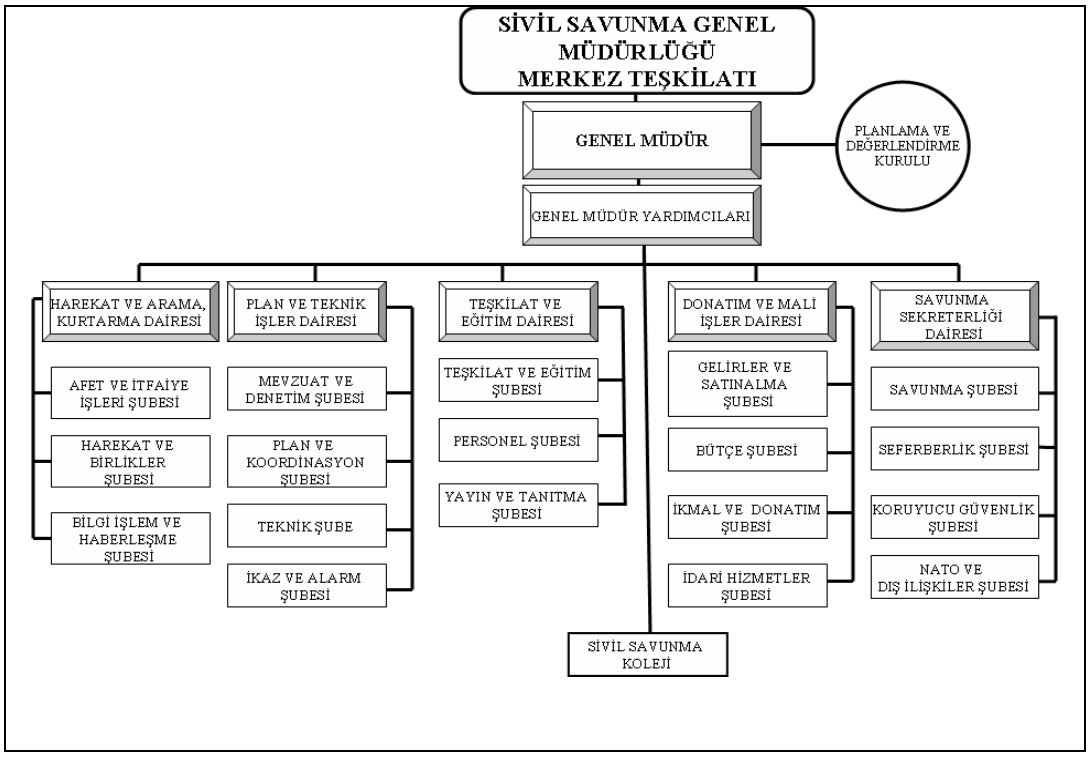
Hiyerarşik yapının biraz dışına çıkmış gibi görünen sadece 11 büyük ilde kurulmuş olan arama-kurtarma birlik müdürlükleri söz konusudur. Ancak birlikler de doğrudan merkeze bağlı oldukları için ve il ve ilçe müdürlükleri için geçerli olan personel alım ve atama, eğitim, bütçe hazırlama ve onayı merkezden yapıldığı için merkezi yapıdan sapma söz konusu değildir.

Özetle, SSGM'nin teşkilat yapısı Türk İdare Sistemine uygun merkez ve taşra teşkilatından oluşan dikey yapılanma diyeceğimiz organizasyona sahiptir. Merkezde genel müdür, genel müdür yardımcıları, daire başkanları ve şube müdürleri vardır. Görevler tanımlanmıştır. Herkesin yapacağı görev bellidir. Esneklik ve belirsizlik söz konusu değildir.

Sorumluluk ve görev dengesi kurulmuştur. Hiyerarşik yapılanma sağlam olduğu için görev ve sorumluluk dengesinde aksama olmaz. Problem çıktığı takdirde nasıl müdahale edileceği hiyerarşik yapılanma dolayısıyla önceden belirlenmiştir. Amir ve memur her seviyede görev tanımı belli olduğu için Devlet Aygıtı sorunsuz çalışmaktadır.

SSGM, bir Genel Müdür, iki Genel Müdür Yardımcısı, beş Daire Başkanı, Daire Başkanlıklarına bağlı 18 Şube Müdürlüğü ve Sivil Savunma Koleji Müdürlüğünden oluşmaktadır. Genel Müdürlüğün taşra teşkilatında 81 il sivil

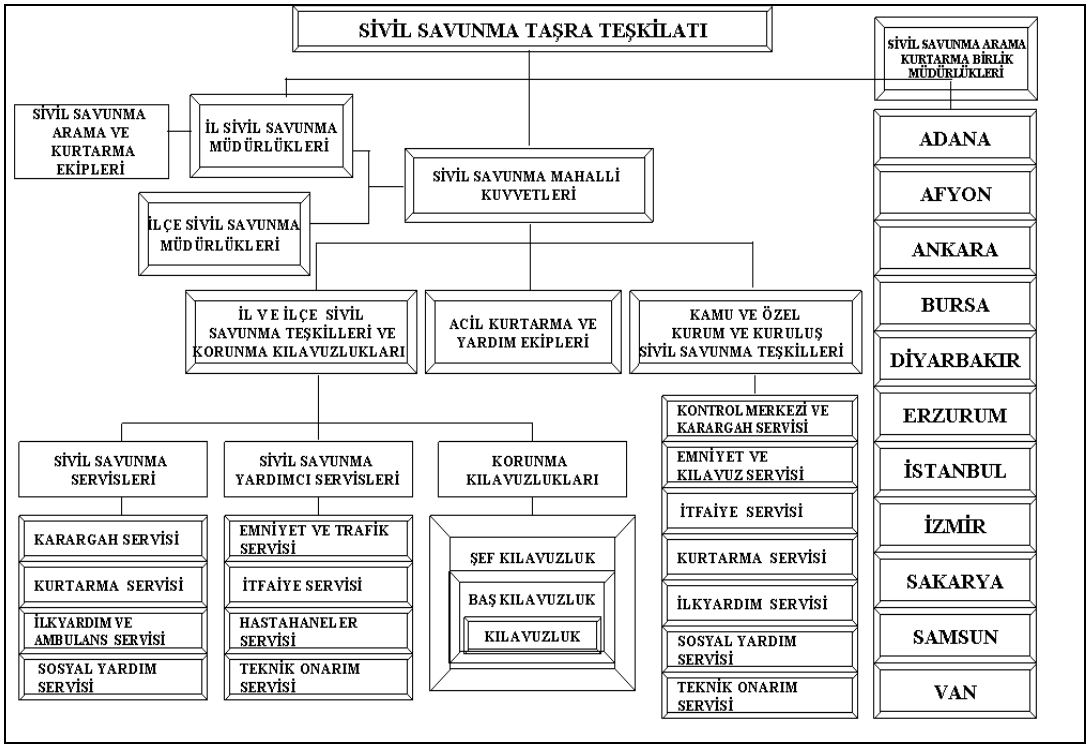
savunma müdürü ve bölge esasına göre kurulmuş 11 sivil savunma arama ve kurtarma birliği görev yapmaktadır. Arama ve kurtarma birliği bulunmayan 70 ilde ise nüfusun yoğunluğuna göre, 10, 20, 30'ar kişiden oluşan Arama ve Kurtarma ekipleri yer almaktadır. Merkez ve taşra teşkilatında 3427 personel çalışmakta idi. Organizasyon yapısı aşağıdaki şekilde görülebilir.



Ek:1. SSGM'nin Merkez Teşkilatı, kurum için hazırlanan 28.05.2009 tarih ve "SSGM" adlı sunumdan alınmıştır.s.12.

Harekat ve Arama Kurtarma, Plan ve Teknik İşler ve Savunma Sekreterliği Daire Başkanlıkları SSGM'nin sivil savunma, seferberlik, afet, itfaiye, koruyucu güvenlik, ikaz-alarm, arama-kurtarma, mevzuat ve planlar gibi görevlerini yapan şube müdürlüklerinden oluşmakta, Teşkilat ve Eğitim Dairesi ile Donatım ve Mali İşler Daireleri ise personel, bütçe, idari hizmetler, ikmal ve donatım hizmetleri gibi destek hizmetlerini yürütmektedirler.

Sivil Savunma Koleji, afet yönetimi ile ilgili, görevlilere, gönüllülere, belediye personeline ve yurt dışından gelenlere eğitim vermiştir.



Ek: 2. SSGM'nin Taşra Teşkilatı, kurum için hazırlanan 28.05.2009 tarih ve "SSGM" adlı sunumdan alınmıştır.s.13.

İl Müdürlükleri, **planların**[32] hazırlanması, ikaz-alarm sisteminin işler halde bulundurulması; **tatbikatlarının** yaptırılması, servislerinin kurulması, **mükelleflerin** seçilmesi ve yoklamalarının yaptırılması; yangın istatistiklerinin tutulması, kamu ve özel kurum/ kuruluşlar arasında sivil savunma açısından karşılıklı iş birliği ve yardımlaşmanın sağlanması ile görevlidir.

32. Planlar:il seferberlik ve savaş hali detay planı, milli alarm planlaması, 24 saat süreli çalışma düzeni planlaması, savaş hasarı onarım planları, savaş görev planları, ekonomik/stratejik tahrip/koruma hedefleri planlaması, araç seferberliği ve ertelemesi planlaması, milli müdafaa mükellefiyeti ile ilgili planlama, tahliye planlaması; koruyucu güvenlik planlaması, afetlerde sivil savunma icra planı.

Ayrıca, il **seferberlik ve savaş hazırlıkları** planlama koordinasyon kurulunun ve İl-ilçe milli müdafaa mükellefiyeti komisyonlarının sekretarya hizmetleri ile silahlı kuvvetlerin sivil kesim ile ilgili seferberlik ve savaş hali planlamasının koordinasyonunu sağlamaktadır. İl / ilçe kriz merkezlerinin kurulması ile göreve her an hazır olacak şekilde bulundurulması da il / ilçe sivil savunma teşkilatınca yürütülmektedir.

Marmara ve Bolu - Düzce depremlerinden sonra, Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van illerinde kurulan arama ve kurtarma birlikleri birçok olaya müdahale etmiştir.[33]

Teşkilat yapısında sonuç olarak; SSGM'nin teşkilat yapısı Türk İdare Sistemine uygun merkez ve taşra teşkilatından oluşan dikey yapılanma diyeceğimiz organizasyona sahiptir. Merkezde Genel müdür, genel müdür yardımcıları, daire başkanları ve şube müdürleri vardır. Görevler tanımlanmıştır. Herkesin yapacağı görev bellidir. Esneklik ve geçişkenlik söz konusu değildir.

Sorumluluk ve görev dengesi kurulmuştur. Hiyerarşik yapılanma sağlam olduğu için görev ve sorumluluk dengesinde aksama olmaz. Problem çıktığı takdirde nasıl müdahale edileceği hiyerarşik yapılanma dolayısıyla önceden belirlenmiştir. Amir ve memur her seviyede görev tanımı belli olduğu için Devlet Aygıtı sorunsuz çalışmaktadır.

33. İbrahim Şitoğlu, a. g. k, s. 47.

TAY'la başlayıp AFAD'la devam eden yatay yapılanma ve yerelleşmede görülecek olan, arama-kurtarma birlikleri, il müdürlükleri ve ilçe müdürlüklerinden vazgeçilmesinin hiçbir rasyonalitesinin olmadığı ortadadır.

Çünkü sivil savunma yönetiminin en önemli araçlarından olan **plan** ve **tatbikatların** taşradaki sorumlularını gözardı etmek, savaş, seferberlik ve kriz durumlarında Vali başkanlığında toplanan il seferberlik ve savaş hazırlıkları planlama koordinasyon kurulunun ve İl-ilçe milli müdafaa mükellefiyeti komisyonlarının sekretarya hizmetlerinin sekteye uğraması anlamına gelmektedir.

Dış ilişkileri Kurumsal Faaliyetler[34], Uluslararası İş Birliği[35], NATO, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği ile İlişkiler bağlamında değerlendirecek olursak Genel Müdürlüğün kuruluşundan kapanmasına kadar geçen sürede yaptığı faaliyetleri, günlük cerideler, haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporları incelenerek hazırlanmıştır. Amaç, SSGM ve AFAD faaliyetleri arasındaki karşılaştırmayı daha sağlıklı yapabilmektir.

Arama ve kurtarma çalışmalarında Sağlık Bakanlığı Ulusal Medikal Kurtarma Ekipleri (UMKE) ve 112 Hızır Acil Hizmetleri, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) ile iş birliği yapılmaktadır. AFET-2001, AFET-2003 ve 21-23 AFET-2005, Milli Kriz Yönetimi Tatbikatı yapılmıştır. Haber alma ve yayma sistemi kurulmuştur. Şehirlerde elektromekanik siren sistemleri kurulmuştur.

---

34. SSGM kurum kütüphanesinde bulunup sonradan AFAD kütüphanesine taşınan günlük cerideler, aylık ve yıllık faaliyet raporları taranarak çıkarılmıştır.

35. SSGM kurum kütüphanesinde bulunup sonradan AFAD kütüphanesine taşınan günlük cerideler, aylık ve yıllık faaliyet raporları taranarak çıkarılmıştır.

Azerbaycan'da yapılan NATO Sivil Korunma Komitesi toplantısı, Estonya'da yapılan NATO Sivil Korunma Komitesi toplantısına, INSARAG ve İnsani İşler Koordinasyon Bürosu (UN-OCHA) tarafından Cenevre'de yapılan toplantıya, Doğal Afetlerle Mücadele (UNDP) toplantısına, Tunus'ta yapılan INSARAG Afrika/Avrupa Bölge Toplantısına, Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) ile OCHA arasında oluşturulan ve Japonya Uluslararası İş Birliği Ajansı (JICA) toplantısına Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), NATO, Avrupa Akdeniz İş Birliği (EUROMED), Karadeniz Ekonomik İş Birliği (KEİ), Karadeniz İnisiyatifi (Kİ), İNSARAG, UN-OCHA ve JICA gibi küresel ve bölgesel oluşumların düzenlediği faaliyetlere katılmıştır. EUROMED Projesi başlatılmıştır.

c. Afet Yönetim Döngüsü

Hazırlıklı olma, müdahale ve iyileştirme başlığı altında toplanan afet yönetim döngüsünde planları, tatbikatları, yükümlüleri, ikaz-alarmı, sığınak hizmetlerini, barıştaki sivil savunma hizmetlerini ve eğitimleri hazırlıklı olma başlığı altında değerlendirebiliriz. Arama-kurtarmayı ve savaşta yapılan sivil savunma hizmetlerini afet yönetim döngüsünün ikinci basamağı olarak, tahliye ve seyrekleştirmeyi ise döngünün üçüncü adımı olarak değerlendirebiliriz.

Planlar; genel veya bölgesel planlama, hassas bölgelere ait planlama, daire ve müesseselere ait planlama olmak üzere üç çeşittir. SSGM'nin görevi seferberlik ve savaş hazırlıkları hizmetleridir. Özellikle savaş durumunda hayati önemi haiz her türlü resmi ve özel tesis ve kuruluşların korunması ve faaliyetlerinin sürdürülmesi acil tamir ve ıslahı, savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azami surette desteklenmesi, cephe gerisi maneviyatının korunması bu görevlerden bazılarıdır. Bu

görevlere ilişkin planlar barıştan itibaren hazırlanmakta ve güncel, her an uygulamaya hazır halde bulundurulmaktadır.

Sivil savunma planlarının düzenlenmesinden, gerçekleştirilmesinden ve yürütülmesinden merkezde Genel Müdür, İl ve ilçelerde mülki idare amirleri, kasabalarda belediye başkanları, köylerde muhtarlar, daire, müessese ve fabrikalarda bunların amirleri, sahipleri veya yetkili organları görevli sorumludurlar.[36]

Sivil savunma teşkilatıyla diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında koordinasyon ve iş birliğini geliştirmek, aynı zamanda afetlere karşı duyarlı ve bilinçli bir toplum oluşturmak amacıyla 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununa göre Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce belirlenen illerde afet plan **tatbikatları** ve örnek sivil savunma tatbikatları yapılmıştır.

Son beş yılda toplam elli üç ilimizde, bu illerden sorumlu birlikler ve destek il ekiplerinin ve ilin tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, gönüllülerin katılımıyla, kriz merkezleri faaliyete geçirilerek örnek sivil savunma tatbikatları gerçekleştirilmiştir. Ulusal ve **uluslararası tatbikatlara** Türkiye adına diğer kurumlarla beraber SSGM katılmıştır.[37]

Sivil Savunma Kanunu gereğince; vatandaşlar, resmi ve özel kurum ve kuruluşlar, sosyal yardım kuruluşları, yabancılar ve yabancı kuruluşlar kendilerine verilen sivil savunma hizmet ve görevlerini yapmaya ve bu konudaki istekleri yerine getirmeye mecburdurlar. Milli Savunma Bakanlığınca kendisine askerlikle ilgili bir

36.Kurum içi sunumda detaylı bilgiler bulunmaktadır.

37. Engin Sarı, "Tatbikatlara Genel Bakış", İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Nisan Mayıs Haziran 2009), s. 5.

görev verilmeyen 15 yaşını bitirmiş ve 65 yaşını bitirmemiş kadın ve erkek bütün yurttaşlar sivil savunma teşkilatınca kendilerine verilecek görevleri yapmakla **yükümlüdürler.**

Afetlerle mücadelede, sivil toplum örgütleriyle iş birliğine özel önem verilmiştir. **Gönüllülerin** Sivil Savunma Hizmetlerine Katılma Esasları Yönergesi kapsamında ülke genelinde faaliyet gösteren 17, illerde faaliyet gösteren 102 gönüllü kuruluş ile protokol yapılarak; eğitim çalışmalarıyla görev ve tatbikatlarda birlikte hareket edilmiştir.[38]

Düşmanın çeşitli taarruzlarına ve radyoaktif serpinti tehlikelerine karşı alınacak tedbirler için hazırlıklı bulunmak ve zamanında halkı, kamu ve özel kuruluşları ikaz ve alarm ile her türlü sivil savunma tedbirlerini almaya sevk etmek icabında bunları kaldırma amacıyla bir haber alma ve yayma **ikaz ve alarm sistemi** kurulmuştur.

İmar yasasında sivil savunma bakımından çeşitli harp ve silah, vasıtalarının tahriplerine karşı hangi yer, tesis ve binalarda ne tip ve ne nitelikte **sığınak** yapılacağına ilişkin esasları tespit etmek ve bu esasların Belediye imar planlarına konulmasını sağlamak uygulamasını takip etmek görevi İçişleri Bakanlığı SSGM tarafından yürütülmekteydi.

Genel Müdürlükle ayni tarihte Ankara'da kurulan Kolej, personel ve eğitici yetiştirmek, kurslar konferanslar açmak; sivil toplum örgütlerini ve yurt dışından

38. İbrahim Şitoğlu, "Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlüklerinin Tarihsel Gelişimi", İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Nisan Mayıs Haziran 2009), s. 47.

gelenleri eğitime tabi tutmakla görevlidir. Resmi ve özel kuruluşlar, okullar, sivil toplum kuruluşları mükellef ve gönüllülere, uzmanlarca eğitimler verilmiştir. İş birliği talep eden ülkelere aktarılmış Kosova, Moğolistan, Sudan, Suriye ve Afganistan'dan katılan kursiyerlere afetlerde arama ve kurtarma eğitici eğitimleri verilmiştir.[39]

İlgili Bakanlıklarla iş birliği yaparak tahliye işlerinin planlanması ve uygulanması sorumluluğu da İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Tahliyeye tabi kimselerin kabul bölgelerine nakilleri ile yollarda ve yerleşecekleri yerlerde barındırılmaları, yedirilmeleri, sağlık bakım ve kontrolleri yetkili Bakanlıklarca tespit olunarak İçişleri Bakanlığına bildirirler.

Tahliyeye tabi personel ve eşya araç temini ilgili Bakanlıklarca hazırlanan plana göre uygulanır. Tahliye ve seyrekleştirme de olağanüstü hal, seferberlik veya savaş halinde hükümet otoritesinin emin bölgelerde devam ettirilmesi esastır.

Barış zamanında iken muhtemel savaş, olağanüstü hal ve seferberlik veya afet durumlarında ülkenin hangi bölgesinden hangi bölgesine tahliye yapılacağı, konaklama yerleri, barınma, iaşe gibi olasılıklar hesaplanarak planlamalar yapılır.

Barışta yapılan sivil savunma hizmetlerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

İl, ilçe, daire, tahliye, kabul ve savaş hasarı onarım planlarını hazırlatmak ve güncel bulundurulmasını sağlamak,

---

39. Fettah Olcar vd. , "Sivil Savunma Kolej ve Eğitimleri", İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Ocak Şubat Mart 2009), s. 4.

- Savaşta fiilen çalışacak olan sivil savunma servislerini kurmak, yükümlülerini seçmek ve eğitmek,
- Tatbikatlar düzenleyerek hizmette görülen eksiklikleri tespit etmek ve bunları gidermek, sığınakların kontrolünü yapmak, kayıtlarını tutmak ve buralarda gerekli düzenlemeyi yaptırmak,
- Sivil savunma arama ve kurtarma birliklerini göreve hazır halde bulundurmak ve doğal afetlerde kurtarma, ilkyardım, acil iaşe ve geçici barındırma hizmetleri vermek,

Savaşta yapılacak sivil savunma hizmetleri olarak şu şekilde sıralanabilir:

- Sivil savunma idare merkezlerini faaliyete geçirmek, sığınaklarda gerekli önlemleri almak, düşman hava saldırılarını siren sistemi ile halka duyurmak, planları uygulamaya koymak, yükümlüleri göreve sevk etmek,
- Çıkan yangınların söndürülmesine yardımcı olmak; hasar gören elektrik, su, gaz, kanalizasyon ve haberleşme tesislerinin onarımına yardımcı olmak,

d. Mali Durum

Aşağıda yıllar itibarıyla (2003-2005) gelirler ve özel ödenek bütçe rakamları ile satın alma işlem sayısı ve harcama miktarları gösterilmiştir.

Tablodan anlaşılacağı üzere 2003 yılında 23.864.000 TL olan bütçe ödeneği 2007 yılında 77.572.000 TL'ye ulaşmıştır. Yatırım harcamalarının artışı da dikkat

çekmektedir. Bu yıllar arasında 11 büyükşehirde kurulan arama-kurtarma birlikleri, bu rakamın yüksek çıkmasına neden olmuştur.

2003 ve 2004 ödeneklerinin hemen tamamı personel giderlerine gittiğinden yatırım giderleri özel ödenek bütçesinden ayrılmıştır. 2003 özel ödenek bütçesine baktığımızda yatırım giderlerinin (41.110.00) cari giderlerin (26.943.937) hemen hemen iki misli olduğu görülmektedir.

	BÜTÇE ÖDENEĞİ (YTL.)	PERSONEL GİD. ÖD. (YTL.)	CARİ GİD. ÖD. (YTL.)	YATIRIM GİD. ÖDENEĞİ (YTL.)	PER. GİD. AİT HARCAMA (YTL.)	CARİ GİD. AİT HARCAMA (YTL.)	YATIRIM GİD. AİT HARCAMA (YTL.)
2003	23.864.000	23.083.000	781.000	0	22.124.892	453.269	0
2003*	68.053.937	0	26.943.937	41.110.000	0	14.101.138	14.461.330
2004	33.332.282	29.272.692	4.060.290	0	26.540.660	4.037.003	0
2004*	19.580.205	0	9.461.678	10.118.527	0	4.359.413	9.384.587
2005	77.987.000	33.890.000	14.342.000	29.755.000	29.140.989	10.616.252	21.655.713
2006	72.933.136	36.665.000	14.307.585	21.960.551	36.230.402	12.369.306	20.797.071
2007	77.572.547	38.319.000	15.829.500	23.424.047	43.784.757	13.450.719	22.084.437
TOPLAM	373.323.107	161.229.692	85.725.990	126.368.125	157.821.700	59.387.100	88.383.138

Ek:3. SSGM 5 Yıllık ödenek durumu kurum için hazırlanan sunumdan alınmıştır. "2003-2007 Mali Durum" adlı ve 12. 06. 2008 tarihli sunum.s.37.

Ancak 2004 özel ödenek bütçesi(19.580.205) cari (9.461.677) ve yatırım(10.118.927) olarak iki eşit şekilde paylaşılmıştır. Demek ki 2003 yılında önemli bir yatırım yapıldığı anlaşılmaktadır.

* 2003 ve 2004 Yıllarına ait yatırım harcamaları 'Özel Ödenek' bütçesinden yapılmış olup yukarıdaki tabloya dahil edilmiştir. Ayrıca bu yıllara ait Özel Ödenek bütçesinden yapılan cari harcamalar da yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 31 Mart 2003 gün ve 25065 sayılı mükerrer Resmi Gazete; 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 28.12.2003 gün ve 25330 sayılı Resmi Gazete; 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu, 30.12.2004 günlü Resmi Gazete; 2006 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 31.12.2006 gün ve 26040 sayılı Mükerrer Resmi Gazete; 2007 Merkezi Yönetim Bütçesi, 28.12.2006 günlü Mükerrer Resmi Gazete.

2003, 2004,2005, 2006 ve 2007 bütçeleri2003 ve 2004 özel ödenekle birlikte değerlendirdiğimizde yıllık 70-80 milyar TL olarak gerçekleştiği ani artış ve azalışların olmadığı görülmektedir.

Bütçenin merkezdeki binalar, Genel Müdürlük binası, kolej ve il ve ilçe müdürlükleri (hükümet konaklarında) araç-gereçler ve faaliyetlere yettiği ancak bu yıllarda araç-gereç-donanım yönünden istenen seviyede olmadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu açık modern ve çağdaş ileri teknolojik donanıma sahip arama-kurtarma birlikleri ile kapatılmaya çalışılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA DEĞİŞİMİ VE TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Bu bölümde Afet Yönetimindeki dağınık yapı, akademisyenlerin iyi, dinamik ve güçlü Afet Yönetimi talepleri, Dünya Bankası'nın talebi, politika değişimine gidiş ve TAY'ın kuruluşu ve örgüt yapısı dış ilişkileri, mali durumu, politika belgeleri olan İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık Raporları, Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Hükümet Programındaki iyi, dinamik ve güçlü Afet Yönetimi hedefleri anlatılacaktır.

A. MEVCUT DURUM

Son yıllarda afetlerden kaynaklanan ekonomik ve insani kayıplar bütün dünyada dramatik bir artış göstermiş ve acil durum yönetimindeki zafiyetler ve eksiklikler ortaya çıkmıştır. Buna göre daha etkin ve kapsamlı sistem arayışına gidilmiştir. Bu çerçevede afet yönetim anlayışı değişerek emir komuta modellerinden farklı olarak bütün toplumun katılımına dayalı hazırlıklı olma ve önleyici tedbirlerin ağırlıklı olduğu modellere geçiş yapılmaya başlanmıştır.[40]

Büyük oranda doğal afetlere maruz kalan Türkiye'de, doğal afetlere ilişkin sorumluluk kanunen İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na; teknolojik afetler arasında yer alan nükleer kazalar ile ilgili sorumluluk Türkiye Atom Enerjisi Kurumu'na verilmiştir. Orman yangınlarındaki sorumluluk Orman

40. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s.5.

Bakanlığı'na, salgın hastalıklar konusundaki sorumluluk Sağlık Bakanlığı'na verilmiştir.

Öte yandan, volkanik patlamalar, çevre kirlenmesi, kimyasal ve endüstriyel kazalar, uçak, demiryolu, gemi kazaları gibi afetler ülkemizde herhangi bir kuruluşun direk sorumluluğu altına verilmemiş ve herhangi bir mevzuat kapsamında ele alınmamıştır.[41]

Afetlerle ilgili birimlerin arasında koordinasyon sağlanması da en önemli konulardandır. Afet Yönetimi, yalnızca resmi kuruluşlar arasında işbirliği ve standartların sağlanması yanında öz r, sivil toplum kuruluşları ve yerel toplum kuruluşları arasında ortaklıklar kurulması, ortak projeler ve kampanyalar yürütülmesi ve bunlar arasında yeterince güçlü bir arabulucu olması gereklidir. Ayni zamanda birim, çok sayıda kuruluşa yol gösterme, uyarma, bunları bir genel plan ve ortak ilkeler etrafında toplama kapasitesine sahip olmalıdır.

Bu açıdan, söz konusu yönetimin, özellikle **'Hazırlıklı Olma, Acil Müdahale, İyileştirme, Zarar Azaltma'** çalışmalarının eşgüdümünü sağlayacak biçimde yetkili olması gerekmektedir.

Politika değişiminden önce Türkiye'de afet yönetiminde mevcut durum şu şekildedir. Örgütlenme sorumluluğu temel fonksiyonlar ve afet çalışmaları merkezi yönetim tarafından Başbakanlık, Bayındırlık ve İçişleri Bakanlığı eliyle yürütülmektedir. Diğer bazı bakanlık (Ulaştırma, Sağlık, Orman Bakanlıkları gibi) ve kurumlar ise kendi görev alanlarıyla ilgili kısmi görevler yapmaktadırlar.

---

41. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s.35.

SSGM yukarıdaki sayfalarda anlatılmış olup TAY ise ileriki sayfalarda anlatılacaktır. Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nü tez dışı bırakmamıza rağmen bahsetmezsek Afet Yönetimi Merkez ve Taşra teşkilatı eksik kalır. Dolayısıyla kısaca bahsedecek olursak;

Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü 7269 sayılı Afetler Kanunu ile " *...afetten evvel ve sonra meskun alanlarda alınacak tedbirler ve yapılacak yardımları tespit edip uygulanmasını sağlamakla...*" görevlendirilmişti.

Genel Müdürlük bu görevlerini; afet öncesi ülke genelinde afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerde en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbirleri alarak, afet sırasında acil yardım uygulamasını sağlayarak, afet sonrası geçici barınma yerleri inşa edip, imar ve yerleşme işlemlerini yerine getirerek yapmaktaydı.

Merkezde Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Genel Müdürlük şeklinde örgütlenen Afet İşleri, taşrada Bayındırlık il müdürlüğü bünyesinde "**imar ve afet şube müdürlükleri"** şeklinde örgütlenmiştir.

Afet İşleri Genel Müdürlüğünün(AİGM), afetler ile ilgili algılamasının "*...sadece doğal afetlerle ilgili olup teknolojik afetlerle ilgili herhangi bir görevinin olmadığı merkez ve taşrada afetlerde görev üstlenecek uzman personelinin bulunmadığı, dolayısıyla afetlerde başarısızlıklar yaşandığı...*"[42] şeklindedir.

Afetlerle ilgili kurullar ise, Kriz Koordinasyon Kurulu ve Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nu barındıran Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ve Afetler

42. Gündüz, İsmail, Dünyada ve Türkiye'de Afet Yönetimi, İstanbul, 2009, s.90.

Merkez Koordinasyon Kurulundan ve Doğal Afet sigortaları Kurumundan Ulusal Deprem Konseyinden[43] bahsedilebilir.

Afet Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi ise; 7269 sayılı Afet Yasasının verdiği görevleri il düzeyinde yapmakla görevli olan İl Bayındırlık Müdürlüğü İmar ve Afet Şube Müdürlüğü, İlde Valinin ilçede Kaymakamın başkanlığında toplanan kurtarma ve yardım komiteleri, İl ve ilçe sivil savunma müdürlükleri, il ve ilçe sivil savunma afet komiteleri, il ve ilçe kriz merkezleri bulunmaktadır.[44]

Gerek Afet Komitelerinde gerek sivil savunma afet komitelerinde, gerek İl ve İlçe Kriz Merkezlerinde, gerek sivil savunma arama-kurtarma birliklerinde, il ve ilçe kurtarma ve yardım komitelerinde Mülki İdare Amirlerinin yetki ve sorumlulukları kilit konumdadır. Bu kritik görev Vali ve Kaymakamların Merkezi İdarenin taşra temsilcisi olmasından ve il ve ilçedeki kamu huzurunu, kamu güvenliğini ve can ve mal güvenliğini sağlamak görevinden kaynaklanmaktadır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Vali ve Kaymakamlara "*...il veya ilçede kamu düzeni ve esenliğini sağlar...*" cümlesiyle yetkilendirilmiştir. Ayrıca hususi kanunlarla yetkiler verilmiş afet yönetimi ile ilgili olarak 7269 sayılı Kanun ile Vali ve Kaymakamlar birincil derecede sorumludur.

5393 sayılı Belediye Kanunu 15.madde 53. fıkrasında belediye, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak için ve zararlarını azaltmak amacıyla afet ve acil durum planlarını yapar. Ekip ve donanımı hazırlar.

---

43. Gündüz, İsmail,a.g.e.s.101.

44. Gündüz, İsmail,a.g.e.s.110.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idaresi yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak için ve zararlarını azaltmak amacıyla afet ve acil durum planlarını yapar. Ekip ve donanımı hazırlar.[45]

Afetler öncelikle kamu düzenini ve toplumsal huzuru bozması ve devlet çarkını işlemez hale getirdiğinden Mülki İdarenin sorumlu oldukları kamusal alanı ve fonksiyonlarını etkilemektedir. Ayrıca afetlere müdahale, kurtarma ve iyileştirmelerde Mülki İdare Amirlerinin birinci derecede görevleri bulunmaktadır.

Özetleyecek olursak, değişimden önce merkezde AİGM, SSGM, Başbakanlık ve bakanlıklar Afet Yönetiminde yetkili ve sorumlu idiler. Taşrada Vali ve Kaymakamlar, Özel İdare ve Belediyeler, sivil savunma il müdürlüğü, İmar ve afet şube müdürlüğünün yanında başkanlığını Vali ve Kaymakamların yaptığı kurul ve komiteler bulunmaktaydı.

B. POLİTİKA DEĞİŞİMİ

Bu bölümde bir önceki bölümde açıklanan Afet Yönetiminin merkez ve taşradaki dağınık yapıdan kurtulması gerekliliği ve iyi, dinamik ve güçlü afet yönetimine nasıl gidildiği anlatılmaktadır.

Reyhan Genli Yiğiter Acil Durum Yönetim sisteminin zayıflıklarından, sistemin merkeziyetçiliğinden, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve planlama eksikliğinden, kaynak yetersizliğinden, inşaatların yeterli denetiminin yapılamadığından, ve mevzuatın uygulanamadığından bahsettiği yazısında çare olarak, "*...ulusal ve yerel ölçekte planlama çalışmalarına ağırlık verilmesi, afetlere*

45. Gündüz, İsmail, Afetleri Yönetmek, afet algısından afet sonrası çalışmalara, İstanbul, 2014.

hazırlık çalışmalarının ülke genelinde kurumsallaştırılması, tüm toplumun afet yönetim sistemine dahil edilmesi..." [46]gereğini vurgulamıştır.

H. Hüseyin Güler Afete Hazırlıklı olma yazısında afet döngüsünü anlatırken *"...döngünün Afete hazırlık, müdahale, zarar azaltma ve iyileştirme evrelerinin iyi işlemesi için merkezi ve yerel yönetimlerin uyum içerisinde çalışması gereğini..."*[47] vurgulamıştır.

Mikdat Kadıoğlu Kurum ve kuruluşlar için Afet Acil Yardım Planı yazısında

> "*...Afetlere karşı hazırlanmak planlama ve güvenli bir yaşam tarzını toplumda yerleştirmek için personel ve gönüllülerden oluşan afet yönetimi ve acil yardım planlaması komisyonlarının kurulması...*" gereğini vurgulamış ve "*...afet ve acil durum yönetiminin her türlü tehlikeye karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale etme ve iyileştirme amacıyla mevcut kaynakları organize eden analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçlerinin tümünü kapsamakta olduğunun anlaşılması gerektiğini....*"[48]

vurgulamıştır.

İsmail Helvacıoğlu ve Derin Ural Acil Durum Merkezi ve Yönetimi yazılarında "*...afet öncesinde, afet sırasında ve afet sonrasında bilgi teknolojilerinin kullanımının afet zararlarını yarıya indirebileceğini ancak merkezi idare ve yerel yönetimlerin bilgi teknolojilerinde uyum içerisinde olmaları gerektiğini...*"[49]vurgulamıştır.

Zerrin Toprak "Kamu Yöneticilerinde Afet Algısının Önemi" yazısında

---

46. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2005, Ankara, s.60.
47. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2005, Ankara, s.83.
48. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2005, Ankara, s.114.
49. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2005, Ankara,s.127.

> "*...Kamu Yönetiminin, krizin afete dönüşmesini önlemek veya minimum zararla atlatmak için etkili stratejileri geliştirmesi önemlidir. Ani zamanda toplumsal bilgi birikimi ve yol göstericilik anlamına gelen, yasal dayanakları yönetişim metodu ile oluşturmak günün getirdiği koşullarda geliştirmek temel yaklaşımlardan birisidir. Ayrıca, kriz öncesi afet sonrası süreçlerde ekonomik kaynakların kontrolü, risk ve afet kredileri, sosyal sermayenin yönlendirilmesi ekonominin sürdürülmesi ve toplumsal huzur için katılımcı modeller oluşturulmalı ve işler tutulmalıdır. Bu konuda kent konseyleri ve kalkınma araçları yerel ve bölgesel kalkınma araçlarıdır....*"[50]

demiştir.

Türkiye'de Prens Sebahattin'den beri süren merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik tartışmaları hükümetlerin anlayışlarına göre programlarına yansır ve zaman zaman uygulamaya dönüşür. Daha çok sağ partilerin oluşturduğu liberal ve neo-liberal düşünce akımının etkisi altında olan ve bu politikaları uygulayan hükümetler adem-i merkeziyetçilik ve merkeziyetçilik arasında gider gelirler.

Türkiye'de yerelleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezin küçültülmesi şeklinde tezahür etmiştir. Devletin güvenlik, dış politika, adalet alanı dışında diğer hizmet alanlarından çekilip bu hizmetleri belediye ve özel sektöre devretmesi, bazı alanlarda düzenleyici ve denetleyici olması bu yıllardan itibaren uygulamaya başlamıştır. Enerji, tarım, ulaşım, sağlık ve eğitimde özelleştirmeler ve bu hizmetleri piyasaya devretmeler yıllar içerisinde sağ hükümetler eliyle yapılmıştır.

Akademisyenlerin Afet Yönetiminde yeniden yapılanma ve Yerel Yönetimlere ağırlık verilmesi ihtiyacını vurguladıkları yazıları ile oluşan iklimde afet yönetiminde politika değişikliğine gidilmiş ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel

---

50. Gündüz, İsmail, Afetleri Yönetmek, Afet Algısından Afet Sonrası Çalışmalara, İstanbul, 2014.

Müdürlüğü'nün kurulmasıyla ikili yapıya geçilmiştir. 1999 Marmara depreminde Türkiye'ye yardımda bulunan Dünya Bankası Acil Yardım Ajansının şart koşmasıyla kurulan Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün sivil savunma ve seferberlik dışında acil durumları izleme, koordinasyon ve yardım faaliyetleri incelenmeye çalışılacaktır.

Öncelikle kurumsal ve sektörel yapıyı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün organizasyon yapısı (daire başkanlıkları); uluslararası boyutu ise uluslararası çalışmalar, acil yardım faaliyetleri ve kuruluşlara yapılan yardımlar üzerinden inceleyip mali durumuna kısaca göz atarak, Genel Müdürlük tanınmaya çalışılacaktır.

Daha sonra politika değişimine geçilirken kullanılan **araçlar** olarak **kalkınma planı, orta vadeli program, hükümet programı, İçişleri Bakanlığı raporu ve Başbakanlık raporunu** inceleyerek politika değişimini bunlar üzerinden gözlemleme imkanı bulunacaktır.

a. Dünya Bankası'nın Talebi Olan İkili Yapı

23 Kasım 1999 tarihli "Marmara Depremi Acil İnşa Projesi" için Dünya Bankası ile yapılan anlaşmanın 1inci maddesinin (I) fıkrası EMAT' ın tanımını vermektedir. EMAT, Bu anlaşmanın 3üncü sayfası. Ş programı, A Bölümü, 5 inci paragrafta tanımlanan ve ihdası istenen Türkiye Acil Yönetim Ajansı'nı ifade eder. Söz konusu anlaşmanın yukarıdaki bölümünde kurulacak ajansın görev tanımı şu şekilde sıralanmıştır:

- Bir operasyon merkezi, haberleşme veri ağı bulunan Acil Yönetim Ajansı (EMAT) ihdas edilecek, bu ajansı geliştirmek için stratejik plan hazırlanacaktır.
- Ulusal Deprem Riski Azaltma Planı hazırlanacaktır.
- Kapsamlı acil yönetim, eğitim ve uygulama programı hazırlanacaktır.
- Arama-kurtarma gücü inşa programı yapılacaktır.
- Belediye acil yönetim sistemini geliştirecek rehberlik faaliyeti yapılacaktır.
- Deprem öncesi-sırası-sonrasında toplumsal farkındalık kampanyası yürütülecektir.

252 milyon dolar acilen aktarılmış, 505 milyon dolar 11.502 binanın inşası için, 9 milyon dolar da Ajansın kurulması için kullanılmak üzere toplam 766 milyon dolarlık kredi anlaşması 2003 yılında onaylanmış olup, Türkiye adına imzayı Hazine Müsteşarlığı atmıştır.[51]

Dünya Bankasının yukarıdaki talebi üzerine Türkiye'nin elli yıllık geçmişe sahip ve kendini gerek personel gerek araç, gereç ve mevzuat yönünden sürekli geliştirmiş ve yenilemiş, Türk idari sistemine uygun yapısı ve dört bine yakın personeliyle hizmet veren bir kurumu varken, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün yaptığı hizmetlerin benzeri görevlerin verildiği Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel

51.Dünya Bankası'nın http://www.banquemondiale.org/ internet sayfasında anlaşmayla ilgili detaylı bilgi vardır.(Erişim tarihi:23.03.2010).

Müdürlüğü, 583 sayılı KHK ile Başkanlık adıyla kurulmuş ve 600 sayılı KHK ile Genel Müdürlüğe dönüşmüştür.

Böylece hemen hemen ayni görevleri yapan iki birim ortaya çıkmış bulunmaktadır. SSGM'nin araç-gereç, personel, mevzuat, faaliyetler yönünden hiçbir eksiği yokken Dünya Bankası TAY'ın kuruluşunu adeta dayatarak Türkiye'de yepyeni bir sürecin başlamasına vesile olmuştur.

Bir genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, dört daire başkanı, otuz iki memur toplam otuz dokuz personeli bulunan Genel Müdürlüğün görevleri dört başlıkta toplanmıştır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak,
- Acil durum yönetimini gerektirecek olayların önlenmesi ve zararların azaltılması için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,
- Acil duruma geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- Acil durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluşlar ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak ve yardım malzemelerinin teslim alınması ile sevk ve idaresinde koordinasyon sağlamak,

- Kriz hallerinde koordinatörlük yapmak.

TAY, taşra teşkilatı olmayan SSGM'nin merkezde yaptığı hizmetlerin bir kısmını yapan bir yapı olarak kurulmuştur. Taşra teşkilatı olmaması "yerelleşme" nin başlangıcıdır. Belki de hiç olmaması gereken bir hizmet alanında yerelleşmeye gidilmesi ilerde telafisi güç ve imkansız zararlara yol açacaktır.

TAY, yapı olarak incelemek, koordine etmek, katılmakla görevli kılınmıştır. Uluslararası toplantılara ağırlık verilmiştir. Afet, acil durum, risk yönetimi gibi kavramlar teşkilatın ismiyle birlikte değişime başlamıştır. AFAD'a gidiş süreci başlamıştır.

C. TÜRKİYE ACİL DURUM YÖNETİMİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN TEŞKİLAT, GÖREV VE FAALİYETLERİ

Afet Yönetimi ile ilgilenen akademisyenlerin yukarıda bir kısmını alıntıladığımız yazıları gibi çalışmalarla ve raporlarla Afet Yönetiminde politika değişikliğine gidilmiş acil durum yönetimi de Kamu Yönetiminin alanı haline gelmiştir. TAY'ın kurulması ile uygulama da değişmeye başlamıştır. Nitekim Genel Müdürlük on yıllık sürede, toplam beş yüz yetmiş sekiz olayda koordinasyon, izleme ve bilgilendirme görevi yapmıştır. Olaylara örnek verecek olursak; deprem, sel, gemi batması, tren kazası, orman yangını, zehirli atık yüklü geminin iade işlemleri, heyelan, köy yangını, minibüs ve tanker patlaması, maden ocağı göçüğü ve kuş gribi salgını vakalarında koordinatörlük görevini yerine getirdiği söylenebilir.

Uluslararası İnsani Yardım Organizasyonları: Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü; İran depremi, Gürcistan, Acara, Filistin, Sudan, Darfur, Irak,

Lübnan'da; Güney Asya Depremi ve Tsunamide, Katrina Kasırgasında, Pakistan Depreminde insani yardım organizasyonlarını gerçekleştirmiştir.

Yukarda anlatılan faaliyetlerin, organizasyonların ve tatbikatların hemen hepsi İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü tarafından yıllardır mevzuat gereği yapılmakta olan görevlerdi. AYBİS Projesi, önce SSGM tarafından yapılmış daha sonra TAY tarafından uygulamaya koyma bahanesiyle alınmış fakat proje öylece kalmıştır. Projede yaşanan sıkıntılar diğer alanlarda da ister istemez yaşanmıştır.[52]

TAY, ülke güvenliğini etkileyecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketleri ile ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimini gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 583 Sayılı KHK ile Başbakanlık Merkez Teşkilatı bünyesinde ana hizmet birimi olarak 22 Kasım 1999 tarihinde "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" adıyla kurulmuş, Başkanlık, 2000 yılında 600 Sayılı KHK ile "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü"ne dönüştürülmüştür.[53]

52. Ayhan Şen, "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Kurumsal Bilgi Sistemi", İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 195 (Ocak Şubat Mart 2009), s. 30.

53. Genel Müdürlük sunumlarından derlenmiştir.

TAY'ın görevleri şunlardır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak.
- Kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek.
- 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 noktalarına sevk edilmesinde koordinasyonu sağlamak.

a. Örgüt Yapısı[54]

Yukarıdaki bölümde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü için yapılan somut ve detaylı çalışma şimdi de Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü için yapılacaktır. Amaç Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün yürüttüğü faaliyetlerle Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün faaliyetlerini karşılaştırma imkanı kazanmaktır.

54. Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün organizasyon yapısı Ek:4 dedir.

Hiyerarşik olarak dikey yapılanma ve taşra teşkilatı bulunmayan bir birim söz konusudur. Adım adım yatay yapılanmaya gidiş gözlenmektedir.

Müdahale ve İyileştirme Dairesi, Hazırlık Dairesi, Zarar Azaltma Dairesi, Uluslararası İlişkiler Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi olmak üzere beş daire başkanlığı vardır.

b. Dış İlişkiler

Bu başlık altında Genel Müdürlüğün kuruluşundan kapanışına kadar geçen sürede Kurumsal Faaliyetler[55], Uluslararası İş Birliği[56], NATO, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği İle İlişkiler günlük cerideler, haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporları incelenerek hazırlanmıştır. Amaç SSGM ile karşılaştırmayı daha sağlıklı yapabilmektir.

2004 - 2007 arasında 684 olayda, koordinasyon, izleme ve bilgilendirme çalışması yapılmış, tüm olaylara ilişkin gelişmeler ve bağlantılı olarak yapılan işlemler günlük ceridede kayıt altına alınmıştır. 2004 yılından itibaren yapılan **koordinasyon, izleme, bilgilendirme** faaliyetlerinden bazıları şunlardır:

Mersin, Kars, Muş, Erzurum, Ağrı, Ardahan, Sivas, Bitlis, Siirt, Batman ve Karaman, Diyarbakır, Şırnak, Mardin, Şanlıurfa, Mersin ve Batman, Bitlis, Hatay ve İstanbul illerinde ve Kırgızistan'da meydana gelen sel afeti nedeniyle arama-kurtarma ekibi, nakdi ve ayni yardım, Fas'ta, Doğubeyazıt'ta, Aşkale'de, ve

---

55.Türkiye Acil Durum Genel Müdürlüğü kütüphanesinde bulunup AFAD kütüphanesine taşınan günlük cerideler, haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporları taranarak çıkarılmıştır.

56. Genel Müdürlük kütüphanesinde bulunup AFAD kütüphanesine taşınan günlük cerideler, haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporları taranarak çıkarılmıştır.

Çelikhan'daki meydana gelen deprem nedeniyle, sivil arama kurtarma ekipleri ile nakdi yardım, çadır, battaniye, ödenek gönderilmiştir.

Fas'taki deprem nedeniyle bir arama-kurtarma ekibi tıbbı malzeme, gıda yardımı gönderilmiştir. Güney Asya'da meydana gelen tsunami felaketinin ardından gıda ve sağlık malzemesi ve resmi görevli ve gönüllü bölgeye gönderilmiş olup, Endonezya'ya, Sri Lanka'ya, Tayland'a, Maldivler'e, Malezya'ya, Somali'ye, Seyseller'e, Mynamar'a ve İslam Kalkınma Örgütüne nakdi yardımda bulunulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti, uluslararası organizasyonlarda, bölgesel kuruluşlarda, iki taraflı ilişkiler yoluyla (BM İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (OCHA) ve BM Kalkınma Programı (UNDP), Kızılhaç ve Kızılay Federasyonları (IFRC), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Avrupa Birliği) afet yönetimi çalışmalarına katılmaktadır. Ayrıca, Türkiye afete uğrayan ve acil ihtiyaç içerisinde olan ülkelere yardımlarını sürdürmüştür.

1992 yılında Avrupa-Atlantik Ortaklık Konseyi (AAOK)'nin kurulması, NATO-CEP (Sivil Acil Durum Planlaması) faaliyetleri ile NATO-SCEPC (Sivil Olağanüstü Hal Planlama Konseyi) faaliyetleri, ve EADRCC'nin ve BM-OCHA ve UNDP'nin ulusal koordinasyon ve temas noktası görevi TAY Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür.

BM Dünya Gıda Programı (UN-WFP) çerçevesinde, UN-INSARAG (BM Uluslararası Arama-Kurtarma-Danışma Grubu)'nun ve UN-INSARAG (BM Uluslararası Arama-Kurtarma-Danışma Grubu)'nun toplantıya katılım sağlanmıştır.

BM Çevre Programı (United Nations Environment Program-UNEP) ile OCHA iş birliğinde kurulan "UNEP/OCHA Çevre Birimi" yetkilileri, İzleme ve Bilgi Merkezi (EU-MIC), Avrupa Güvenlik İş Birliği Teşkilatı Sivil-Asker Acil Durum Hazırlığı (AGİT-CMEP), Uluslararası Kızılay-Kızılhaç Dernekleri Federasyonu (UN-IFRC), Karadeniz Ekonomik İş Birliği Teşkilatı (KEİ), Güney Doğu Avrupa İstikrar Paktı Afet Önleme ve Afete Hazırlık Girişimi (SEE-DPPI), Güneydoğu Avrupa Sivil Asker Olağanüstü Hal Planlaması(SEDM-CMEP) gibi afetlere ilişkin olarak komşularıyla iş birliği içerisinde birçok bölgesel kuruluşa üye olmuştur. WFP'ye, UNDP'ye, UNICEF'e, WHO'ya, UNHCR'e, UN OCHA' ya, IOM'a, UN-OCHA'ya üye olunmuştur.

Kurumsal Faaliyetler ve Uluslararası İlişkiler SSGM ve TAY' da mükerrerlik arz ettiği görülmektedir.

c. Mali Durum

Bütçe Tertipleri	**2004**	**2005**			**2006**			**2007**		
		Bütçe Ödeneği	Harcanan	Artan	Bütçe Ödeneği	Harcanan	Artan	Bütçe Ödeneği	Harcanan	Artan
Memurlar	2004 Yılında Bütçe Harcama Kalemleri Başbakanlık (Havuz) tarafından kullanılmış olup, ancak bazı satın alma ve ödeme kalemleri Genel Müdürlüğümüzce yapılmış ve ödeme Başbakanlıkça yapılmıştır.	128.000	323.764	1.236	125.000	398.176	1.824	441.000	423.978	17.022
Söz. Per.		498.000	576.684	3.316	507.000	777.539	1.461	891.000	747.166	143.834
Memurlar		36.000	44.367	633,00	28.000	57.928	572,00	93.000	62.409	34.591
Söz .Per.		37.000	35.515	1.485	35.000	46.088	912,00	244.000	46.785	197.215
Tüketim Malzeme Alımları		425.000	100.916	324.084	270.500	119.628	150.872	200.000	134.829	65.171
Yolluklar (Yurtiçi-Yurtdışı)		85.000	35.806	49.194	93.000	51.408	41.592	62.000	25.222	39.778
Hizmet Alımları		135.000	48.225	86.775	250.000	47.338	202.662	89.000	43.684	45.316
Temsil ve Tanıtma Giderleri		5.000	7.073	7.927	15.000	16.544	3.456	25.000	9.675	15.325
Menkul Mal, Alım, ve Onarım Giderleri		80.000	14.615	65.385	99.000	28.884	70.116	80.000	15.304	64.696
Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri		12.000	9.534	2.466	14.000	-	-	14.000	1.204	12.796
Güvenlik Ve Savunmaya Yönelik		19.750,00	42.164	19.707,0	15.165,00	26.803	15.138,00	15.492,00	206.916	15.735,08
GENEL TOPLAM		**1.460.750**	**1.238.663**	**562.208**	**1.451.665**	**1.570,336**	**488.605**	**2.154.492**	**1.717.172**	**651.479,08**

Ek:5. 2004-2007 Acil Durum Yönetimi Genel Md. bütçe ödenek ve harcama tablosu adlı 23.06.2008 tarihli kurum içi sunumlardan alınmıştır.s.17.

TAY'da personel, araç-gereç-donanım, organizasyon ve faaliyetlerin SSGM'nin yaptığı hizmetlerin bir kısmının (uluslararası ilişkiler ve yardımlar) tekrarından ibaret olduğu anlaşılmaktadır. SSGM'nin merkezi ve idari sisteme uygun hiyerarşik yapısına (merkez-il-ilçe) karşın TAY'ın sadece 58 kişilik personeli ve üç katlı mini bir binası mevcuttur. Dil bilen ve uluslararası toplantılara katılan personeli ve yardımları organize eden bir yapı söz konusudur.

Mevzuat çalışması, planlar, tatbikatlar, senaryolar, ikaz-alarm, tahliye-seyrekleştirme, mükellef ve gönüllülerin eğitimi hizmetlerinin hiçbirisi söz konusu değil. Geçici bir yapılanma olduğu adeta görülmektedir. AFAD'a gidişin temelleri atılmıştır. Uluslararası örgütlerle ilişkilere ağırlık verilmiş, terminoloji yenilenmeye başlanmış, sivil savunma ve seferberlik yerine afet ve acil durum yönetimi ve yardımlar ağırlık kazanmıştır.

AFAD için hazırlık yapıldığı anlaşılmaktadır. Çünkü AFAD'la birlikte de yerelleşmenin, özelleştirmenin, piyasaya açılmanın, projelerin, ilçe müdürlüklerinin kapatılması ve il müdürlüklerinin özel idarelere devrinin yapıldığı ve TAY'la birlikte başlayıp AFAD'la beraber devam eden düzenleyici ve denetleyici bir yapıya gidiş başlamıştır.

D. POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN SUNUMU: POLİTİKA BELGELERİ

Önceki bölümlerde **Dünya Bankasının talebiyle** Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün kurulması sonucu aynı görevleri yapan iki kurumun varlığıyla ikili yapının varlığı ortaya çıktı. Bir tarafta SSGM, diğer tarafta TAY. Bu bölümde politika belgeleri olarak **İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı**, **İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık Raporları, kalkınma planı, orta vadeli program ve hükümet programında** politika değişiminin nasıl yansıdığı incelenecektir.

a. İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı

İçişleri Bakanlığı 2010–2014 stratejik Planında SSGM ile ilgili 13 başlık belirlenmiştir. Bunlar, taşra teşkilatının tahkim edilmesi (birlikler, İl ve İlçe müdürlüklerinin güçlendirilmesi, eksiklerin tamamlanması), personel kalitesinin

yükseltilmesi, eğitim standartlarının belirlenmesi, afetlere karşı toplum duyarlılığının artırılması için sivil toplum örgütleri ve gönüllülerle iş birliğinin artırılması, AB sivil korunma mekanizmasına üye olunması, uluslararası örgütlerle iş birliğinin geliştirilmesi olarak özetlenebilir.[57]

Uygulamada bu planın hedeflerinin hiçbirisi gerçekleştirilmediği gibi tam tersi yapılarak SSGM'ye veda edilmiştir. Oysa plandaki hedefler uygulamaya geçirilmeye çalışılsaydı ikili yapının hiçbir problemine katlanmak ve ülke enerjisini boşa harcamak zorunda kalınmayacaktı. Mevcut genel müdürlük merkez, taşra, personel, afete müdahale gücü, uluslararası ilişkiler, sivil toplumla ilişkiler yönlerinden güçlendirilecek ve ikinci bir yapıya gerek kalmayacaktı. Ancak bu kolay yol dururken zor ve problemli olan ikinci yol tercih edilmiş ve ikili yapıya geçilmiştir.

b. Kalkınma Planı

Dokuzuncu Kalkınma Planında afet yönetimi konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasının giderilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi başlığı altında; "*…başta afet yönetimi olmak üzere bazı sektörel ve tematik alanlarda kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasına rastlanmaktadır. Devletin değişen rolüne uygun olarak ...kurumların asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı…*" vurgulanmaktadır. Kalkınma planında bahsi geçen devletin değişen

57. içişleri Bakanlığı Stratejik Plan Taslağında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile ilgili yukarıdaki görüşlere yer verilmiş ancak Planın kabul aşamasında 5902 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte hedefler akamete uğramıştır. İçişleri Bakanlığı Stratejik Planına http://isay.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/stratejikplan2010_2014.pdf (Erişim tarihi:23.03.2010).

rolünü üretim ve hizmetten çekilip piyasa mekanizması ilkelerine göre çalışan özel sektörleşmiş bir kamu yönetimi aygıtı yaratılması olsa gerekir.[58]

TAY kurulmamış olsaydı yetki ve görev karmaşasından bahsedilmeyecekti. TAY'ın kuruluşunu kim istedi? Dünya Bankası. Aynı görevleri yapan ikinci bir yapı kurulma yerine SSGM reforme edilemez mi idi? Zaten kuruluşundan itibaren çağın gereklerine göre sayısız mevzuat değişikliğine uğramış, on bir büyük ilde her türlü afete müdahale edebilecek donanıma sahip arama-kurtarma birlikleri kurulmuş idi.

c. Orta Vadeli Program

2010–2012 Orta vadeli programı dördüncü program dönemi gelişme eksenleri kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması ve kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleşmesi başlığı altında[59] "Kamu kurum ve kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirebilmeleri için görev ve yetkileri ile teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, işlevi kalmamış birimlerin kapatılmasından" bahsedilmekte ayrıca *"...afet yönetiminin bütüncül bir yapıya kavuşturularak mevzuatın gözden geçirilmesi sağlanacaktır..."* denmektedir.[60]

58. Kalkınma planına http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060513.htm&main=http://www.resmigazete. gov.tr/eskiler/2006/05/20060513.htm (Erişim tarihi:10.01.2014).

59. Orta vadeli program http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916m1 .htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916m1.htm 10.01.2014).

60. Orta vadeli program, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916m1. htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916m1.htm 10.01.2014).

"…İşlevi kalmamış birimlerin kapatılması…" konumuzla ilgili olarak SSGM'nin kapatılmasını kapsar. Kendisini mevzuat, araç-gereç, personel, örgütlenme yönünden devamlı

geliştirip yenileyen SSGM'nin işlevinin kalmadığına nasıl karar verilmiştir. TAY'ın kurulması SSGM'nin işlevinin kalmadığı anlamına mı gelmektedir? TAY'ı kuran iradenin SSGM' yi kapatmaya karar verdiği anlaşılmaktadır.

d. Hükümet Programı

2007 yılı 60. Hükümet programında "Hükümetimiz bu dönemde doğal afetlere karşı risk yönetimi yaklaşımı ile köklü bir dönüşüm programı uygulayacaktır. Afet anı ve sonrasında acil müdahale ve yardımın zamanında ve etkin bir şekilde ulaşması için merkezde tek elden koordinasyon sağlanacak; acil müdahale ve yardımların doğrudan yerel yönetimler eliyle yapılmasına imkan verecek yapılar oluşturulacaktır.[61]

Hükümet programındaki "…*doğrudan yerel yönetimler eliyle yapılması*…" ifadelerinden "yerelleşme" anlaşılmaktadır. İlçe Müdürlüklerinin kaldırılması ve il müdürlüklerinin özel idarelere bağlanmasını bu başlık altında değerlendirmemiz isabetli olacaktır.

Kalkınma Planı, orta vadeli program ve hükümet programını birlikte değerlendirdiğimizde SSGM'nin kapatılacağı, taşra teşkilatı olmayan yeni bir birim kurulacağının ipuçlarını görmekteyiz. 5902 sayılı Kanunla ilçe müdürlükleri olmayan, il müdürlükleri yerele devredilmiş, sivil savunma, seferberlik, mükellef,

61. 60.hükümet programı, başbakanlık.gov.tr.(e.t.10.01.2014).

tatbikat, senaryo, ikaz-alarm, sığınak gibi hizmetlerin geri plana itildiği bir yapının kurulacağı anlaşılmaktadır.

Önce TAY'ı kurup daha sonra "…*işlevi kalmamış birimlerin kapatılması*…" ve "…*hizmetlerin doğruda yerel yönetimler eliyle yapılması* …" ifadeleri AFAD'ın organizasyon yapısının ve sivil savunma politikasının nasıl olacağının ipuçlarını vermektedir. Genel-ulusal-kritik hizmet olan sivil savunmanın yerelleştirilmesi, bazı alanların piyasaya açılması ve proje ağırlıklı çalışmasının rasyonel hiçbir yanı olmayacaktır.

Ulusal güvenliği ilgilendiren, genel- ulusal-kritik olan olan hizmetin Devletin küçültülüp bazı hizmetlerden çekilmesi projesine bile aykırı olduğu ortadadır. Çünkü Devletin küçültülmesini öngören anlayış bile "…güvenlik…" alanından hiçbir zaman çekilmemektedir.

e. Raporlar

Bu bölümde İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve Başbakanlık müfettişlerince hazırlanan raporları inceleyeceğiz. Yıllarca İlçelerde Kaymakamlık yapmış mülkiye müfettişlerince hazırlanan İçişleri Bakanlığı raporu sivil savunma ve afetlerden birinci derecede sorumlu ve uygulamanın içerisinde olan Mülki İdare Amirlerinin görüşlerini yansıtması bakımından son derece değerlidir. Başbakanlık raporu da sivil savunma ve afetlerle ilgili tüm tarafları dinleyip mevcut durum tespiti yapması ve teklif getirmesi yönünden değerlendirilmelidir.

i. İçişleri Bakanlığı Raporu[62]

5902 sayılı Kanun gereğince kapatılmasından sadece bir yıl önce Mülkiye Müfettişince hazırlanan raporda Genel Müdürlüğün her yönden daha da güçlendirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır. Raporda özet olarak öneriler şu şekilde sıralanmaktadır:

Bütünleşik acil durum yönetimi ilkelerine uygun olarak, afetlerle ilgili yeniden yapılanmada sadece deprem tehlikesine odaklanmayıp tüm doğal, teknolojik ve insan kaynaklı acil durumların birlikte ele alınması gerekmektedir. Çünkü ülkemizde kuraklıkla beraber sel, rüzgâr ve kar fırtınaları, don, dolu, yıldırım çarpması, orman yangınları, çığlar, asit yağışları, meteorolojik hortumlar, sıcak hava dalgaları gibi birçok meteorolojik afet, sık sık birer felakete dönüşerek gelişmiş ülkelere nazaran çok daha fazla insan kaybına ve ekonomik kayıplara neden olmakta ve geçerli çözümler de geliştirilememektedir.

Bu nedenle önerilen Acil Durum Yönetimi Müsteşarlığı bünyesinde sismoloji ile hava tahmin müdürlüğü birlikte değerlendirilmiştir. Böylece, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, acil durum yönetimi programlarının bir parçası olan meteorolojik tahmin ve erken uyarı sistemlerinin kurulması, planlama ve eğitim çalışmaları ile can kayıplarında azalma ve ekonomik kazanımlar sağlanacaktır. Meteorolojik ve hidrolojik gözlemler sayesinde ülkenin her tarafına yayılmış bir gözlem istasyonu ve haberleşme ağı mevcuttur.

---

62. Toprak, Bahadır, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Raporu, Ankara 2008.

Özellikle deprem konusunda önemli katkısı olan sismolojik gözlemlerin, mevcut hidro- meteorolojik gözlem şebekesinin alt yapısından yararlanılarak yapılması gerekir. Bu nedenle, hava ve suyla ilgili gözlemlerin bir arada toplandığı Hidrometeoroloji Enstitüsü'nde, bir de Sismoloji Dairesi bulundurulabilir. Bu alandaki tüm araştırmaların üniversite veya TÜBİTAK bünyesine terk edilerek ayrılması, hava-su-deprem uyarı ve gözlem işlevlerinin teklif edilen Müsteşarlık bünyesinde bulundurulması yararlı olacaktır.

İtfaiye teşkilatlarının yapılanması ile ilgili olarak; hâlihazırda belediyeler bünyesinde hizmet veren ve önemli bir operasyonel yükü zaten yerine getirmekte olan itfaiye teşkilatının, aynı Müsteşarlık yapısı altında "İtfaiye ve Arama-Kurtarma Genel Müdürlüğüne bağlanarak, şu anda eksikliğini hissettiği, eş güdüm, eğitim, standart belirleme- geliştirme, liyakat saptama, kadro açma-atama ve yükseltme ile denetleme işlevlerinin siyaset üstü ve tek elden yerine getirilmesi yararlı olacaktır.

SSGM'nin, *"Sivil Korunma Genel Müdürlüğü"* olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde bırakılması yanında, bir akademi ile eğitim ve standartlar alanında desteklenerek hizmet vermesi ve mevcut taşra teşkilatı yapısının korunarak eğitim kalitesinin arttırılması önerilebilir.

Sivil Korunma Genel Müdürlüğü'nün, Başbakanlığa bağlı kurulması önerilen "Acil Durum Yönetimi ve Afet İşleri Müsteşarlığı bünyesinde yer alması da önerilebilir. Diğer yandan işlevsel ve tamamlayıcı rolleri değerlendirilerek Sivil Korunma Genel Müdürlüğü ile İtfaiye ve Arama Kurtarma Teşkilatının, "Acil Durum Yönetimi ve Operasyonları Genel Müdürlüğü" adı altında İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alması da olasıdır. Bu durumda her üç fonksiyonun da birer daire

başkanlığı halinde teşkilatlandırılması önerilebilir. Bu öneri, operasyonel yapının tamamıyla Müsteşarlık bünyesinden ayrılması anlamına gelmektedir. Ancak genel planlama, bakanlıklar arası hizmet gruplarının organizasyonu, hizmet sürekliliği, eş güdüm konularının Müsteşarlık bünyesinde gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır.

Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nün de her türlü zarar azaltma ve önlem alma, meslek odaları ile ilişki ve eğitim işlevlerini de üstlenerek sözü edilen Müsteşarlık bünyesinde afetlerle mücadelenin önemli bir işlevini daha etkin biçimde yerine getirmesi "afet işleri ve yerel yönetim genel müdürlüğü" adı altında mümkün olabilecektir. Bu durum, erken uyarı, hazırlıklı olma ve zarar azaltma işlevlerinin aynı çatı altında bütünlüğünün sağlanması açısından da yararlı olacaktır.

İdari Yapılanmaya İlişkin Öneriler: Acil durum yönetiminin Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık düzeyinde temsili gereklidir. Müsteşarlığa bağlı olarak, sivil korunma ve itfaiye teşkilatının, arama kurtarma faaliyetlerini de kapsayarak acil durum planlama faaliyetinin, hava tahmin ve sismoloji, yerel yönetim ve afet işlerinin birer genel müdürlük düzeyinde teşkilatlanması ve gönüllü örgütlerin eş güdümünü sağlayan en az bir daire başkanlığı altında toplanarak eğitim, standart, alt yapı, eş güdüm konularının yürütülmesi sağlanmalıdır.

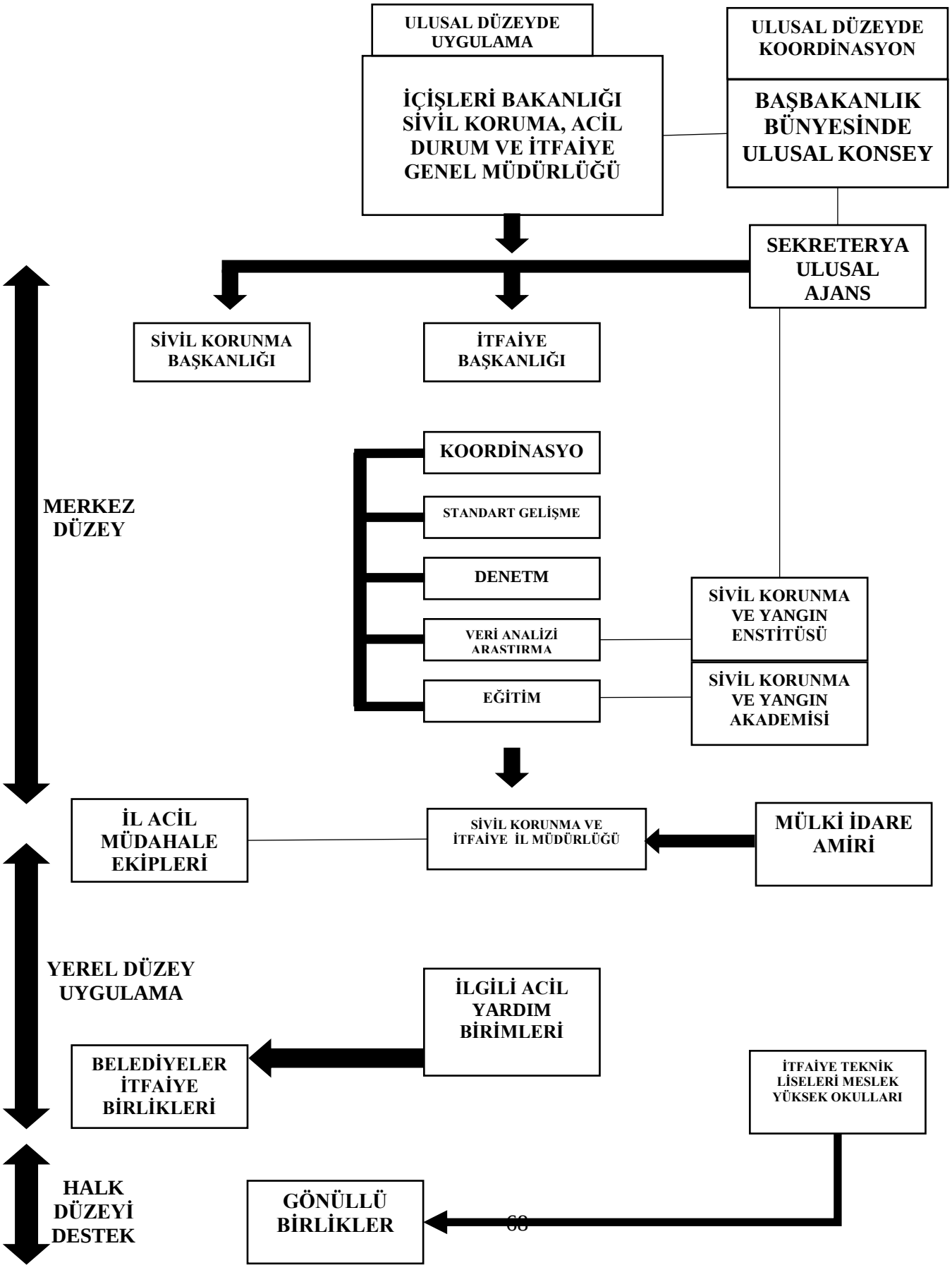
İdari yapının kademeli olarak ülke, il, ilçe ve muhtarlık düzeyindeki bir hiyerarşik yapılanma içinde planlama ve karar alma-operasyon boyut ayrımları gözetilerek, her kademede organizasyonunun acil durum ilkeleri gözetilerek yapılması gerekmektedir.

Genel Müdürlük şeklinde teşkilatlanma kabul edilirse Merkezde "Sivil Korunma, Acil Durum Ve İtfaiye Genel Müdürlüğü" şeklinde örgütlenmeli ve Sivil

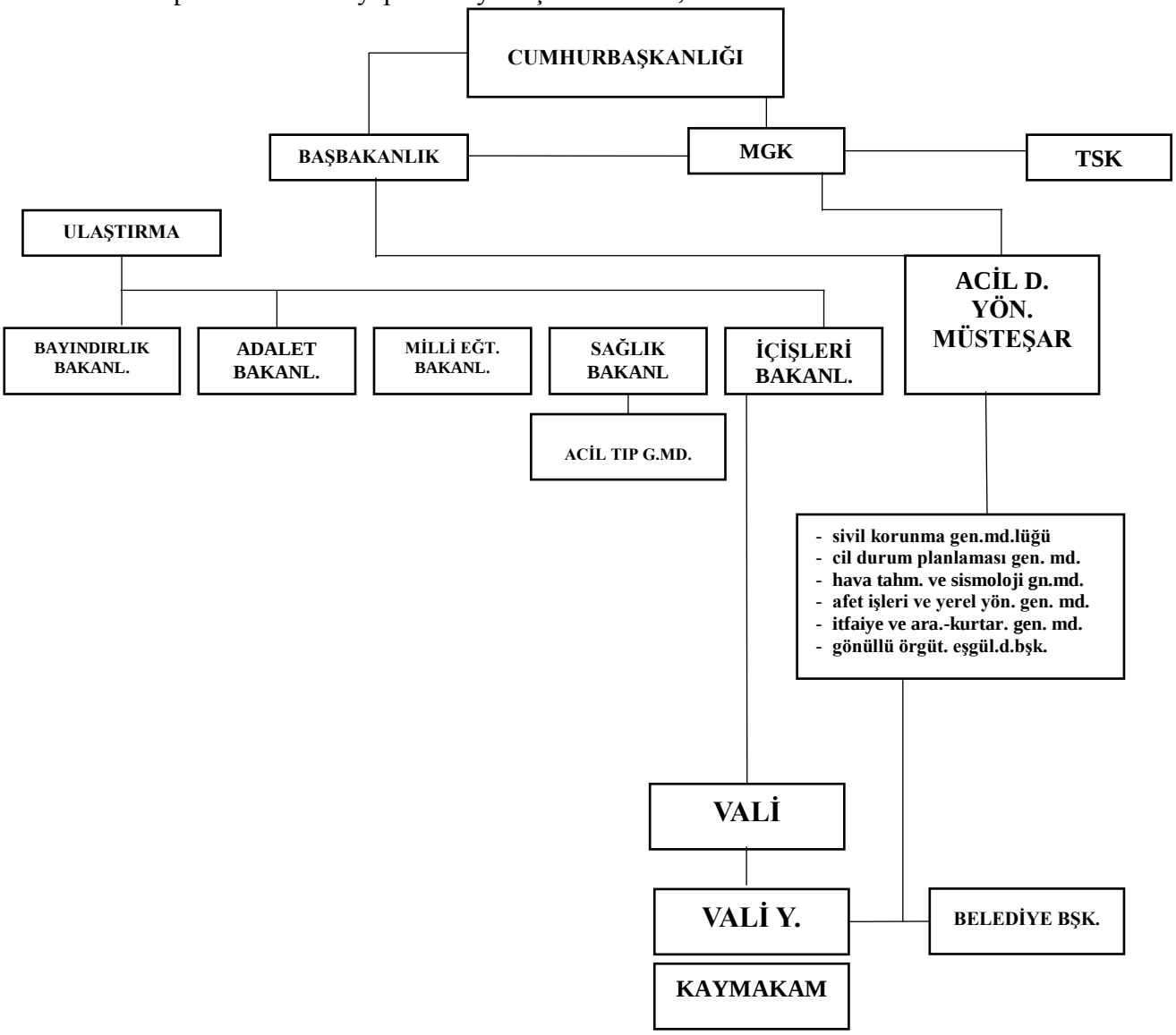
Korunma Başkanlığı ve İtfaiye Başkanlığı bulunmalı, Taşrada ise il müdürlükleri bulunmalı, İl ve İlçedeki Mülki İdarenin yetki ve sorumlulukları devam etmeli. Belediye ve gönüllüleri de kapsayan bir taşra yönetimi tasarlanmıştır.

Müsteşarlık tarzı örgütlenmeye karar verilirse Acil Durum Yönetimi Müsteşarlığı kurulup bu Müsteşarlıkta Sivil Korunma Genel Müdürlüğü, Acil Durum Planlaması Genel Müdürlüğü, Hava Tahmin ve Sismoloji Genel Müdürlüğü, Afet İşleri ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, İtfaiye ve Arama Kurtarma Genel Müdürlüğü ve Gönüllü Örgütler Eşgüdüm Daire Başkanlığı bulunmalıdır.

Vali, vali yardımcısı, kaymakamların ve belediyelerin afet yönetimindeki yetki ve sorumlulukları aynen korunmalıdır. (Ek:6.7)


ULUSAL DÜZEYDE UYGULAMA
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SİVİL KORUMA, ACİL DURUM VE İTFAİYE GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
ULUSAL DÜZEYDE KOORDİNASYON
BAŞBAKANLIK BÜNYESİNDE ULUSAL KONSEY
SEKRETERYA ULUSAL AJANS
SİVİL KORUNMA BAŞKANLIĞI
İTFAİYE BAŞKANLIĞI
MERKEZ DÜZEY
KOORDİNASYO
STANDART GELİŞME
DENETM
VERİ ANALİZİ ARASTIRMA
EĞİTİM
SİVİL KORUNMA VE YANGIN ENSTİTÜSÜ
SİVİL KORUNMA VE YANGIN AKADEMİSİ
İL ACİL MÜDAHALE EKİPLERİ
SİVİL KORUNMA VE İTFAİYE İL MÜDÜRLÜĞÜ
MÜLKİ İDARE AMİRİ
YEREL DÜZEY UYGULAMA
İLGİLİ ACİL YARDIM BİRİMLERİ
BELEDİYELER İTFAİYE BİRLİKLERİ
İTFAİYE TEKNİK LİSELERİ MESLEK YÜKSEK OKULLARI
HALK DÜZEYİ DESTEK
GÖNÜLLÜ BİRLİKLER

Ek:6. İçişleri Bakanlığı'nın 05.05.2008 tarih ve "SSGM'nin Yapılanması" raporundaki idari yapılanmaya ilişkin öneriler, s. 72.



Ek:7. İçişleri Bakanlığı'nın 05.05.2008 tarih ve "SSGM'nin Yapılanması" raporundaki idari yapılanmaya ilişkin öneriler. s.73.

Erken uyarının, afetlerle mücadelede giderek daha önemli bir yer kazanması nedeniyle, önerilen Müsteşarlık bünyesi içinde tüm sismik, hidrolojik ve

meteorolojik afetlere karşı erken uyarı amaçlı bir daire başkanlığının kurulması yararlı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin özellikle planlama ve karar alma inisiyatifleri kısıtlanmaksızın ülke ölçeğinde afetlere karşı belirli planlama standartlarına kavuşturulması için aynı müsteşarlık bünyesinde bir daire başkanlığı altında teşkilatlandırılması faydalı olacaktır. Gönüllü örgütlerin hâlihazırda fevkalade dağınık, eş güdümsüz ve standartlara uygun olmayan yapılarının, bir şemsiye altında denetlenebilir ve afetlerde eş güdüm içinde kullanılabilir bir kaynak haline getirilmesi ve aynı müsteşarlık altında bir müdürlüğün bu yapının standart, akreditasyon ve eş güdüm sorunlarını çözebileceği düşünülmektedir.

İkaz ve Alarm Şubesi Müdürlüğü ile Teknik Şube Müdürlüğü'ne ikaz ve alarm sistemlerinin kurulmasına ilişkin benzer görevler verildiği, Harekât ve Birlikler Şube Müdürlüğüne verilen görevlerin bir bölümünün eğitim, personel, ikmal, satın alma, güvenlik ile ilgili olduğu, bunun da görev karmaşasına neden olduğu tespit edilmiştir. Benzer durumun diğer şubeler arasında da bulunduğu, bu durumun şubeler arasında karışıklığa neden olduğu anlaşıldığından, şubelerin görevleri bakımından Yönergenin gözden geçirilmesi, gerekirse şube müdürlüklerinin yeniden adlandırılarak görev bütünlüğü sağlanmalıdır."[63]

Görüldüğü gibi müfettişin önerisinde kapatılma, tasfiye ya da teşkilatın zayıflatılması söz konusu değildir. Tam tersine Başbakanlığa bağlı Afet İşleri ve Acil Durum Yönetimi Müsteşarlığının kurulması, bu müsteşarlığa bağlı Sivil Korunma

63.Toprak, Bahadır, a. g. k, s.126.

Genel Müdürlüğü, Acil Durum Planlaması Genel Müdürlüğü, Hava Tahmin ve Sismoloji Genel Müdürlüğü, Afet İşleri ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, İtfaiye ve Arama Kurtarma Genel Müdürlüğü ile Gönüllü Örgütler Eş Güdüm Daire Başkanlığı önerilmektedir. Valilerin, kaymakamların sivil savunmayla ilgili görevleri aynen devam etmekte ayrıca arama-kurtarma birliklerinin güçlendirilmesi gereğine işaret edilmektedir.

İçişleri Bakanlığı Raporundaki ikinci öneri ise İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Korunma, Acil Durum ve İtfaiye Genel Müdürlüğü kurulması yönündedir. Birlikler, il müdürlükleri ve ilçe müdürlükleri mevcut konumlarını korumaktadır. Raporda yerelleşme asla söz konusu değildir.

İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Başkanlığı (AREM) personeli tarafından, Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program, İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı ve diğer kaynaklar incelenerek ve Genel Müdürlük personeliyle yüz yüze görüşmeler yapılarak; Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün, tarih, mevzuat, teşkilat, insan kaynağı, fiziki kaynak yönlerinden mevcut durum tespiti ve analizi yapılmış ve çözüm önerileri şu şekilde sıralanmıştır:[64]

> *"…Sivil savunmanın bugüne kadar İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurumsallaştığı, kurumsal hafıza ve bilgi birikimi oluşturduğu dikkate alınmalıdır. Mevcut yapının İçişleri Bakanlığı bünyesinde olması, Türk İdare Sisteminin temelinde yer alan* ***mülki idare*** *ile doğrudan ilişki kurulmasında ve mahalli idareler ile uyum ve koordinasyonda büyük kolaylıklar sağlamıştır.*
>
> *Kurumsal deneyim ve bilgi birikimi ile Türk İdare sistemine uyum açılarından "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının İçişleri Bakanlığı" bünyesinde kurulması sağlanmalıdır.*

64. İçişleri Bakanlığı İç-İşlev Raporu, 2007, AREM, sf. 188-210.

"Sivil savunma" konseptinden, "sivil korunma" konseptine geçiş için mevzuatın yeniden ele alınması ihtiyacı bulunmaktadır... SSGM'nin teşkilat yapısının yenilenmesi ihtiyacı bulunmaktadır... Afet yönetimi açısından daha etkin ve etkili yönetim anlayışı içinde bir yapı oluşturulma fırsatı ortaya çıkmıştır. Şube müdürlükleri azaltılabilir ya da kaldırılabilir. Nitelikli personel istihdamı sağlanarak, hizmetin kalitesi ve etkinliği artırılabilir. Sivil toplum kuruluşları ve gönüllülerle iş birliğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Nitelikli personel istihdamı sağlanmalıdır. Sivil savunma teşkilatında görev yapan personelin özlük haklarının iyileştirilmesi sağlanmalıdır. İçişleri Uzmanlığı sisteminin uygulanmasına geçilmelidir. Önemli projelerin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Sivil Savunma Koleji uluslararası standartlarda faaliyet gösteren bir eğitim kurumu haline getirilmelidir…"

Görüldüğü gibi, araç-gereç, nitelikli personel, projeler dışında mevzuatın yenilenmesi ve teşkilatın yenilenerek İçişleri Bakanlığına bağlanması önerileri getirilmektedir. Sivil savunma örgütünün zayıflatılması, yerel yönetimlere devri, özelleştirme gibi teklifler yoktur. Güçlendirme, günün ihtiyaçlarına cevap veren nitelikli personel ve güçlü donanımlı merkez, birlikler, il ve ilçe müdürlükleri ile sağlam hiyerarşik yapı söz konusudur.

ii. Başbakanlık Raporu65

Mülkiye başmüfettişlerince ülkemizdeki ve bazı ülkelerdeki sivil savunma, afet, acil durum, risk yönetimi ve afet yönetimi, ayrıca, ODTÜ'nün deprem master planı ve İTÜ'nün itfaiye master planı incelenerek; Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Kandilli Rasathanesi personeliyle görüşmeler yapılarak hazırlanan Raporda özetle aşağıdaki tespitler ve öneriler ortaya konmaktadır.

65.Tahran, R. Bülent, Selahaddin Ergönenç, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Acil Durum Afet Yönetimi İnceleme Raporu, Ankara 2008.

Başbakanlık Raporu, öncelikle ülkemizdeki mevcut durumun tespitini yapıp, sivil savunma ve afet hizmetinin ve örgütlenmesinin aksayan yönleri, problemleri, afet yönetiminin güçlü ve zayıf yanlarını çıkararak ülkemiz için en uygun afet yönetim sistemini önermektedir. Mevcut durumda ise etkin bir afet yönetim sisteminin kurulamadığı, ulusal afet planımızın olmadığı, kriz yönetimi anlayışından afet yönetimi anlayışına geçemediğimiz, sigorta sistemimizin gelişmemiş olması ve kurumlar arası eş güdüm noksanlığı öne çıkan başlıklar olarak gözükmektedir. Raporda sivil savunmaya ve mükellef sistemine, eğitime önem veren Afet Yönetim Müsteşarlığı kurulması teklif edilmektedir.

"...

Sigorta sisteminin arzulanan ölçüde ve tüm doğal afet türlerini kapsayacak ölçekte yaşama geçirilememiş olması; depreme dayanıksız yapı stoğu; kaynak yönetimi, imar planları, binaların güçlendirilmesi gibi alanlarda yaşanan sorunlar,

...Afetlere karşı etkin mücadele stratejilerinin geliştirilmesi, ancak, afet olgusuna öncesi ve sonrasıyla bir bütün olarak bakılması ile mümkün olacaktır.

...Afet yönetim döngüsü içinde ...birçok kuruluş yer aldığından ***sağlıklı bir koordinasyon ancak müsteşarlık tarzı güçlü bir örgütlenmeyle sağlanabilecektir.***

Kurumsal hafızanın muhafazası yönünden Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün sivil savunma ve sivil korunma genel müdürlükleri adı altında ikiye ayrılarak- Sivil Korunma Genel Müdürlüğünün ve Afet İşleri Genel Müdürlüğünün bağlanacağı ***müsteşarlık tarzı bir yapılanma*** *Başmüfettişliğimizce de tercih edilmektedir. Bu yapılanma tarzı, örneğin Afet İşleri Genel Müdürlüğünün yerleşme ve yapılaşma güvenliğinden sorumlu diğer birimler olan Yapı İşleri Genel Müdürlüğü ve Teknik Araştırma ve Uygulama Dairesi Başkanlığı gibi birimlerle ilişkisinin ve geri bildirimlerin kesilmemesi ya da Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün afet ve acil durum yönetimi dışındaki işlev ve yükümlülüklerinin devamı yönünden de önem taşımaktadır.*

Afet Yönetimi Müsteşarlığı, acil durum ve afet yönetiminin bileşenleri olan; ***hazırlık, önleme/zarar azaltma, müdahale ve***

iyileştirme *aşamalarının tümü dikkate alınarak örgütlenmeli; çok çeşitli işlevi yüksek etkinlikle yerine getirebilmelidir.*

...Müsteşarlığa bağlanacak kuruluşlara ait taşra teşkilatının; kısmen veya tamamen muhafazası, hangi hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği gibi hususlar, merkezi yapılanmanın tamamlanmasından sonra doğacak ihtiyaçlara göre düşünülmelidir.

Ayrıca, Afet ve acil yönetim tanımları başta olmak üzere oluşturulacak yasalardaki ve düzenleyici işlemlerdeki kavramlar, Birleşmiş Milletlerce kabul edilmiş olanlar dâhil uluslararası standartlara ve genel kabul görmüş tanımlara uygun olmalıdır. "Afet", "Acil Durum", "Kriz", "Olay", "Risk", "Tehlike" "arama-kurtarma", "tahliye-seyrekleştirme" "ilk yardım" gibi kavramlar, bu kapsamda ele alınmalı ve yasalarda ve ikincil düzenlemelerde yer alacak ifadeler uluslararası tanımlara dayandırılmalıdır. Afet yönetiminin omurgasını deprem oluşturmalıdır.

Afet zararlarının azaltılması ve afetlere karşı hazırlıklı olunması, afete müdahale ve iyileştirme faaliyetleri sırasında hız ve etkinliğin ve toplumsal katılımın yerel yönetimlerce geliştirilip, yaygınlaşması sağlanmalıdır.

Müdahale safhasında kamu kurum ve kuruluşlarıyla STK'lara ek olarak ticari kurumlar, üniversiteler gibi farklı kurumsal yapılarla da iş birliği ihtiyacı doğmaktadır.

...itfaiye hizmetlerinin afet yönetiminin en üst örgütsel yapısı içindeki bir birim tarafından planlanması, standartlarının konulması ve koordine edilmesi önerisine Başmüfettişliğimizce de iştirak edilmektedir…"[66]

Raporda getirilen öneriler şöyle özetlenebilir:

- Ulusal Afet Yönetimi Stratejik Planı hazırlanmalıdır.
- Başbakanlığa bağlı Afet Yönetimi Müsteşarlığı kurulmalıdır.
- Afet Yönetim Sisteminin omurgasını deprem oluşturmalıdır. Zorunlu deprem sigortası geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır. Ulusal sismik ağ ve deprem bilgi bankası oluşturulmalıdır. Destek fonu kurulmalıdır.

66. Tahran, Ergönenç, a. g. k, s. 126.

- Sivil savunma ve seferberlikte eğitime ve mükellefiyet sistemine ağırlık verilmelidir. Haberleşme ve siren sistemleri geliştirilmelidir.
- Etkin denetimli, etkili ve güvenilir bir bağış yönetimi kurulmalıdır.
- Akreditasyon yetkisi genişletilmelidir.
- Üniversitelerin hazırladığı Deprem Master Planı ve İtfaiye Master Planından yararlanılmalıdır.
- İtfaiye hizmetleri Afet Müsteşarlığına bağlanmalıdır.

Neticede Başbakanlık raporunda dile getirilen önerilerin çoğu 5902 sayılı Kanunda yer bulmuştur. Kanunda kullanılan dil raporda teklif edildiği gibi uluslararası standartlara uygun hale getirilmiştir. Afet, afet yönetimi, afet riski, acil durum, acil durum yönetimi, risk yönetimi gibi kavramlar ilk defa kanunda yer almıştır. Deprem konusuna özel önem verilmiş, deprem sigortası konusunda akreditasyon yetkileri getirilmiş, Kızılay'a yönetimde yer verilerek rapordaki tavsiyeye uyulmuştur. Ancak örgütlenmede SSGM'nin güçlendirilmesi ve müsteşarlık teklifine uyulmamış, öneri, sivil savunma hizmeti "daire başkanlığı" seviyesine indirilerek ve "müsteşarlık" teklifi ise "başkanlık" şekline dönüştürülerek hayata geçirilmiştir.

E. POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Politika değişimini izlediğimiz politika belgelerinden İçişleri Bakanlığı Stratejik planında SSGM'nin güçlendirilmesi için hedefler sıralanmıştır. Kalkınma planında devletin değişen rolü ve kurumların asli görevlerine dönmelerinden bahsedilmektedir. Orta Vadeli Programda afet yönetiminin bütüncül yapıya

kavuşturulacağı ve işleri kalmamış birimlerin kapatılacağı, Hükümet programında acil müdahale ve yardımların yerel yönetimlerce yapılacağı önerilmektedir.

Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı Raporlarında SSGM'nin güçlendirilmesi gereğinden bahsedilmekte, Acil Durum Yönetimi müsteşarlığı kurulması önerilmekte ve bu Müsteşarlığa itfaiye, meteoroloji, sivil savunma ve afet işlerinin Genel Müdürlük olarak bağlanması önerilmektedir.

Ayrıca, önerilen güçlü afet yönetiminde Mülki İdarenin yetkilerinin devam ettiği, merkez ve taşranın güçlü olduğu, afet yönetiminin dört bileşeni olan hazırlık, zarar azaltma, müdahale ve iyileştirme aşamalarının dikkate alınması gerektiği ve Ulusal Afet Strateji Planının hazırlanması gerektiği vurgulanmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANLIĞI

AFAD Kanunu Meclise sevk edilmeden önce Türkiye'de afet yönetiminde mevcut durumu Merkez ve Taşra olarak bir kez daha özetlenecek olursa;

Merkezde SSGM, TAY ve AİGM olmak üzere üç genel müdürlük, Başbakanlık, kısmi yetki ve sorumluluklar ölçüsünde Sağlık Bakanlığı (UMKE: Ulusal medikal Kurtarma Ekipleri), Ulaştırma Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Genelkurmay Başkanlığı'nın mevzuattan kaynaklanan görevleri söz konusudur.

İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kızılay Genel Müdürlüğü, Afet Merkez Koordinasyon Kurulu ve Ulusal Deprem Konseyi'nin mevzuatla verilmiş görevleri bulunmaktadır.

Taşrada öncelikle Vali ve Kaymakamlar, sivil savunma il ve ilçe müdürlükleri, bayındırlık il müdürlüğünün imar ve afet şube müdürlükleri, İl Acil Yardım Teşkilatı, Özel İdare, belediye ve 11 ilde kurulu bulunan Arama-Kurtarma Birlikleri ve birtakım komite ve kurullar mevcuttur.

Özetle hem merkezde hem taşrada çok başlılık ve dağınıklık söz konusudur. Çok başlılığın giderilmesi ve dağınıklığın da toparlanması gereği, merkezde ve taşrada güçlü ve ayni zamanda ülkenin tüm kurumlarını harekete geçirebilecek yapıda **dinamik bir afet yönetimine** ihtiyaç olduğu ortadadır.

Afetlerle ilgili birimler arasında, koordinasyon sağlanması en önemli konulardandır. Afet Yönetiminin görevi, resmi kuruluşlar arasında işbirliği ve standart sağlaması yanında Belediyeler, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları arasında ortaklıklar kurulması, ortak projeler ve kampanyalar yürütülmesi ve bunlar arasında güçlü bir arabulucu olması gereklidir. Birim, çok sayıda kuruluşa yol gösterme, uyarma, bunları bir genel plan ve ortak ilkeler etrafında toplama kapasitesine sahip olmalıdır.

Bu açıdan, söz konusu yönetimin, özellikle **'Hazırlıklı Olma, Acil Müdahale, İyileştirme, Zarar Azaltma'** çalışmalarını birlikte yürütecek ve ilgili birimlerin eşgüdümünü sağlayacak biçimde yetkili olması gerekmektedir.

Ergüder Can Entegre Afet Yönetim Sistemi ve İlkeleri yazısında **iyi bir Afet Yönetimi** İçin önerilerini şu şekilde sıralamaktadır: "*...Merkezi hükümette afet yönetimindeki çok başlılık, tek yönetim altında toplanmalıdır. Merkezi hükümet, zarar azaltma ve hazırlıklı olma safhaları için genel bütçeye ödenek koymalıdır. Afet Yönetiminden sorumlu birimlerin kendi aralarına ve STK'larla ilişkilerinde iyi bir koordinasyon sağlanmalıdır. Afet Planlarının hazırlıklı olma, müdahale, iyileştirme alt planları olmalıdır. Vatandaşların binalarını güçlendirme çalışmalarına finansal destek sağlanmalıdır. Toplumda afet kültürü gelişmeli ve merkezi hükümete ve yerel yönetimlere kamuoyu baskısı olmalıdır. Ambulans, itfaiye ve kurtarma ekipleri tek çatı altında toplanmalıdır...*"[67]

67. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s.263.

Polat Gülkan, Murat Balamir, Ahmet Yakut, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış adlı yazılarında Türkiye'deki Afet Yönetiminin kurumsal yapısını, mevzuatı, örgüt yapısını, afet yönetiminde yetkili kurum ve kuruluşları anlattıktan sonra yaptıkları genel değerlendirmede *"...afet sırasında ve sonrasında özellikle arama-kurtarma çalışmalarında gönüllü kuruluşların faydaları görüldüğünden bu kuruluşların yönetime alınması yararlı olacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin afet zararlarının azaltılmasında, kent bilgi sistemlerinin hazırlanmasında, halkın afetler konusunda eğitilmesinde daha etkin hale getirilmelidir. Afet mevzuatı ve imar mevzuatı bir arada ele alınıp bütünleştirilmiş* ***yeni bir sisteme ihtiyaç*** *sürmektedir...*" değerlendirmesini yapmışlardır.[68]

Kübilay Kaptan ve Özden Timurlenk " Depremlere Hazırlıklı Olabilmek İçin Kurumsal Açıdan Alınması Gereken Önlemler" başlıklı yazısında Çevre Şehircilik Bakanlığı'nın görevlerini, Yap Denetim Yasasındaki Değişiklik ihtiyacını, Kaçak binaların tarama işlemine dahil edilmesi gereğini, ileri teknolojik malzeme için Yönetmelik ihtiyacını, Belediyelerin ve sanayicilerin acil görevlerini sıraladıktan sonra özellikle zorunlu deprem sigortası (DASK) nın gerçekten zorunlu hale getirilmesi gereğini vurgulamıştır.[69]

Yukarda yazılarının bir kısmını alıntıladığımız akademisyenler **yeni, dinamik ve iyi bir afet yönetimi** ihtiyacını vurgulamışlar, İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarındaki teklifler, Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Hükümet

68. Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mart 2015, Ankara, s. 35.

69. Gündüz, İsmail, Afetleri Yönetmek, afet algısından afet sonrası çalışmalara, İstanbul, s.135.

Programındaki projeksiyonlar ışığında ve çok başlılığı ve dağınıklığı giderme amacıyla AFAD kurulmuştur.

A.5902 SAYILI KANUN GÖRÜŞMELERİ VE AFAD'IN KURULUŞU

AFAD'ın kuruluş kanununun TBMM'deki görüşmelerini, AFAD'ın yönetim modelini, daire başkanlıkları üzerinden yatay yapılanmasını, personel ve denetim sistemini, mali yapısını, kurumsal faaliyetlerini inceleyeceğiz. İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarındaki tekliflere ne derece uyulmuştur.

AFAD raporların aksine taşra teşkilatı olmayan (ilçe müdürlükleri kapatılmış, il müdürlükleri il özel idarelerine devredilmiş) itfaiye ve meteorolojiyi kapsamayan, arama-kurtarma birliklerini önemsemeyen afet yönetim örneklerine de aykırı bir başkanlık olarak kurulmuştur.

Bütünleşik afet yönetim sistemi söz konusu değildir. Taşra teşkilatının yerel yönetimlere devredilmesi hiçbir örneği olmayan, özellikle afet yönetiminde hiç uygulanmayacak ussal olmayan bir denemedir.

29 Mayıs 2009 tarihinde Kanun Tasarısı görüşülmeye başlanmıştır. [70] Görüşmelerde daha çok ülkemizdeki afetlerden ve depremlerden, yardımların yetersizliğinden, koordinasyon eksikliğinden, kurumların tek çatı altında toplanması gerekliliğinden söz edilmiştir. Ancak yerelleşmeyi, ticarileşmeyi, harcamalardaki denetimsizliği, sivil savunmanın genel hizmet oluşunu görenler de bulunmaktadır. Kanun Tasarısının TBMM'deki görüşmesinde ciddi tartışmalar olmuştur.

---

70. T.B.M.M Tutanak Dergisi, c:45, Dönem:23, Yasama Yılı:3, 96'ıncı Birleşim, 29 Mayıs Cuma.

Taşra teşkilatı olmayışı, yatay örgütlenme modeli, afet acil durum müdürlüklerinin hem özel idare bünyesinde hem Valiye bağlı olması, başkanlık olarak kurulması, SSGM'nin daire başkanlığı seviyesine indirilmesi, meslek odalarına yer verilmeyişi eleştirilmiştir.

MHP Milletvekili Mustafa Kalaycı " *Kurumların tek çatı altında toplanması olumlu olmakla birlikte 5902 ile önerilen teşkilat yapısının 3046 sayılı Yasaya uygun değildir. Ayrıca mevcut genel müdürlüklerin deneyimli personelinden yararlanmak gerekmektedir*.", "*Türk Silahlı Kuvvetleri hiçbir aşamada afet ve acil durum yönetimi dışında tutulamaz*." Diyerek yatay yapılanmayı eleştirmiştir.

CHP Milletvekili Yaşar Ağyüz ise "*harcamalar, özellikle Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'yla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamından çıkarılmaktadır*." "*Genelkurmayı bu kurulda temsil ettirmemeniz büyük eksikliktir.*" "*Ayrıca her yasada olduğu gibi bu yasada da bir afet özelleştirmesiyle karşı karşıyayız. Özellikle afet öncesi alımların ihale kapsamından çıkarılmasını anlamış değiliz. Başkana öyle yetkiler veriliyor ki, istediği araştırmayı dışarıdan satın alabiliyor, istediği hizmet alımını dışarıdan yapabiliyor, istediği planlamayı devletin güçlü kurumlarına rağmen özelleştirerek hizmet alımı yapabiliyor. Bu kaynak israfına yol açmaktadır.*" Diyerek başkana verilen yetkilere dikkat çekmiştir.

AK Parti adına konuşan Cahit Bağcı ise mevcut afet yönetimindeki koordinasyon yetersizliğinden, tek çatı altında toplanmasından, harcamalarda esneklikten ve yerel yönetimlerle uyumlu çalışan, şeffaf ve hesap veren bir başkanlık öngördüklerinden söz etmektedir.

Yine AK Parti adına konuşan Ali Osman Sali, kaynakların etkin kullanılmasından, taşradaki çok başlılığın kaldırılması gereğinden bahsedip "*afet ve acil durum yönetiminde, planlama, finansman ve koordinasyonun merkezi, uygulamanın ise yerel olması asıldır" "başkanlıkla ilgili illa bir tanım yapılacaksa nevi şahsına münhasır, işin gereği bir örgütlenme modelidir*" [71] diyerek modelin özelliğinin esneklik ve yataylık olduğunu da açıklamıştır.

İkinci oturumda söz alan CHP Milletvekili Metin Arifağaoğlu "*Afet hizmetlerinde devletin rolü, sosyal devlet ilkesinden düzenleyici devlete doğru götürülmek istenmektedir. Genel müdürlüklerin eleman, deneyim ve bilgi birikiminin değerlendirilmesi yerine hizmet satın alma tercih edilmektedir. Tasarıda meslek odalarına yer verilmemiş özellikle Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği'nin yer almayışı büyük eksikliktir.*" [72] diyerek meslek odalarına yer verilmeyişi eleştirmiştir.

MHP Milletvekili Nevzat Korkmaz ise "*...afet ve acil durum gibi hassas bir konu subjektif değerlendirmelere tabi tutulacaktır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün daire başkanlığı seviyesine indirilmesi de büyük hatadır. Ayrıca Başkanlığın İçişleri Bakanlığına bağlanması gerekmektedir.*"[73] Diyerek bağlılık konusunu gündeme getirmiştir.

İzmir Milletvekili Harun Öztürk ise örgütlenmenin başkanlık yerine müsteşarlık şeklinde olması gereğini vurgulamıştır.

---

71. Tutanak Dergisi, a. g. k, s.882.

72. Tutanak Dergisi, a. g. k. s. 891.

73. Tutanak Dergisi, a. g. k. s. 893.

MHP Milletvekili Behiç Çelik ise "*Bu yapının Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesine aykırılık teşkil ettiği açıktır. Sivil savunma genel hizmetten çıkıp taşrada yerel hizmet haline alınmaktadır.*"[74] değerlendirmesini yapmıştır.

Tasarının 1. maddesi üzerinde söz alan MHP Milletvekili Behiç Çelik, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün kaldırılmasının çok büyük hata olduğunu gerek seferberlik görevi açısından gerek sivil savunma hizmetleri açısından söz konusu genel müdürlüğün uzmanlaşmış personeliyle hizmet verdiğini ve bu genel müdürlüğün kaldırılmasının yanlış olduğunu vurgulamıştır. Dünya Bankasından kaynak temin etmek için kurulan Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün kıyaslanmasının bile kabul edilemeyeceğini özellikle taşra teşkilatı ile SSGM'nin ülke çapında iyi hizmet verdiğini vurgulamıştır.[75]

MHP Milletvekili Murat ÖZKAN ise taşra teşkilatının kaldırılmasının Anayasanın 127. maddesine aykırılık teşkil ettiğini hatta Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da aykırı olduğunu belirterek şimdiye kadar örneği görülmemiş, üniter yapıya aykırı bir kuruluş tasarlandığını vurgulamıştır. Ayrıca sivil savunmanın taşra teşkilatını kaldırmanın milli müdafaa mükellefiyeti yönünden de sakıncalarının olduğunu vurgulamıştır.[76]

CHP Milletvekili Harun Öztürk, Yasanın 15. maddesinin ikinci fıkrası ile getirilmek istenen afetlerden önce başkana yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere

74. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 899.

75. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 903.

76. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 893.

etüt, proje, araştırma yaptırma yetkisi veren düzenlemenin gerekçesinin ne olduğunu sormuştur.[77]

CHP Milletvekili Hüseyin Ünsal, Yasa ile kurulacak olan Deprem Yüksek Kurulu, Acil Durum Yüksek Kurulu ve Afet Acil Koordinasyon Kurullarında mutlaka mühendis odaları temsilcisinin bulunması gerektiğini vurgulamıştır.[78]

Muhammet Rıza Yalçınkaya ise Acil Durum Genel Müdürlüğü ile Afet İşleri Genel Müdürlüğünün İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü bünyesine katılmasının daha doğru olduğunu belirtmiştir.

Rahmi Güner, görüşülen Kanun Tasarısıyla sosyal devlet anlayışından biraz daha uzaklaşıldığını düzenleyici devlet anlayışına yaklaşıldığını, kamu hizmetlerinin ticarileşmesi yoluna gidildiğini vurgulamıştır.

Hüseyin Ünsal yaptığı konuşmada görüşülmekte olan mühendislik hizmetlerinin tanımlanmadığı ve kurumsal yapıda da yer almadığını elli yılı aşkın süredir oluşmuş bilgi birikimi ve deneyimin sıfırlandığını ve hizmetleri satın almaya dönük piyasacı anlayışın getirildiğini vurgulamıştır.[79]

Zekeriya Akıncı yaptığı konuşmada afet ve sivil savunma hizmetlerinin de yerelleştirilmek istendiğini, bunun büyük hata olduğunu vurgulamıştır.[80]

---

77. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 897.

78. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 914 .

79. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 931.

80. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 933.

Bülent Baratalı ise yaptığı konuşmada "başkanlık" olarak kurulan teşkilatın devlet yapımıza uymadığını müsteşarlık şeklinde örgütlenmesinin daha doğru olacağını devletten hizmetlerin çoğunun yerele ve piyasaya devredilmekte olduğunu vurgulanmıştır.[81]

Mustafa Kalaycı yaptığı konuşmasında Kanunun 18. maddesi ile afet ve acil durum müdürlüklerinin hem özel idare bünyesinde hem valiye bağlı olmasının çelişkili olduğunu ileride sorunlar çıkaracağını, bu durumun Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğunu, 108 sayılı Kanunla kurulan savunma sekreterlikleri ve savunma uzmanlıklarının kaldırıldığını yıllardır bu alanda yetişmiş insan gücünün göz ardı edildiğini blirtmiştir.[82]

Abdullah Özer yaptığı konuşmada bu kanunla sosyal devlet ilkesinden düzenleyici devlete geçildiğini Kanun Taslağının en önemli özelliğinin yatay örgütlenme olduğunu ve esnek çalışma modeline geçildiğini, çalışma grupları oluşturulduğunu ve hizmet satın almaya gidildiğini genel müdürlük düzeyindeki ana hizmet birimlerinin daire başkanlığı seviyesine indirildiğini vurgulamıştır.[83]

Tansel Barış yaptığı konuşmada kapatılan genel müdürlüklerin birikimlerinden yararlanmak gerektiğini personele uzman olma hakkı verilmesi gerektiğini vurgulamıştır.[84]

CHP Grubu adına konuşan Yaşar Tüzün ise özellikle taşra teşkilatının olmayışının ileride büyük sorunlara yol açacağının altını çizmiştir.[85]

Yukardaki değerlendirmelerde öne çıkan hususlar şunlardır:

---

81. Tutanak Dergisi, a .g. k, s. 944.

82. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 941.

83. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 952.

84. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 955.

85. Tutanak Dergisi, a. g. k, s. 956.

- Başkanlık teşkilat yapısı 3046 sayılı yasaya uygun değildir.
- Nev-i şahsına münhasır, işin gereği bir örgütlenme modelidir.
- Örgütlenme başkanlık şeklinde değil müsteşarlık tarzında olmalıdır.
- TSK Afet ve acil durum yönetiminin dışında tutulamaz.
- Afet yönetimi harcamalarında esneklik vardır. İsraf söz konusu olabilir.
- Afet hizmetlerinde sosyal devlet ilkesinden düzenleyici devlete doğru gidiş vardır.
- SSGM'nin daire başkanlığı seviyesine indirilmesi doğru değildir.
- Hizmetleri satın almaya dönük piyasacı anlayış getirilmiştir.
- Hizmetlerin çoğu yerele ve piyasaya devredilmiştir. Savunma sekreterlikleri ve uzmanlıkları kaldırılmıştır.

AFAD 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'a aykırıdır. Çünkü söz konusu Kanunda Türk İdari Sistemi dikey olarak yapılanır. Merkezde Müsteşar, Yardımcıları, Genel Müdür ve Yardımcıları, Daire Başkanı, Şube Müdürleri, şef ve memurlar şeklinde yapılanır. İllerde il müdürü ve yardımcıları, şube müdürü, şef ve memurlar şeklinde, ilçede ilçe müdürü, şef ve memurlar şeklinde örgütlenme söz konusudur.

AFAD'da ise başkan ve başkana bağlı daire başkanları ve uzman ve memurlar vardır. Taşra teşkilatı yoktur. Muhalefet Milletvekillerinin yukarıda alıntıladığımız itirazları önemsenmemiştir.

Bu değerlendirmelerden sonra Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı 29.05.2009 tarihinde, kullanılan 224 oydan 214 evet oyuyla kabul edilmiştir.

Akademisyenlerin **yeni, dinamik ve iyi bir afet yönetimine** ihtiyaç olduğunu vurgulamaları, Kalkınma planı, orta vadeli program ve hükümet programında yetki ve görev karmaşasına son verme gerekçesiyle Genel Müdürlüğün kapatılacağı ifade edilmeye başlanmış ve İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarındaki aksi önerilere rağmen, SSGM; TBMM'de kabul edilen 29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı Kanunla kapatılarak, (Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile birlikte) afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı oluşturulmuştur.

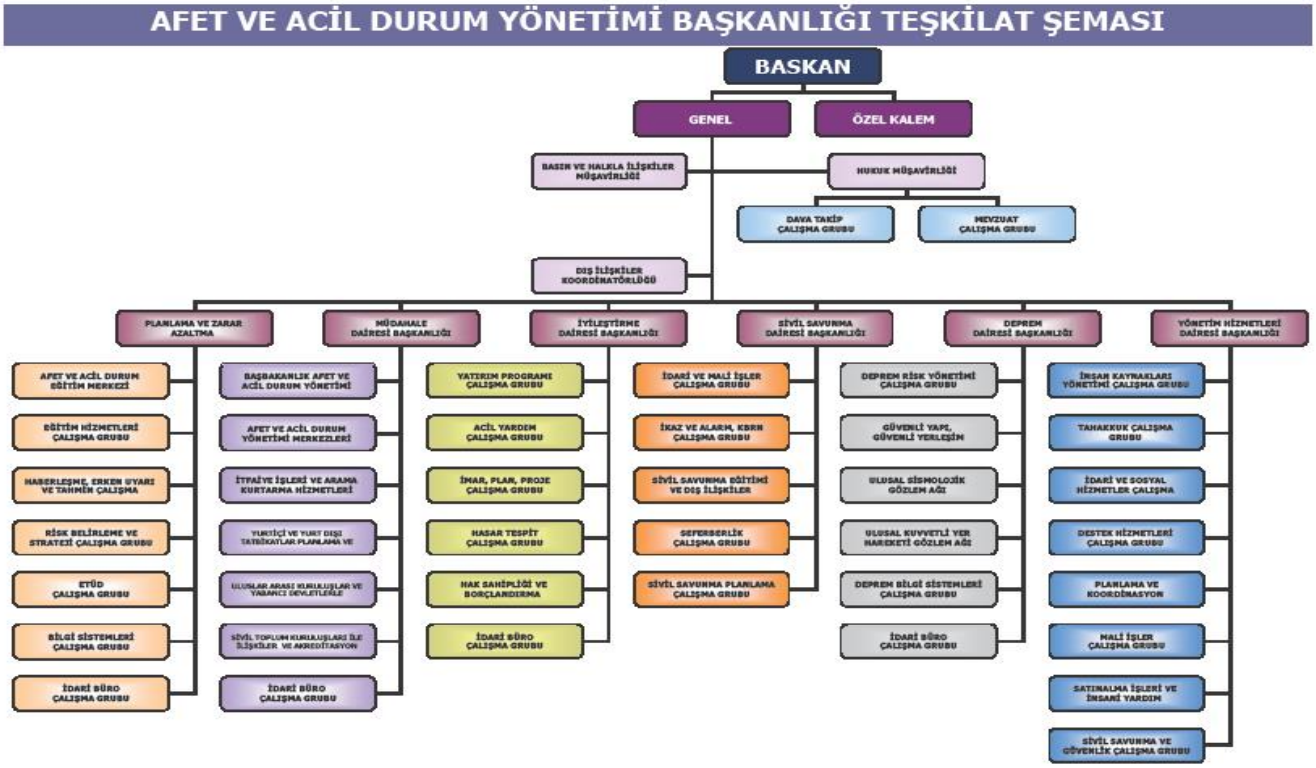
Bu Kanunla, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ile bu konularda politika üretilmesi ve uygulanması amaçlanmıştır.

Bu Kanunla, Sivil Savunma Koleji, Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezine dönüştürülmüş, İl sivil savunma müdürlükleri yerine il özel idaresi bünyesinde valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur. Sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri ise teşkilatı ve personeli ile birlikte bulundukları ilin

özel idaresine devredilmişlerdir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan "savunma sekreterliği" ve "savunma uzmanlığı" birimleri kaldırılmıştır.

AFAD raporların aksine taşra teşkilatı olmayan (ilçe müdürlükleri kapatılmış, il müdürlükleri il özel idarelerine devredilmiş) itfaiye ve meteorolojiyi kapsamayan, arama-kurtarma birliklerini önemsemeyen incelediğimiz ülkelerdeki afet yönetim örneklerine de aykırı bir başkanlık olarak kurulmuştur.

B. AFAD'LA GETİRİLEN YENİLİKLER: TEŞKİLAT, GÖREV VE FAALİYETLER



Ek:8 "AFAD 2009" adlı ve 03.06.2009 tarihli kurum içi başkanlık sunumundan alınmıştır. s.23.

Taşra teşkilatı yoktur. Merkezde Başkan ve altı daire başkanlığından oluşmaktadır.

29.05.2009 tarihli ve 5902 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile getirilen yenilikler üç ana başlıkta toplanabilir: **"**Yönetim Modeli: Taşra Örgütü Olmayışı", "Personel İstihdamında Uzmanlık Sistemi", "İş Görmede Özelleştirme: Harcamalarda Denetimsizlik."

a. Yönetim Modeli: Taşra Örgütü Olmayışı

Kanunun 7. maddesine göre; personeli atama yetkisine sahip, birlik müdürlüklerinin yerlerini belirlemek, Başkanlığın eylem planını hazırlamak, resmi ve özel kuruluşlarla ilişkileri yürütmek, afet ve acil durumlarda koordinasyon görevleriyle mükellef güçlü bir başkan söz konusudur.

Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu, Deprem Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Başkanlık teşkilatı aşağıdaki birimlerden meydana gelmektedir: (Ek:8)

- Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı,
- Müdahale Dairesi Başkanlığı,
- İyileştirme Dairesi Başkanlığı,
- Sivil Savunma Dairesi Başkanlığı,
- Deprem Dairesi Başkanlığı,
- Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.

Türk İdare Sistemine uygun olan dikey yapılanmadan vazgeçilerek yatay yapılanmaya gidilmiştir. Böylece genel müdür, genel müdür yardımcısı, şube

müdürü ve şef statülerine son verilmiştir. Bakanlığa bağlılık söz konusu olmadığından da müsteşar ve müsteşar yardımcısı makamları da bulunmamaktadır.

Etkin, hızlı ve verimli çalışabilme amacıyla yatay yapılanmaya geçildiği iddiası; kararların şef, şube müdürü, genel müdür yardımcısı ve müsteşar yardımcısı gibi makamların denetiminden kaçırıldığı iddiasıyla birlikte değerlendirilmelidir.

Kanunun 18. maddesi ile ilçe müdürlükleri kaldırılmış, il müdürlükleri ise özel idarelere devredilmiştir. En önemli hedefinin koordinasyon olduğu söylenen Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının taşra teşkilatından vazgeçerek olası afet ve acil durumlarda koordinasyonu nasıl sağlayacağı merak konusudur. Genel, ulusal ve kritik olan sivil savunma hizmeti taşra teşkilatı olmayan üst kurul tipi bir örgütlenme yapısıyla nasıl icra edilecektir.

Kalkınma planı, orta vadeli program, İçişleri Bakanlığı strateji planı, İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarının hiçbirisinde taşra teşkilatından vazgeçileceği belirtilmemesine, tam tersine İçişleri Bakanlığı Stratejik Planında taşranın tahkim edilmesinden, İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarında ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün her yönüyle güçlendirilmesinden ve müsteşarlık tarzı örgütlenmeden bahsedilmesine rağmen ısrarla taşra teşkilatından vazgeçilmiştir. Sadece 60. Hükümet Programında afet hizmetlerinin bütüncül bir yapıya kavuşturulması ve acil yardım hizmetlerinin doğrudan yerel yönetim eliyle yürütüleceği vurgulanmaktadır.

b. Personel İstihdamında Uzmanlık Sistemi

5902 sayılı Kanunun 25. maddesinin beşinci fıkrası ile bakanlıklar, kurum ve kuruluşlardaki "sivil savunma uzmanı" ve "savunma sekreterliklerinin" kaldırılması ile neyin amaçlandığı anlaşılmamıştır. Sivil savunma ve afet planları kimlere yaptırılacaktır? Yapılacak ulusal ve uluslararası tatbikatlara kurumlardan kimler çağrılacaktır?

Üç genel müdürlüğün her birinden Başkanlığa alınan personel geçici olarak atanmış ve çalışmaktadırlar. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğünden toplam iki yüz yetmiş bir personel, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nden elli dört personel, Acil Durum Genel Müdürlüğünden toplam otuz iki personel alınmıştır. Personel sayısından da anlaşılacağı üzere ağırlık afet işlerine kaymıştır. Yeni kanunla ihdas edilen sivil savunma uzmanlığı için yapılan sınavda başarılı olanlar görevlerine başlamışlardır. Başkanlığa ilk atanan MİA kökenli kişi kısa sürede ayrılmış, yerine gelen merkez valisi de seçimler öncesinde görevinden ayrılmıştır. Daire başkanları arasında da çok sık değişiklik yapılmıştır. Örneğin Sivil Savunma Daire Başkanı üç kez değişmiş üçü de sivil savunma dışından görevlendirilmiştir. İl müdürlerinin yarısına yakını yeni oluşturulan Afet ve Acil Durum İl Müdürlüğüne atanamamıştır.

c. İş Görmede Özelleştirme

İlgili kanunun 14. maddesiyle çalışma grupları kurulabileceği ve bu kurullar için geçici görevlendirme yapılabileceği; 15. maddesiyle ise Başkanın araştırma, etüt ve proje yaptırabileceği ve bu hizmetlerin İhale Kanununa tabi olmayacağı yenilikleri getirilmiştir.

Kanunun 23. maddesi ile harcamaların çoğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden istisna tutulmuştur. Başkana tanınan sınırsız harcama yetkisi aynı zamanda denetimden çıkarılmakla neyin amaçlandığı kestirilememektedir.

5902 sayılı Kanunun 8.maddesinin 5. ve 6. fıkraları ile Planlama ve Zarar Azaltma Daire Başkanlığının görevleri arasına "sigorta hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak", "hizmet standartlarını ve akreditasyon esaslarını belirlemek ve denetlemek" görevleri girmiştir. Başkanlığın Görev Dağılım Çizelgesinde bu görevler şu şekilde açıklanmaktadır: "Risk tespiti, yönetimi ve bertaraf edilmesi konusunda akreditasyon kurumları ile ilişkileri kurmak, uluslararası kurumlarla bu alanda iş birliği yapmak; risk profiline göre sigorta sistemleri geliştirmek, uluslararası sigorta şirketleri ile ilişkileri düzenlemek, sigorta hizmetlerinin yaygınlaşmasını sağlamak."

Sivil savunma hizmetlerinde binaların depreme dayanıklılığı, sigortalanması, arama-kurtarma işlerinin özel sektöre yaptırılması ve bu hizmetleri yapacak olan şirketlerin önceden akredite edilmesi söz konusudur. Rakamsal olarak belki de en büyük meblağın söz konusu olduğu alan binaların sigortalanması ile arama-kurtarma ve telsiz- iletişim cihazlarının teminidir.

d. Hukuki Yapı

5902 sayılı Kuruluş Kanunu dışında Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, kuruluşundan günümüze kadar on üç adet yönetmelik çıkarmıştır. Bir adet bakanlar kurulu kararı, Üç adet yönerge, Üç adet genelge çıkarmıştır.

Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın sivil savunmayla ilgili olarak sadece bir düzenleme çıkardığı dolayısıyla Başkanlığın ilgi alanının ve önceliğinin ne tarafa kaydığı açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

e. Mali Durum

2010 mali yılında Başkanlık bütçesi, Maliye Bakanlığınca aktarma bütçe yolu ile 797.152.847,00 TL olarak alınmıştır.

Başkanlığın 2010 Yılı Bütçesi;

Cari Bütçesi	208.038.807,00 TL
Yatırım Bütçesi	231.142.040,00 TL
Borç Verme (Evini Yapana Yardım)	88.724.000,00 TL
Sermaye Transferleri	269.248.000,00 TL
Toplam	**797.152.847,00 TL**

Toplam 797.152.847.00TL ödeneğin 751.862.330,57'TL'si harcamaya dönüşmüştür. Harcama % 94 oranında gerçekleşmiştir.

Başkanlığın 2011 Yılı Bütçesi;

Cari Bütçesi	265.323.000,00 TL
Yatırım Bütçesi	320.150.000,00 TL
Borç Verme (Evini Yapana Yardım)	101.069.000,00 TL
Sermaye Transferleri	1.500.000,00 TL
Toplam	**688.042.000,00 TL**

2011 Mali Yılında Başkanlığın Bütçesi 688.042.000,00TL olarak Maliye Bakanlığından alınmıştır. Bu ödeneğin 1 Ocak - 15 Haziran 2011 tarihi itibariyle 137.471.674,00TL'si harcamaya dönüşmüştür.

Başkanlığın 2013 Yılı Bütçesi;

Cari Bütçesi	95.000.000,00 TL
Yatırım Bütçesi	2.225.000,00 TL
Borç Verme (evini yapana yardım)	113.658.000,00 TL
Sermaye	500.000,00 TL
Toplam	211.383.000,00 TL

Başkanlığın 2014 Yılı Bütçesi;

Cari Bütçesi	489.000,00 TL
Yatırım Bütçesi	3.974.000,00 TL
Borç Verme (evini yapana yardım)	120.500.000,00 TL
Sermaye	26.600.000,00 TL
Toplam	151.563.000,00 TL

"AFAD 2010-2014 Mali Durum" adlı kurum içi sunum, 03.06.2015.s.45

2010 yılında 797.152.847 TL, 2011 yılında 688.012.000 TL, 2013 yılında 211.383.000 TL, 2014 yılında 151.563.000 TL' ye düşmüştür. İlk iki yılda personel geçişleri ve bina kiralanması bütçeyi büyütmüş ancak sonraki yıllarda üç genel müdürlükten alınan personel başka kurumlara geçtiğinden bütçe normal rakamlara düşmüştür.

C. KURUMSAL FAALİYETLER[86]

Günümüzde ''Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi'' olarak adlandırılan model, afet ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi için tehlike ve risklerin önceden tespitini, afet olmadan önce meydana gelebilecek zararları önleyecek veya en aza indirecek önlemlerin alınmasını, afet ve acil durumlarda etkin müdahale ve

86.AFAD kütüphanesinde bulunan günlük ceride, haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporları incelenerek çıkarılmıştır.

koordinasyonun sağlanmasını ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesini öngörmektedir.

AFAD öncelikle afet öncesi hazırlık, planlama ve risk yönetimi bakımından eğitim çalışmaları, seminerler, sempozyumlar, erken uyarı ve haberleşme projeleri ve etüt çalışmalarına ağırlık vermiş, meydana gelen afet ve acil durumlarda arama kurtarma, müdahale ve yardım çalışmalarının yürütülmesini sağlamış, afet sonrasında ise iyileştirme çalışmaları yapmıştır.

Afete Maruz Bölge Kararı alınmıştır. Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Ulusal Platformu kurulmuştur. KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023) kapsamında Başkanlığa verilen 8 eylem yürütülmektedir. "Bütünleşik Afet Tehlike Haritaları Üretilmesi" Projesi devam etmektedir. "Çığ Haritalama Projesi" kapsamında Rize ve Trabzon illerinin çığ tehlike haritaları hazırlanmıştır.

UNDP, ISDR, KEİ, AB, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlarla risk azaltma yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Afganistan, Pakistan, Özbekistan, Kırgızistan, Arnavutluk, Şili, Haiti ve Bosna Hersek ve Somali'ye insani yardım malzemesi gönderilmiştir. 2010 yılında meydana gelen afetler nedeniyle Elazığ, Bingöl, Ağrı, Kars, Kütahya ve Iğdır İllerindeki hak sahipliği ve borçlandırma çalışmaları tamamlanmıştır.

23 Ekim 2011 günü meydana gelen Van-Erciş merkezli deprem ve 9 Kasım 2011 günü yaşanan Van-Edremit merkezli deprem; bölgenin yapı stoğu nedeniyle yıkıcı hasar yaratmış ve çok sayıda can kaybına yol açmıştır. Bölgeye iaşe ve ibate

malzemeleri gönderilmiştir. TOKİ tarafından konut kuraları çekilmiş ve hak sahiplerine teslim edilmiştir.

Suriye'den Türkiye'ye giriş yapanlar için, AFAD tarafından 10 ilimizde kurulan kamplarda üç yıldır, her türlü insani yardım ihtiyacı karşılanmaktadır.

Sonuç olarak, kuruluşundan günümüze kadar AFAD'ın faaliyetleri incelendiğinde değişik alanlarda ortaya çıkan acil durumlara müdahaleler yaptığı görülmektedir. Bu müdahaleler hemen hemen her zaman ayni ve nakdi yardım şeklinde tezahür etmiştir.

Sivil savunma, seferberlik ve bunlara bağlı **mükellef** sorumluluğu, gönüllülük, **tatbikatlar, planlar**, **sığınak yapım** ve denetimleri, **tahliye ve seyrekleştirme** hizmetleri unutulmaya terkedilmiştir. Yerelleşmenin ve söz konusu hizmetlerin unutulmasının faturası Van-Erciş depreminde ağır bir şekilde ödenmiştir. Özellikle olası afet senaryoları üzerine yapılan ve planlarda görevli olarak gösterilen genel idare, mahalli idareler, askeri idareler, meslek örgütleri ve mükelleflerin görevlerini sınadıkları ve böylece aksaklıkların ortaya çıktığı tatbikatların AFAD'ın kuruluşundan beri hiç yapılmamış olması çok büyük sorunlara yol açmıştır.

Nitekim 2011-2013 Orta Vadeli Programında yerelleşme "merkez-yerel ilişkisinin güçlendirilmesi ihtiyacı önemini korumaktadır" şeklinde yer almıştır. Ulusal Afet Yönetimi Stratejisi ve Eylem Planında merkez-yerel ilişkisinin güçlendirilmesi yönünde önlemler alınacağı vurgulanmıştır. 18 Ağustos 2011 tarihinde yayınlanan Ulusal Deprem Stratejisi Ve Eylem Planında ise afet

senaryolarına ve tatbikatlara önem verileceği sigorta sisteminin yaygınlaştırılması gerektiği, halkın bütün süreçlere katılımının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.[87]

Orta Vadeli Program'daki tespitler tezin doğruluğunu açığa çıkarmaktadır.

Her türlü afet ve acil durum alanında proje yapımı öne çıkmış, kısa zamanda yirmiye yakın projenin yapımına başlanmıştır. Böylece özel sektör bu alana dahil olmuştur. Bu hizmet alanı ulusal ve uluslararası piyasaya açılmıştır.

Kızılay'ın yanında TOKİ'nin de afet ve acil durumlara müdahalede ön aldığı gözlenmektedir. Bingöl depremi, Van depreminde afet sırası ve afet sonrası iyileştirmelerde bu iki birim yüz ağartan, övülmeyi hak eden çalışmalar yapmışlardır. Önceki yıllarda yıllarca devam eden deprem konutlarının yapımı bir-iki yılda bitirilerek hak sahiplerine dağıtılmıştır.

Mayıs 2009 tarihinde, Kanunun yayınlanmasından hemen sonra kuruluş çalışmalarına başlayan AFAD, tezin yayınlandığı tarihe kadar bina, araç-gereç, personel, bütçe ve teşkilatlanmasını tamamlamış, kuruluş sıkıntılarını atlatmış olup mevzuat, faaliyetler ve projeler yönünden mesafe kat etmeye devam etmektedir. Soma faciasında arama-kurtarma birlikleri çok zor şartlarda arama-kurtarma faaliyetleri yapmışlardır.

Dolayısıyla kuruluş yıllarında üç ayrı bakanlığa bağlı üç genel müdürlüğün aynı çatı altında birleştirilmesinden kaynaklanan sıkıntılar yaşanmış ancak zaman içerisinde atlatılmaktadır. Yaşanan bu deneyimin yeni bakanlık, genel müdürlük, başkanlık kuruluşlarında ya da birleştirmelerde örnek alınabileceği değerlendirilmektedir.

87. http://www.sp.gov.tr/documents/OVP2011-13.pdf.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Afet yönetimi ve "sivil savunma", ulusal çapta yürütülmesi gereken hizmetlerdendir. Çünkü ulusal güvenliği ilgilendirmesi, hizmetin ülkemizin her tarafında aynı standartlarda aynı bakış açısı ve anlayışıyla yürütülmesini gerektirmektedir. Yönetim örgütlenmesi de bu anlayışa uygun olarak ulusal çapta oluşturulmalıdır.

Sivil savunma hizmeti, ulusal nitelikli kamu hizmetlerinden biridir. Türkiye'de bu hizmet yerelleştirme sürecine tabi tutularak yerellik esasına göre yeniden yapılandırılmıştır. Araştırmanın amacı, ulusal nitelikli bir hizmetin yerel örgütlenme esasına bağlanması kararının nedenlerini ve olası sonuçlarını analiz etmektir. Türkiye'de 1980'li yıllarda başlayan yapısal uyarlama politikaları gereği yapılan değişim ve dönüşümlerin kamuoyuna sunulduğu gibi ihtiyaç ve gereklilikten kaynaklanıp kaynaklanmadığı, değişen örgüt yapılarının yakından incelenmesiyle daha iyi anlaşılacaktır. Söz konusu düzenlemelerde, Dünya Bankası'nın rolü de ayrıca incelenmeye değer bulunmaktadır.

Ayrıca sivil savunma hizmeti, milli güvenlik ve milli egemenlik alanına da girmesi, ülke toprakları üzerinde devletin hakimiyetini temsil etmesi yönüyle ulusal bütünlük içerisinde yapılması gereken hizmetlerdendir. Hizmetin bu niteliğine karşın, İçişleri Bakanlığı'na bağlı SSGM kapatılmış ve bu hizmet TAY'da bir daire başkanlığına dönüştürülmüştür. Aynı zamanda taşrada ilçe müdürlükleri kapatılarak il müdürlükleri özel idare müdürlüklerine bağlanmıştır.

Bu değişiklikler hizmetin yerelleşmesi sürecinin aşamalarıdır. Tez, bu kurumları ve süreci incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma genel olarak kurumların

tanıtımı, mevzuat ve kurumsal faaliyetler üzerine kurulmuştur. Öncelikle kapatılan ve ihdas edilen kamu kurumları belirlenip incelenmiştir.

SSGM ile birlikte kapatılan Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapsam dışında tutulmuştur. Çünkü tezimizin konusu sivil savunma yönetimindeki değişmedir. "Sivil Savunma" adı verilen hizmet ortadan kaldırılmış; bu işlem, hizmetin adı "Acil Durum" a çevrilerek yapılmıştır. Çalışmanın alanı, yeni birimde "acil durumun" bir parçası olacaktır.

Tez hazırlanırken, Meclis'te ve bürokraside konuyla ilgili sürdürülen çalışmaların sonuçlarını içeren raporlar temin edilmiştir. Ayrıca ilgili kitap, dergi ve makalelere kurumların kütüphanelerinden ulaşılmıştır. SSGM ve AFAD personeliyle ve il müdürleriyle görüşmeler yapılmıştır.

Elli yıllık geçmişe sahip SSGM, mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getirememiş, kendini yenileyememiş ve bu haklı gerekçeyle yeniden yapılanmaya mı gidilmiştir?

Bu sorunun cevabını verebilmek için SSGM ve AFAD, kuruluşlarından günümüze kadar araştırılıp incelenmiştir. İki kurumun da haftalık, aylık ve yıllık faaliyet raporlarının yanında cerideler ve mali analizler irdelenmiştir. Organizasyon yapıları, bütçeleri, personeli ve araç gereçleri, faaliyetleri ve uluslararası ilişkileri detaylarıyla verilmiştir. Amaç yeniden yapılanmaya gitmede haklı bir gerekçe olup olmadığını anlamaya çalışmaktır.

SSGM'nin kendisini personel, araç, gereç, bina ekipman, bütçe, mevzuat, gönüllüler ve uluslararası örgütlerle ilişkiler alanlarında nasıl geliştirdiği açıkça

görülmektedir. Özellikle kendisini yenileme ve geliştirme kabiliyeti dikkatlerden kaçmamaktadır. Reform ihtiyacı akademisyenlerin yazılarında, İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarında da ortaya konmuştur.

Marmara depremi için Dünya Bankası'ndan alınan kredi karşılığında Bankanın sivil savunma alanında yeniden yapılanma talebine elli kişilik kadrolu TAY kurularak cevap verilmiştir. Böylece sivil savunma alanında oluşturulan ikili yapı ile süreç başlamıştır. Dünya Bankası'nın talebi doğrultusunda örgütlenme ve dolayısıyla politika değişikliğine gidilmiştir.

İki genel müdürlüğün personel, bütçe ve örgütlenmesi ile faaliyetleri incelenmiş ve personel, bütçe ve örgütlenme yönünden 4500 personeli, 75-80 milyon bütçesi, sağlam mevzuatı ve binlerce aracı ile köklü bir kuruluşun yanına 58 kişilik personeli ve bir buçuk milyon bütçeli bir kuruluş oluşturularak ikili bir yapıya gidildiği görülmüştür. Sivil savunma ve seferberlik görevleri, mükellefiyet, sığınaklar, plan, senaryo ve tatbikatlar yeni kuruluşça göz ardı edilerek acil durumlar ve yardımlara ağırlık verilmiştir. TAY hizmet anlayışını kuruluş yıllarında **izleme, değerlendirme ve koordinasyon** olarak benimsemiş daha sonra müdahalelere başlamıştır.

Ayrıca sadece afetlere müdahalenin yanında uçak kazası, uçak kaçırılması, tanker yangını, grizu patlaması, tren kazası, gemi batması, geminin karaya vurması, ishal ve kuş gribi vakaları, kayıp dağcılar, acil yaralı ve hasta nakli ve orman yangınları gibi **acil durumlara** da müdahale edilmeye, yabancı ülkelere ve uluslararası kuruluşlara yardım yapılmaya başlanmıştır.

Örgütlenmenin değişmesiyle birlikte politika da değişmeye başlamıştır. Sivil savunma ve seferberlik görevleri dışında afet ve acil durumlarla ilgili olarak ulusal ve uluslararası ilişkiler adeta ikilik arz etmeye başlamıştır.

İçişleri Bakanlığı, 2010–2014 Strateji Planı'nda örgütün daha da güçlenmesi için hedefler sıralamıştır. İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişlerince hazırlanan raporda kapatılma, tasfiye ya da teşkilatın zayıflatılması söz konusu değildir. Tam tersine Başbakanlığa bağlı Afet İşleri ve Acil Durum Yönetimi Müsteşarlığı'nın kurulması, bu müsteşarlığa bağlı Sivil Korunma Genel Müdürlüğü, Acil Durum Planlaması Genel Müdürlüğü, Hava Tahmin ve Sismoloji Genel Müdürlüğü, Afet İşleri ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, İtfaiye ve Arama Kurtarma Genel Müdürlüğü ile Gönüllü Örgütler Eşgüdüm Daire Başkanlığı krulması önerilmektedir. Söz konusu raporda valilerin ve kaymakamların sivil savunmayla ilgili görevleri aynen devam etmekte ayrıca arama-kurtarma birliklerinin güçlendirilmesi önerileri yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı'nın raporundaki ikinci öneri ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Korunma, Acil Durum ve İtfaiye Genel Müdürlüğü kurulması yönündedir. Bu öneride de birlikler, il müdürlükleri ve ilçe müdürlükleri mevcut konumlarını korumaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın iki önerisinde de taşra teşkilatı mevcuttur.

Başbakanlık müfettişlerince hazırlanan raporda ise mevcut durum tespiti yapılmış, afet yönetiminin tek bir çatı altında toplanması gereğinden bahsedilerek bu çatının Başbakanlığa bağlı müsteşarlık şeklinde örgütlenmesi tavsiye edilmiştir. İtfaiye Genel Müdürlüğü ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü'nün de bağlı olduğu Müsteşarlık'ta SSGM'nin Sivil Savunma ve Sivil Korunma adıyla iki genel

müdürlük olarak Afet ve Acil Durum Müsteşarlığı'na bağlanması teklif edilmektedir. Ne var ki İçişleri Bakanlığı'nın ve Başbakanlığın tekliflerine itibar edilmemiştir.

SSGM'nin kapatılma süreci önce TAY'ın kurulması ile ikili yapıya geçilerek başlamış daha sonra **9. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve 60. Hükümet Programı'nda** "Devletin değişen rolüne uygun olarak, işlevi kalmamış birimlerin kapatılması; acil müdahale ve yardımların doğrudan yerel yönetimler eliyle yapılmasına imkân veren yapılar oluşturulacaktır" şeklinde yer almış, akademisyenlerin yazılarına da dinamik, yeni ve iyi bir ihtiyaç olduğu şeklinde yansımış ve neticede 5902 sayılı AFAD'ın kurulması Kanunu'nun TBMM'de kabul edilmesi ile de süreç tamamlanmıştır.

Yapısal reformların çoğunda görülen dış kaynaklı ve destekli, ikili yapı ve yerelleştirme işlenilen konuda da görülmektedir. Konu incelendiğinde yönetim ve politika değişikliğinde Dünya Bankası'nın nasıl belirleyici olduğu açıkça görülmektedir.

7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu'nun 1959 yılında TBMM'deki tartışmalarında sivil savunma hizmetinin, milli varlığın korunması ve idamesi, yurt potansiyelinin topyekûn savunması demek olduğu ve milli ve hayati kıymeti haiz olduğu vurgulanmıştır. 5902 sayılı AFAD Kanunu'nun 2009 yılında TBMM'deki tartışmalarında da Başkanlık teşkilat yapısının üniter yapımıza aykırı ve 3046 sayılı yasaya uygun olmayan işin gereği bir örgütlenme modeli olduğu, örgütlenmenin Başkanlık şeklinde değil Müsteşarlık tarzında olması gerektiği, harcamalarda esnekliğin israfa yol açacağı, afet hizmetlerinde sosyal devlet ilkesinden düzenleyici devlete doğru gidiş olduğu anlaşılmıştır.

SSGM'nin daire başkanlığı seviyesine indirilmesinin doğru olmadığı, elli yıllık deneyimin sıfırlanarak hizmetleri satın almaya dönük piyasacı bir anlayışın getirildiği, hizmetlerin çoğunun yerele ve piyasaya devredildiği vurgulanmıştır. Elli yıl önce ve elli yıl sonra Meclis'te yapılan yukardaki değerlendirmelerden sivil savunma hizmetinin ulusal, genel ve kritik olduğu ve öyle kalması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Genel, ulusal ve kritik bir kamu hizmeti olduğu tartışmasız olan sivil savunmanın yerelleştirilmesi ve ticarileştirilmesinin iyi analiz edilmediği değerlendirilmektedir. Oysa modern afet yönetim sistemi olan "Bütünleşik Afet Yönetim Sistemi" ile "Toplum Tabanlı Afet Yönetim Sistemi'nde de afetlerde bütün kurumların ve sivil toplum kaynaklarının seferber edilmesi söz konusudur. Dolayısıyla sivil savunma veya afet yönetiminde yerelleşme hem sivil savunmanın tarihi geçmişine hem de modern afet yönetim anlayışına aykırıdır.

Afet yönetimlerinde merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör, STK'lar ve gönüllü vatandaşların katıldığı bütüncül afet yönetim anlayışı söz konusudur. Kesintisiz haberleşmeyi sağlayan afet bilgi sistemleri olmalıdır. Ulusal afet planı hazırlanmalı, zaman zaman senaryolar üzerine tatbikatlar yapılmalıdır. Afetin dört evresini kapsayan afet yönetim sistemi vardır. Afet yönetimi bütün ulusal kaynakları yönetecek güçte ve hiyerarşide bir kuruluş olmalıdır.

Türkiye'de AFAD'ın bütün ulusal kaynakları harekete geçirecek güçte ve hiyerarşik yapıda bir kuruluş olma yolunda ilerlediği gözlenmektedir. İlçe müdürlükleri olmayan il müdürlükleri de özel idarelere bağlanmış 11 büyük arama-kurtarma birliğine gereken önem verilmemiş ve düzenleyici ve denetleyici kuruluş

statüsünde tasarlanmış AFAD'ın hiyerarşik yapısı sözü edilen modele uymamaktaydı. Ancak zaman içerisinde il müdürlükleri yeniden kurularak dikey yapılanmaya dönülmüştür.

Altmışıncı hükümet programı dışında bu tezde incelediğimiz hiçbir belgede taşra teşkilatından vazgeçileceğinden bahsedilmemektedir. Sadece üç genel müdürlüğün tek çatı altında birleşmesi gereğinden, işlevi kalmamış kurumların kapatılacağından, afet yönetiminin bütüncül bir yapıya kavuşturulacağından bahsedilmektedir. Plan, program ve raporlara ve TBMM'deki tartışmalara göre, sivil savunma hizmetinde ticarileşme, piyasalaşma ve yerelleşmeye gidilmesinde küreselleşme, neo-liberal politikalar ve Dünya Bankası'nın rolü değerlendirilmelidir.

Özel sektörün enerjisinin bu alana katılmasının getirileri ile etkin, etkili, verimli yönetime ve performansa katkısı iyi değerlendirilmelidir.

AFAD'ın taşrayla ilişkisi kesilip düzenleyici-denetleyici kurum olarak belirlenmiş, 2010 yılında 797.152.847 TL, 2011 yılında 688.042.000 TL bütçe kullanmıştır. Toplam personel sayısı 240'tır. Hizmetler yerelleştirilmiştir. Faaliyetlerini incelediğimizde sivil savunma ve seferberlik hizmetlerinin geri planda kaldığı, senaryo, plan ve tatbikatların yapılmadığı, mükellef sorumluluğu ve gönüllülük esasından tamamen ayrılarak ayni ve nakdi yardımlara ağırlık verildiği, yangın, grizu, tren kazası, iç karışıklık, çığ, sel, nüfus hareketleri ve deprem gibi afet ve acil durum türlerinin çoğalmasıyla bunlara müdahale şekillerinin de arttığı gözlenmektedir.

Ayrıca **proje**li çalışmaların öne çıktığı, **TOKİ** ve **Kızılay**'ın afet sırası ve sonrası iyileştirme çalışmalarında ön planda olduğu gözlenmektedir. Van depremi

sonrası bir-iki yıl içerisinde yeni bir şehir kurulmasında TOKİ başarısı, Soma kömür madeni afetinde arama-kurtarma birlikleri ve Kızılay'ın başarısı gözlenmiştir.

2011-2013 Orta Vadeli Programı, yerelleşmeden vazgeçileceğinin sinyallerini vermektedir. En azından merkez-taşra ilişkisinin koptuğu, güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ulusal, genel ve kritik olan sivil savunma hizmetinin yerelleştirilmesinin sakıncaları uygulamada ortaya çıkmış ve Hükümet tarafından Orta Vadeli Program'la doğrulanmıştır.

Yerelleşmeden vazgeçilerek İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık raporlarındaki teklifler doğrultusunda sivil savunma örgütlenmesini güçlendirileceği bir yapıya gidilmesi sevindirici bir gelişmedir. Bu örgütlenme biçimi müsteşarlık tarzında olursa; Sivil Savunma ve Sivil Korunma Genel Müdürlüğü şeklinde iki genel müdürlük ile İtfaiye ve Meteoroloji Genel Müdürlüklerinin de bu Müsteşarlığa bağlanması ile güçlü bir afet yönetimi söz konusu olacaktır. Bu durumda da sivil savunma hizmeti, hak ettiği önemde bir örgütlenme yapısına kavuşturulmuş olacak ve aynı zamanda yerelleşmeden vazgeçilmiş olacaktır.

Genel müdürlüğün; sicil ve disiplin yönünden kendisine bağlı olan personel, ödenek, harcırah, planlar ve toplantılarla ilgili hiçbir sorun yaşamayacağı ve hiyerarşik yapılanmaya uygun il müdürlükleri olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca tez hazırlama sürecinde, 27 Şubat 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 6525 sayılı Kanun'la 5902 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmış ve "…**Başkanlık merkez ve taşra teşkilatından meydana gelir…**", "…İllerde bütünleşik afet ve acil durum yönetiminin tüm unsurlarını içerecek şekilde, Başkanlığın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri

kurulmuştur. Müdürlüğün sevk ve idaresinden, ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminden birincil derecede vali sorumludur. İl afet ve acil durum müdürleri, Başkanın teklifi ile Başbakan veya yetkilendirdiği Başbakan Yardımcısı tarafından atanır…" şeklinde değişiklik yapılarak yatay yapılanmadan vazgeçilerek Türk İdare Sistemine uygun dikey bir yapılanmaya geçilmiştir.

Son söz olarak, afet yönetimi müsteşarlığa dönüştürülmelidir. Bu Müsteşarlığa bağlı olarak Sivil Savunma ve Seferberlik Genel Müdürlüğü, Arama-Kurtarma ve İtfaiye Genel Müdürlüğü, Hava Tahmin ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve Deprem Genel Müdürlüğü olmalıdır.

İllerde il müdürlükleri yukardaki Kanunla kurulmuştur. Bu müdürlüklerin İtfaiyeler Şube Müdürlüğü, Müdahale ve Arama-Kurtarma Birlikleri Şube Müdürlüğü, Hava Tahmin ve İkaz-ALarm Şube Müdürlüğü, Deprem Şube Müdürlüğü, Sivil Savunma ve Seferberlik Şube Müdürlüğü bulunmalıdır.

Güçlü merkez ve güçlü taşra yönetimlerine dayanan afet yönetimi, Türkiye'ye en uygun olan örgütlenme modelidir. Tarih boyunca her türlü afet ve savaşa maruz kalan ülkemizde ancak taşra ve merkez teşkilatı güçlü bir afet yönetimi ile tüm kaynaklar harekete geçirilebilir. Afet öncesi hazırlıklar, planlar, senaryolar ve tatbikatlar ilgili tüm kurumların ve mükelleflerin katılımıyla yapıldığı gibi; afet durumunda da kurumlar, mükellefler, sivil toplum ve özel sektör ancak güçlü bir afet yönetimi tarafından harekete geçirilebilir ve faaliyetleri koordine edilebilir. Güçlü yönetimle afet sonrasında da iyileştirmeler hızlı ve düzenli bir biçimde yapılabilir.

AFAD'la birlikte **TOKİ, Kızılay ve özel sektör** de afet yönetimine katılmıştır. **Sigorta ve arama-kurtarma birlikleri** de güçlendirilerek afet

yönetiminde etkinleştirilmeye çalışılmaktadır. Yurtdışındaki afetlere destek ve yardımlar etkin hale gelmiştir.

Sonuç olarak politika ve örgütleme değişiminin yerelleşme ayağının rasyonel olmadığı, ulusal, genel ve kritik olan sivil savunma hizmetinde yerelleşmenin hiçbir şekilde özellikle de ülke güvenliği açısından kabul edilemeyeceği ortaya konulmuştur.

ÖZET

2000'li yıllarda görülmeye başlayan reform dalgası arasında Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü(TAY) ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü kapatılarak bunların yerine Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur.

Bu tezde 50 yıl hizmet vermiş olan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak AFAD'a dönüşmesi süreci incelenmiş ve Dünya Bankası'nın bu değişim ve dönüşümdeki rolü vurgulanmıştır.

Bu süreç içerisinde SSGM'nin ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün, teşkilatı, personeli, bütçesi ve kurumsal faaliyetleri; TBMM zabıt cerideleri ve tutanakları taranarak, SSGM ve TAY kütüphanesindeki yazılı ve görsel dokümanlar ve faaliyet raporları incelenmiş ve üst yöneticilerle, il ve Birlik müdürlükleriyle görüşülerek ortaya konmuştur.

Ayrıca Politika belgeleri olan Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı raporları, Kalkınma Planları, Stratejik Planlar, Orta Vadeli Programlar ve Hükümet Programları incelenmiştir.

Son olarak 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun görüşmeleri, Meclis tutanaklarından çıkarılmış ve AFAD'ın taşra örgütü olmayan yatay yönetim modeli, personel, bütçe ve mevzuat yapısı yönünden incelenerek SSGM ile karşılaştırma yoluna gidilmiştir.

Kurumların dönüşümü sürecinde sivil savunma hizmetinin örgütlenme ve politikasındaki değişim tespit edilmiştir. Ulusal, genel ve kritik olan sivil savunma hizmetinin yerelleşmesi ülke güvenliği açısından vurgulanmıştır.

Politika ve örgütleme değişiminin yerelleşme ayağının rasyonel olmadığı, sivil savunma hizmetinde yerelleşmenin hiçbir şekilde kabul edilemeyeceği, gerekçeleri ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

SUMMARY

As a result of events seen in the 2000s such as improvements reform wave Civil Defence General Directorate (CDGD), Turkish Emergency Management General Directorate (TEMGD and Disaster Management General Directorate were abolished and Disaster and Emergency Management Agency (DaEMA)

In this study the process of the closure of Civil Defence General Directorate which was operated nearly for 50 years, and establishment of Disaster and Emergency Management Agency was analysed and the World Bank's role in this process was underlined.

In this process, Civil Defence General Directorate's and Turkish Emergency Management General Directorate's organisations, human resources, budgets and instututional operations were analysed through scanning of the Turkish Grand National Parliament's session minutes, reviewing printed and visual documents and operation reports in the CDGD's and DaEMA's libraries. Structured interviews were also conducted with the high level managers , Provincial administrators and unit directors.

Additionally, Prime Ministry's and Ministry of Interior's reports, Development reports, strategic plans, Mid-term Reports and Goverment programmes, best practices from other countries were analysed from an angle of civil defence and search and rescue issues.

Lastly, discussions on Law on the Disaster and Emergency Management Agency's Organisation and Roles numbered 5902 were taken from the minutes of the Parliament sessions and DaEMA's horizontal management model which does not have local branches, was reviewed with regard to its human resources, budget and legal structure and compared to the CDGD.

It was revealed and justified that in the civil defence services policy and organisational changes are not rational and localization of civil defence services can not be accepted.

KAYNAKÇA

Akdağ, S. Emre, *"Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi",* Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2002.

İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, (AREM) "*Bakanlık Merkez Teşkilatının İşlevsellik Analizi (İç İşlev) Raporu",* Ankara, 2008.

Başbakanlık Doğal Afetler Koordinasyon Başmüşavirliği, *Doğal Afetler Genel Raporu*, Ankara, 1997.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, *Depremler 1999,* Ankara 2003.

Çakır, Barış, *Afet ve Acil Durum Yönetimi: Bolu Örneği*, 2007.

Doğal Afetler Kurumsal Alt Yapı Komisyonu Raporu.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.

Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.

Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları* 1980-1995, İmge Yayınevi, Ankara, 2009.

TAY-2007 sunumu, 26.03.2007, s.34.

SSGM İl ve İlçe Teşkilatı Personel Durumu sunumu,07. 03. 2011, s.22.

Arama-Kurtarma Birlikleri Personel Durumu sunumu, 07.03.2011, s.12.

SSGM Personel Durumu sunumu, 07.03.2011, s.11.

AFAD Mali Durum sunumu, 03.06.2015, s.45.

SSGM'nin Yapılanması sunumu, 05.05.2009, s.72.

SSGM'nin Yapılanması sunumu, 05.05.2009, s.73.

SSGM Taşra Teşkilatı sunumu, 28.05.2009, s.13.

SSGM Merkez Teşkilatı sunumu, 28.05.2009, s.12.

http//www.bayindirlik.gov.tr. (e.t. 13.03.2011).

http//www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr.(e.t.21.06.2012).

http://www.banquemondiale.org. (e.t. 23.03.2010).

http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukumetprg.doc,Türkiye Cumhuriyeti 60. Hükümet Programı.(e.t.10.01.2014).

http://www.dask.gov.tr. (e.t.10.01.2014).

http://www.dpt.gov.tr. (e.t.10.01.2014).

http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil.

http://www.isay.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/stratejikplan2010_2014.pdf, İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı. (e.t. 23.03.2010).

http://www.nato.int. (e.t.12. 03.2012).

http://www.ssgm.gov.tr. (e.t. 23.03.2010).

http://www.tbmm.gov.tr.(e.t.10.01.2014).

http://www.un.int. (e.t.12. 03.2012).

İçişleri Bakanlığı - JICA, *Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*, Ankara, 2005.

İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, *Sivil Savunma ile İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler, 1. ve 2. Kitap,* Ankara, 1994.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi-JICA, *İstanbul İli Sismik Mikro Bölgeleme Dahil Afet Önleme Azaltma Temel Planı Çalışması*, İstanbul 2002.

İstanbul Teknik Üniversitesi Afet Yönetim Merkezi, *Afete Dirençli Toplum Oluşturma Seferberliği*, İstanbul, 2001.

Japonya Uluslararası İş birliği Ajansı(JICA),Türkiye'de Doğal Afetler Konulu Ülke Strateji Raporu, Ankara, 2004.

Kayıkçı, Murat, *Doğal Afet ve Kentleşme Politikası*, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, S.178, (Ocak-Şubat-Mart) s.6-9.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, S.186 (Ekim-Kasım-Aralık), s.2 -8.

OECD, *Japan Large –Sclale Floods and Earthquakes*, 2009.

Sağlık Bakanlığı, *Afetlerde Sağlık Organizasyonu Projesi,* Ankara 2004.

Sarı, Engin, *Tatbikatlara Genel Bakış*, *İçişleri* Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Nisan Mayıs Haziran 2009), s. 5-9.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, *Sivil Savunma Teşkilat ve Görevleri*, Ankara 2001.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, *Yangın Sempozyumu,* Ankara 1988.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü-ÜNICEF, *Afet ve Acil Durumlarda Kadın ve Çocuk Dostu Çevrede Etkinleşmiş Hizmetler Eğitim Kitabı,* Ankara 2003.

Şitoğlu, İbrahim, *Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlik Müdürlüklerinin Tarihsel Gelişimi*, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Sivil Savunma Dergisi, Y. 51, S. 196 (Nisan Mayıs Haziran 2009), s. 47-49.

Tahran, R. Bülent, Selahaddin Ergönenç, Başbakanlık Teftiş Kurulu, *Acil Durum Afet Yönetimi İnceleme Raporu,* Ankara, 2008.

TBMM Araştırma Raporu, *Deprem Felaketi*, Rapor Sıra Sayısı 308, Ankara, 1999.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:23, Cilt:45, Yasama Yılı:3, 96. Birleşim, 29 Mayıs, 2009.

Tutkun, M. Kemal, *Sivil Savunma Hizmetlerinin Yeniden Düzenlenmesi*, TODAİE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1986.

Gündüz, İsmail, Dünyada ve Türkiye'de Afet Yönetimi, İstanbul, 2009.

Gündüz, İsmail, Afet Algısından Afet Sonrası Çalışmalara, İstanbul, 2014.

Jıca Türkiye Ofisi, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Ankara, Mart 2015.

EKLER

GENEL MÜDÜRLÜK			
Kadro Unvanı	**DOLU**	**BOŞ**	**TOPLAM**
Genel Müdür	1		1
Genel Md.Yrd.	1	2	3
Daire Bşk.	4	1	5
Şube Müdürü	18		18
Sivil Savunma Uzmanı	14	1	15
Mühendis	3	1	4
Daire Tabibi	1	1	2
Şef	13	6	19
Programcı	1	1	2
Çözümleyici	2	1	3
V.H.K.İ.	40	13	53
Bilgisayar İşletmeni	1	1	2
Hemşire	1		1
Mütercim		1	1
Tekniker		2	2
Teknisyen	2		2
Grafiker	1		1
Şöför		3	3
Kor.Güv.Gör.	4	2	6
TOPLAM	**100**	**36**	**143**

SİVİL SAVUNMA KOLEJİ			
Kadro Ünvanı	**DOLU**	**BOŞ**	**TOPLAM**
Kolej Müdürü	1		1
Kolej Md.Yrd.	2		2
Öğretmen	23	5	28
Eğitim Uzmanı		1	1
Hemşire	1		1
Şef	3		3
V.H.K.İ.	2	4	6
Şoför	4	2	6
Tekniker	1		1
Teknisyen	9		9
Teknisyen Yrd.	7		7
Hizmetli	1		1
Bekçi	1		1
Kor.Güv.Gör.		6	6
TOPLAM	**55**	**18**	**73**
GENEL TOPLAM	**155**	**54**	**216**

Ek:9. "SSGM- Personel Durumu" 07.03.2011 tarihli kurum içi sunumdan alınmıştır.s.11.

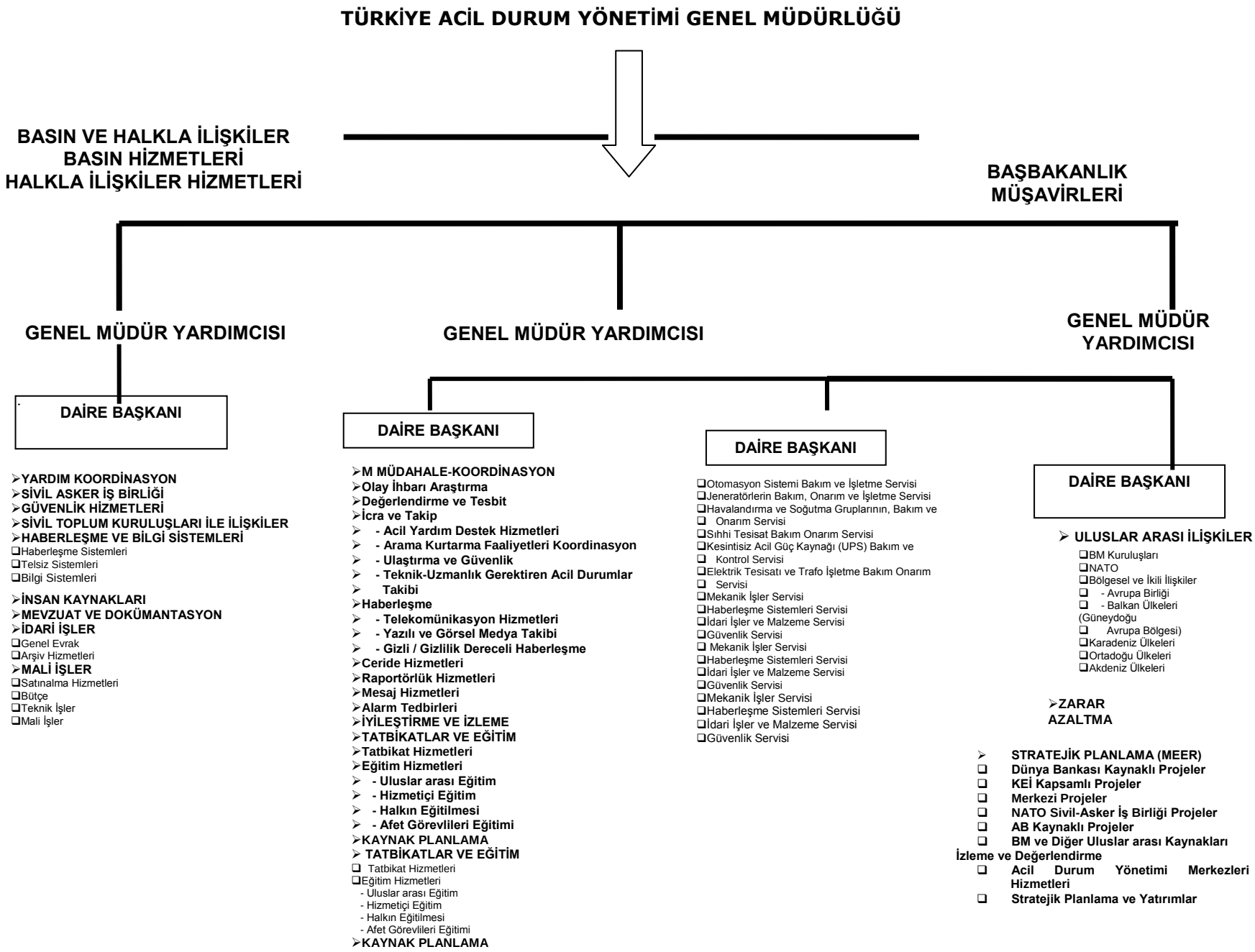
SİVİL SAVUNMA ARAMA -KURTARMA BİRLİKLERİ(11 BİRLİK)			
Kadro Ünvanı	**DOLU**	**BOŞ**	**TOPLAM**
Arama Kurtarma Birlik Md.	9	2	11
Sivil Savunma Uzmanı	19	28	47
Şef	7	17	24
V.H.K.İ.	13	14	27
Daire Tabibi	2	11	13
Veteriner	1	10	11
Psikolog	0	14	14
Sosyal Çalışmacı	1	13	14
Hemşire	0	6	6
Sağlık memuru	11	43	54
Mühendis	1	28	29
Tekniker	5	5	10
Arama Kurtarma Tek.	675	425	1100
Kor.Güv.Şefi (Ank.)	2	0	2
Kor.Güv.Gör(Ank.)	63	6	69
Şoför	15	33	48
Hizmetli	0	2	2
Teknisyen Yrd.	23	11	34
TOPLAM	**847**	**668**	**1515**

KAMU KURUM VE KURULUŞLARDA SİVİL SAVUNMA PERSONEL SAYISI			
Kadro Ünvanı	**DOLU**	**BOŞ**	**TOPLAM**
Sivil Savunma Uzmanı	967	397	1364

Ek: 10. "Arama ve Kurtarma Birlikleri Personel Durumu" 07.03.2011 tarih kurum içi sunumdan alınmıştır.s.12.

L-İLÇE TEŞKİLATI			
Kadro Ünvanı	**DOLU**	**BOŞ**	**TOLAM**
İl Svl.Svn.Md.	65	16	81
İlçe Svl.Svn.Md.	266	77	343
Sivil Savunma Uzmanı	9	5	14
Şef	26	45	71
Sivil Savunma Memuru	144	341	485
Daire Tabibi		1	1
Uzman(Özelleştirme)	1	0	1
Tekniker	12	0	12
Sağlık Memuru(İl)	1	8	9
Mühendis	5	1	6
Teknisyen	118	16	134
V.H.K.İ.	121	33	154
Şoför	55	34	89
Hizmetli	79	29	108
Teknisyen Yrd.	2		2
Toplam	**905**	**605**	**1510**
Svl.Svn.Aram ve Kur.Ekipleri			
Şef (Ekip)	16	54	70
Sağlık Memuru(Ekip)	3	67	70
Arama ve Kur.Tek.	473	490	963
Toplam -2	**491**	**612**	**1103**
İl- İlçe Teşk.Toplam-1 ve Toplam- 2	**1396**	**1217**	**2613**

Ek:10. "Sivil Savunma İl ve İlçe Teşkilatı Personel Durumu" 07.03.2011 tarihli kurum içi sunumlardan alınmıştır.s.22.



Ek: 4.Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması 26.03.2007 tarihli "TAY-2007" kurum içi sunumdan alınmıştır.s.34.

KANUNLAR	Sivil Savunma Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu, Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, Nöbetçi Memurluğu Kurulması ve Olağanüstü Hal Tatbikatlarında Mesainin 24 Saat Devamını Sağlayan Kanun, Hava Taarruzlarına Karşı Korunma Kanununa Ek Kanun, Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun, Ulaştırma ve Haberleşme Hizmetlerinin Olağanüstü Hallerde ve Savaşta Ne Suretle Yürütüleceğine Dair Kanun.
YÖNETMELİKLER	Sığınaklarla İlgili Yönetmelik, Afetlerin Genel Hayata Etkililiğine İlişkin Temel Kurallar Hakkında Yönetmelik, Sivil Savunma Hizmetleri İçin Yapılan Bağış ve Yardımların Alınması ve Ödeneklerin Harcanmasına İlişkin Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik, Hassas Bölgelerde Kurulacak Hastaneler Servisine Ait Planlama, Teşkilât, İkmal ve Diğer Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik, Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Savunma Ödevi Yönetmeliği, Nükleer ve Radyolojik Tehlike Durumu Ulusal Uygulama Yönetmeliği, Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği, Tedbirler Hakkında Yönetmelik, Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik, Sivil Savunma Arama Ve Kurtarma Birlikleri Kıyafet Yönetmeliği, Belediye İtfaiye Yönetmeliği, Karada Çıkabilecek Yangınlarla, Deniz, Liman Veya Kıyıda Çıkıp Karaya Ulaşabilecek ve Yayılabilecek veya Karada Çıkıp Kıyı, Liman ve Denize Ulaşabilecek Yangınlara Karşı Alınabilecek Önleme, Söndürme ve Kurtarma Tedbirleri Hakkında Yönetmelik, Nöbetçi Memurların Görev ve Sorumlulukları İle Çalışma Şekilleri Yönetmeliği, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliği, Sivil Savunma Hizmetlerinde Askeri İş birliği Yönetmeliği, Sivil Savunma İdaresi Taşra Teşkilatı İle Daire, Müessese ve Teşekküller Sivil Savunma Personelinin Görev ve İşbölümü Hakkında Yönetmelik, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri Ve Ekiplerinin Kuruluşu; Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği, Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik.
NİZAMNA	Sivil Savunma alanında sadece iki adet nizamname vardır: Sivil Müdafaa Bakımından Şehir ve Kasaba Planlarıyla Mühim Bina ve Tesislerde Tatbik Olunacak Esaslar Hakkında Nizamname, Sivil Müdafaa Vekaletler arası İş birliği ve Karşılıklı Yardım Nizamnamesi'dir. Nizamname, günümüzde mevzuat türü olarak kullanılmamaktadır.

MELER	
YÖNERGELER	Sivil Savunma alanında iki yönerge vardır. Birisi ilk yıllarda çıkarılan, Sivil Savunma İkaz ve Alarm Merkezleri İle Radyolojik Savunma Teşkilatının Kuruluş, Görev ve Çalışma Şekilleri Hakkında Yönerge; İkincisi suda boğulmaların çoğalması üzerine ihtiyaç duyulan ve sivil savunma ekiplerine deprem, sel, toprak kayması gibi afetler yanında suda boğulmalara karşı da müdahale imkanı veren "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Kurbağa Adam Personel Yönergesi" çıkarılmıştır.
SEFERBERLİK	Hükümet Harekat Merkezi Yönergesi, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönergesi, İçişleri Bakanlığı Harekat Merkezi Yönergesi, İçişleri Bakanlığı Kriz Merkezi Yönergesi, İçişleri Bakanlığı Seferberlik ve Savaş Hali Genel Planı, Nüfus Hareketleri Özel Planı, Trafik Hizmetleri Özel Planı, İstihbarat ve İstihbarata Karşı Koyma Hizmetleri Özel Planı, Genel Emniyet ve Asayiş Hizmetleri Özel Planı, Hayati Önemi Haiz Olan Tesis ve Ulaştırmanın Savaş Hasarı Onarım Planları, Savaş Hasarı Onarım Planlarının Hazırlanması Yönergesi, Başbakanlık Milli Alarm Sistemi Genelgesi, İçişleri Bakanlığı Milli Alarm Sistemi Yönergesi, Seferberlik ve Savaş Hali Hazırlıkları Direktifi; Seferberlik ve Savaş Hali Erteleme Yönergesi, Türk Silahlı Kuvvetleri Seferberlik Öğretim, Eğitim ve Tatbikat Yönergesi, Sevk Tehiri İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Yönerge, Başbakanlık Tatbikatlar Yönergesi, Mili Savunma Bakanlığı Seferber Olma Hazırlıkları Yönergesi, İl-İlçe Kaynak Sayımı Yönergesi, Türk Silahlı Kuvvetleri Seferberlik ve Savaş Hali Yönergesi, Başbakanlık Alarm Kod Kelimeleri ve Anlamları Yönergesi, Savunma Sekreterliği Yönergesi, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Seferberliği Yönergesi, Topyekûn Savunma Sivil Hizmetleri, Yurt İçi Tetkik Gezileri Hazırlık ve Uygulama Esasları.
ULUSLARASI MEVZ	NATO İttifakın Yeni Stratejik Konsepti; Sivil Olağanüstü Hal Planlama Eylem Planı; NATO Sivil Olağanüstü Hal Gözden Geçirme Çevrimi; Barış Zamanı Acil Afet yardımlarında NATO Politikası; Krizde ve Çatışmalarda Toplulukların Yer Değiştirmesi ile İlgili NATO Politikası; Ulusal İmkan ve Kabiliyetler Envanteri; Bağlayıcı Olmayan Rehber İlkeler ve Asgari Standartlar Kılavuzu; NATO Sivil Olağanüstü Hal Planlama Faaliyetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Genelgesi; NATO Standartlar Anlaşması STANAG 2111- NBC-Hedeflerin Analizi-Nükleer Silahlar, Nükleer Patlama, Biyolojik ve Kimyasal Saldırıların Rapor Edilmesi. Ortak Tehlike ve Tehlike Alanlarının Önceden Belirlenmesi ve Uyarısı; STANAG 2002 - NBC-Kirlenmiş ve Tehlikeli Alanların, Teçhizatın levazımat ve Stokların İşaretlenmesine Dair Uyarı Sinyalleri; STANAG 2008 ARTY-Bombalama, sığınak, roket atma, havan topu ve yerel raporlar; STANAG 2047 NBC-Tehlike veya Saldırı Olağanüstü Hal Alarmları; STANAG 2083 NBC-Grupların Nükleer

UAT VE DÖKÜMANLAR	Radyasyondan Etkilenmesi ile ilgili Kılavuzu; STANAG 2104 NBC-Dost Nükleer Saldırı Uyarısı; STANAG 2012 NBC-Radyolojik Denetleme; STANAG 2133 NB Kimyasal ve Biyolojik Tehlikelerden Yaralanma Olasılığının Değerlendirilmesi. *Avrupa Birliği Mevzuatı:* Sivil Korunma Yardımı Müdahalelerinde Takviyeli İş birliğini Kolaylaştırmak Amacıyla Bir Topluluk Mekanizması Kurulmasına İlişkin Konsey Kararı; Sivil Korunma Alanında Topluluk Eylem Programı Oluşturulması Hakkında Konsey Kararı. *Birleşmiş Milletler Mevzuatı:* Afet Yardımlarında Askeri ve Sivil Savunma Mevcutlarının Kullanımı Hakkında Kılavuz; Şehir Arama ve Kurtarma Ekipleri (USAR) için Uluslararası Arama ve Kurtarma Danışma Grubu Yönergesi; Biyolojik Silahlar Sözleşmesi; Kimyasal Silahların Geliştirilmesinin, Üretiminin, Stoklanmasının ve Kullanımının Yasaklanması ve Bunların imhası ile ilgili Sözleşmeleridir. *Karadeniz Ekonomik İş Birliği Teşkilatı Mevzuat:* Karadeniz Ekonomik İş Birliği Ülkeleri Hükümetleri Arasında Doğal ve İnsan Kaynaklı Afetlerde Acil Yardım ve Acil Müdahale İş Birliği Anlaşmasıdır. *Güneydoğu Avrupa Acil Haller Konseyi Mevzuatı:* Güneydoğu Avrupa Sivil-Asker Acil Haller Planlama Konseyinin Kurulması Anlaşması; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi- Büyük Doğal ve Teknolojik Afetlerin Önlenmesi, Bunlara Karşı Alınacak Önlemler ve Afet Yardımının Organize edilmesine İlişkin Açık Kısmi Anlaşma ve Protokol.

Ek:12. T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma ile İlgili Kanun Tüzük ve Yönetmelikler: 1. ve 2. Kitap, Ankara, 1994.