

Afetlerde Kurumlar Arası İşbirliği

Coordination Between Institutions at Disasters

 İlyas AFACAN^a

^aDemiroğlu Bilim Üniversitesi
Tıp Fakültesi,
Aile Hekimliği ABD,
İstanbul, Türkiye

Yazışma Adresi/Correspondence:
İlyas AFACAN
Demiroğlu Bilim Üniversitesi
Tıp Fakültesi,
Aile Hekimliği ABD,
İstanbul, Türkiye
afacani@yahoo.com

ÖZET Afetlerde oluşan hasarı azaltmak için afet öncesi risk azaltma çalışmaları oldukça önemlidir. Afet esnasında ve sonrasında doğacak riskleri önceden tahmin etmek ve ona göre senaryolaştırmak mümkün olmadığı için kurumlar arası sıkı bir iletişime ve eşgüdümüne gerek vardır. Bu makalede kurumlar arası iletişimin mevzuatla ilgili yönleri tartışıldı.

Anahtar Kelimeler: Afet; kurumlar arası işbirliği

ABSTRACT Pre-disaster risk reduction studies are very important to reduce the damage caused by disasters. Since it is not possible to predict the risks that may arise during and after the disaster and to plan accordingly, there is a need for close communication and coordination between institutions. In this article, the legislative aspects of inter-institutional communication were discussed.

Keywords: Disaster; coordination between institutions

İnsanların doğaya bilinçsizce müdahalesi, aşırı nüfus artışı ve çarpık kentleşme, hızlı gelişen teknoloji ve sanayinin getirdiği riskler, jeopolitik riskler ve bu risklere bağlı oluşabilecek savaş ortamı gibi nedenler ile; günümüzde gerek afet esnasında oluşan can ve mal kaybı gerekse afet sonrasında ekonominin etkilenmesi sonucu oluşan maddi kayıpların, geçmiş ile kıyaslanamayacak bir şekilde yükseldiği görülmektedir.¹⁻³ Bu orantısız artış sebebi ile günümüzde hiç bir kurum ya da kuruluş tek başına afet gibi karmaşık bir süreçle mücadele etmek için yeterli kaynak ve kapasiteye sahip değildir. Zararın azaltılmasına yönelik afet öncesinde, afet anında ve afet sonrasında yürütülecek çalışmaların başarılı bir şekilde yerine getirilebilmesi için, kamu kurumları, üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında sorumlulukların, kaynakların, bilginin, uzmanlığın, tecrübenin paylaşımı için kurumlar arası iş birliği ve iletişim ağlarına gerek vardır.^{4,5}

Lakin geleneksel afet yönetimi yaklaşımı, afetlerle mücadeleye yönelik görev ve sorumlulukları ağırlıklı olarak merkezi yönetimlere yüklemekte diğer kurumsal aktörleri ise göz ardı etmektedir. Merkeziyetçi/bürokratik afet yönetimi olarak tanımlanan bu yaklaşım, komuta-kontrol esasına dayalı biçimde yetki ve sorumlulukların yukarıdan aşağıya doğru kurgulandığı ve bunun doğal sonucu olarak yönetim süreçleriyle ilgili görevlerin büyük ölçüde merkezi kamu örgütlerinde toplandığı bir yönetim modelidir.⁶ Merkeziyetçi/bürokratik afet yönetimi modeli, 1990'lı yıllara kadar afet yönetimi uygulamalarına egemen olmuştur. Ancak 1990 sonrasında yaşanan çok sayıda büyük felaketin ortaya çıkardığı yıkımlar, toplumları afetlerle mücadele etmek için idari, teknik ve kurumsal anlamda yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışların neticesinde tüm dünyada afet yönetimi faaliyetlerinin önceliği, kurumsal yapısı ve aktörleri çarpıcı bir şekilde de-

KAYNAK GÖSTERMEK İÇİN:

Afacan İ. Afetlerde kurumlar arası işbirliği. Vehid S, editör. Afetlerde Güncel Bilgi ve Yaklaşımlar. 1. Baskı. Ankara: Türkiye Klinikleri; 2022. p.14-6.

ğiştir. Teoride ve pratikte yaşanan bu değişimin ardından görev ve sorumlulukların merkezi idarelerden, yerel yönetimlere ve hükümet dışı aktörlere aktarıldığı yeni bir afet yönetimi yaklaşımı ön plana çıkmıştır. Yeni afet yönetimi yaklaşımı, yerel dinamikleri ön plana çıkararak, toplum katılımını önemseyen, farklı sektörlerden çok sayıda aktör arasında işbirliğinin gerekliliğini vurgulayan bir modeldir.⁶⁻⁹

Türkiye’de afete müdahale organizasyonu, 1988 yılında yayınlanan 88/12777 sayılı Yönetmelik ile daha sonra ise 2013 yılında yayınlanan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğine göre şekillenmiştir. 88/12777 sayılı Yönetmelik kapsamında tasarlanan müdahale teşkilatı, kamu dışı tek aktör olan Kızılay hariç tutulursa afet yönetimine yönelik sorumlulukları kamu kurumlarına vermekte ve bu kurumlar arasında koordinasyon sağlamayı hedeflemektedir. Bu bağlamda 88/12777 sayılı yönetmelik hiyerarşik bir yapı ve komuta-kontrol esasına dayalı bir yönetim anlayışı içermektedir. Bu yapı ve anlayış, 1999 Marmara Depremleri, 2005 Kuş Gribi Salgını ve 2011 Van Depremi başta olmak üzere çok sayıda afet ve acil durum tarafından sınanmıştır. 88/12777 sayılı Yönetmeliğin yürürlükte kaldığı süre boyunca meydana gelen afet ve acil durumlara mücadelede yetersiz kalması, modern yönetim pratiklerini içeren yeni bir müdahale planı hazırlama ihtiyacını doğurmuştur. Bunun sonucunda Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında TAMP (Türkiye Afete Müdahale Planı) hazırlanmıştır. Bu bağlamda yapılmak istenen temel değişim, merkeziyetçi/bürokratik afet yönetiminden çok aktörlü bir afet yönetimine geçiştir. Bu plan kapsamında merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında yönetişime dayalı işbirliği ağları ön plana çıkmaktadır. TAMP, Türkiye’nin afete müdahale organizasyonunu hem yapısal hem de zihinsel anlamda çarpıcı bir şekilde dönüştürmüştür.¹⁰ TAMP da 12 farklı afet türünün, 28 hizmet grubu ile 4 farklı seviyede olacak şekilde planlandığı görülmektedir. 1.seviyede afet ile mücadelede yerel imkanlar yeterli iken; 4. seviyede uluslararası destek gerekmektedir. 2. seviyede yerel imkanların yetersiz kalacağı planlandığından ihtiyaç duyulan destek, plan dahilindeki çevre iller ile karşılanırken, seviye üçte tüm ulusal imkanlar seferber edilmektedir. Kurumlar arası iletişimi sağlamakla da görevli haberleşme hizmet grubu, kuraklık olay türü haricindeki tüm afet olay türlerinde müdahale senaryosu içine dahil edilmektedir.

Afetlerle ilgili kanunlara baktığımızda; 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı yasa ile merkeziyetçi/bürokratik anlayış ile işleyen İçişleri Bakanlığı’na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na bağlı

Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık’a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü kapatıldı ve, Başbakanlık’a bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurularak yetki ve sorumluluklar tek bir çatı altında toplandı. Başkanlık, 15 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile İçişleri Bakanlığına bağlandı. 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci bölümde yani madde 30 dan 57. maddeye kadar; 1 başkan 3 başkan yardımcısı ve 12 daire başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği altında AFAD yeniden yapılandırıldı. Daha önce yapısında olmayan Dış İlişkiler ve Uluslararası İnsani Yardım Dairesi Başkanlığı ve Gönüllü ve Bağışçı İlişkileri Dairesi Başkanlığı kurularak insani yardım ilkesi tanımlandı. Adı geçen bu iki Daire Başkanlığı ile yapısına uluslararası yardımlaşma prensipleri daha da bariz bir şekilde yerleşmesine rağmen; AFAD’ın İçişleri Bakanlığı altına yerleştirilmesi ileride uluslararası yardımlaşmada Dış İşleri Bakanlığı açısından probleme sebep verecek gibi görünmektedir ve bu sebeple oluşturulan yeni yapısı ile, eski statüsünün korunarak doğrudan Cumhurbaşkanlığı’na bağlı kalmasının daha uygun olacağı kanısındayım. 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 32. Maddesinde; Yükseköğretimden 5 ve sivil toplum kuruluşundan 3 üyenin Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu’nda bulunuyor olması kurumlar arası ilişkileri açısından olumlu bir yapı iken, 32. Maddenin 18/09/2020 tarihi ve 31284 sayılı resmi gazete ile iptal edilmesi; Kamu, özel sektör, Üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte karar alma ve birlikte yönetme anlayışını zedelediği açıktır. Gönüllü ve Bağışçı İlişkileri Dairesi Başkanlığı kurumlar arası ve uluslararası ilişkide hala teorik bazda önemli görev görmektedir. 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 32. Maddesinin 18/09/2020 tarihinde iptaline rağmen 2013 yılında hazırlanan TAMP’da ise yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler verilmektedir. Lakin görev almak isteyen kurum ve kuruluşun afette görev alabilmesi için AFAD tarafından akredite edilmesi şarttı mevcuttur.

2020 yılında AFET YÖNETİŞİMİNDE İŞBİRLİĞİ AĞLARININ ÖNEMİ konulu doktora tezi olarak yapılan çalışmada Kocaeli’nde afet yönetimi alanında faaliyet yürüten 220 kurum arasındaki ağın incelendiği, düşük yoğunluklu, merkezileşmenin yüksek olduğu ve ilişkilerin büyük çoğunluğunun tek taraflı olduğu bir ağ yapısının mevcut olduğu ifade edilmektedir. Bu yapısal özellikleri itibariyle afet yönetimi ağı, dayanışma ve birlikte çalışma açısından yeteri kadar sosyal sermaye üretmediği, var olan bağlantıların ağdaki küçük bir grup aktör etrafında toplandığı ve bağlantılar eşit olmayan bir şekilde dağıldığı tespiti yapılmıştır.¹⁰ Kısacası TAMP göre hazırlanan Kocaeli

Afete Müdahale Planı her ne kadar birlikte karar alma ve uygulamayı ön görüyor olsa bile işleyiş hala, daha çok merkeziyetçi bir yapıdadır. Kanaatimce bu durum paydaşların birbirlerini tanımaması ve rutin işleyişte birlikte çalışmadıklarından kaynaklanmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Afetlerde oluşan zararın büyüklüğü giderek arttığından günümüzde hiç bir kurum ya da kuruluş tek başına afet gibi

karmaşık bir sürece mücadele etmek için yeterli kaynak ve kapasiteye sahip değildir. Bu sebepten merkeziyetçi hiyerarşik afet yönetiminden vazgeçilerek afet yönetişimine geçilerek hem afet öncesi riskleri hem de afet esnasında ve sonrasında oluşacak hasarı azaltmak için ortak akıl ile hareket edilmelidir. Bunun için iptal edilen 2018 tarihli 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 32. Maddesinde olduğu gibi AFAD yönetiminde üniversitelerden, sivil toplum kuruluşlarından ve özel sektörden de makul ölçüde üyeler yer almalıdır.

KAYNAKLAR

1. Xiao Y. Local economic impact of disasters. *Journal of Regional Science*. 2011;51(4):804-20. doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00717.x.
2. Akar S. Doğal afetlerin kamu maliyesi ve makro ekonomiye etkileri, Türkiye değerlendirmesi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 2013;11(21):185-206. doi: 10.11611/JMER197.
3. Strömberg D. Natural disasters, economic development and humanitarian aid. *The Journal of Economic Perspectives*. 2007;21(3):199-222.
4. Yılmaz A, Bozkurt Y, Akdeniz B. Kurumsal yapı ve işleyişle ABD'de kriz yönetimi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 2016;14(1):59-72. doi: 10.18037/ausbd.77537.
5. Janssen M, Lee J, Bharosa N, Cresswell AM. Advances in multi-agency disaster management: Key elements in disaster research. *Information System Frontiers*. 2010;12(1):1-7. doi: 10.1007/s10796-009-9176-x.
6. Balamir M. Afet politikası risk ve planlama. *Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. 1. Baskı. Ankara: TMMOB; 2007. p.31-45.
7. Drabek T. Emergent structures. In: Dynes R, Marchi B, Pelanda C, eds. *Sociology of Disasters: Contribution of Sociology to Disaster Research*. 1st ed. Milan, Franco: Angeli Libri; 1987. p.259-91.
8. Waugh WL, Streib G. Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*. 2006;66(Special Issue):131-40.
9. Sudhipongpracha T. Local Emergency Management in Decentralized Thailand: Analysis of Thai Municipal Administrators' Perceptions of Democratic Accountabilities in the Post-decentralization Era. *Journal of Asian Public Policy*. 2014;7(3):259-74. doi: 0.1080/17516234.2014.922146.
10. Yavuz Ö. Afet yönetişiminde işbirliği ağlarının önemi: Kocaeli örneği [Doktora tezi]. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi; 2020. Erişim tarihi: <https://acikbilim.yok.gov.tr/handle/20.500.12812/605230> (Erişim tarihi:22.03.2022)