www.turkishstudies.net/economy

Turkish Studies - Economics, Finance, Politics

eISSN: 2667-5625

INTERNATIONAL BALKAN UNIVERSITY
Sponsored by IBU

Research Article / Araştırma Makalesi

Türkiye'deki Afet Yönetimi Politikalarının Süreç Modeli ile Analizi

An Analysis of Disaster Management Policies in the Framework of Process Model in Turkey

Göksel Öztürk[*] - Filiz Tufan Emini[**]

Abstract: Due to the developments occurring in the World and problems arising at national level, The need to replace the concept of disaster management has been ocurred in Turkey. The system has been restructured in the axis of risk-oriented approach in order to effectively respond to problems. Earthquakes in 1999 were the driving force of the restructuring process. The negativities that occurred as a result of the earthquake enabled the problems in the disaster management approach that existed at that time to be determined, and even the crisis-oriented policies that existed until that time emerged with dire consequences. In this study, the establishment of AFAD and the formation of disaster policies have been analyzed within the framework of the process model. In this context, the first step is defining the problem and bringing the AFAD law to the agenda. It is the formulation of AFAD policies, their enactment (AFAD law numbered 2902), the implementation of the law and the evaluation of the process. Results of the analysis has revealed the following results: AFAD'ın with the establishment of a risk-oriented approach is reflected in the disaster policy in Turkey, Risk management has gained weight in the new corporate structure created, The policies produced developed within this scope. In this new process, the existence of integrated disaster management elements in disaster policies is also observed. An important development in terms of the policies put forward is that disaster policies include all elements of the society; It is the adoption of a multi-actor understanding in the decisions taken and in the implementation process. However, although the establishment of AFAD is an important and successful development, insufficiencies in terms of legislation and resources lead to the continuation of some problems.

Structured Abstract: Public policy analysis can be defined as technical studies conducted in order to learn what the effects of actions or practices that are holistic regarding the policies formed by governments are. Public policy analysis is the study that includes analysis and synthesis to understand what policies governments choose, what they choose for them, and what the effects of selected policies are on individuals. There are many different methods under the umbrella of the concept of public policy analysis. One of the most used of these is the process model. Since the process model divides the policy making process into different sections, it is seen as a method that can be understood more easily. The process model method is an easy method especially in terms of explaining the policy making process. Process model is an effective

[*] Lisansüstü Öğrenci, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD
PhD Student, Çanakkale Onsekiz Mart University, School of Graduate Studies, Department of Public Administration
ORCID 0000-0002-3623-5771
gokselozturk@comu.edu.tr

[**] Doç. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Assoc. Dr. Çanakkale Onsekiz Mart University Biga Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration
ORCID 0000-0002-9040-0811
filizemini@hotmail.com

Cite as/ Atıf: Öztürk, G. & Emini, F. T (2021). Türkiye'deki afet yönetimi politikalarının süreç modeli ile analizi . *Turkish Studies - Economy, 16*(2), 799-809. https://dx.doi.org/10.47644/TurkishStudies.48575
Received/Geliş: 26 December/Aralık 2020 *Checked by plagiarism software*
Accepted/Kabul: 20 June/Haziran 2021 **Published/Yayın:** 25 June/Haziran 2021
CC BY-NC 4.0

method widely used for the analysis of public policies in Turkey. Many approaches have been proposed regarding the process model used in public policy analysis. The most widely used approach to the process model is the five-step approach proposed by Sabatier. According to this approach, the process model consists of stages that include the introduction of policies, shaping, enactment, implementation and evaluation. Policy process analysis is the application of analyzing a public policy in stages and evaluating its effectiveness. The first stage in disaster management in Turkey is defining the problem and bringing the AFAD law to the agenda, the following stages are; It is the formulation of AFAD policies, their enactment (AFAD law numbered 2902), the implementation of the law and the evaluation of the process. It is observed that policies related to disasters come to the agenda generally after the disasters experienced. Internal and external factors that take action with the occurrence of the disaster activate the legislators and bring disaster policies to the agenda. Turkey, many times exposed to disasters and large losses in some of these disasters are given. The present potential for disaster is still carrying a threat to Turkey. In this respect, Turkey is seen as giving rise experienced in major disasters in the history of the formation or change of policy disasters. Marmara earthquake was a turning point for the exchange of disaster management policies in Turkey. As a result of earthquakes, problems in disaster management structuring have come to light. Instead of the past understanding that caused problems, a new understanding that can be expressed as modern disaster management has been adopted. This new understanding can also be called a conceptually integrated disaster management approach that includes all stages of disaster management. This integrated disaster management approach, especially the four phases of disaster management; It is an understanding that handles preparation, mitigation, intervention and improvement studies and practices holistically. In particular, mitigation and preparation activities are seen as prominent practices in this context. In other words, the new disaster structuring is seen as the basis of the risk management-oriented integrated disaster management approach. Another development reflected in the policies is the existence of local governments in disaster management and creating stakeholders for an effective management. In this context, it is seen that the Law No. 5902 on the Organization and Duties of the Disaster and Emergency Management Presidency entered into force in 2009 in order to change the understanding of disasters and solve the problems in institutional structuring. Established with the law numbered 5902, AFAD was established to produce and implement basic services and policies in disaster management issues in the country. A structure with a modern disaster management approach stands out in AFAD practices, which acts as the sole responsible institution in the new structuring of disaster management.

Keywords: Public policy, disaster management, analysis, process model.

Öz: Küresel çevrede meydana gelen gelişmeler ve ulusal düzeyde ortaya çıkan afet kaynaklı sorunlar neticesinde Türkiye'deki afet yönetimi anlayışının değiştirilmesi gereği hasıl olmuş ve sistem, sorunlara etkili cevap verebilmek için risk odaklı yaklaşım ekseninde yeniden yapılandırılmıştır. Bu noktada 1999 yılında yaşanan depremler, yeniden yapılandırma sürecinin itici gücünü oluşturmuştur. Deprem sonucunda oluşan olumsuzluklar o dönem itibariyle mevcut olan afet yönetimi anlayışındaki sorunların belirlenmesini sağlamış, hatta o döneme kadar var olan kriz odaklı politikaların yanlışlığı vahim sonuçlarla ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada AFAD'ın kuruluşu ve afet politikaların oluşumu süreç modeli çerçevesinde analiz edilmiştir. Bu çerçevede ilk aşama, problemin tanımlanması ve AFAD kanununun gündeme gelmesi iken izleyen aşamalar; AFAD politikalarının formüle edilmesi, kanunlaştırılması (2902 sayılı AFAD kanunu), kanunun uygulanması ve sürecin değerlendirilmesidir. Analiz sonuçları, AFAD'ın kurulması ile Türkiye'de risk odaklı yaklaşımın afet politikalarına yansıtıldığını, oluşturulan yeni kurumsal yapıda, risk yönetimin ağırlık kazandığını, üretilen politikaların bu kapsamda geliştiğini gözler önüne sermektedir. Özellikle bu değişim eski sistemdeki yönetim karmaşıklığını çözmek adına etkin bir politika olarak değerlendirilebilir. Bu yeni süreçte, afet politikalarında bütünleşik afet yönetimi unsurlarının varlığı da görülmektedir. Ortaya konulan politikalar noktasında önemli bir gelişme de afet politikalarının toplumun tüm unsurlarını içermesi; alınan kararlarda ve uygulama sürecinde çok aktörlü bir anlayışın benimsenmesidir. Bununla birlikte, AFAD'ın kurulması önemli ve başarlı bir gelişme olsa da mevzuat ve kaynak bakımından yetersizlikler birtakım sorunların devamına sebep olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası, afet yönetimi, analiz, süreç modeli.

Giriş

Kamusal sorun olarak tanımlanan ve bu soruna çözüm olarak kullanılacak müdahale araçlarının değişik toplumlarda farklılaşan siyasi ilişkilerinin bulunması, soruna yönelik üretilen kamu politikasının farklı siyasi düzenlerde değişebileceğini göstermektedir. Bu kapsamda farklı yönetim şekillerine sahip ülkelerde de anayasal olarak farklılaşmanın yanında oluşturulan ve uygulanan politikalar da değişiklik göstermektedir. Görülen bu farklılıklar sonucu olarak kamu politikası için küresel ve her durum için geçerli olan bir tanımın yapılması zor görünmektedir. Fakat genelleme yapılacak olunursa kamu politikaları merkezi hükümetin veya yerel yönetimlerin bir problem hakkında aldıkları kararlar, yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri politik uygulamalar olarak tanımlanabilir. Kamu politikasının tanımlanmasının zorluğunun yanında kamu politikasının nasıl oluştuğu, neden oluştuğu, sonuçlarının etkilerinin ne olacağı ile ilgili analiz yapmanın da zorunluluğu ve önemi ortadadır (Ulutaş ve Ulutaş, 2019:2567).

Kamu politikası analizi hükümetlerin oluşturdukları politikalar ile ilgili bütünsel olan eylemlerin veya uygulamaların etkilerinin ne olduğunu öğrenmek adına yapılan teknik çalışmalar olarak tanımlanabilir (Çevik, 1998: 105). Daha açık bir şekilde kamu politikası analizi, hükümetlerin hangi politikaları seçtiği, ne için onları seçtiği ve seçilen politikaların kişiler üzerindeki etkilerinin neler olduğunun anlaşılması için yapılan analiz ve sentez içeren çalışmalardır.

Kamu politikası analizi kavramı çatısı altında birçok farklı yöntem bulunmaktadır. Bunların en çok kullanılanlarından biri süreç modelidir. Bu çalışmada da politika analizi yapmak için süreç modeli tercih edilmiştir. Süreç modeli, politika oluşturma sürecini farklı bölümlere ayırdığı için daha kolay kavranabilen bir yöntem olarak görülmektedir. Süreç modeli yöntemi özellikle politika yapım sürecini açıklamak açısından kolaylık sağlayan bir yöntemdir. Süreç modeli, farklı alanlarda olsa da kamu politikalarının analizinde süreci bir sistematik içerisinde açıklanabilir kılması sebebiyle Türkiye'deki kamu politika analizleri için çokça kullanılan etkili bir yöntemdir (Kaptı, 2011: 24- 43). Bu çalışmada süreç modeli, Türkiye'de izlenen afet yönetimi politikalarının analiz edilmesi için kullanılmış ve sürecin her bir basamağındaki gelişmeler ele alınmıştır.

Kamu Politikası ve Süreç Modeli

Kamu politikasının tanımı ile ilgili literatürde birçok tanımın mevcut olmasıyla birlikte bu tanımların başını Dye'ın yapmış olduğu tanım çekmektedir. Dye kamu politikasını hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri şeyler olarak tanımlamaktadır. Bunun yanında bazı bilim insanları ise tanımlarında kamu politikalarının kendine özgü özelliklerini kullanmışlardır (Fisher vd, 2007). Jenkins gibi birçok kişi ise kamu politikasını bir tercih olarak görmemekle birlikte bunları politik kararlardan oluşan bir siyasi süreç olarak görmekte ve vergilendirme, pazarlama, düzenlemeler gibi araçları kamu politikasında ayrı düşünmediklerini ifade etmektedirler (Miller ve McTavish, 2014:7). Kamusal sorunlar kamuyu etkileyen ve düzeltilmesi gerekliliği olan sorunlar olmasının yanında kamu politikası da bu sorunlara karşı üretilen politik müdahale biçimi olarak tanımlanabilir. Bir başka açıdan ise kamu politikaları kamusal sorunları düzenleyen, bu sorunlara müdahale eden ve bireylerin davranışlarının olumlu bir şekilde olması için yönlendirme yapan araçlar olarak tanımlanabilmektedir (Ulutaş ve Ulutaş, 2019:2567).

Kamu politikası analizi tanımlarına bakıldığında, birçok değişik tanım yapıldığı görülür. Bu konuda yapılan en genel tanım, politika yapımındaki unsurların anlaşılması, karar vericilerin neden bu politikaları seçtikleri, seçilen politikaların uygulama aşamalarının anlaşılması ve bu uygulamaların kimler üzerine ne şekilde yansıdığı ile etkilerinin ne olduğunun anlaşılması ve belirlenmesidir (Dye, 1998; Kulaç ve Çalhan, 2013:209).

Politika analizi toplumsal problemleri belirlemeye yarayan, bu problemlerin çözülmesine yönelik uygulamalar ve kararlar içeren ve uygulanan politikanın başarısının ne olacağını açıklayan süreçler içermektedir (Demir, 2011:107-120). Politika analizi, oluşturulan politikalara etki eden faktörlerin tek tek belirlenerek sürecin kapsamlı bir şekilde alınmasıyla ve politikaya etki eden faktörler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesiyle gerçekleşir (Çevik ve Demirci, 2012:69). Politika analizi, oluşturulan ve uygulanan politikaların içeriği hakkında bilgi vermenin yanında karar vericiler için de bir yol haritası niteliği taşımaktadır.

Tablo 1: Politika Süreci Analizi Modeli

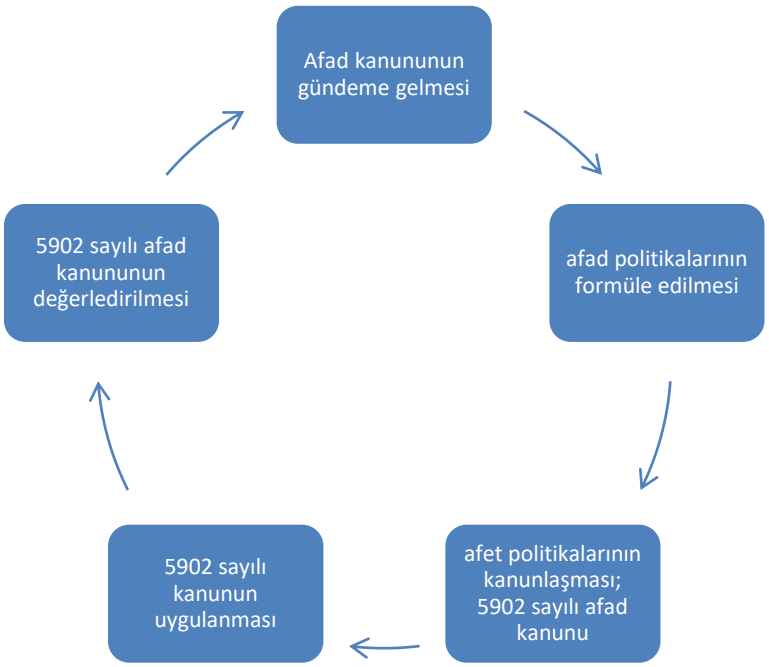
Kamu Politikasının Gündeme Gelmesi	Bir kamu politikasının gündeme geliş sebebinin ortaya konması, gerekliliğinin sorunlarla birlikte ortaya çıkması sürecidir.
Kamu Politikasının Formüle Edilmesi	Ortaya çıkan problemin çözülmesi ile ilgili tüm aktörlerin katılımı ile çözüm yollarının ve alternatiflerinin belirlenmesi aşamasıdır.
Kamu Politikasının Kanunlaştırılması	Belirlenen alternatifler ile ilgili en etkin ve verimli olacağı düşünülen politikanın seçilmesi ve onaylanıp kanunlaştığı aşamadır.
Kamu Politikasının Uygulanması	Seçilip kanunlaşan politikanın eyleme dönüştürüldüğü aşamadır.
Kamu Politikasının Değerlendirilmesi	Uygulanan politikanın ne derecede etkin olup olmadığının, amacına ne derecede ulaştığının değerlendirildiği aşamadır.

Kamu politikaları analizinde kullanılan süreç modeliyle ilgili birçok yaklaşım öne sürülmüştür. Süreç modeliyle ilgili en çok kullanılan yaklaşım, Sabatier tarafından öne sürülen beş aşamalı yaklaşımdır (Sebatier, 2007). Bu yaklaşıma göre süreç modeli, politikaların gündeme gelmesi, şekillendirilmesi, kanunlaşması, uygulanması ve değerlendirilmesini içeren aşamalardan oluşmaktadır. Politika süreç analizi bir kamu politikasının aşamalar halinde çözümlenmesi ile etkinliğinin değerlendirilmesi uygulamasıdır (Akgül ve Kaptı, 2010:80). Modelin aşamaları tablo 1'de net bir şekilde ortaya konmuştur.

Afet Yönetimi Politikalarının Süreç Modeli ile Analizi

Çalışmanın bu kısmında, Türkiye'de afet yönetimine yönelik politika çözümlerinin analizi, değerlendirilmesi ve bu kapsamda sonuçlarının ne olacağının tahmin edilmesi amaşlanmış ve süreç Sabatier'in önermiş olduğu ve aşağıdaki şekilde detayları görülen yaklaşımla ele alınarak ve açıklanmaya çalışılmıştır (Şekil 1.).

Şekil 1: Afet Yönetimi Politikalarının Süreç Modeli



Bu çerçevede ilk aşama, problemin tanımlanması ve AFAD kanununun gündeme gelmesi iken izleyen aşamalar; AFAD politikalarının formüle edilmesi, kanunlaştırılması (2902 sayılı AFAD kanunu), kanunun uygulanması ve sürecin değerlendirilmesidir. Bu aşamalar aşağıda sistematik bir şekilde ele alınmış ve detaylandırılmıştır.

Problemin Tanımlanması ve Gündeme Gelme

Afetler ile ilgili politikaların gündeme gelişinin genellikle yaşanılan afetler sonrasında olduğu görülmektedir. Afetin meydana gelmesi ile birlikte harekete geçen iç ve dış faktörler yasa koyucuları harekete geçirerek afet politikalarının gündeme gelmesini sağlamaktadır (Uğur ve Işık, 2020:3). Türkiye açısından afetler kaçınılmaz bir durumdur. Türkiye, birçok kez afetlere maruz kalmış ve bu afetlerden bazılarında büyük kayıplar verilmiştir. Mevcut potansiyel bakımından afetler halen Türkiye için bir tehdit unsuru taşımaktadır (Büyükkaracığan, 2016:195-219). Bu açıdan bakıldığında Türkiye tarihinde yaşanılan büyük afetlerin afet politikalarının oluşmasına veya değişmesine sebebiyet verdiği görülmektedir.

Marmara depremi Türkiye'deki afet yönetimi politikalarının değişimi konusunda bir dönüm noktası olmuştur. Depremden önceki duruma bakıldığında afet politikalarının afet sonrası yapılan barınma, sağlık, beslenme gibi ihtiyaçlara yönelik uygulamalara ve planlara yer verdiği görülmektedir. Daha açık bir şekilde, mevcut afet politikalarının yara sarma politikası ekseninde oluşturulduğu görülmektedir (Tercan, 2018:104). Depremler sonucu afet yönetimi yapılanmasındaki sorunlar gün ışığına çıkmıştır. Deprem sonucunda oluşan olumsuzluklar o dönem itibariyle mevcut olan afet yönetimi anlayışındaki sorunların belirlenmesini sağlamış, hatta o döneme kadar var olan kriz odaklı politikaların yanlışlığı vahim sonuçlarla ortaya çıkmıştır. Afet yönetimi sisteminde birden fazla sorumlu kuruluşun olması afetlere müdahale sisteminde yetki karmaşışını ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde afet yönetimi sürecindeki kurumsal yapılanma eksiklikleri, açık bir şekilde göze çarpmaktadır. Dönemin kurumsal yapısı, afet yönetimi anlayışının geri kalmış durumda olduğunun bir göstergesidir. Mevcut sistemin, meydana gelen

afetlere müdahale konusunda oldukça yetersiz kaldığı görülmektedir. Her şeyden önce, afetler ile başa çıkma konusunda en önemli unsurlardan biri diğer kurum ve kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyon sağlamaktır. Bu bakımdan afet yönetimindeki sorunlar özellikle göze çarpmaktadır (Göktürk ve Yılmaz, 2017:127). Afet yönetiminde sivil toplum ve özel sektör ile iş birliğine gidilmemesi de bu döneme kadar var olan sorunlardan bir diğeridir.

Diğer bir konu da küresel anlamda yaşanan ve afet yönetimindeki yapılanmayı ve politikaları değiştiren gelişmelerdir. Bu kapsamda Hyogo Bildirgesi sonucu oluşturulan Çerçeve Eylem Planı (2005-20015) ülkelerin afet yönetimi politikalarına yön vermiştir. Bu kapsamda yayınlanan rapor, birçok ülkenin afet yönetimi yapılanmasında sorunlar olduğunu göstermiştir. Rapor, ülkelere yeni bir afet yönetimi anlayışı ve yeni afet yönetimi politikaları önermiştir. Bir başka önemli gelişme de ülkelerin kriz odaklı afet yaklaşımlarını değiştirip risk odaklı kapsamlı afet anlayışının gündeme gelmesi noktasıdır (UNISDR, 2005). Türkiye de bu noktada siyasi taahhütler vermiş olup afet konusundaki politikalarını bu çerçevede dönüştürmeye başlamıştır. Bu kapsamda da ulusal ve uluslararası aktörlerin de etkileşimleri sonucunda Türkiye'de afet yönetimi konusunda yeni bir yapılanmanın gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Formüle Etme- Politikanın Oluşturulması

Afet yönetimi politikaları da kamu politikaları olarak mevcut yönetimin tercihi ile birlikte ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden aslında bu tercihler afetlerin kamu üzerindeki etki büyüklüğünü de belirlemektedir (Leblebici, 2015:41-77). Bu tercihleri yaparken afet yönetiminin tüm unsurlarını bütünüyle ele almak gerekmektedir. Bu yüzden politika oluştururken daha önceki afetlerdeki temel sorunları ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçları belirlemek iyi bir tercih yapmakta önemli bir faktör olarak ön plana çıkmaktadır.

Afet yönetimindeki sorunlar ışığında yeni bir afet yönetimi yapılanması zorunluluğu kapsamında afetler ile ilgili politikalar değişim sürecine girmiştir. Sorunlara sebep olan geçmiş anlayışın yerine modern afet yönetimi şeklinde ifade edilebilecek yeni bir anlayış benimsenmiştir. Bu yeni anlayışa, afet yönetiminin tüm evrelerini içeren kavramsal olarak bütünleşik afet yönetimi anlayışı da denilebilir. Bu bütünleşik afet yönetimi anlayışı özellikle afet yönetiminin dört evresi olan; hazırlık, zarar azaltma çalışmaları, müdahale ve iyileştirme çalışma ve uygulamalarını bütünsel olarak ele alan bir anlayıştır. Özellikle zarar azaltma ve hazırlık çalışmaları bu kapsamda ön plana çıkan uygulamalar olarak görülmektedir. Bir başka deyişle yeni afet yapılanması, risk yönetimi odaklı bütünleşik afet yönetimi anlayışının temeli olarak görülmektedir. Politikalara yansıyan diğer bir gelişme de afet yönetiminde yerel yönetimlerin varlığı ve etkin bir yönetim için paydaşlar oluşturmadır. Bu şekilde afetlere karşı halkın hazırlıklı olmasının sağlanması konusu daha kolaya indirgenebilecek, sorumlu kuruluşun görevleri farklı paydaşlar arasında paylaşılarak etkinlik artırılabilecektir. Yeni afet politikalarının bir diğer önemli bileşeni ise çoklu tehlike ve risk yaklaşımını taşıyan, zarar görebilirlik ve risk odaklı çalışmalar ve uygulamalardır.

Kanunlaştırma

Daha önceki bölümlerde bahsedilen birçok sorunun ortaya çıkması ile afet yönetimi konusunda yeni bir yapılanmanın gerekliliği sonucu doğmuş ve bu durum politik uygulamalara yansımıştır. Bu kapsamda afet konusundaki anlayışı değiştirmek ve kurumsal yapılanmadaki sıkıntıları çözmek adına 2009 tarihinde 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun"un yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu kanun kapsamında ülkedeki afet yönetimi konusundaki hizmetleri yürütmek ve uygulamak üzere yeni bir afet kurumu olarak direk olarak Başbakanlığa bağlı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)" kurulmuştur (5902 Sayılı Kanun). 5902 sayılı kanun afetler ve acil durumlarla ilgili gerekli olan kamusal hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde ülke genelinde uygulanmasın sağlanması, afetlerin yönetilebilmesi için gereken tedbirlerin alınması, bütünleşik afet yönetiminin bileşenlerini oluşturan hazırlık, zarar azaltma, müdahale ve iyileştirme çalışmalarının yapılması,

afet yönetiminde diğer paydaşların bilgi ve kaynaklarından yararlanma ve afet konusunda bütüncül bir yaklaşım uygulamaları gibi konuları içeren yasal bir düzenlemedir. Ayrıca kanun afet yönetimi konusundaki politikalarının üretilmesi ve uygulanması konusunda da aktif görevler veren hususlar içermektedir (ÖİK Raporu, 2014).

Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu kararıyla 5902 sayılı kanun gereği aktif hale getirilen AFAD, birçok değişiklik doğurmuştur. Bu kapsamda Afet İşleri, Sivil Savunma ve Türkiye Acil Durum Yönetimi genel müdürlüklerinin görevleri AFAD Başkanlığı ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri tarafından yapılmak üzere devredilmiş ve bu kurumlar kapatılmıştır. Yine bu kanun kapsamında illerde, il özel idaresi bünyesinde valiye bağlı olarak İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri kurulmuştur. Yine bu kanunla yaşanılan başka bir değişiklik de kamuda bulundan Sivil Savunma birimlerinin ve uzmanlıklarının kaldırılması olmuştur. Yeni yapılanmayla birlikte afet ve acil durum kavramları anlam olarak büyümüş ve kapsamlı ve bütüncül bir anlayış gösteren aynı zamanda etkin bir kurumsal yapılanma oluşmaya başlamıştır (ÖİK Raporu, 2014).

Uygulama

5902 sayılı kanun ile kurulan AFAD, ülkedeki afet yönetimi konularındaki temel hizmetleri ve politikaları üretmek ve bu politikaları uygulamak üzere kurulmuştur. Afet yönetimi yeni yapılanmasında tek sorumlu kurum olarak görev yapan AFAD uygulamalarında modern afet yönetimi anlayışına sahip yapılanma göze çarpmaktadır. Bu noktada gerçekleştirilen uygulamalarda risk yönetime dair uygulamalar ön plana çıkmaktadır. AFAD bütünleşik afet yönetiminin bileşenlerini yerine getirmekle görevli olmasının yanında ayrıca afet konusunda geleceğe yön verecek afet politikalarının oluşturulmasından da sorumlu tutulmuştur. Bu kapsamda AFAD'ın oluşturmuş olduğu politikalarda risk odaklı anlayış ve ülke düzeyinde bütünü ele alan bir yaklaşım sergilediği göze çarpmaktadır. AFAD'ın yeni yapılanma kapsamında oluşturulmuş olan politikalarında iç uygulama ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda Türkiye Afet Müdahale Planı, Ulusal Deprem Strateji Eylem Planı (UDSEP) ve stratejik planlar AFAD'ın üretmiş olduğu temel politikalar olarak görülmektedir.

İlk olarak incelenen UDSEP kapsamında temel amacın, depremlerden kaynaklanabilecek fiziksel, ekonomik, sosyal, çevresel kayıpları engellemek veya azaltmak için depremlere dirençli, gerekli tedbirlerin alındığı, deprem risk faktörlerinin belirlenip önlenebildiği yeni sürdürülebilir yaşam çevreleri oluşturmaktır. UDSEP kapsamında 2023 yılına kadar gerçekleştirilmesi amaçlanan hedeflere bakıldığında, hedeflerin deprem sonucu oluşacak riskleri bilen, depremlere karşı hazırlıklı olma konusunda gerekli tedbirleri almış dirençli ve bilinçli bir toplum oluşturulması ile bunu sağlamak için kurumsal altyapının ve kaynakların sağlanması konuları etrafında şekillendiği söylenebilir (UDSEP, 2013).

UDSEP-2023 deprem kaynaklı zararları azaltmak amacıyla politik bakımından kararlar ve uygulamalar içeren stratejik bir araç olarak nitelendirilebilir. Planın hazırlanması sürecinde, geçmişte yaşanılan afet tecrübelerinden, geçmişteki rapor ve belgelerden yararlanılmıştır. Bunun yanında yeni afet yönetiminin bileşenlerinden olan ortak paydaşların belirlenmesi ve katılımı da planın oluşturulması aşamasında önemli bir noktadır. Bu kapsamda diğer aktörleri oluşturan özel sektör, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve ilgili diğer kamu kurumları da sürece dahil edilmiştir. Planda ülke düzeyinde tüm bireylerin bütüncül olarak ele alındığı görülmektedir. UDSEP planında depremlerle ilgili olarak depremleri öğrenmek, güvenli yerleşme ve yapılaşma ile deprem etkileriyle baş edebilmek olmak üzere üç çerçeve geliştirmiş ve bunlar kapsamında toplumunun tüm unsurlarının plana dahil edildiği bütünleşik bir afet yönetimi anlayışı yaratılmıştır (UDSEP, 2013).

AFAD'ın diğer bir önemli uygulama alanı Türkiye Afet Müdahale Planıdır (TAMP). AFAD'ın kurulması ve yeni yapılanmasında, afet ve acil durumlara müdahalede TAMP ile yeni dönemin başladığı görülmektedir. TAMP ile afet ve acil durumlara müdahalede daha hazır bir

durumun hedeflenmesiyle birlikte planda yapılan uygulamalar afet sonrası planlamayı da içerdiği için planın risk odaklı yaklaşımdan uzak olduğu görülmektedir. TAMP, yaşanabilecek her tür ve şiddetteki afet ve acil durumlara etkili müdahale yapmak üzere sorumlu kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve gerçek kişilerin görevleri ve sorumluluklarına da yer vermiştir. TAMP hazırlanırken AFAD'ın çatısı altında afet sonrası müdahalenin risklerini azaltacak şekilde, ortak çalışmanın ön planda tutulduğu bir anlayış benimsenmiştir. TAMP kapsamında merkeze ve yerele bağlı birçok sorumlu kurum ve kuruluş ana çözüm ortakları olarak tanımlanmıştır. Bunun yanında planda sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün varlığı yadsınamayacak şekilde dikkat çekmektedir (TAMP, 2013).

Yerel düzeyde bakıldığında ise İl Afet Müdahale Planı kapsamında Valilik ve İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri koordinasyonunda merkeze bağlı kurumların yereldeki teşkilatlarının bir afet anında ne yapacağının ve müdahalenin nasıl bir organizasyon içinde yapılacağının önceden belirlendiği görülmektedir. TAMP deprem, sel, heyelan, çığ, yangın, endüstriyel kazalar ve toplu nüfus hareketleri gibi afet ve acil durumlara müdahalede görev alacak hizmet grupları ve koordinasyon birimlerinin rollerini, görev ve sorumluluklarını uzmanlık alanlarına uygun bir biçimde tanımlamakta, afet öncesi, afet sırası ve sonrasındaki müdahale planlamasının temel prensiplerini belirleyen bir afet yönetimi politikasıdır. TAMP'ın bilişim altyapısı olan Afet Yönetimi ve Karar Destek Sistemi (AYDES), müdahalede görevli olan tüm kurum ve kuruluşların talep ve kaynak yönetimi yapabileceği, oluşturduğu iletişim ağı sayesinde ortak karar-destek mekanizmalarıyla daha hızlı koordinasyona imkân sağlayan web tabanlı bir bilgi sistemidir. TAMP'ı destekleyen unsurlardan biri de afet anında ihtiyaç duyulacak geçici barınma malzemelerinin gerekli yerlerde zamanında ulaşabilmesi için Türkiye çapında kurulan 22 lojistik merkezdir. Ayrıca TAMP ile oluşturulan müdahale sisteminin işleyişini denetlemek ve toplumdaki afet bilincini arttırmak amacıyla tüm ülke düzeyinde, tüm paydaşların mevcut bulunduğu eğitim ve tatbikatlar düzenlenmektedir. Meydana gelebilecek her çeşit afet veya acil durumlar için hızlı, verimli, koordineli ve sağlıklı bir müdahale amacı taşıyan TAMP ile birlikte kısa zamanda her türlü olaya müdahale edilmesinin, mevcut olan kaynakların etkin kullanılmasının ve planlanmasının, afetler sonrası ekonomik ve toplumsal sorunların bertaraf edilmesinin, yeniden hayata dönüşün hızlı bir şekilde oluşmasının ve toplumun tüm unsurlarının bütüncül ele alınmasının amaçlandığı görülmektedir (TAMP, 2013).

Yine AFAD'ın kurulmasıyla gelişen ve dikkat çeken diğer bir uygulama, Afete Hazır Türkiye Projesi olmuştur. Bu proje ile birlikte de küçükten büyüğe toplumun tüm kesimini hedef alan uygulamalar görülmektedir. Bu uygulamalar kapsamında bireylere afetler ile ilgili temel bilgiler verilmekte, afet öncesi ve afet sonrası doğru davranış biçimleri hakkında temel afetlere hazırlık eğitimleri verilmektedir. Bu şekilde özelden genele ulaşarak afetler konusunda bilgi sahibi olan ve afetlerin tüm unsurlarını bilen bir toplum oluşturmak amaçlanmıştır. Bunun devamı niteliğinde olan diğer bir uygulama da AFAD Gönüllülük Projesidir. Bu projede de afet yönetimi sistemi içinde görev ve sorumluluk almak isteyen kişiler belirlenip aktif görevler ile ilgili eğitimler verilmiştir (Doğan, 2015:9).

Değerlendirme

AFAD'ın öncelikli hedefinin, yerine kurulduğu diğer kurumların bugüne kadar yaptıkları faaliyetlerin sürdürülebilirliğini sağlamak olduğu görülmektedir. Diğer bir hedefi de yeni oluşturulan bir kurum olarak çağdaş yönetim anlayışını kurumsal yapısına yansıtmış olması ile ilgilidir. Son olarak da hedefini, uluslararası düzeyde tanınan, örnek kurumsal yapıya sahip bir kurum olarak belirlemiştir. AFAD'ın genel olarak kurum olarak kendine hedef belirlediği ilkeler, afet politikaları ile ilgili bir değerlendirme yapma fırsatı sağlayacaktır. Bu hedefler; öncelikle ulusal düzeyde afet yönetimi politikaları belirlemek amacıyla "Ulusal Afet Yönetimi Strateji Planı"nı oluşturmak, çok paydaşlı katılımı öngören bir afet yönetimi planlamasını koordine etmek, ulusal düzeyde afet tehlike haritalarını hazırlayarak riskleri belirlemek ve bu konuda yerel

yönetimleri sürece dahil etmek, kentsel riskleri belirlemek ve bunlarla ilgili önlem politikaları geliştirmek, doğal afetlerle ilgili bilgi envanteri oluşturmak, topluma uygulanan bilinçlendirme eğitimleri ile toplumsal afet kültürünü oluşturmak şeklinde özetlenebilir. (Özmen ve Özden, 2013:17)

Yeni kurulan ve çok geniş yetkiler verilen başkanlıkta, iyi eğitilmiş, tecrübeli, değişik disiplinlerden konusunda uzman kişilere yeterince yer verilmediği görülmektedir. Kurum dinamik bir yapıda, gelişmeye açık, kolay karar alıp uygulayabilen, bilimsel ve teknik kurullarla desteklenen, afet öncesi ve sonrasındaki ulusal ve uluslararası faaliyetleri etkin olarak yönlendirebilecek ve koordine edebilecek özelliklere sahip olacak şekilde yapılanma çalışmalarını henüz tamamlayamamıştır. Daha önce gerçekleştirilen birçok afet yönetimi toplantı ve planlarında, AFAD'a Ulusal Afet Yönetimi Strateji Planının hazırlanması ilgili sorumluluklar görev olarak verilmesine rağmen plan henüz hazırlanamamıştır.

İl Afet ve Acil Durum Müdürlüklerinin, öncelikle zarar azaltma ve hazırlıklı olma aşamalarındaki faaliyetlerini son derece etkin bir şekilde uygulayabilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler, personel ihtiyacı, mali kaynak, eğitim ve teknik destek gibi ihtiyaçları karşılanamamış, müdürlükler kendi haline bırakılmıştır.

Ulusal ve yerel olarak işletilmekte olan deprem izleme ağları (kuvvetli ve zayıf hareket istasyonları) işleten kamu kurum ve kuruluşları ile, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında sağlanması gereken koordinasyon ve iş birliğine henüz gidilememiş; kıt olan ülke kaynaklarının en verimli şekilde kullanılması ve bütün kayıtların tek bir merkezde toplanarak daha sağlıklı sonuçların elde edilmesini sağlayan bir sistem henüz kurulamamıştır. Bu yönde atılan adımlar olmasına rağmen süreç henüz sonuçlandırılamamıştır (Özmen ve Erkan, 2011).

Ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarının en kısa zamanda hazırlanması gerekirken henüz ortaya somut bir şey çıkarılamamıştır. Daha çok afet anı ve sonrasına yönelik olan kanunlar, en kısa zamanda zarar azaltma ve hazırlıklı olma aşamalarına daha çok ağırlık verecek şekilde yeniden hazırlanmalıdır. 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısiyle Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun" konusunda değiştirme çalışmaları devam etmesine rağmen henüz bir netice alınamamıştır. Ülke, bölge, çevre düzeni ve imar planı gibi bütün planların, planlama ölçeğine uygun afet tehlikesi ve riskini dikkate alacak şekilde yapılmasını sağlayacak yasal düzenlemeler henüz yapılamamıştır.

Son olarak etkin ve sürdürülebilir bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim programlarının sürekli bir şekilde üniversitelerle ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği halinde yapılması henüz sağlanamamıştır.

Sonuç

Çalışmada afet yönetimi politikaları, özellikle AFAD'ın kurulması ile başlayan yeni dönem bakımından incelenmiştir. Afet kaynaklı sorunların mevcut kurumsal yapılanmayı tehdit ettiği ve yaşanılan kurumsal dönüşümün kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Bu kapsamda çalışmada AFAD'ın kuruluş aşaması ve bu konudaki afet politikaların oluşumu süreç modeli çerçevesinde analiz edilmiştir.

Ulusal ve küresel bağlamda ortaya çıkan afet kaynaklı sorunlar Türkiye'deki afet yönetimi anlayışının değişmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dünya üzerinde gelişen yeni afet yönetimi politikalarının etkileri Türkiye'deki afet yönetimi sistemini de etkilemiştir. Fakat en önemli sebep olarak 1999 yılında yaşanan depremler sistemin işlevselliğinin olmadığını gözler önüne sermiştir. AFAD'ın kurulması risk odaklı yaklaşımın afet politikalarına yansıması olarak kabul görebilir. Yeni kurumsal yapıda risk yönetimin ağırlık kazandığı, üretilen politikaların bu kapsamda geliştiği söylenebilir. Özellikle bu değişim eski sistemdeki yönetim karmaşıklığını çözmek adına etkin bir politika olarak değerlendirilebilir.

AFAD'ın oluşturmuş olduğu afet politikalarında bütünleşik afet yönetiminin unsurlarının varlığı görülmektedir. Ortaya konulan politikalarda özellikle afet yönetiminin hazırlık ve zarar azaltma aşamalarına ağırlık verildiği görülmektedir. Diğer bir gelişme olarak da afet politikalarının toplumun tüm unsurlarını içerdiği ve karar ile uygulamalarda da çok aktörlü bir anlayışın benimsendiği görülmektedir. Genelde AFAD'ın kurulması önemli ve başarlı bir gelişme olsa da mevzuat ve kaynak bakımından yetersizlikler de birtakım sorunların devamına sebep olmaktadır.

Kaynakça

Akgül, A., & Kaptı, A. (2010). Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası: Politika süreç analizi. Özeren, S., Sözer, A. & Demir, O (Editör). *Yerelden Küresele Sınır Aşan Suçlar*. Polis Akademisi Yayınları.

Büyükkaracığan, N. (2016). Türkiye' de yerel yönetimlerde kriz ve afet yönetim çalışmalarının mevzuat açısından değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (12), 195-219.

Çevik, H. H. (1998). Kamu politikaları analizi çalışmaları üzerine Türkiye açısından bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 103-112.

Çevik, H. H., & Demirci, S. (2012). *Kamu politikası (kavramlar, aktörler, süreç, modeller, analiz, karar verme).* Seçkin Yayıncılık.

Demir, F. (2011). Kamu politikası ve politika analizi çalışmalarının teorik çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 107-120.

Doğan B. (2015). Türkiye'de afet yönetim politikalarının analizi: paydaşlar, etkinlik ve sorunlar. *6. Kamu Politikaları Çalıştayı*, 16-18 Eylül, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

Fisher, F., Miller G. J. & Sidney, M.S. (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. CRC Press.

Göktürk, İ. & Yılmaz, M. (2017). Türkiye'de 2000'li yılların başında afet politikaları ve karşılaşılan sorunlara ilişkin dönemsel bir değerlendirme. *Idea*, 3(2), 115-134. https://doi.org/10.26728/ideas.25

Johnston Miller, K. & McTavish, D. (2013). *Making and managing public policy*. Routledge.

Kaptı, A. (2011). *Kamu politika sürecinde klasik yaklaşım modeli, kamu politika süreci: Teorik perspektifler.* A. Kaptı (Editör). Seçkin Yayıncılık, 15-43.

Kulaç, O. & Çalhan, H. S. (2013). Bir kamu politikası süreci analizi: Millî Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu yurtdışı lisansüstü bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(10), 209.

Leblebici, Ö. (2015). Afet yönetim yaklaşımları ve kamu politikası bağlamında afetlerin çevreye etkileri. *Memleket Siyaset Yönetim*, 10 (23), 41-77.

Özel İhtisas Komisyonu (2014). *Afet yönetiminde etkinlik.* T. C. Kalkınma Bakanlığı Raporu.

Özmen B. & Erkan B. B. (2011). Türkiye'nin yeni afet yönetimi sistemi ve düşündürdükleri. *Yedinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı*, İstanbul

Özmen B. & Özden A. T. (2013). Türkiye'nin afet yönetim sistemine ilişkin eleştirel bir değerlendirme. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* (49), 1-28

Sabatier, P. A. (2007). *The theories of the policy process*. Westview Press.

TAMP (2013). *Türkiye afet müdahale planı*. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Yayınları.

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

UDSEP (2012). *Ulusal deprem stratejisi ve eylem planı 2012-2023*. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Yayınları.

Uğur, A. & Işık, M. (2020). Türkiye'nin afetlere hazırlık politikalarının toplum algısı üzerinden karşılaştırmalı analizi: Van-Bitlis illeri örneği. *Doğal Afetler ve Çevre Dergisi*, 6(1), 1-21. https://doi.org/10.21324/dacd.542528

Ulutaş, Ü.Ç. & Ulutaş, B.T. (2019). Türkiye'nin çocuk işçiliği politikası: Kamu politikası süreç analizi. *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, 4 (63), 2567.

UNISDR (2005). *Hyogo framework of action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters* (A/CONF/206/6).

5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. 17/6/2009-27261

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı / Contribution rate statement of researchers: 1. Yazar/First author %60, 2. Yazar/Second author %40

2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).